



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.108.2020

Katowice, dnia 14 lutego 2020 r.

Rada Gminy Kozy

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/107/20 Rady Gminy Kozy z dnia 14 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, w całości - jako niezgodnej z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 z późn. zm.), dalej jako „ustawa” oraz 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 RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 stycznia 2020 r. Rada Gminy Kozy przyjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 16 stycznia 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż jest ona 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.*

Z kolei z art. 40 ust. 9 ustawy wynika, że *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.*

Analiza treści art. 40 ust. 8 ustawy prowadzi do wniosku, iż zawiera on szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze uchwały. 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 albo nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo nieważnością uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru, uchwała 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 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. Tym samym Rada nie określiła również, jakie są stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego opisane w art. 40 ust. 2 pkt 4 w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

Zatem Rada nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru, uchwała nie wypełnia także delegacji określonej w art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy, a mianowicie nie określiła w sposób prawidłowy stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg dotyczące prowadzenia robót w pasie drogowym. Co prawda w § 2 uchwały, zarówno w ust. 1, jak i w ust. 2, jest mowa o prowadzeniu robót w pasie drogowym. To mogłoby sugerować, że stawki opłaty ustalone w tym przepisie dotyczą materii określonej w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy. Jednakże biorąc pod uwagę treść wprowadzenia do wyliczenia w § 2 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym: *Ustala się następujące stawki opłat za każdy dzień zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych dla urządzeń infrastruktury technicznej, za wyjątkiem urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej: (...), należy stwierdzić, że w istocie została ustalona stawka opłaty za prowadzenie robót w pasie drogowym tylko w związku z umieszczanymi w nim urządzeniami infrastruktury technicznej niezwiązanymi z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Podobnie należy uznać analizując wprowadzenie do wyliczenia zawarte w § 2 ust. 2 uchwały. Z jego treści wynika, że ustalona stawka opłaty za zajęcie pasa drogowego dotyczy prowadzenia robót w pasie drogowym w odniesieniu do urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Powyższe ograniczenie zakresu obowiązywania przepisu § 2 uchwały do urządzeń infrastruktury technicznej oraz do urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej przesądza o niewyczerpującym uregulowaniu materii wynikającej z art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy.*

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że 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. 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. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, Legalis nr: 439846) podkreślono, że z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji, tak, by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Przepisy muszą być precyzyjne i zrozumiałe dla przeciętnego adresata, czego skutkiem ma być świadomość po jego stronie, jak należy prawidłowo obowiązki wynikające z przepisu wykonać.

Należy również zauważyć, że nie można uznać za prawidłowe zrealizowanie delegacji ustawowej w zakresie stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 ustawy w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. W § 2 ust. 2 uchwały Rada Gminy Kozy ustaliła stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na cele prowadzenia robót w pasie drogowym dla urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, z pominięciem obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej. Natomiast w przepisie § 4 ust. 3 uchwały Rada, określając stawki opłat związanych z zajęciem pasa drogowego określonym w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy, posłużyła się bliżej nieokreślonym sformułowaniem „sieci telekomunikacyjnej” zamiast ustawowym określeniem „urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej”.

Ponadto należy zauważyć, że przepisem § 3 uchwały Rada ustaliła stawkę opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu umieszczenia obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam, jednakże bez określenia stawki opłaty dla obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej. A zatem, powyższą regulację przedmiotowej uchwały należy uznać za niewystarczającą w zakresie wypełnienia delegacji ustawowej z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy. Zwłaszcza, że ustalona w tym przepisie uchwały stawka (0,50 zł) jest wyższa niż maksymalna stawka opłaty, jaką można ustalić dla obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy (0,20 zł).

Stosownie do treści art. 40 ust. 9 ustawy Rada Gminy Kozy powinna uregulować stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, z uwzględnieniem między innymi: *rodzaju elementu zajętego pasa drogowego*. Należy zauważyć, że ustawa o drogach publicznych nie zawiera legalnej definicji pojęcia „element pasa drogowego”. Z art. 4 pkt 1 ustawy wynika, że 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*. Dla dokonania właściwej weryfikacji tego sformułowania, a tym samym zakresu przedmiotowego samej uchwały, należy więc posłużyć się regulacjami ustawy, która w art. 4 dokonuje jedynie przykładowego wyliczenia elementów pasa drogowego, takich jak: jezdnia, chodnik, pobocze, zjazd, droga rowerowa, ciągi piesze i rowerowo – piesze, zatoka postojowa, zatoka autobusowa, 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. Tymczasem Rada Gminy Kozy w § 2 ust. 1 i 2 uchwały ustaliła stawki opłat *za zajęcie pasa drogowego* w odniesieniu do ściśle określonych elementów pasa drogowego: jezdnia, pobocze, chodnik, place, zatoki postojowe i autobusowe, ścieżki rowerowe, ścieżki pieszo – rowerowe, rowy i pasy zieleni. Powyższe unormowania skutkują nieuprawnionym zawężeniem zakresu obowiązywania uchwały, a tym samym nieprawidłowym wypełnieniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 9 ustawy.

Podkreślenia wymaga, że 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. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Kozy nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40

ust. 2 pkt 1, 2, 3 i 4 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP. Tym samym stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/107/20 Rady Gminy Kozy z dnia 14 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Niezależnie od powyższego należy również wskazać na niezgodność z prawem przepisów §§ 5 i 6 uchwały, które regulują materię wcześniej już uregulowaną ustawą.

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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego