



Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/277/09 Rada Gminy Olsztyn z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, w częściach określonych w:

- § 2 ust. 2, jako niezgodnej z art. 40 ust. 8, w związku z art. 4 pkt. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”,
- § 2 ust. 5, jako niezgodnej z art. 40 ust. 4 ustawy
- § 2 ust. 6, jako niezgodnej z art. 40 ust. 10 ustawy,
- § 3 ust. 3, jako niezgodnej z art. 40 ust. 5 ustawy,
- § 5, jako niezgodnej z art. 40 ust. 5 ustawy,

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 grudnia 2009 r. Rada Gminy Olsztyn podjęła uchwałę w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych.

Podstawą podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 40 ust. 8 ustawy, 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.

Podjęta na tej podstawie uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego. Z normatywnego charakteru tego aktu wynika konieczność formułowania jego postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

Zasada ta oznacza, że w treści uchwały nie mogą znaleźć się regulacje nie znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową. Pogląd taki został wyrażony w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986 r. zgodnie z którym upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni, domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze np. wykładni celowościowej nie może zasadniczo wchodzić w rachubę (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1986/1/1). W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Rada obowiązana jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawęzić i przekraczać.

W ocenie organu nadzoru za takie działanie należy uznać, zawarcie w § 2 ust. 2 postanowienia, zgodnie z którym stawki określone w ust. 1 pkt. 1 stosuje się także do placów, zatok postojowych i autobusowych, ścieżek rowerowych i ciągów pieszych. Art. 40 ust. 8 ustawy upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Pojęcie pasa drogowego natomiast zdefiniowane zostało przez ustawodawcę w art. 4 pkt. 1 ustawy, gdzie stanowi się, że pasem drogowym jest wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że rada nie była uprawniona do rozciągania postanowień uchwały na inne miejsca niż pas drogowy, o którym mowa w art. 4 pkt 1 ustawy.

Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm nie pozwala na to, by stanowiły one powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny bowiem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Za taką niedopuszczalną modyfikację należy uznać postanowienia uchwały zawarte w:

- § 2 ust. 5, gdzie stanowi się, że zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowany jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień. Kwestia ta uregulowana została już bowiem w art. 40 ust. 4 ustawy.
- § 2 ust. 6, zgodnie z którym zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m² lub powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego, reklamy oraz urządzenia mniejszej niż 1 m² jest traktowane jako zajęcie 1 m² pasa drogowego. Przepis o identycznej treści zawarty został już w art. 40 ust. 10 ustawy.
- § 3 ust. 3, stosownie do którego za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznych stawek opłat obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym. Przepisem tym dokonano modyfikacji fragmentu przepisu art. 40 ust. 5 ustawy, w którym ustawodawca postanowił, że: „...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”
- § 5, gdzie postanowiono, że termin w którym należy uiścić opłaty ustalone niniejszą uchwałą, określony zostanie każdorazowo w decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego. Tymczasem zgodnie z art. 40 ust. 13 ustawy termin uiszczenia opłaty, o której mowa w ust. 3, oraz kary, o której mowa w ust. 12, wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca ich wysokość stała się ostateczna, z zastrzeżeniem ust. 13a.

Z uwagi na wymienione nieprawidłowości stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części określonej na wstępie jest uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA ŚLĄSKI

Zygmunt Łukaszczyk