



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 listopada 2015 r.

Poz. 5670

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.380.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2015r. poz. 1445)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/100/2015 Rady Powiatu w Myszkowie z dnia 25 września 2015r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, w części określonej w:

- § 1 ust. 3 uchwały w zakresie słów: „i tablic informujących o jednostkach samorządu terytorialnego lub promujących jednostki samorządu terytorialnego (np. plany, mapy, tablice, plansze, witacze) oraz § 4 ust. 2 pkt 2 - jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst. jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.),

- § 3 ust. 2 i 3 - jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 25 września 2015r. Rada Powiatu w Myszkowie ustaliła wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

Przepisem upoważniającym do podjęcia uchwały jest 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 (to jest za zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym, umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam, a także zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności, w celach innych niż wymienione w pkt 1-3), nie mogą przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5 (to jest za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego), nie może przekroczyć 200 zł.

Ustawodawca upoważniając Radę do podjęcia przedmiotowej uchwały w art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych określił kryteria, które powinny zostać uwzględnione przez organ stanowiący przy podejmowaniu uchwały. Zgodnie z tą regulacją, przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 7 i 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.

W ocenie organu nadzoru przepis art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych zawiera zamknięty katalog kryteriów, wg których możliwe jest zróżnicowanie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Niedopuszczalne jest zatem uzależnienie w uchwale rady powiatu stawki opłaty od innych, pozaustawowych czynników. Tymczasem w § 4 ust. 2 uchwały Rada zróżnicowała stawki za zajęcie pasa drogowego w zależności od kryteriów nieprzewidzianych w ustawie. W § 4 ust. 2 ustawy Rada Powiatu w Myszkowie ustaliła wysokość stawki opłaty za umieszczenie w pasie drogowym reklamy. Stawka ta – zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 1 uchwały – wynosi 2,00 zł za 1m² powierzchni reklamy oraz 0,01 zł za 1m² powierzchni tablic informujących o jednostkach samorządu terytorialnego lub promujących jednostki samorządu terytorialnego (np. plany, mapy, tablice, plansze, witacze) oraz pomniki i obeliski (§ 4 ust. 2 pkt 2 uchwały). Rada ustaliła zatem niższe stawki opłat za umieszczenie w pasie drogowym tablic informujących o jednostkach samorządu terytorialnego lub promujących jednostki samorządu terytorialnego (np. plany, mapy, tablice, plansze, witacze) oraz pomniki i obeliski, co nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa.

Przywołany wyżej przepis art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych wprowadza możliwość zróżnicowania wysokości stawek, jednak wyłącznie przy zastosowaniu kryteriów w nim zawartych. Trzeba zatem stwierdzić, iż w świetle obowiązujących w tym zakresie przepisów, nie istnieje możliwość wprowadzenia zróżnicowania wysokości stawek opłat w zależności od treści reklamy. Kryterium takie nie może zostać uznane za żadne z dopuszczonych do zastosowania przez ustawodawcę. Oczywiście jest, że wprowadzone kryterium nie odwołuje się do kategorii drogi, której pas drogowy zostaje zajęty. Nie budzi żadnych wątpliwości organu nadzoru, że w kwestionowanym przepisie nie zastosowano także kryterium procentowej wielkości zajmowanej szerokości jezdni, ani też rodzaju urządzenia lub obiektu budowlanego, umieszczonego w pasie drogowym. Nie może być mowy także o uznaniu przyjętego w uchwale zróżnicowania za zastosowanie kryterium rodzaju elementu zajętego pasa drogowego, bowiem chodzi tu o wskazanie zajętej części pasa drogowego przy uwzględnieniu definicji pasa drogowego, zawartej w art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Jeśli zaś chodzi o rodzaj zajęcia pasa drogowego w tym konkretnym przypadku regulacja uchwały dotyczy stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu określonym w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy, czyli umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam. Rodzajem zajęcia jest tu więc umieszczenie w pasie drogowym reklamy, a nie reklamy o konkretnej treści. W wyroku z dnia 21 stycznia 2011r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, że: „rada ustalając stawki opłat z uwagi na treść art. 40 ust. 9 u.d.p. nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników niż te, które zostały wymienione w tym przepisie. Zróżnicowanie wysokości stawek może nastąpić zatem wyłącznie w oparciu o kryteria wymienione w art. 40 ust. 9 ustawy, które w pewnym uproszczeniu można nazwać przedmiotowymi (...) (sygn. akt III SA/Wr 818/10, por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 czerwca 2014r. sygn. akt II SA/Gl 214/14, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Przedmiotowa uchwała określająca w § 4 ust. 2 stawkę opłaty za umieszczenie w pasie drogowym tablic informujących o jednostkach samorządu terytorialnego lub promujących jednostki samorządu terytorialnego w postaci planów, tablic, plansz itp. – różnicuje te stawki w zależności od treści reklamy (tablice informacyjnej), a zatem w zależności od kryterium nie ujętego w art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych, czym bezspornie przekracza umocowanie ustawowe. Z tego też względu konieczne jest również stwierdzenie nieważności § 1 ust. 3 uchwały w zakresie słów: „i tablic informujących o jednostkach samorządu terytorialnego lub promujących jednostki samorządu terytorialnego (np. plany, mapy, tablice, plansze, witacze)“.

Przepis art. 40 ust. 8 ustawy, będący podstawą prawną podjęcia kwestionowanej uchwały, upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia wyłącznie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Nie upoważnia natomiast do ustalenia sposobu obliczania tej opłaty. Należy bowiem podkreślić, iż sposób obliczania opłaty został wyczerpująco określony w art. 40 ust. 4, 5 i 6 ustawy.

Tymczasem, w § 3 ust. 2 i 3 uchwały Rada Powiatu w Myszkowie ustaliła sposób obliczania opłaty za zajęcie pasa drogowego. W § 3 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że: „roczne stawki opłat w wysokości określonej w ust. 1 obejmują pełny rok kalendarzowy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym”. Z kolei w § 3 ust. 3 Rada wskazała, że „za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznych stawek opłat naliczana jest proporcjonalnie do liczby miesięcy/wliczając miesiące niepełne/ umieszczenia urządzenia w pasie drogowym”.

Wprowadzając powyższe zapisy do przedmiotowej uchwały Rada przekroczyła swoje ustawowe kompetencje, ponieważ wyżej powołany art. 40 ust. 8 ustawy upoważnia organ stanowiący powiatu wyłącznie do ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

Ponadto wprowadzając powyższe zapisy do przedmiotowej uchwały Rada dokonała niedopuszczalnej modyfikacji art. 40 ust. 5 ustawy. Zgodnie z powołanym przepisem opłatę za zajęcie pasa drogowego w tym właśnie celu, 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. Należy przy tym zaznaczyć, iż w § 3 ust. 2 i 3 uchwały Rada Powiatu zastąpiła ustawowe pojęcie „rok” pojęciem „rok kalendarzowy”, dokonując tym samym wykładni pojęcia ustawowego poprzez zawężenie jego znaczenia. Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, 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. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 12 stycznia 2011r. (sygn. akt II SA/Go 793/10, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*) przepis art. 40 ust. 8 ustawy odnosi się do sposobu obliczania opłat za zajmowanie pasa drogowego za każdy rok zajęcia pasa, który nie musi być tożsamy z rokiem kalendarzowym. Nadto Rada przyjęła, iż opłata obliczana jest „proporcjonalnie do liczby miesięcy” umieszczenia urządzenia w pasie drogowym, a nie jak stanowi art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych: „proporcjonalnie do liczby dni”.

Przepisy prawa miejscowego stanowionego przez powiat nie mogą zawierać powtórzeń przepisów ustawowych, nie mogą też ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji (por. wyrok NSA z 20.08.1996 r., SA/Wr 2761/95). Zasada ta stanowi element demokratycznego państwa prawnego i jest związana z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP. Uchwała rady powiatu nie może zatem regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i co stanowi przepis prawa powszechnie obowiązujący. Regulowanie przez powiat jeszcze raz tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa narusza porządek prawny w stopniu istotnym. Należy bowiem w takiej sytuacji liczyć się z tym, że powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Porządek prawny narusza także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu. Modyfikacja taka jest dopuszczalna tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Takiego upoważnienia w tym zakresie jednak brak. Przedmiotowa uchwała stanowi prawo miejscowe, które powinno zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm zawartych w innych przepisach. Takie "powtarzanie" przepisów za innymi aktami prawnymi, wyższego rzędu, pozbawia w istocie akt charakteru normatywnego, czyni go niejasnym, nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla jakiej jest stanowiony (wyrok NSA z 08.11.2012r. II OSK 2012/12, wyrok NSA z 14.12.20011 r. II OSK 2058/11, wyrok WSA w Poznaniu z 23.10.2014 r. IV SA/Po 145/14, publ. *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). W tym miejscu odnieść należy się do przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zakazy powtarzania i modyfikowania przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego oraz zasada zawierania w ich treści wyłącznie przepisów regulujących sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym wyrażone zostały w przepisach § 115 § 116 i § 118 załącznika do rozporządzenia, które na mocy § 143 ZTP mają zastosowanie również do aktów prawa miejscowego.

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż Uchwała Nr XII/100/2015 Rady Powiatu w Myszkowie z dnia 25 września 2015r. została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie uzasadnianym koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Otrzymują:

- 1) Rada Powiatu w Myszkowie
- 2) a/a.