

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.47.2020.ASzc

z dnia 24 marca 2020 r.

Rada Gminy Nowa Sól

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

stwierdzam nieważność

§ 2 pkt 1 i pkt 2, § 3 pkt 1 lit. a, lit. b, pkt 2 lit. a, lit. b, § 4 pkt 1 uchwały Nr XVI/111/2020 Rady Gminy Nowa Sól z dnia 20 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych będących w zarządzie Wójta Gminy Nowa Sól na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

Uzasadnienie

Na sesji 20 lutego 2020 r. Rada Gminy Nowa Sól podjęła uchwałę Nr XVI/111/2020 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych będących w zarządzie Wójta Gminy Nowa Sól na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg (dalej uchwała).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 26 lutego 2020 r.

W wyniku przeprowadzenia analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała w zakwestionowanej części została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 40 ust. 8 i ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz.U.2020.470, dalej u.d.p.) – z uwagi na zróżnicowanie wysokości stawek opłat w oparciu o kryteria pozaustawowe.

Przepisem upoważniającym do podjęcia badanej uchwały jest art. 40 ust. 8 u.d.p., 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. 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, z tym 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.

Natomiast w myśl art. 40 ust. 9 u.d.p. przy ustalaniu stawek 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.

Organ nadzoru wskazuje, że art. 40 ust. 9 u.d.p. w sposób enumeratywny wylicza kryteria, którymi należy kierować się ustalając wysokość stawek opłaty za zajęcie 1m² pasa drogowego dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego. Enumeratywne wyliczenie tych kryteriów oznacza, że rada gminy, ustalając stawki opłat, nie może brać pod uwagę żadnych innych kryteriów niż te, które zostały wymienione w tym przepisie. Stanowisko organu nadzoru potwierdza liczne orzecznictwo sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 2 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 465/2004; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 lutego 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 1824/2007; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 sierpnia 2008 r., sygn. akt GSK 151/2008; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 26 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Go 233/2010; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 stycznia 2011 r., sygn. akt: III SA/Wr 818/10).

Tymczasem w § 2 pkt 1 i pkt 2 uchwały Rada Gminy Nowa Sól zróżnicowała wysokość stawek opłat za zajęcie 1m² pasa drogowego z uwagi na rodzaj elementu zajętego pasa drogowego oraz procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni (tj. kryteria, o których mowa w art. 40 ust. 9 pkt 2 i pkt 3 u.d.p.) oraz w zależności od rodzaju nawierzchni (tj. jezdni o nawierzchni twardej lub gruntowej – kryterium pozaustawowe)

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Nowa Sól różnicując wysokość stawek opłat z uwagi na charakter nawierzchni, tj. kryterium pozaustawowe, przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia, czym naruszyła w sposób istotny art. 40 ust. 8 i ust. 9 u.d.p.

Z kolei w § 3 pkt 1 lit. a, lit. b, pkt 2 lit. a, lit. b, § 4 pkt 1 uchwały Rada Gminy Nowa Sól zróżnicowała wysokość opłat za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam w zależności od tego, czy następuje to w lub poza obszarem zabudowanym.

Organ nadzoru wskazuje, że z przepisu art. 40 ust. 9 pkt 1 u.d.p. wynika uprawnienie rady do zróżnicowania stawek opłat z uwzględnieniem kategorii drogi, której pas drogowy zostaje zajęty. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.p., drogi publiczne zostały podzielone na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne, przy czym wszystkie ulice leżące w ciągu tych dróg należą do tej samej kategorii co te drogi (art. 2 ust. 2 u.d.p.). Konstrukcja przewidziana w art. 2 ust. 2 u.d.p. w żaden sposób nie nawiązuje do kwestii położenia drogi publicznej w obszarze zabudowanym lub poza tym obszarem, co oznacza, że rada gminy nie może uzależniać wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego od takiego rozróżnienia. Uprawnienie takie nie wynika także z innych kryteriów, zawartych w ww. art. 40 ust. 9 u.d.p. W konsekwencji należy przyjąć, że regulacje § 3 pkt 1 lit. a, lit. b, pkt 2 lit. a, lit. b, § 4 pkt 1 uchwały również zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 8 i ust. 9 u.d.p.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu - wyrażona w art. 7 Konstytucji - zgodnie z którą organy władzy publicznej, w tym również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie

i w granicach prawa. Należy podkreślić, że konstytucyjnie gwarantowana samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie uzasadnia odstępstw od zasady legalizmu w sferze przyznanych im kompetencji prawotwórczych. W każdym przypadku organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmując akt prawa miejscowego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, albowiem przekroczenie granic upoważnienia, bądź jego nieprawidłowa realizacja, stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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

Z up. Wojewody Lubuskiego

Paweł Witt

Wydział Nadzoru i Kontroli - Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli