



WOJEWODA LUBELSKI

Lublin, 2010-08-06

NK.II.0911/ 246 /10

Rozstrzygnięcie nadzorcze
stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIV/234/10 Rady Gminy Łuków z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg zaliczonych do kategorii dróg gminnych, których zarządcą jest Wójt Gminy Łuków, w części obejmującej § 2, § 3 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 oraz § 4 ust. 4 uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 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 XLIV/234/10 Rady Gminy Łuków z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg zaliczonych do kategorii dróg gminnych, których zarządcą jest Wójt Gminy Łuków, w części obejmującej § 2, § 3 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 oraz § 4 ust. 4 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIV/234/10 Rady Gminy Łuków została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 lipca 2010 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy ustaliła stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, dla których zarządcą jest Wójt Gminy Łuków, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dotyczące:

- 1) prowadzenia robót w pasie drogowym;
- 2) umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego;
- 3) umieszczenia w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami ruchu drogowego oraz reklam;
- 4) zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.

Zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały, za zajęcie 1 m² elementów pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 1 (prowadzenia robót w pasie drogowym), ustala się następujące stawki opłat za każdy dzień zajęcia:

- 1) chodników, poboczy, placów, ścieżek rowerowych, ciągów pieszych i pieszo – jezdnych – 2,00 zł;
- 2) jezdni do 50 % szerokości oraz zatoki – 4,00 zł;
- 3) powyżej 50 % szerokości do całkowitego zajęcia jezdni – 6,00 zł;
- 4) drogi o nawierzchni gruntowej:
 - a) do 50 % szerokości pasa drogowego – 2,00 zł
 - b) powyżej 50 % szerokości do całkowitego zajęcia jezdni – 4,00 zł
- 5) pozostałych elementów pasa drogowego nie wymienionych w pkt 1-4 – 6,00 zł.

Jak wynika z powyższego przepisu Rada Gminy zróżnicowała wysokość opłat za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego dróg gminnych m. in. ze względu na rodzaj nawierzchni pasa drogowego.

W ocenie organu nadzoru takie zróżnicowanie stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Rada podjęła uchwałę m. in. na podstawie art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.).

Przepis art. 40 ust. 8 ustawy, stanowiący normę kompetencyjną do podjęcia uchwały, wskazuje jednoznacznie zakres udzielonego upoważnienia. Obejmuje ono „ustalenie stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego”. Zróżnicowanie stawek opłaty może natomiast nastąpić tylko i wyłącznie ze względu na przesłanki przedstawione w art. 40 ust. 9 tej ustawy.

Artykuł 40 ust. 9 ustawy dopuszcza różnicowanie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego wyłącznie z uwzględnieniem: 1) kategorii drogi, której pas drogowy zostaje zajęty, 2) rodzaju elementu zajętego pasa drogowego, 3) procentowej wielkości zajmowanej szerokości jezdni, 4) rodzaju zajęcia pasa drogowego, 5) rodzaju urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym.

Przepis art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych nie przyznaje radzie gminy upoważnienia do różnicowania opłat ze względu na rodzaj nawierzchni drogi, przez który przebiega pas drogowy.

Powołany art. 40 ust. 9 w sposób enumeratywny wymienia czynniki, które powinny być uwzględnione przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy ustalaniu wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Enumeratywny katalog wyżej wskazanych czynników oznacza, że rada gminy ustalając stawki opłat nie może brać pod uwagę innych, niewymienionych w ww. przepisie, czynników.

Z przepisu art. 40 ust. 9 wynika uprawnienie rady do zróżnicowania stawek opłat z uwzględnieniem m. in. kategorii drogi, której pas drogowy zostaje zajęty.

Zgodnie z podziałem zawartym w art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, 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).

Konstrukcja przewidziana w art. 2 ust. 2 ww. ustawy w żaden sposób nie nawiązuje do kwestii rodzaju nawierzchni drogi publicznej, 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, zawartych w ww. art. 40 ust. 9 ustawy czynników.

Powyższe uwagi odnoszą się także do regulacji § 3 ust. 1 uchwały, w którym Rada Gminy zróżnicowała w zależności od rodzaju nawierzchni drogi stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

Wobec zakwestionowania § 3 ust. 1 uchwały konieczne jest wyeliminowanie w treści uchwały również zapisów ust. 2 tego paragrafu nawiązującego do stawek opłat określonych w ust. 1.

W § 3 ust. 5 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż roczne stawki opłat w wysokości określonej w ust. 1, 2, 3 i 4 tego przepisu obejmują pełny rok kalendarzowy. Za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznych stawek obliczana jest proporcjonalnie do liczby miesięcy (wliczając miesiące niepełne) umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na obiekcie inżynierskim.

Stosownie do treści art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, 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.

Jak stanowi art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Cytowane przepisy, wraz z art. 88 - 93 Konstytucji, stanowią normatywne określenie źródeł prawa. Źródła te nie mają jednakowej mocy prawnej tworząc swoistą hierarchię. W ramach tej hierarchii ustawa ma pierwszeństwo przed aktami normatywnymi stanowionymi przez organy samorządu terytorialnego zaś materia uregulowana w samej ustawie nie może być regulowana w akcie prawa miejscowego. Inaczej mówiąc niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach organów gminy uregulowań ustawowych. Powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa. Tym bardziej jako istotne naruszenie prawa należy traktować nieprecyzyjne lub częściowe powtórzenie regulacji ustawowej.

Ustalenie w uchwale, że za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznej stawki opłaty naliczana jest proporcjonalnie do liczby miesięcy umieszczenia w pasie drogowym jest niezgodne z powołanym wyżej przepisem art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych i prowadzi do naliczania tych opłat w sposób niezgodny z ustawą (w przypadku zajęcia pasa drogowego przez okres krótszy niż rok opłata naliczana byłaby za miesiąc, zamiast za jeden dzień).

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, błędne jest ustalenie w zakwestionowanym zapisie, iż roczne stawki opłat ustalone w uchwale obejmują pełny rok kalendarzowy.

Zgodnie z art. 40 ust. 5 ustawy, rada ustala opłatę roczną za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym, który nie musi być tożsamy z rokiem kalendarzowym.

Rada Gminy nie może wprowadzać innego, niż określony w ustawie, sposobu pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego, gdyż nie ma ku temu podstaw prawnych.

Takie działanie organu gminy jest niedopuszczalne i stanowi istotne naruszenie prawa.

Rada Gminy nie była również uprawniona do zamieszczenia w uchwale zapisu § 2 ust. 2, w którym postanowiła, iż zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień, skoro tę regulację unormował już ustawodawca w art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych.

W § 4 ust. 1 uchwały Rada Gminy ustaliła stawki opłat za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego dróg gminnych, o którym mowa w § 1 pkt 3 uchwały (umieszczenie w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami ruchu drogowego oraz reklam).

W ust. 4 ww. przepisu Rada ustaliła zerową stawkę za umieszczenie w pasie drogowym reklamy (tablicy informacyjnej) zawierającej informację o gminie, powiecie lub województwie w postaci planów, tablic, plansz itp. oraz tablic pamiątkowych.

W ocenie organu nadzoru przyjęta w § 4 ust. 4 regulacja w sposób istotny narusza delegację określoną w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych.

Przepis art. 40 ust. 8 obejmuje upoważnienie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego. W zakresie udzielonego upoważnienia nie mieści się niewątpliwie wprowadzenie zwolnienia od opłaty, skoro jak wynika z art. 40 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, jej pobieranie jest obligatoryjne.

Organ stanowiący upoważniony jest zatem do określania wysokości stawek, z uwzględnieniem możliwości różnicowania ich wysokości na podstawie art. 40 ust. 2 i 9 oraz maksymalnej wysokości stawek wskazanych w ust. 8 ustawy.

Sformułowanie w art. 40 ust. 3 ustawy o drogach publicznych: "za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę" wskazuje, że to zajęcie jest związane z obowiązkiem odpłatności, czyli z wymiernym wydatkiem finansowym, którego wysokość, stosownie do art. 40 ust. 11 ustawy, ustala w drodze decyzji właściwy zarządca drogi przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Pobieranie opłaty jest obligatoryjne. To prowadzi do wniosku, że ustalenie wysokości stawki opłaty na poziomie 0 zł jest równoważne z zaniechaniem pobierania tej opłaty na terenie gminy, co oznacza zniesienie obowiązku nałożonego przez ustawę. Przemawia za takim stanowiskiem również to, że ustawodawca nie przewidział zwolnienia z opłaty, której zakres przedmiotowy jest określony w art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych; wprowadził jedynie możliwość zróżnicowania stawki opłaty ze względu na przesłanki przedstawione w art. 40 ust. 9 tej ustawy.

Zapis § 4 ust. 4 uchwały wprowadzający zerową stawkę opłaty za zajęcie pasa drogowego przez 1 m² tablicy informacyjnej o jednostkach samorządu gminnego został wprowadzony zatem bez podstawy prawnej. Ustalając taką stawkę Rada Gminy wprowadziła de facto zwolnienie od opłaty, co w kontekście przepisów ustawy o drogach publicznych stanowi przekroczenie udzielonego radzie gminy upoważnienia ustawowego.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIV/234/10 we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w z. Wojewody Lubelskiego
Henryka Strojnowska
Wicewojewoda

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Łuków
- 2) Przewodniczący
Rady Gminy Łuków