



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.324.2019

Katowice, dnia 6 czerwca 2019 r.

Rada Gminy Janów

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 51/X/19 Rady Gminy Janów z dnia 29 kwietnia 2019 roku w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych Gminy Janów, dalej jako „uchwała” - w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2, ust. 4, ust. 5, ust. 6 oraz ust. 10 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

Na sesji w dniu 29 kwietnia 2019 roku Rada Gminy Janów podjęła uchwałę Nr 51/X/19 w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych Gminy Janów. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 maja 2019 roku. Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Gminy wskazała art. 7 ust. 1 pkt 2, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 3-6 i ust. 8-10 ustawy.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości sprzeczna 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, 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.* 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 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. Z kolei z art. 40 ust. 9 ustawy wynika, że przy ustalaniu stawek opłat 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. Zgodnie z art. 40 ust. 4 ustawy opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 1 i 4, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego i liczby dni zajmowania pasa drogowego, przy czym zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień. Z przepisu art. 40 ust. 5 ustawy wynika, że opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym, przy czym za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim. Z kolei zgodnie z art. 40 ust. 6 ustawy 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. Z regulacji art. 40 ust. 10 ustawy wynika, że zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m² lub powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego lub urządzenia mniejszej niż 1 m² jest traktowane jak zajęcie 1 m² pasa drogowego.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Należy również podnieść, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w

zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Podkreślenia również wymaga, że *powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, II OSK 1077/09, Legalis nr 215766).

W przepisie § 1 pkt 1 uchwały Rada Gminy wskazała, że *przedmiotem uchwały jest ustalenie wysokości stawek opłat za zajęcie 1m² pasa drogowego dróg gminnych w celu prowadzenia robót w pasie drogowym w celach niezwiązanych z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg*. W kolejnych punktach § 1 Rada Gminy określiła dalsze kategorie zajęć pasa drogowego, za które ustala się opłaty, przy czym w przepisach tych nie zawarto zastrzeżenia, że dotyczą one celów *niezwiązanych z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg*. Oznacza to, że kategorie opłat przewidziane w § 1 pkt 2, pkt 3 i pkt 4 uchwały dotyczą również zajęcia pasa w celach związanych z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. Stanowi to modyfikację art. 40 ust. 2 ustawy. W konsekwencji Rada Gminy w sposób nieuprawniony rozszerzyła zakres przedmiotowy uchwały, obejmując nią również przypadki zajęcia pasa drogowego w celu związanym z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg polegające na umieszczaniu w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego; umieszczaniu w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam; zajęciu pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 1-3.

W § 2 uchwały Rada Gminy ustaliła stawki opłat za każdy dzień zajęcia 1m² pasa drogi gminnej, o którym to zajęciu mowa w § 1 pkt 1-4 uchwały. Tymczasem, w przepisach § 3 i § 4 uchwały Rada Gminy określiła stawki opłat za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa odpowiednio w § 1 pkt 2 i § 2 pkt 3 uchwały. Rada Gminy uregulowała więc dwukrotnie w uchwale stawki opłat za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 2 i § 2 pkt 3 uchwały, czym naruszyła zasady poprawnej legislacji. Uchwała w tym zakresie zawiera regulację wewnątrznie sprzeczną. Ponadto ustalenie w § 2 uchwały dziennej stawki za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego narusza art. 40 ust. 5 ustawy, który z tego tytułu przewiduje opłatę wyliczaną rocznie, a nie za każdy dzień zajęcia pasa drogowego.

Przepis § 3 uchwały narusza art. 40 ust. 5 ustawy. W powołanym przepisie Rada Gminy określiła stawki opłat za zajęcie wymienionych elementów pasa drogowego: jezdnia, drogowy obiekt inżynierski, chodnik i pobocze. Oznacza to, że Rada Gminy nie określiła wszystkich elementów pasa drogowego, które mogą być zajęte przez urządzenia infrastruktury technicznej, jak to uczyniła w § 1 pkt 5 uchwały.

Z powyższych względów niezbędne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały. Jednakże Rada Gminy dopuściła się również innych naruszeń przepisów prawa.

Regulacja § 2 pkt 6 uchwały jest zbędna, gdyż stanowi powtórzenie art. 40 ust. 4 *in fine* ustawy.

Niezgodna z prawem jest także regulacja § 4 uchwały. W przepisie § 4 pkt 1 uchwały Rada Gminy określiła stawkę opłat za każdy dzień zajęcia 1m² powierzchni dla rzutu poziomego obiektu

handlowego lub usługowego, zaś w § 4 pkt 2 uchwały za zajęcie pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy innych obiektów. Skoro opłata za pozycje wskazane w pkt 1 i pkt 2 została ustalona na tym samym poziomie 0,50 zł, to w ocenie organu nadzoru regulacja taka narusza zasadę przyzwoitej legislacji. Co więcej, w § 4 pkt 3 uchwały Rada określiła stawkę na poziomie 2 zł/m²/24h za zajęcie pasa drogowego zajętego na tymczasowe stoisko handlowe, podczas gdy ustawodawca w art. 40 ust. 6 ustawy odnosi wysokość stawki do liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy obiektu.

Ponadto, z wprowadzenia do wyliczenia w § 4 uchwały wynika, że ustala się stawki opłat za każdy dzień zajęcia 1 m² powierzchni, zaś w § 4 pkt 3 uchwały mowa jest o odniesieniu opłaty do 24h. Z kolei z § 4 pkt 4 uchwały wynika, że ustala się stawkę opłaty dla reklam za każdy 1 m² (nawet niepełny) jej powierzchni w wysokości 2 zł. Regulacja dotycząca niepełnego m² zajętej powierzchni stanowi modyfikację art. 40 ust. 10 ustawy, albowiem przepis ten reguluje sytuację zajęcia pasa drogowego przez rzut poziomy obiektu budowlanego lub urządzenia o powierzchni mniejszej niż 1 m².

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, regulacja § 6 uchwały wykracza poza delegację z art. 40 ust. 8 ustawy.

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, uznać należy, że uchwała Nr 51/X/19 Rady Gminy Janów z dnia 29 kwietnia 2019 roku, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego