



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.333.2022

Katowice, dnia 14 kwietnia 2022 r.

Rada Miejska w Krzepicach

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 i 583)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 37.293.2022 Rady Miejskiej w Krzepicach z dnia 9 marca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 2 pkt 1, 3 i 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z 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 9 marca 2022 r. Rada Miejska w Krzepicach przyjęła uchwałę Nr 37.293.2022 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 8 i 9 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 marca 2022 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*

wylączyłości 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.*

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Jak wskazał P. Winczorek (P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15) 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. Dodatkowo należy wskazać, że 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. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w

aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Zgodnie z § 2 ust. 3 uchwały *W odniesieniu do infrastruktury telekomunikacyjnej stawka opłaty za zajęcie 1m² powierzchni pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 1* (prowadzenia robót w pasie drogowym), dla każdego elementu pasa drogowego wynosi 0,20 zł za każdy dzień zajęcia. W myśl § 4 ust. 2 uchwały *W odniesieniu do infrastruktury telekomunikacyjnej stawka opłaty za zajęcie 1m² powierzchni pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 3* (umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam) wynosi 0,20 zł za każdy dzień zajęcia. Z kolei w § 5 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, iż *W odniesieniu do infrastruktury telekomunikacyjnej stawka opłaty za zajęcie 1m² powierzchni pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 4* wynosi 0,20 zł za każdy dzień zajęcia.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje uchwały są niezgodne z prawem. W tym miejscu należy wskazać, iż na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy Rada Miejska w Krzepicach 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 w powołanych wyżej przepisach uchwały Rada ustaliła stawki przedmiotowych opłat w odniesieniu do „infrastruktury telekomunikacyjnej”, podczas gdy w art. 40 ust. 8 ustawy mowa jest wyłącznie o obiekcie i urządzeniu infrastruktury telekomunikacyjnej (a nie o infrastrukturze telekomunikacyjnej). Wskazać należy, że jak wynika z art. 2 pkt 8 i pkt 46 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn. Dz. z 2021 r. poz. 576 ze zm.), czym innym jest obiekt telekomunikacyjny, czym innym urządzenie telekomunikacyjne, a czym innym infrastruktura telekomunikacyjna. Rozróżnienie to ma istotne znaczenie z tego względu, że ustawodawca w art. 40 ust. 8 ustawy przewidział zdecydowanie niższe maksymalne stawki w sytuacji, gdy zajęcie pasa drogowego związane jest z obiektami i urządzeniami infrastruktury telekomunikacyjnej - odpowiednio 0,20 zł zamiast 10 zł i 20 zł zamiast 200 zł. Powyższe oznacza to, że Rada Miejska w Krzepicach traktuje obiekty i urządzenia telekomunikacyjne łącznie, wprowadzając w § 2 ust. 3, § 4 ust. 2, § 5 ust. 2 uchwały pojęcie infrastruktury telekomunikacyjnej, bez konkretnego dookreślenia czy regulacja dotyczy obiektu i urządzenia, wyłącznie obiektu, czy wyłącznie urządzenia infrastruktury telekomunikacyjnej.

Konkludując, działanie Rady Miejskiej w Krzepicach polegające na modyfikacji pojęć ustawowych ocenić należy jako istotnie naruszające art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 1,3, i 4 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Z uwagi na ww. modyfikację pojęć ustawowych, a w konsekwencji nieustalenie w analizowanym zakresie odpowiednich stawek opłat, niezbędne jest wszczęcie postępowania nadzorczego dotyczącego całości uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego