



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 27 kwietnia 2009 r.

NK.II.0911-7/273/09

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

- § 1 pkt 2 we fragmencie: „z wyłączeniem urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych” z powodu istotnego naruszenia art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 3 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm. – zwanej dalej ustawą),
- § 5 zdanie 2. z powodu istotnego naruszenia art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm. – zwanej dalej ustawą),

uchwały nr XXV/197/09 Rady Gminy Święta Katarzyna z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie ustalenia dla dróg gminnych wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego

Uzasadnienie

Rada Gminy Święta Katarzyna podjęła na sesji w dniu 26 marca 2009 r. uchwałę nr XXV/197/09 w sprawie ustalenia dla dróg gminnych wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 kwietnia 2009 r.

W toku badania legalności organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 1 pkt 2 we fragmencie: „z wyłączeniem urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych” z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 3 i ust. 2 pkt 2 ustawy,
- § 5 zdanie 2. przedmiotowej uchwały z przekroczeniem kompetencji z art. 40 ust. 8 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy, który stanowi, że: „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.”.

Przepisy ustawy o drogach publicznych upoważniają radę gminy do ustalenia wyłącznie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Podjęcie uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego bez wyraźnego umocowania w przepisach prawa każdorazowo musi być oceniane jako przekroczenie, a nawet brak kompetencji, co stanowi naruszenie wyrażonej w art. 7 Konstytucji zasady legalności. Potwierdza to postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. WK22/04 (OSNKW 2005/3/29): „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.”.

1.

W § 1 przedmiotowej uchwały czytamy: „Ustala się stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, których zarządcą jest gmina Święta Katarzyna, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg dotyczące:

- 1) prowadzenia robót w pasie drogowym,
- 2) umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego z wyłączeniem urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych,
- 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.”.

Jak stanowi art. 40 ust. 1 ustawy: „1. Zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, w drodze decyzji administracyjnej.”.

Na mocy art. 40 ust. 2.: „Zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, 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.”.
- Zgodnie zaś z art. 40 ust 3 ustawy: „Za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę.”.

Na mocy kwestionowanego § 1 pkt 2 uchwały Rada Gminy dokonała wyłączenia spod opłaty umieszczenia w pasie drogowym urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że ustawa wyraźnie precyzuje, w jakich okolicznościach pobiera się opłatę. Artykuł 40 ust. 2 pkt 2 w zw. z ust. 3 ustawy wskazuje, że opłatę pobiera się m.in. za umieszczanie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Przepisy ustawy nie dokonują zatem wyłączenia spod opłaty zajęcia pasa drogowego w celu umieszczenia urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych.

Po drugie wskazać należy, że umieszczenie w pasie drogowym urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych jest umieszczeniem w nim urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy. Potwierdza to wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 31 grudnia 2007 r. sygn. akt III SA/Lu 470/07 (LEX nr 351271): *„Umieszczenie sieci wodociągowej w pasie drogowym jest umieszczeniem w pasie drogowym urządzenia infrastruktury technicznej niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.”*. W uzasadnieniu do wyroku czytamy, że: *„Zdaniem sądu przy definiowaniu sformułowania ”urządzenie infrastruktury technicznej” należy posłużyć się przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) zajmującej się zasadami kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakresem i sposobami postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy (art. 1 ust. 1 tej ustawy). W art. 2 pkt 13 tej ustawy przy definiowaniu określenia ”uzbrojenie terenu” znajduje się odesłanie do urządzeń, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.), zgodnie z którym przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Z powyższego wynika, że sieć wodociągowa należy do urządzeń infrastruktury technicznej.”*.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że skoro umieszczenie w pasie drogowym urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych jest zajęciem pasa w celu określonym w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy, to za takie zajęcie należy pobrać opłatę, a Rada Gminy nie jest upoważniona do wyłączania czy zwalniania od tej opłaty.

2.

W § 5 badanej uchwały Rada Gminy zapisała: „Za zajęcie 1 m² powierzchni opasa drogowego w celach, o których mowa w § 1 pkt 4, ustala się następujące stawki opłat za każdy dzień zajęcia:

- 1) pasa drogowego w celu umieszczenia na nim obiektu handlowego lub usługowego (stragany, stoliki reklamowe, ogródki gastronomiczne itp.) – 0,25 zł/m²,
- 2) pasa drogowego w celu wyznaczenia miejsc parkingowych na prawach wyłączności (np. koperta) – 0,30 zł/m² dziennie powierzchni wyznaczonego miejsca postojowego.

Zapis w pkt 2 nie dotyczy pojazdów służb gminnych, ratowniczych i porządkowych oraz pojazdów osób niepełnosprawnych.”.

W ustępie 9 art. 40 ustawy o drogach publicznych wymieniono taksatywnie czynniki, które rada uwzględnia, jeśli ustala stawki opłat za zajęcie pasa drogowego: „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.”

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. Ustawodawca nie zezwala na różnicowanie stawek opłaty czy dokonywanie zwolnienia od opłaty w zależności od tego, jaki podmiot dokonuje zajęcia pasa drogowego, jak to uczyniono w § 5 zdanie 2. przedmiotowej uchwały.

Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 lutego 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 465/04 (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego 2007/4/24): *„(...) pod pojęciem*

"rodzaj zajęcia pasa drogowego" należy rozumieć rodzaje zajęć pasa drogowego wymienione w art. 40 ust. 2 cytowanej ustawy lub ich uszczegółowienie dokonane w samej uchwale (...) uszczegółowienie to nie może mieć charakteru podmiotowego, skoro ustawowe rodzaje zajęć mają charakter wyłącznie przedmiotowy."

W związku z powyższym zapis § 5 zdanie 2. uchwały uznać należy za podjęty z przekroczeniem kompetencji, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
RAFAŁ JURKOWLANIEC