



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 marca 2020 r.

Poz. 2410

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.142.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 12 marca 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/119/2020 Rady Gminy Mszana z dnia 27 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych w Gminie Mszana – w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 1-4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 27 stycznia 2020 r. Rada Gminy Mszana ustaliła stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg na terenie Gminy Mszana.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 8 i 9 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 lutego 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Z art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy wynika, że: *Zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej - zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c.*

2. 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.

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.

Przepis art. 40 ust. 8 ustawy zawiera szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono do uregulowania w niniejszej uchwale. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym oraz wypełnić w całości delegację ustawową. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała nie wypełnia w całości delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Nie określa ona bowiem stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg dotyczące zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.

Ponadto należy zaznaczyć, iż Rada Gminy Mszana powinna uregulować odrębne stawki opłat, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1 i pkt 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, zaś stawkę opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy w stosunku do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej. Ustawodawca przewidział w art. 40 ust. 8 ustawy za zajęcie pasa drogowego przez te obiekty i urządzenia, w każdym wskazanym celu, preferencyjne stawki maksymalne.

Tymczasem Rada Gminy uregulowała stawkę opłaty za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy w stosunku do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, natomiast w ogóle nie uregulowała opłat, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy w odniesieniu do urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej oraz opłat, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy w odniesieniu do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej. Pominęła także ustalenie takiej stawki za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1 – 3 dot. obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Oznacza to, że w uchwale nie zostały uwzględnione wszystkie stawki opłat, o których mowa w art. 40 ust. 2 ustawy w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

Tym samym niezbędne jest wszczęcie postępowania nadzorczego w stosunku do całej uchwały.

Dokonując dalszej analizy uchwały wskazać należy również, że Rada Gminy Mszana w sposób sprzeczny z prawem ustaliła stawki opłat za każdy dzień zajęcia 1 m² powierzchni pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym (§ 2 ust. 1 uchwały). W powołanym przepisie uchwały Rada Gminy ustaliła stawki opłaty za każdy dzień zajęcia 1m² pasa drogowego w celach prowadzenia robót w pasie drogowym:

- 1) za zajęcie jezdni do 50% jej szerokości 3,00 zł,
- 2) za całkowite zajęcie jezdni - 5,00 zł.
- 3) za zajecie chodnika, placu parkingowego, zatoki autobusowej, pobocza – 2,00 zł.

W opinii organu nadzoru wskazane w ww. przepisie § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały przedziały odpłatności za zajęcie pasa drogowego zostały określone w sposób nieprecyzyjny i nielogiczny. Rada określając bowiem wysokość opłaty za każdy dzień zajęcia jezdni do 50% jej szerokości oraz za całkowite jej zajęcie, całkowicie pominęła regulację wskazującą wysokość opłaty za zajęcie powyżej 50% - 99% szerokości jezdni. Przyjęcie takiej regulacji przekłada się na brak czytelności tego uregulowania, co z kolei narusza konstytucyjną zasadę przyzwoitej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tą zasadą każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz

tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy, powodujących niepewność co do znaczenia sformułowań przepisów prawnych. Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Wprowadzenie przez Radę Gminy Mszana w § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały tak nieczytelnego zapisu powoduje wątpliwości interpretacyjne uchwały w tym zakresie i w konsekwencji tego trudności z wykonaniem tej części uchwały.

Ponadto, Rada Gminy Mszana we wskazanym wyżej § 2 ust. 1 pkt 1-3 uchwały określiła stawki opłaty za zajęcie następujących elementów pasa drogowego: jezdni, chodnika, placu parkingowego, zatoki autobusowej, pobocza. 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. Rada Gminy określając w § 1 ust. 1 pkt 2-4 uchwały dzienne stawki opłat za prowadzenie robót w pasie drogowym dokonała modyfikacji ustawowego pojęcia pasa drogowego bowiem nie ustaliła stawki opłaty w stosunku do pozostałych elementów pasa drogowego wymienionych wyżej, jak również określając wysokość przedmiotowej stawki opłat uwzględniła element pasa nie wymieniony w art. 4 ustawy, tj. plac parkingowy. Orzecznictwo sądowe trafnie wskazuje, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Powtórzenia takie i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/WR 1179/98, OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., SA/WR 2761/95, niepublikowany).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Mszana nie wypełniła prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 8 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/119/2020 Rady Gminy Mszana z dnia 27 stycznia 2020 r. - 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz