



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI
PN.4131. 2 .2021

Olsztyn, dnia 4

stycznia 2021 r.

P. I. Mikołajczyk



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XXX/225/2020 Rady Gminy Grunwald z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, dla których zarządcą jest Wójt Gminy Grunwald, w części dotyczącej:

- § 2 ust. 2,
- § 3 ust. 2, ust. 3 i ust. 4,
- § 5 pkt 1,
- § 6 oraz
- § 7.

Uzasadnienie:

Rada Gminy Grunwald, na sesji w dniu 25 listopada 2020 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 3 i ust. 8 ustawy o drogach publicznych, ustaliła wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, dla których zarządcą jest Wójt Gminy Grunwald, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną tych dróg.

Uchwałą wpłynęła do tutejszego organu w dniu 2 grudnia br.

Na wstępie należy wskazać, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję prawodawcy, organ zobligowany jest do bezwzględnego przestrzegania granic upoważnienia wyznaczonych przez ustawodawcę.

Materialnoprawną podstawę podjęcia badanej uchwały jest art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 470 ze zm.).

W myśl art. 40 ust. 1 ww. ustawy, zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, w drodze decyzji administracyjnej. 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 (art. 40 ust. 2 ustawy).

Za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę (art. 40 ust. 3 ustawy). Stosownie do art. 40 ust. 8 ww. ustawy, 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.

W § 3 ust. 2 i ust. 3, § 6 oraz § 7 badanej uchwały, Rada Gminy ustaliła sposób obliczania opłaty za zajęcie pasa drogowego.

Rada Gminy, wprowadzając powyższe postanowienia przekroczyła swoje ustawowe kompetencje. Powołany wyżej przepis, art. 40 ust. 8 ustawy upoważnia bowiem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie do ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Zawarta w nim delegacja, nie upoważnia jednakże do ustalenia sposobu obliczania tej opłaty, został on bowiem wyczerpująco uregulowany w art. 40 ust. 4, 5 i 6 ww. ustawy. Dodatkowo należy wskazać, iż postanowienia § 3 ust. 2 i ust. 3 uchwały modyfikują przepisy art. 40 ust. 5 ww. ustawy.

Kwestionowane postanowienia uchwały naruszają również zasady techniki prawodawczej określone w § 143 w związku z § 115 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Stosownie do tych przepisów w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym - upoważnieniu ustawowym.

W § 2 ust. 2 oraz § 3 ust. 4 uchwały, Rada postanowiła odpowiednio, iż za zajęcie pasa drogowego celem budowy sieci i urządzeń wodociągowych oraz sieci i urządzeń kanalizacyjnych nie stosuje się ww. stawek opłat określonych w ust. 1 oraz iż przy umieszczaniu urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych nie stosuje się opłat wymienionych w pkt 1.

Kwestionowane postanowienia znoszą obowiązek wynikający z przepisów ustawowych oraz również wykraczają poza delegację, zawartą w ww. art. 40 ust. 8 ustawy.

Zgodnie z tym przepisem, 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. W powyższym przepisie oraz innych przepisach ustawy o drogach publicznych, brak jest upoważnienia do wprowadzenia postanowień, z których wynikałaby możliwość niestosowania ustalony przez organ opłat. Przedmiotowe postanowienia pozostają również w sprzeczności z treści art. 40 ust. 3 ustawy. Z przepisu tego wynika bowiem, że ustalona opłata jest obligatoryjna.

W świetle stanowiska judykatury, opłata za zajęcie pasa drogowego jest daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim, z dnia 4 lipca 2012 r. sygn. II SA/Go 402/12).

Zgodnie z treścią art. 217 Konstytucji RP, nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Z powołanego przepisu wynika, iż istnieje obowiązek uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów, takich jak określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania, stawek, czy też zasad przyznawania ulg i umorzeń. Tylko niektóre zagadnienia mogą zostać uregulowane przez akty wykonawcze, wydawane w ramach upoważnienia ustawowego, o ile stanowią jedynie dopełnienie regulacji ustawowej i tylko w zakresie nieprzesadzającym o istotnych elementach konstrukcji daniny. Taki pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z 6 marca 2002 r. w sprawie P 7/00 (OTK nr 2 z 2002 r. poz. 13) i z 9 lutego 1999 r. w sprawie U 4/98 (OTK nr 1 z 1999 r. poz. 4). Należy nadmienić, iż sytuacje, w których nie pobiera się opłaty za zajęcie pasa drogowego, ustawodawca określił w art. 39 ust. 7f oraz art. 40 ust. 6a ww. ustawy, zgodnie z którymi odpowiednio, przepisu art. 40 ust. 3 nie stosuje się do linii telekomunikacyjnych i elektroenergetycznych oraz innych urządzeń umieszczanych w kanale technologicznym oraz nie pobiera się opłaty za zajęcie pasa drogowego w związku z umieszczaniem w pasie drogowym tablic informujących o nazwie formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 115 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz znaków informujących o formie ochrony zabytków. Kwestionowane postanowienia § 2 ust. 2 oraz § 3 ust. 4 uchwały nie wpisują się, w ustanowione przez ustawodawcę, zwolnienia z pobierania opłaty za zajęcie pasa drogowego.

W tym miejscu należy jednocześnie podkreślić, iż ustawodawca pozostawił organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego pewien zakres swobody w odniesieniu do ustalania wysokości stawek opłat. Granice tej swobody wyznaczają dwa elementy: z jednej strony maksymalne stawki opłaty wskazane w art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych, które w zaskarżonej uchwale nie zostały przekroczone, a z drugiej strony konieczność uwzględnienia wskazanych w art. 40 ust. 9 ustawy kryteriów ustalania wysokości stawek. Wskazany w art. 40 ust. 9 pkt 5 ustawy, zawierający kryteria różnicowania stawek opłat, ze względu na rodzaj urządzenia infrastruktury technicznej, pozwala radzie gminy na wprowadzenie różnych stawek opłat dla każdego rodzaju urządzeń infrastruktury technicznej, nie pozwala jednak na niestosowanie ustalonych opłat, jak to wynika z kwestionowanych przepisów § 2 ust. 2 oraz § 3 ust. 4 uchwały. Ustawowe upoważnienie rady gminy do różnicowania stawek opłat za względu na rodzaj urządzeń infrastruktury technicznej umieszczanych w pasie drogowym, pozwala gminie w ramach jej samodzielności finansowej, gwarantowanej konstytucyjnie, tworzyć preferencyjne warunki inwestycyjne dla konkretnych zamierzeń inwestycyjnych, realizujących określone, uznane za pilne, konieczne, aktualne potrzeby wspólnoty.

W § 5 pkt 1 uchwały, Rada Gminy postanowiła, iż za zajęcie pasa drogowego na cele, o których mowa w § 1 pkt 4, ustala się następujące stawki opłat za każdy dzień zajęcia 1m² powierzchni zajętego pasa drogowego przez wydzielone miejsca parkingowe - 0,10 zł.

Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, zawartym w wyroku z dnia 19 czerwca 2018 r., sygn. akt: III SA/Po 273/18, które również podziela organ nadzoru „iż zapis o ustaleniu stawki opłat za 1 m² powierzchni pasa drogowego zajętego na wydzielone miejsca parkingowe (np. koperty parkingowej)

wprowadzony został bez podstawy prawnej, bowiem korzystanie z dróg publicznych polegające na postoju pojazdów samochodowych w wyznaczonych do tego miejscach podlega opłacie za korzystanie z drogi, a nie opłacie za zajęcie pasa drogowego. Zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych - zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej. Cele odpowiadające zajęciu wyraźnie wskazano w ust. 2 tego przepisu, a nakaz pobrania opłaty za "zajęcie", a nie "korzystanie" z pasa drogowego w ustępie 3. Z treści tych przepisów nie można wysnuć wniosku, że korzystanie z pasa drogowego w celu dla niego przeznaczonym, jakim jest ruch drogowy jest jego zajęciem i podlega opłacie za jego zajęcie. Zgodnie z treścią art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych: a) w strefie płatnego parkowania, b) w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania. Ten przepis byłby więc podstawą nałożenia opłaty za postój pojazdu w wyznaczonej kopercie, a nie przepisy związane z zajęciem pasa drogowego na konkretne wskazane w uchwale cele. W upoważnieniu ustawowym wynikającym z art. 40 ust. 5, 9, 8 i 9 ustawy o drogach publicznych nie zawarto delegacji dla rady gminy do wprowadzenia opłaty za korzystanie z dróg publicznych polegające na postoju pojazdów w wyznaczonych do tego miejscach".

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Do wiadomości:

- 1/ Przewodniczący Rady Gminy Grunwald
- 2/ Wójt Gminy

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojceki