

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.83.2015.IWit

z dnia 4 maja 2015 r.

Rada Powiatu Żarskiego

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr VI/38/2015 Rady Powiatu Żarskiego z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego oraz za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej i obiektów budowlanych nie związanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam w następującym w zakresie:

- § 2 ust.4,
- § 3 ust.2,
- § 4 ust. 3-6.

Uzasadnienie

W dniu 31 marca 2015 r. Rada Powiatu Żarskiego podjęła uchwałę w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego oraz za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej i obiektów budowlanych nie związanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 kwietnia 2015 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza że uchwała w ww. zakresie istotnie narusza prawo tj. art.40 ust. 8, 9 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (j.t. Dz.U. z 2013r. poz. 460 ze zm.) oraz § 115 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

Stosownie do zapisów 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.

Z brzmienia ww. przepisu wynika, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego posiada kompetencję wyłącznie w zakresie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego z uwzględnieniem przyjętych w przepisie zastrzeżeń co do jej górnej granicy wysokości. Tymczasem Rada Powiatu Żarskiego w § 2 ust.4, § 3 ust.2, § 4 ust. 5 ustaliła sposób obliczania opłaty za zajęcie pasa drogowego. Stanowiąc o powyższym Rada przekroczyła granice ww. upoważnienia ustawowego. Ponadto zauważyć należy, iż kwestie te reguluje art. 40 ust. 4 i 10 wskazanej ustawy. Kwestionowane zapisy uchwały naruszają również zasady techniki prawodawczej określone w § 143 w związku z § 115 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którymi w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym - upoważnieniu ustawowym. Naruszenie tej zasady nie wywołuje z mocy prawa żadnych ujemnych skutków, jednak uwzględnić należy, że zawiera ona ważne zalecenia dotyczące tworzenia aktów prawnych. Ustala standardy poprawnej legislacji, a tym samym standardy poprawnej interpretacji przepisów. Nie ulega bowiem wątpliwości, że istnieje ścisła zależność między zasadami redagowania a zasadami interpretowania tekstów prawnych, interpretacja polega wszak na ustalaniu tak czy inaczej rozumianej woli prawodawcy - wyrok SN z dnia 15 czerwca 2012r. sygn. akt II CSK 436/11, LEX nr 1232234.

Z tych samych co wyżej wskazane względów (przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego) należało zakwestionować także zapisy § 4 ust.6 uchwały, dotyczące możliwości przeprowadzenia przetargu nieograniczonego ustnego w przypadku wystąpienia więcej niż jednego wniosku o umieszczenie w tej samej części pasa drogowego stoisk, obiektów handlowych, innych obiektów, reklam, banerów i plakatów. Zaznaczyć należy, iż organ nadzoru nie neguje samej koncepcji przeprowadzenia przetargu w sytuacji opisanej w uchwale lecz brak delegacji dla organu stanowiącego j.s.t. do wprowadzania takich zapisów w drodze uchwały podejmowanej na podstawie art.40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych.

Następnie w ocenie organu nadzoru postanowienia § 4 ust. 3 i 4 uchwały naruszają art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych. Mocą ww. regulacji Rada przyjęła, iż: reklamy, banery, plakaty (związane z prowadzeniem

działalności gospodarczej, w tym również wyborcze) za 1m² powierzchni reklamy opłata wynosi 1,50zł (ust.3), natomiast reklamy, banery, plakaty, tablice informacyjne o charakterze niekomercyjnym za 1m² powierzchni reklamy opłata wynosi 0,10zł.

Zgodnie z treścią art.40 ust.9 ustawy 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.

Wskazany powyżej przepis zawiera zamknięty katalog kryteriów, wg których możliwe jest zróżnicowanie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Niedopuszczalne jest zatem uzależnienie w uchwale rady stawki opłaty od pozaustawowych czynników. Tymczasem w przedmiotowej sprawie Rada Powiatu Żarskiego ustaliła stawkę opłaty w oparciu o zupełnie inne kryteria aniżeli wynikające z art. 40 ust. 9 wskazanej ustawy. Kryterium to odnosi się bowiem do treści reklamy, banera, plakatu (o charakterze komercyjnym bądź niekomercyjnym), a przez to również do podmiotu, który dokonuje zajęcia reklamy, baneru, plakatu. Zauważyć należy, iż możliwość różnicowania stawek opłat na podstawie art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych nie jest kwestionowana w orzecznictwie (por. wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2008 r., sygn. akt II GKS 151/08, LEX nr 534818, wyrok z dnia 19 marca 2013 r. sygn. akt II SA/Op 605/12). Jednakże musi to być wyłącznie kryterium rodzaju urządzenia, które nie zawiera dodatkowych elementów dyskryminujących czy naruszających zasadę równości uczestników obrotu gospodarczego. Za nieuprawnione należałoby uznać przyjęcie zróżnicowanej wysokości stawek w odniesieniu do urządzeń tego samego rodzaju lub w zależności od podmiotu zarządzającego czy właściciela urządzeń tego samego rodzaju. Utrzymanie zróżnicowanych stawek według kryterium podmiotowego lub według przedmiotu prowadzonej działalności, wiązałoby się z dyskryminowaniem podmiotów w życiu gospodarczym w świetle ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej czy art. 32 Konstytucji RP (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 maja 2014 r. sygn. akt II GSK 437/13).

Mając na względzie powyższe, zasadnym było stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w ww. zakresie.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek