



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.142.2015.11

Poznań
STAROSTWO POWIATOWE
WE WRZEŚNI

05-05-2015

L.dz. 14053/15 Ilość zał.
Podpis

29 Kwi 2015

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.)

orzekam

nieważność § 5 uchwały nr 29/V/2015 Rady Powiatu we Wrześni z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych na terenie powiatu wrzesińskiego na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego - **ze względu na istotne naruszenia prawa.**

UZASADNIENIE

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 12 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.) oraz art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 z późn. zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 3 kwietnia 2015 r.

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

Na sesji w dniu 26 marca 2015 r. Rada Powiatu we Wrześni podjęła uchwałę Nr 29/V/2015 w sprawie: ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych na terenie powiatu wrzesińskiego na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

Przedmiotowa uchwała Rady Powiatu we Wrześni, niewątpliwie jest aktem prawa miejscowego, zaliczonym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach.

68

W § 5 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu postanowiła, że „zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m² lub powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego, elementu budowli lub urządzenia mniejszej niż 1 m² jest traktowane jak zajęcie 1 m² pasa drogowego.” Powyższe ustalenie zawiera modyfikację oraz powtórzenie zapisu ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 10 ustawy o drogach publicznych.

Organ nadzoru podnosi, iż Rada Powiatu we Wrześni miała tylko upoważnienie do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych na terenie powiatu wrześnińskiego na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania, drogami lub potrzebami ruchu drogowego, gdyż stosownie do przepisu art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych powyższy przepis, wskazuje jedynie kompetencję organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia w drodze uchwały wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego, nie wyższych niż maksymalne, które określa ustawa.

Na mocy uregulowań wynikających z § 137 w związku z § 143 załącznika rozporządzenia z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) - w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych zapisów. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w zapisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie.

Organu nadzoru reprezentuje stanowisko, iż powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm prawnych zobowiązuje do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny bowiem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym - w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

W utrwalonej linii orzeczniczej, ugruntował się pogląd uznający za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że

powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Zgodnie z zasadą techniki prawodawczej wyrażoną w ww. § 137 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw. Organ nadzoru podkreśla, że dokonanie powtórzenia nie zawsze stanowi istotne naruszenie prawa, skutkującego nieważnością powtórzonych zapisów. Jednakże w przypadku kiedy organ stanowiący dokonuje jednocześnie, nawet niewielkiej, modyfikacji przepisów ustawowych naruszenie to nabiera charakteru istotnego naruszenia prawa i skutkuje nieważnością ustanowionej normy.

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę na fakt, iż tekst jednolity ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych został opublikowany w Dzienniku Ustaw z 2015 r. w poz. 460, a nie jak mylnie podano w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały w Dzienniku Ustaw z 2013 r. w poz. 260 z późn. zm.

W ocenie organu nadzoru postanowienie wynikające z § 5 przedmiotowej uchwały, jest więc nie tylko przekroczeniem kompetencji, ale również próbą dokonania nieuprawnionej modyfikacji regulacji zawartych w akcie prawnym wyższego rzędu.

W tym stanie rzeczy biorąc pod uwagę wskazane przez organ nadzoru nieprawidłowości stwierdzenie nieważności § 5 uchwały nr 29/V/2015 Rady Powiatu we Wrześni z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych na terenie powiatu wrzesińskiego na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego jest w pełni uzasadnione.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia.

Otrzymują:

1. Rada Powiatu we Wrześni,
2. Zarząd Powiatu we Wrześni.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Piotr Worek

