



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 sierpnia 2020 r.

Poz. 5884

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.652.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 lipca 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/214/2020 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na drogach gminnych na terenie miasta Pyskowice, w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 470), dalej jako „ustawa” oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 czerwca 2020 r. Rada Miejska w Pyskowicach podjęła uchwałę Nr XXII/214/2020 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na drogach gminnych na terenie miasta Pyskowice.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z 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 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.* Z art. 40 ust. 2 w związku z ust. 4, 5 i 6 ustawy wynika, że stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg mają dotyczyć:

- 1) *prowadzenia robót w pasie drogowym;*
- 2) *umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych 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.*

Natomiast przepis art. 40 ust. 8 ustawy stanowi: *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 przepisie art. 40 ust. 9 ustawy wskazano - 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.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Analiza treści art. 40 ust. 8 ustawy prowadzi do wniosku, iż zawiera on szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze uchwały. Ustawodawca w szczególności wyróżnił obiekty i urządzenia infrastruktury telekomunikacyjnej, ponieważ za zajęcie pasa drogowego przez te obiekty i urządzenia, w każdym wskazanym celu, zostały ustalone preferencyjne stawki maksymalne. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

W ocenie organu nadzoru, uchwała nie wypełnia delegacji określonej w art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy, a mianowicie nie określa prawidłowo stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, które mają dotyczyć prowadzenia robót w pasie drogowym.

Realizując powyższą delegację Rada Miejska w Pyskowicach w § 1 ust. 1 uchwały postanowiła, co następuje:

1. Za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu prowadzenia w pasie drogowym robót niezwiązanych z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg ustala się opłatę:

a) za zajęcie jezdni

- do 20% szerokości- 3,00 zł/dzień

- powyżej 20% do 50% szerokości- 5,00 zł/dzień

- powyżej 50% szerokości- 8,00 zł/dzień

b) za zajęcie chodnika- 1,50 zł/dzień

c) za zajęcie następujących elementów pasa drogowego: pobocze, zjazd, parking, zatoka autobusowa, trasa rowerowa- 1,50 zł/dzień

Rada Miejska określiła zatem wysokość wskazanej wyżej stawki opłaty za zajęcie niektórych elementów pasa drogowego, tzn.: jezdni, pobocza, zjazdu, parkingu, zatoki autobusowej, trasy rowerowej. Pominięte zaś zostały w uchwale pozostałe elementy pasa drogowego, co skutkuje tym, że Rada Miejska nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 2 pkt 1 ustawy. W tym miejscu należy odwołać się do ustawowej definicji pasa drogowego zawartej w art. 4 pkt 1 ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu przez pas drogowy należy rozumieć *wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą*. Z dalszych przepisów art. 4 ustawy wynika, że wśród elementów pasa drogowego należy wyróżnić m.in. jezdnię, chodnik, pobocze, zjazd, zatokę postojową, zatokę autobusową, torowisko tramwajowe. Należy zauważyć, że ustawa nie zawiera zamkniętego katalogu elementów pasa drogowego, tym samym regulacje uchwały ustalające stawki opłat za zajęcie pasa drogowego – z uwzględnieniem elementów pasa drogowego – nie mogą być formułowane w sposób bezwzględny i wyczerpujący. Rada poprzez sformułowanie np. „inne elementy pasa drogowego” musi stworzyć otwarty katalog elementów pasa drogowego, z uwzględnieniem których ustala stawki opłat.

W ocenie organu nadzoru, uchwała również nie wypełnia delegacji określonej w art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, a mianowicie nie określa stawek opłat w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 ust. 2 art. 40 ustawy.

Z treści § 1 ust. 6 uchwały można wywieść jedynie jakie są stawki opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego na prawach wyłączności w innych celach niż wymienione w pkt. 1, 2, 3, 4, 5. Brak jest jednakże, w odniesieniu do powyższych celów, określenia stawek opłat dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Przy czym wysokość stawek ustalonych przepisami § 1 ust. 6 przekracza wysokość stawki maksymalnej ustalonej art. 40 ust. 8 ustawy, a wynoszącej 0,20 zł.

A zatem, powyższe regulacje przedmiotowej uchwały należy uznać za niewystarczające w zakresie wypełnienia delegacji ustawowej z art. art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 1 i pkt 4 ustawy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Pyskowicach nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 1 i pkt 4 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto sprzeczny z prawem jest również przepis § 1 ust. 4 uchwały. Z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy wynika, że opłaty mają zostać ustalone za zajęcie pasa drogowego poprzez umieszczenie w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam. Tymczasem w § 1 ust. 4 uchwały ustalono opłaty *za zajęcie pasa drogowego pod obiekty budowlane nie związane z potrzebami ruchu drogowego (stawka za 1 m² pasa drogowego drogi gminnej zajętego przez rzut poziomy obiektu)*, pomijając kwestie niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami.

Nieprawidłowo Rada Miejska uregulowała również kwestie opłat za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego w zakresie urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. W § 1 ust. 2 lit. a uchwały Rada postanowiła bowiem, że opłaty te są naliczane dla *obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej*, gdy tymczasem z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 5 ustawy wynika, że mogą być naliczane tylko dla urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Zdaniem organu nadzoru nie wszystkie stawki opłat, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1-4 ustawy powinny odnosić się zarówno do obiektów, jak i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Takie działanie Rady powoduje, iż uchwała w tej części jest niejasna i nieprecyzyjna, a więc narusza art. 2 Konstytucji RP. Należy zaznaczyć, że Rada Miejska powinna uregulować stawki opłat, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1-4 ustawy w stosunku do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej; tj. stawkę opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy w stosunku do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, stawkę opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy w stosunku do urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej oraz stawkę opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy w stosunku do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej.

Gmina skorzystała z prawa wyjaśnień i pismem Burmistrza Miasta z dnia 17 lipca 2020 r. nr GK/RD.0711.001.2020 GK/RD.KW.445.2020 podniosła, że delegacja ustawowa określona w art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy została określona w § 2 uchwały. Organ nadzoru nie uznał tych wyjaśnień.

Nie sposób zgodzić się z Gminą, zgodnie bowiem z § 2 uchwały w brzmieniu: *W odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej ustala się stawkę opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego dróg gminnych, o którym mowa w § 1 pkt 1,4, za każdy dzień zajęcia - 0,20 zł/dzień.* W przepisie tym Rada Miejska ustaliła stawki opłat dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej określonej w § 1 pkt 1 i 4 uchwały tj. za zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia w pasie drogowym robót niezwiązanych z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg oraz za zajęcie pasa drogowego pod obiekty budowlane nie związane z potrzebami z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. W przepisie tym Rada Miejska nie odwołała się do przepisu § 1 ust. 6 uchwały, tym samym nie uregulowała stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego na prawach wyłączności w innych celach niż wymienione w pkt 1, 2, 3, 4, 5 uchwały dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

Zatem powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXII/214/2020 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na drogach gminnych na terenie miasta Pyskowice, w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak