



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 stycznia 2020 r.

Poz. 144

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN -I.4131.1.558.2019.10 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XVIII.161.2019 Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na terenie Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XVIII.161.2019 Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce w sprawie ustalenia stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na terenie Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego została podjęta na sesji w dniu 28 listopada 2019 r., zwana dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną uchwały powołano: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) oraz art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 z późn. zm.)”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 grudnia 2019 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Zgodnie z art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.), zwaną dalej „ustawą”, „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 zgodnie z 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”.

W § 2 ust. 1 uchwały Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce określiła stawki opłat za każdy dzień zajęcia 1 m² powierzchni pasa drogowego z rozróżnieniem na zajęcie jezdni o nawierzchni twardej (pkt 1), za zajęcie drogi o nawierzchni gruntowej (pkt 2) oraz za zajęcie innego elementu pasa drogowego także z podziałem na zajęcie chodnika utwardzonego oraz zajęcie chodnika gruntowego lub pobocza drogowego (pkt 3). Ponadto w § 2 ust. 2 uchwały Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce określiła stawki opłaty dla urządzeń wodnych i kanalizacyjnych także z rozróżnieniem na zajęcie jezdni o nawierzchni twardej (pkt 1), za zajęcie drogi o nawierzchni gruntowej (pkt 2) oraz za zajęcie innego elementu pasa drogowego analogicznie jak w § 2 ust. 1 uchwały z podziałem na zajęcie chodnika utwardzonego oraz zajęcie chodnika gruntowego lub pobocza drogowego (pkt 3).

Organ nadzoru stwierdził, że Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce określając stawki za zajęcie pasa drogowego uwzględniła dodatkowo inne kryteria niż określone w art. 40 ust. 9 ustawy, a mianowicie kryterium drogi utwardzonej („jezdni o nawierzchni twardej”) i nieutwardzonej („jezdni o nawierzchni gruntowej”). Jednakże zgodnie z treścią art. 40 ust. 9 ustawy przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 7 i 8, uwzględnia się: kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty, rodzaj elementu zajętego pasa drogowego, procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni, rodzaj zajęcia pasa drogowego, rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym, a wymienione kryteria stanowią katalog zamknięty.

W ocenie organu nadzoru uzależnienie wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego od tego czy droga ma nawierzchnię twardą czy też stanowi drogę gruntową stanowi istotne naruszenie prawa. Enumeratywne wyliczenie kryteriów w art. 40 ust. 9 ustawy oznacza, że Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce ustalając stawki opłat nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników niż te, które zostały wymienione w tym przepisie. Kryteria przyjęte przez radę w § 2 ust. 1 i 2 uchwały nie mogą zostać uznane za tożsame z żadnym z kryteriów określonych w art. 40 ust. 9 ustawy. Kwestia ta niejednokrotnie była przedmiotem orzecznictwa sądowego, które potwierdza przedstawione wyżej stanowisko (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 września 2015 r., sygn. akt III SA/Po 629/15, wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 1824/07, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 marca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 88/05).

Zgodnie z § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały „Ustala się następujące stawki opłat rocznych za 1 m² powierzchni pasa drogowego drogi gminnej zajętego przez rzut poziomy urządzeń, o których mowa w § 1 pkt 2: a) na obszarze zabudowanym - 40,00 zł; b) poza obszarem zabudowanym - 20,00 zł; c) na obiekcie mostowym - 160 zł”. W ocenie organu nadzoru różnicowanie stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego przez rzut poziomy urządzeń infrastruktury technicznej w obszarze zabudowanym i poza tym obszarem także nie znajduje uzasadnienia prawnego. Tym samym § 3 ust. 1 lit a i b przedmiotowej uchwały został przyjęty z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 9 ustawy. Przepis art. 40 ust. 8 ww. ustawy, stanowiący normę kompetencyjną do podjęcia uchwały, wskazuje jednoznacznie zakres udzielonego upoważnienia i obejmuje ono „ustalenie wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego”. Jednakże różnicowanie stawek opłaty może nastąpić tylko i wyłącznie ze względu na przesłanki zawarte w art. 40 ust. 9 ustawy. Zdaniem organu nadzoru normy zawarte w art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych nie przyznają radzie gminy upoważnienia do różnicowania opłat ze względu na zajęcie przez rzut poziomu określonych urządzeń pasa drogowego w obszarze zabudowanym czy też poza takim obszarem. W wyroku z dnia 18 grudnia 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 337/12 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wywiódł, iż: „Różnicowanie wysokości stawek może nastąpić wyłącznie w oparciu o kryteria wymienione w art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych, które co wymaga podkreślenia, w pewnym uproszczeniu można nazwać przedmiotowymi. Mając powyższe na uwadze zasadny jest zarzut skargi sprowadzający się do stwierdzenia, że uchwała w części § 1 ust. 2 lit. a i b - czyli w części ustalającej stawki opłat za zajęcie pasa drogowego - różnicuje te stawki w zależności od faktu zajęcia pasa drogowego poprzez umieszczenie w nim urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego «poza obszarem zabudowanym» i «w obszarze zabudowanym», a zatem w oparciu o kryterium bezspornie nieujęte w art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych ww. przepisie (por. także m. in. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 2 lutego 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 465/04; WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 1827/07)”. Podobne stanowisko przedstawił WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 19 czerwca 2018 r., sygn. akt III SA/Po 273/18 wskazując, iż: „Z treści art. 40 ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. - O drogach

publicznych wynika, że przy ustalaniu stawek opłat za zajęcie pasa drogowego uwzględnia się kategorie drogi, rodzaj elementu zajętego pasa, rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym, a nie kryterium obszaru zabudowanego bądź nie. Stąd też wprowadzenie tego kryterium w zaskarżonej uchwale jest istotnym naruszeniem prawa, bowiem użycie tych kryteriów wykracza poza granice władztwa prawodawczego Gminy”.

W związku z tym, iż uchwała Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce nr XVIII.161.2019 z dnia 28 listopada 2019 r. nie wypełniła właściwie delegacji ustawowej z art. 40 ust. 8 ustawy w związku z art. 40 ust. 9 ustawy należy uznać, że doszło do istotnego naruszenia prawa stanowiącego podstawę do stwierdzenia nieważności wskazanej uchwały w całości.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Łukasz Mikołajczyk