



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr V/29/11 Rady Gminy Sulików z dnia 28 lutego 2011 r.
w sprawie ustalenia stawki opłat za zajęcia pasa drogowego.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr V/29/11 Rady Gminy Sulików z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie ustalenia stawki opłat za zajęcia pasa drogowego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lutego 2011 r. Rada Gminy Sulików podjęła m.in. uchwałę nr V/29/11 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 7 kwietnia 2011 r.

W toku badania legalności uchwały nr V/29/11 Organ Nadzoru stwierdził, że uchwała ta narusza art. 40 ust. 8 i 9 w związku z art. 40 ust. 2 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r., nr 19, poz. 115 z późn. zm.) w związku z art. 7 i 94 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Uchwałą nr V/29/11 Rada Gminy Sulików ustaliła wysokość stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych.

Według § 2 uchwały nr V/29/11: "Ustala się następujące wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego: 1. Stawka opłaty za 1 dzień zajmowania 1m² pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym wynosi: przy całkowitym zamknięciu ruchu drogowego-3,00 zł (jezdnia), 1,00 zł (chodnik, zatoka, pobocze, parking), 0,20 zł (zielen i pozostałe elementy pasa drogowego); przy utrzymaniu ruchu kołowego: 2,00 zł (jezdnia), 0,80 zł (chodnik, zatoka, pobocze, parking), 0,50 zł (zielen i pozostałe elementy pasa drogowego). W przypadku zajęć w celu przeprowadzenia robót inwestycyjno-remontowych, których inwestorem jest zarządca dróg gminnych opłaty za zajęcie pasa drogowego nie obowiązują."

W § 2 ust. 4 Rada postanowiła: "Dla reklam umieszczonych na nośniku lampy oświetlenia ulicznego, wiacie lub innym elemencie infrastruktury występującej w pasie drogowym stawka opłaty za jeden dzień zajmowania pasa drogowego przez 1 m² powierzchni reklamy wynosi 0,50 zł."

Z kolei § 2 ust. 6 zawiera następujące postanowienia: "Za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego zarządca pobiera opłatę za 1 m² powierzchni pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy urządzenia: a) w pasie drogowym poza terenem zabudowanym-10,00 zł, b) w pasie drogowym w terenie zabudowanym-18,00 zł, c) na obiekcie mostowym-165,00 zł."

Zgodnie z art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych: "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, nie mogą przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 200 zł." Zezwolenie na zajęcie pasa drogowego, w świetle art. 40 ust. 2 tej ustawy dotyczy: 1) prowadzenia robót w pasie drogowym; 2) umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego; 3)

umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam; 4) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3. Za zajęcie pasa drogowego w celach wyżej wymienionych, zgodnie z art. 40 ust. 3 przedmiotowej ustawy, pobierana jest opłata.

Należy zwrócić uwagę, że podstawę do różnicowania opłat związanych z zajęciem pasa drogowego zawiera art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym: "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.". Przepis ten wprowadza możliwość zróżnicowania wysokości stawek, jednak w zależności od kryteriów w nim zawartych. Enumeratywne wyliczenie tych czynników oznacza, że rada, ustalając stawki opłat, nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników niż te, które zostały wymienione w tym przepisie. Żaden z czynników wymienionych w ustawie nie obejmuje kategorii podmiotu zajmującego pas drogowy, wpływu zajęcia pasa drogowego na ruch drogowy, rodzaju nośnika, na którym umieszczona jest reklama czy terenu, na którym położony jest pas drogowy podlegający zajęciu na podstawie stosownego zezwolenia. Kwestia ta niejednokrotnie była przedmiotem orzecznictwa sądowego, które potwierdza przedstawione wyżej stanowisko (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2008 r. sygn. akt II GSK 151/2008, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 lutego 2008 r. sygn. akt VI SA/Wa 1824/2007, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 marca 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 88/2005 oraz z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 465/2004). Katalog kryteriów, określony w art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych, według których mogą być różnicowane stawki opłat za zajęcie pasa drogowego jest zamknięty. Ustawa nie daje uprawnień do wprowadzenia innych kryteriów różnicowania stawek (uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 18 marca 2009 r., nr 64/K/09; podobnie uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 6 lipca 2005 r., nr XIV/37/S/2005).

Norma kompetencyjna z art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych przyznaje radzie gminy uprawnienie do ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego w stosunku do dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego. Tym samym ustawodawca przekazał organowi stanowiącemu ściśle określoną kompetencję do stanowienia o wysokości opłaty. Brak jest natomiast, zdaniem Organu Nadzoru, upoważnienia, na podstawie którego rada gminy mogłaby uchwalić zwolnienie z opłat za zajęcie pasa drogowego, stanowiąc iż przedmiotowe opłaty nie dotyczą określonej kategorii podmiotów. Taki jest bowiem, zdaniem Organu Nadzoru, cel i sens normy wyrażonej w § 2 ust. 1 zdanie drugie uchwały nr V/29/11. Rada Gminy otrzymała od ustawodawcy szczegółowo określoną kompetencję, na podstawie której powinna była ustanowić normy prawne rangi prawa miejscowego.

Regulacja § 2 ust. 1 zdanie drugie uchwały nr V/29/11 nie może zostać uznana za ustalenie wysokości stawek opłaty, dotyczy bowiem zwolnienia od jej uiszczenia, a więc stoi w sprzeczności z treścią przepisu kompetencyjnego. Rada Gminy Sulików wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia. Tego typu działanie, jak również wprowadzenie innych niż określone w art. 40 ust. 9 przedmiotowej ustawy przesłanek różnicowania opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego narusza zasadę legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji, w oparciu o który organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Stwierdzone naruszenie musi zostać uznane za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności określonej regulacji, mając bowiem na względzie brzmienie art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych, nie sposób uznać za dopuszczalne różnicowanie sytuacji zobowiązanych do uiszczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego w zależności od przesłanek niewymienionych przez ustawodawcę, który nie przewidział w normie kompetencyjnej dodatkowego upoważnienia do rozszerzenia ich zamkniętego katalogu (poprzez np. zwrot "w szczególności").

Należy pamiętać, iż w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje

prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).” Podobnie stwierdza postanowienie Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. WK 22/2004 (OSNKW 2005/3 poz. 29): „Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.”

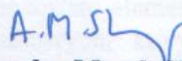
Z uwagi, na fakt iż Organ Nadzoru stwierdza nieważność m.in. § 2 ust. 1 (stanowiącego o stawkach opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym) oraz § 6 (stanowiącego o stawkach opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego) uchwały nr V/29/11, należy stwierdzić, iż uchwała ta nie realizuje w pełni kompetencji przekazanej radzie gminy w art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych. Nie zawiera ona bowiem stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w celach, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1 i 2 przedmiotowej ustawy. Brak obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie przepisów ustawy, a tym samym istotne naruszenie przepisów prawa przemawiające za stwierdzeniem nieważności uchwały nr V/29/11 w całości. Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko Organu Nadzoru potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (do 2003.12.31) z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

W związku z powyższym postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski



Aleksander Marek Skorupa