



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 lipca 2018 r.

Poz. 5492

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1. 287.2018.19 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 lipca 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność § 3 ust. 3 w brzmieniu nadanym w § 1 uchwały nr XLVII/309/2018 Rady Gminy Brudzew z dnia 28 maja 2018 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, których zarządcą jest Gmina Brudzew – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Rada Gminy Brudzew na sesji 28 maja 2018 r. podjęła uchwałę nr XLVII/309/2018 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, których zarządcą jest Gmina Brudzew. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) i art. 40 ust. 8 i ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 6 czerwca 2018 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego, z tym że stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6 (tj. w celu prowadzenia robót w pasie drogowym zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 oraz umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam) nie mogą przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5 (tj. umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego), nie może przekroczyć 200 zł. Wskazać należy, że uchwała podejmowana na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483 ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez przyzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy również wyciągnąć wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego

zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w przywołanym wyżej wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.” Zauważyć nadto należy, iż z zapisów § 115 i § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) wynika, że w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) oraz że nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. W ocenie organu nadzoru norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych w szczególności nie uprawnia rady do regulowania w uchwale kwestii odnoszących się do sposobu naliczania opłaty za zajęcie pasa drogowego w oparciu o ustaloną wysokość stawek tejże opłaty. Materię tę w odniesieniu do poszczególnych rodzajów opłat unormował sam ustawodawca odpowiednio w postanowieniach art. 40 ustawy o drogach publicznych, nie upoważniając organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ponownej regulacji tychże kwestii w uchwale. Wobec powyższego stwierdzić należy, że nowe brzmienie § 3, a dokładnie przepis § 3 ust. 3 uchwały (nowe brzmienie § 3 nadano w § 1 uchwały nr XLII/309/2018 z dnia 28 maja 2018 r.) został wydany z istotnym naruszeniem prawa. W ocenie organu nadzoru przepis ten wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego obejmującego jedynie kompetencję do ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego. Ponadto przepis ten powtarza i to w sposób niedosłowny zapis art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym, przy czym za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim. Z powołanego art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych wynika, że stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego pobierane są za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym, nadto ustawodawca wprowadził zasadę proporcjonalnego obliczania opłaty za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok. Tymczasem rada ustaliła, że za niepełny rok kalendarzowy opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim, co oznacza iż rada zastąpiła ustawowe pojęcie „rok” pojęciem „rok kalendarzowy”, dokonując dodatkowo wykładni pojęcia ustawowego poprzez zawężenie jego znaczenia. W opinii organu nadzoru użyty przez ustawodawcę wyraz „rok” to nie tylko rok kalendarzowy (czyli okres od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku), ale także okres kolejnych 12 miesięcy liczonych od dowolnego momentu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w uzasadnieniu do wyroku z dnia 12 stycznia 2011 r. (sygn. akt II SA/Go 793/10) stwierdził, że przepis art. 40 ust. 8 odnosi się do sposobu obliczania opłat za zajmowanie pasa drogowego za każdy rok zajęcia pasa, który nie musi być tożsamy z rokiem kalendarzowym. Mając na względzie powyższe uznać należy, że postanowienia § 3 ust. 3 uchwały (w brzmieniu nadanym w § 1 uchwały nr XLVII/309/2018 z 28 maja 2018 r.) zostały wydane z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych.

Ponadto wskazać należy, iż w § 3 ust. 1 uchwały (w brzmieniu nadanym w § 1 uchwały nr XLVII/309/2018 z 28 maja 2018 r.) rada ustaliła, iż wysokość opłaty rocznej za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego za 1 m² powierzchni pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy tych urządzeń wynosi 10,00 zł, z tym że na obiektach mostowych – 200,00 zł, z zastrzeżeniem ust. 2. Tymczasem jednak rada stosownie do art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych zobowiązana była do ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego, a nie opłaty. Podnieść należy, iż opłatę określa się na dalszym etapie w oparciu o ustalone przez radę wysokości stawek i zgodnie z zasadami, o których mowa odpowiednio w art. 40 ust. 4-6 ustawy o drogach publicznych. Mając na względzie redakcję § 3 ust. 2 (w brzmieniu nadanym w § 1 uchwały nr XLVII/309/2018 z 28 maja 2018 r.), gdzie jest mowa o ustaleniu stawki opłaty rocznej, wskazać należy iż stwierdzone uchybienie nie jest traktowane jako istotne naruszenie prawa. W tym też zakresie organ nadzoru, mając na względzie treść art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, ogranicza się do wskazania, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa.

Dodatkowo także organ nadzoru zwraca uwagę, iż uchwała nr XLVII/309/2018 z 28 maja 2018 r. przedłożona Wojewodzie Wielkopolskiemu do oceny (6 czerwca 2018 r. wpływ do Wielkopolskiego

Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu) - w myśl art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (poz. 4722) z innym numerem (XLII/309/2018).

Wobec tego orzeczono jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann