



## WOJEWODA LUBELSKI

Lublin, 2010-08-06

NK.II.0911/ 249 /10

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**  
**stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIV/235/10 Rady Gminy Łuków z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg nie zaliczonych do kategorii dróg publicznych, których zarządcą jest Gmina Łuków.**

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/235/10 Rady Gminy Łuków z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg nie zaliczonych do kategorii dróg publicznych, których zarządcą jest Gmina Łuków.

### Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIV/235/10 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 wewnętrznych, których zarządcą jest Gmina 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.

Jednocześnie w § 8 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

W ocenie organu nadzoru podjęta przez Radę Gminy uchwała nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Wskazać należy, że naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Zasadę tę wyraża art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przepis ten zawiera normę zakazującą domniemania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Uchwała Nr XLIV/235/10 jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP „organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. Z przepisu tego wynika, że akty prawa miejscowego muszą być podejmowane w oparciu o wyraźną normę kompetencyjną rangi ustawowej. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy dodać, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii. Wykroczenie przez organ stanowiący gminy poza granice upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego, jak również podjęcie przepisu prawa miejscowego z istotnym naruszeniem prawa skutkuje stwierdzeniem nieważności przepisu prawa miejscowego.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z ww. przepisem, na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Należy zaznaczyć, iż określenie sposobu ustalania cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się w zakresie pojęcia "zasady i tryb korzystania z obiektów gminnych i urządzeń użyteczności publicznej", czyli w granicach upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (zob. wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 2550/02 niepubl., wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2000 r., sygn. akt II SA 2320/00, OSS 2001/4/129).

Podstawę prawną do wydania uchwały w sprawie ustalenia cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowi przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, upoważniający radę gminy m. in. do ustalenia wysokości cen i opłat oraz sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego oraz art. 4 ust. 2 tej ustawy, z którego treści wynika, iż uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek

samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Jednakże wskazać należy, że art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 29 listopada 2001 roku, sygn. akt SA/Wr 1415/01, OSS 2002/1/16). Postanowienia takiej uchwały skierowane są do podporządkowanych gminie jednostek organizacyjnych. Jest ona tzw. aktem kierownictwa wewnętrznego, albowiem wiąże jedynie podmioty znajdujące się w strukturze organizacyjnej, w której akt został wydany. Nie rozstrzyga natomiast bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów, tworzących wspólnotę samorządową, będących w badanym przypadku usługobiorcami usług komunalnych. Podmioty te uiszczają opłaty w wysokości i na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z właściwą gminną jednostką organizacyjną lub bezpośrednio z wójtem gminy.

Należy również wspomnieć, że w myśl art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony do ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych.

W wykonaniu upoważnienia z art. 40 ust. 8 ww. ustawy Rada Gminy Łuków podjęła uchwałę Nr XLIV/234/10 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 ocenie organu nadzoru ze wskazanej delegacji nie można wywieść upoważnienia dla rady gminy do ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg wewnętrznych, a tym samym opłaty ustalone uchwałą Nr XLIV/234/10 nie będą miały zastosowania do opłat za zajęcia pasa drogowego dróg wewnętrznych.

Z mocy art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, dróg wewnętrznych nie zalicza się do dróg publicznych.

Ustawa ta w art. 8 ust. 1 stanowi, że drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych (podkreślenie moje), w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami oraz pętle autobusowe, są "drogami wewnętrznymi". Zaś z art. 40 ust. 9 pkt 1 ustawy wynika, iż przy ustalaniu stawek opłat za zajęcie pasa drogowego uwzględnia się kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty.

Jak wynika z powyższego, stawki opłat za zajęcie pasa drogowego uchwalane przez Radę Gminy mogą dotyczyć jedynie dróg publicznych bowiem w świetle przepisów ustawy o drogach publicznych tylko drogi publiczne podlegają zaliczeniu do poszczególnych kategorii dróg.

Jeśli chodzi zaś o drogi wewnętrzne to ustawa wskazuje zasady gospodarowania nimi i podmiot za to odpowiedzialny. W myśl art. 8 ust. 2 ustawy budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na

którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu.

Skoro przepisy ustawy o drogach publicznych, stanowiące regulację szczególną, kompleksowo normujące ustrój dróg, w tym zawierające również regulacje dotyczące dróg wewnętrznych (art. 8 ust. 1 i 2 ustawy) nie przewidują kompetencji Rady Gminy do ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg wewnętrznych, to uprawnienia takiego nie można wyprowadzić z przepisów ogólnie - ustrojowych – przepisów ustawy o samorządzie gminnym.

W orzecznictwie przyjęty jest pogląd, że "skoro drogi wewnętrzne nie są drogami publicznymi w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, to brak jest podstaw do stosowania do dróg wewnętrznych tych przepisów ustawy, które dotyczyły dróg publicznych i w sposób wyraźny nie odnoszą się do dróg wewnętrznych" (uchwała pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 października 2002 r., sygn. akt OPK 28/02, ONSA 2003/2/57). Konsekwencją przyjęcia takiego stanowiska jest stwierdzenie, że o zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego drogi wewnętrznej nie orzeka się w drodze decyzji administracyjnej.

Jeszcze raz należy podkreślić, iż akty prawa miejscowego muszą być wydawane wyłącznie w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe i to tylko w granicach w tym upoważnieniu określonych. Ustawowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych. Niedopuszczalne jest zatem stosowanie wykładni rozszerzającej czy też celowościowej. Nie jest bowiem dopuszczalne domniemanie kompetencji prawodawczych.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIV/235/10, 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