



Poznań, 22 czerwca 2018 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.277.2018.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 § 2 ust. 2 oraz § 3 ust. 2, 3 i 4 uchwały nr 405/XXXIX/18 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 09 maja 2018 roku w sprawie ustalenia wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych Gminy Ślesin oraz za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej, obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji 9 maja 2018 r. Rada Miejska Gminy Ślesin podjęła uchwałę nr 405/XXXIX/18 w sprawie ustalenia wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych Gminy Ślesin oraz za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej, obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam (dalej zwaną „uchwałą”).

Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 6 i pkt 6a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) i art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 poz. 2222 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 28 maja 2018 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 2017 poz. 2222 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.

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 (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat 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 wnioski o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanym 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. 2 ustawy w szczególności nie uprawnia rady gminy do regulowania w przedmiotowej 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 w postanowieniach art. 40 ustawy, nie upoważniając organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ponownej regulacji tychże kwestii w przedmiotowej uchwale.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że zawarte w niej przepisy § 2 ust. 2 oraz § 3 ust. 2, 3 i 4, zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa.

W § 2 ust. 1 uchwały Rada Miejska Gminy Ślesin ustaliła stawki opłat „za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego dróg gminnych, o którym mowa w § 1 i 4” (organ nadzoru wskazuje w tym miejscu na nieprawidłowe odesłanie do „§ 1 i 4” zamiast do „§ 1 pkt 1 i 4”). W ust. 2 tego przepisu przyjęto, że „zajęcie pasa drogowego na okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jako zajęcie pasa drogowego przez jeden dzień”.

W ocenie organu nadzoru przepis § 2 ust. 2 uchwały 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. 4 ustawy.

Zarzut naruszenia granic kompetencji przyznanej organowi mocą art. 40 ust. 8 ustawy i jednocześnie bezprawnego wkroczenia w materię uregulowaną ustawowo postawić należy Radzie Miejskiej Gminy Ślesin także w odniesieniu do postanowienia § 3 ust. 2 uchwały. W przepisie tym rada przyjęła, że „opłata roczna za umieszczenie w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim urządzenia o powierzchni rzutu poziomego mniejszej niż 1 m² wynosi jak za 1 m²”. Również i w tym przypadku rada zajęła się kwestią sposobu obliczania opłaty za zajęcie pasa drogowego, co, jak wcześniej wyjaśniono, nie mieści się w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 8 ustawy. Ponadto omawiana materia

uregulowana została przez samego ustawodawcę - zgodnie z brzmieniem art. 40 ust. 10 ustawy zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m² lub powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego lub urządzenia mniejszej niż 1 m² jest traktowane jak zajęcie 1 m² pasa drogowego.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzą ponadto przepisy § 3 ust. 3 i 4 uchwały.

Wyjaśnić należy, że w § 3 ust. 1 uchwały rada ustaliła wysokość rocznych stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt. 2 uchwały (tj. za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dotyczące umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam). Stawki te zostały określone jako „roczne stawki opłat za 1m² powierzchni pasa drogowego drogi gminnej zajętego przez rzut poziomy umieszczonego urządzenia”, przy czym w dalszych przepisach § 3 uchwały rada sprecyzowała, że: „roczne stawki opłat w wysokości określonej w ust. 1 obejmują pełny rok kalendarzowy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim” (ust. 3) oraz że: „za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznych stawek opłat obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim” (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska Gminy Ślesin, wprowadzając zapisy § 3 ust. 3 i 4 uchwały, dokonała niedopuszczalnej modyfikacji art. 40 ust. 5 ustawy. Przepis ten stanowi, że 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 wynika, że stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego pobierane są za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym. Tymczasem Rada Miejska Gminy Ślesin w kwestionowanych zapisach uchwały zastąpiła ustawowe pojęcie „rok” pojęciem „rok kalendarzowy”, dokonując tym samym 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.

Ponadto ustawodawca w art. 40 ust. 5 ustawy za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok wprowadził zasadę proporcjonalnego obliczania opłaty, natomiast rada w kwestionowanym zapisie § 3 ust. 4 uchwały zasadę tę przyjęła w stosunku do stawki tejże opłaty.

Mając na względzie powyższe uznać należy, że postanowienia § 3 ust. 3 i 4 uchwały zostały wydane z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 5 ustawy.

Odnotować wreszcie należy błędne powołanie jako podstawy prawnej uchwały przepisów art. 18 ust. 2 pkt 6 i pkt 6a ustawy o samorządzie gminnym, które stanowią, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy: uchwalanie programów gospodarczych (pkt 6) oraz przyjmowanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (pkt 6a). Tymczasem ocenianej uchwały nie sposób zakwalifikować ani jako programu gospodarczego, ani też jako programu rozwoju. Z uwagi

jednak na to, że w obecnie obowiązującym porządku prawnym istnieje przepis zawierający kompetencję do podjęcia ocenianej uchwały (tj. art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych), stwierdzone uchybienie nie stanowi istotnego naruszenia 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.

Wobec powyższego, należało orzec 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

Otrzymują:
Rada Miejska Gminy Ślesin
Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin