



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 18 lipca 2018 r.,

KN-I.4131.1.305.2018.2

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 poz. 994 ze zm.)

**orzekam**

nieważność § 2 ust. 2 oraz § 5 uchwały Nr XLVIII/307/2018 Rady Gminy Godziesze Wielkie z dnia 21 czerwca 2018 roku w sprawie ustalenia stawek opłat za zajmowanie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 czerwca 2018 r. Rada Gminy Godziesze Wielkie podjęła uchwałę Nr XLVIII/307/2018 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajmowanie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (dalej zwaną „uchwałą”).

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2018 r. poz. 994 z późn. zm.) oraz art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2222 z późn. zm)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 czerwca 2018 roku.

**Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały stwierdził, co następuje.**

Ustalając stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, Rada Gminy Godziesze Wielkie wprowadziła zapisy zgodnie, z którymi:

1. „Za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznych stawek opłat oblicza się proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim” (§ 2 ust. 2).
2. „Zwalnia się z opłat o których mowa w § 1 - § 4 zadania należące do zadań własnych Gminy Godziesze Wielkie” (§ 5).

W ocenie organu nadzoru wyżej przytoczone postanowienia uchwały Rada Gminy Godziesze Wielkie podjęła z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222 ze zm. dalej zwanej „ustawą”) wkraczając jednocześnie w materię uregulowaną ustawowo.

Zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy, za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę. Natomiast, jak wynika z treści art. 40 ust. 8 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu

terytorialnego, w drodze uchwały, ustala dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> 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. Należy wskazać, iż powyższy przepis przyznaje kompetencję organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie do ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego, lecz nie do regulowania zwolnień z ww. opłaty. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie podkreśla się, że sformułowanie art. 40 ust. 3 ustawy o drogach publicznych „za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę” wskazuje, że to zajęcie związane jest 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 (wyrok NSA z dnia 14 maja 2014 r. sygn. akt II GSK 437/13, wyrok z dnia 3 listopada 2010 r. WSA w Szczecinie sygn. akt II SA/Sz 746/2010)

W przedmiotowej sprawie ustawodawca przekazał organowi stanowiącemu ściśle określoną kompetencję do stanowienia o wysokości opłaty. Brak jest natomiast, zdaniem organu nadzoru, upoważnienia, na podstawie którego rada gminy mogłaby uchwalić zwolnienie z opłat za zajęcie pasa drogowego, co uczyniła Rada Gminy Godziesze Wielkie.

Regulacja § 5 przedmiotowej uchwały nie może zostać uznana za ustalenie wysokości stawek opłaty, dotyczy bowiem zwolnienia od jej uiszczenia, a więc stoi w sprzeczności z treścią przepisu kompetencyjnego. Niepobieranie opłat za zajęcie pasa drogowego poprzez zwolnienie z takiego obowiązku przez radę jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały byłoby możliwe jedynie w przypadku stosownej delegacji ustawowej, tymczasem jedyny przypadek zwolnienia z opłaty reguluje art. 40 ust. 6a ustawy, zgodnie z którym 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.

Ponadto w przedmiotowej uchwale zapis zawarty w § 2 ust. 2 wkraczając w materię uregulowaną ustawowo stanowi powtórzenie regulacji określonej w art. 40 ust. 4 i 5 ustawy o drogach publicznych. Takie działanie jest niezgodne z § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który stanowi, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Takie powtórzenie jest co do zasady niedopuszczalne i stanowi rażące naruszenie prawa (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11). Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które stanowi powtórzenie wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Należy podkreślić, iż powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Brak też delegacji ustawowej do określenia przez radę gminy sposobu liczenia stawki za zajęcie pasa drogowego.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Uchwalając akt prawa miejscowego, w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej, nie może domniemywać swej kompetencji, dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze

analogii. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

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  
/-/ Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:

1. Rada Gminy Godziesze Wielkie
2. Wójt Gminy Godziesze Wielkie