



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 kwietnia 2020 r.

Poz. 3155

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE KN-I.4131.1.202.2020.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 kwietnia 2020r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

orzekam

nieważność § 2 pkt 1 oraz § 6 uchwały nr XXVI/110/20 Rady Gminy Orchowo z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajmowanie pasa drogowego dróg gminnych dla których zarządcą jest Gmina Orchowo na cele niewiązane z potrzebami zarządzania lub potrzebami ruchu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 lutego 2020 r. Rada Gminy Orchowo podjęła uchwałę nr XXVI/110/20 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajmowanie pasa drogowego dróg gminnych dla których zarządcą jest Gmina Orchowo na cele niewiązane z potrzebami zarządzania lub potrzebami ruchu, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.), art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 3 marca 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.), zwanej dalej "ustawą". Zgodnie z tym przepisem 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. W dalszej treści omawianego przepisu ustawodawca określa maksymalną wysokość stawek przyjmując, że stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6 (tj. dotyczącej zajęcia pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym, zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 oraz umieszczenia 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. opłata za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego), nie może przekroczyć 200 zł. Ponadto ustawodawca zastrzega, że w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6, nie mogą przekroczyć 0,20 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 20 zł.

Podkreślić 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. Nr 78, 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 (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11, CBOSA). Z zasadą tą koresponduje reguła wynikająca z § 115 w związku 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), zgodnie z którą w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Uchwalając akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej, nie może domniemywać swej kompetencji, dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 2 uchwały rada ustaliła stawki opłat dziennych za zajęcie 1m² pasa drogowego w celu umieszczenia w jego granicach obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam. W pkt 1 powołanego przepisu ustalono przedmiotowe stawki dla obiektów handlowych lub usługowych, przyjmując, że wynoszą one: "a) poza terenem zabudowanym – 1,00 zł, b) w terenie zabudowanym – 1,50 zł;".

W ocenie organu nadzoru regulacja § 2 pkt 1 uchwały została wydana z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 8 w związku z ust. 9 ustawy, co narusza porządek prawny w stopniu istotnym.

Zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę. Kompetencję do ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego przyznaje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego cytowany na wstępie przepis art. 40 ust. 8 ustawy. W przepisie tym zastrzeżone zostały górne granice stawek opłat, wiążące prawodawcę miejscowego przy podejmowaniu uchwał w omawianym przedmiocie. Ponadto organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując obowiązek uchwałodawczy wynikający z art. 40 ust. 8 ustawy, winien działać w zgodzie z art. 40 ust. 9 ustawy, który stanowi, że przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 8, uwzględnia się: 1) kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty; 2) rodzaj elementu zajętego pasa drogowego; 3) procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni; 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego; 5) rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym.

Z przywołanej normy (art. 40 ust. 9 ustawy) wynika, że kryteria, które winny zostać uwzględnione przez organ stanowiący przy podejmowaniu uchwały w przedmiocie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, zostały wymienione w sposób wyczerpujący. Zróżnicowanie wysokości tych stawek jest zatem możliwe, ale wyłącznie przy zastosowaniu kryteriów zawartych w cytowanym przepisie. Wykładnia językowa art. 40 ust. 9 ustawy jednoznacznie wskazuje, że organ uchwałodawczy rady gminy w ramach działań, o których mowa w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nie może przekroczyć granicy ustawowego upoważnienia do ustalania stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego poprzez poszerzanie katalogu przesłanek wskazanych w tym przepisie (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 sierpnia 2018 r., sygn. akt III SA/Po 398/18, CBOSA).

W ocenie organu nadzoru z treści przywołanego przepisu nie wynika możliwość zastosowania kryterium sposobu zagospodarowania danego obszaru (zabudowany, niezabudowany). W konsekwencji uznać należy, iż uzależnienie wysokości stawki opłaty za umieszczenie w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego od sposobu zagospodarowania danego terenu - obszaru zabudowanego lub niezabudowanego (§ 2 pkt 1 uchwały), stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 8 w związku z ust. 9 ustawy.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, w którym wskazuje się, iż ustalenie kryterium obszaru zabudowanego i niezabudowanego przy ustalaniu stawek opłat za zajęcie pasa drogowego jest istotnym naruszeniem prawa, bowiem użycie tych kryteriów wykracza poza granice władztwa prawodawczego gminy (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 czerwca 2018 r., sygn. akt III SA/Po 273/18, CBOSA).

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis § 6 uchwały, w myśl którego "przez dzień zajęcia pasa drogowego rozumie się również zajęcie pasa drogowego trwającego krócej niż 24 godz.". Przytoczona regulacja również nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego radzie gminy w art. 40 ust. 8 ustawy, a poza tym wkracza w materię uregulowaną ustawowo. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 4 ustawy opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 1 i 4, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1m² pasa drogowego i liczby dni zajmowania pasa drogowego, przy czym zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień.

Z przywołanej na wstępie 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 powołanym wcześniej wyroku z dnia 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2058/11) wskazując iż: "powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę raz jeszcze 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".

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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.

Z up. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Aneta Niestrawska
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Orchowo

Wójt Gminy Orchowo