



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 marca 2020 r.

Poz. 2415

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.220.2020 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 XV/124/2020 Rady Gminy Ujszoły z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla dróg których zarządcą jest Wójt Gminy Ujszoły, w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2, ust. 4, ust. 5, ust. 6 oraz ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 i 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”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Ujszoły na sesji w dniu 23 stycznia 2020 r. podjęła uchwałę Nr XV/124/2020 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla dróg których zarządcą jest Wójt Gminy Ujszoły, dalej jako „uchwała”. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 8 ustawy.

Uchwała, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 lutego 2020 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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.

W przepisie art. 40 ust. 6 ustawy uregulowano, iż: *Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 3, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego albo powierzchni reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego.*

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.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, a konieczność stwierdzenia nieważności całej uchwały wynika z braku uwzględnienia w uchwale wszystkich stawek opłat, o których mowa w art. 40 ust. 2 ustawy w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

Rada Gminy Ujsoły powinna uregulować 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. Tymczasem Rada Gminy uregulowała stawkę opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy wyłącznie w stosunku do budowy obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Nie doszło natomiast w ogóle do uregulowania opłat, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

I tak, treść § 2 ust. 3 uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji wynikającej z art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, a mianowicie nie określa 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 – dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Z treści ww. § 2 ust. 3 uchwały można wywieść jedynie, jakie są stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele opisane w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w odniesieniu do: *ogródki handlowych (pkt 1), wystawy handlowe (pkt 2) oraz inne (pkt 3)*. Brak jest jednakże określenia stawek opłat za zajęcie pasa na prawach wyłączności dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Wskazać należy równocześnie, że stawka ta nie może być wywodzona z pozycji *inne* (§ 2 ust. 3 pkt 3 uchwały) z uwagi na możliwość ustalenia stawki maksymalnej dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej na poziomie 0,20 zł, gdy tymczasem w analizowanej części uchwały wskazana została stawka 2 zł.

Z kolei w § 2 ust. 5 uchwały Rada Gminy określiła wprawdzie stawki opłat za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy, za *umieszczenie obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (...)*, jednakże przepisu tego nie można odnieść do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej, gdyż stawka opłaty przewidziana w uchwale wynosi 2,00 zł, zaś maksymalna stawka opłaty w stosunku do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej przewidziana przepisem art. 40 ust. 8 ustawy wynosi 0,20 zł.

Wskazać należy również, że Rada Gminy Ujsoły w § 2 ust. 2 uchwały odniosła opłatę do zajęcia pasa drogowego w celu budowy obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Tymczasem, zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy powinna to być opłata za każdy dzień prowadzenia jakichkolwiek robót związanych z obiektami i urządzeniami infrastruktury telekomunikacyjnej (a nie tylko ich budową). Wskazane zawężenie zakresu przedmiotowego analizowanego przepisu uchwały stanowi istotne naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Dokonując analizy § 2 ust. 4 pkt 7 uchwały, w którym Rada ustaliła wysokość stawki opłaty za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego *za obiekty i urządzenia infrastruktury telekomunikacyjnej*, organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy ustaliła zakres przedmiotowy analizowanego przepisu uchwały z naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy. Wskazany przepis ustawy (art. 40 ust. pkt 2) wyraźnie bowiem odsyła do umieszczania w pasie drogowym wyłącznie urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Tymczasem Rada Gminy w § 2 ust. 4 pkt 7 uchwały wskazała zarówno urządzenia jak i obiekty infrastruktury telekomunikacyjnej. Działanie Rady w analizowanym zakresie ocenić należy jako naruszające w sposób istotny art. 40 ust. 2 pkt 2 i ust. 8 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Dokonując analizy przepisu § 2 ust. 1 uchwały, w którym Rada ustaliła *wysokość stawki opłaty za zajęcie 1 m²* pasa drogowego za prowadzenie robót w pasie drogowym, organ nadzoru stwierdza, że organ stanowiący gminy ustalając stawki opłaty posłużył się kryteriami *jezdni i ciągów pieszych o nawierzchni ulepszonej* (tak: § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały) *oraz jezdni i ciągów pieszych o nawierzchni nieulepszonej i gruntowej* (tak: § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały). W obydwu przypadkach Rada Gminy posłużyła się zatem pojęciami niezdefiniowanymi, niedookreślonymi, odpowiednio: *nawierzchni ulepszonej* oraz *nawierzchni nieulepszonej i gruntowej*. Użycie pojęć niezdefiniowanych powoduje, że analizowany przepis uchwały oceniany być musi w kontekście naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady jasności i określoności przepisów prawa. Podkreślenia wymaga również, że zastosowane przez Radę kryterium (podział) *nawierzchni ulepszonej* oraz *nawierzchni nieulepszonej i gruntowej*, nie znajduje uzasadnienia w treści art. 40 ust. 9 ustawy, w którym ustawodawca w sposób enumeratywny określił przesłanki brane pod uwagę przez organ stanowiący przy ustalaniu stawek, o których mowa w art. 40 ust. 7 i 8 ustawy. Zgodnie bowiem z wolą ustawodawcy 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. Trudno zatem przyporządkować kryteriom wskazanym przez ustawodawcę kryteria zastosowane przez Radę w analizowanym przepisie uchwały. Podkreślić należy jednocześnie, że zastrzeżenia organu nadzoru dotyczące niezdefiniowanych (nieostrych) i pozaustawowych kryteriów przyjętych przez Radę na gruncie analizowanego przepisu § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały, znajdują swoje negatywne odzwierciedlenie na etapie stosowania (będącej aktem prawa miejscowego), uchwały – przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Zwrócić należy również uwagę, na budzący wątpliwości fakt znacznego zróżnicowania przez Radę stawek opłaty przy zastosowanym pozaustawowym kryterium *nawierzchni ulepszonej* oraz *nawierzchni nieulepszonej i gruntowej*.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XV/124/2020 Rady Gminy Ujsoły z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla dróg których

zarządcą jest Wójt Gminy Ujszoły, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

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