



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 19 września 2023 r.

Poz. 7771

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.766.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 29 sierpnia 2023 r.

Rada Gminy Zduńska Wola

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572 i 1463)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LXVII/487/2023 Rady Gminy Zduńska Wola z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na obszarze Gminy Zduńska Wola, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 czerwca 2023 r. Rada Gminy Zduńska Wola podjęła uchwałę Nr LXVII/487/2023 w sprawie wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na obszarze Gminy Zduńska Wola, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 lipca 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Zduńska Wola zawiadomienia z dnia 18 sierpnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.766.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 22 sierpnia 2023 r. znak: OBR.0004.1.2023.MG Przewodniczący Rady Gminy Zduńska Wola poinformował, że uchwała uwzględniająca wskazane przez organ nadzoru naruszenia prawa zostanie podjęta na najbliższej sesji Rady Gminy Zduńska Wola.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały niezgodnej z prawem.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LXVII/487/2023 Rady Gminy Zduńska Wola stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą. Zgodnie z treścią 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. Przepis art. 40 ust. 9 ustawy stanowi natomiast, że przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 8, uwzględnia

sie: 1) kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty; 2) zajęłą część drogi; 3) procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni; 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego; 5) rodzaj urządzenia obcego umieszczonego w pasie drogowym. Wskazany wyżej przepis zawiera zamknięty katalog kryteriów, według których możliwe jest różnicowanie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Niedopuszczalne jest zatem uzależnienie w uchwale rady gminy stawek opłat od innych, pozaustawowych czynników.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr LXVII/487/2023 Rady Gminy Zduńska Wola z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na obszarze Gminy Zduńska Wola, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, narusza prawo w sposób istotny.

W § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały Rada ustaliła za każdy dzień zajęcia pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 3 uchwały stawkę w wysokości 2,00 zł za 1 m² pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy obiektu budowlanego oraz w § 5 ust. 1 pkt 2 lit. a-g uchwały – stawki w wysokości 3,00 zł i 5,00 zł w przypadku zajęcia pasa drogowego przez powierzchnię reklamy. Powyższe oznacza, że Rada Gminy Zduńska Wola nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 6 ustawy, ponieważ w § 5 uchwały Rada nie określiła stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego, w celu o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy (tj. umieszczenia w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam) – w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Wskazane przepisy ustawy nakładają na radę gminy obowiązek ustalenia dla dróg, których gmina jest zarządcą, wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż liniowe urządzenia obce, również w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Dodatkowo ustawodawca zastrzegł, że stawka takiej opłaty za jeden dzień zajmowania pasa drogowego nie może przekroczyć 0,20 zł. Brak określenia w § 5 uchwały ww. opłaty oznacza niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały i skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądowo-administracyjnym, niepełny i nieprawidłowy sposób realizacji delegacji ustawowej skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów skutkuje bowiem brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętej uchwały, co potwierdzają np. wyroki WSA w Łodzi: z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 76/21; z dnia 27 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 1101/20; z dnia 9 września 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 145/21.

Regulacja § 6 uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4 ustawy. Rada w § 6 pkt 1-5 uchwały ustaliła stawki opłat w wysokości 1,00 zł, 2,00 zł, 5,00 zł i 10 zł za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 4 uchwały. W ocenie organu nadzoru, Rada nie wypełniła delegacji ustawowej (zawartej w art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4 ustawy), ponieważ w § 6 uchwały nie określiła stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w § 1 pkt 1-3 uchwały – w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Wskazane przepisy ustawy nakładają na radę gminy obowiązek ustalenia dla dróg, których gmina jest zarządcą, wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 1-3 ustawy – w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Jednocześnie ustawa określa, że stawka takiej opłaty za jeden dzień zajmowania pasa drogowego nie może przekroczyć 0,20 zł. Pominięcie ustalenia ww. opłaty oznacza niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały i skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Co więcej, rezultatem opisanego zaniechania legislacyjnego jest konieczność stosowania w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej ogólnej stawki opłaty, ustalonej w § 6 pkt 5 uchwały w wysokości 5,00 zł, co jednakże jest niezgodne z brzmieniem art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4 ustawy. Stosownie do ww. przepisów – stawka opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 4 ustawy, nie może przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego z tym, że w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej stawka tej opłaty nie może przekroczyć 0,20 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego. Ustalając zatem w § 6 pkt 5 uchwały pod pozycją „inne” stawkę opłaty w wysokości 5,00 zł Rada przekroczyła dopuszczalną stawkę tj. 0,20 zł, wskazaną przez ustawodawcę dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej – czym naruszyła prawo w sposób istotny.

Nie stanowi o prawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 8 ustawy postanowienie przyjęte w § 4 ust. 2 uchwały. W paragrafie tym postanowiono, że za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń, o których mowa w § 1 pkt 2 uchwały w stosunku do urządzeń wodociągowych,

kanalizacyjnych i ciepłowniczych – stosuje się stawki opłaty w wysokości 50% stawek określonych w ust. 1 uchwały. W ocenie organu nadzoru regulacja powyższa nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 40 ust. 8 w związku z ust. 5 ustawy. Zauważyć należy, że postanowienie o stawce „w wysokości 50%” jest niezgodne z treścią ww. przepisów ustawy, ponieważ nie wskazuje wprost konkretnej kwoty (stawki), którą należy ponieść w przypadku umieszczenia w pasie drogowym urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych i ciepłowniczych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 28 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 776/20 orzekł, że Rada przy określaniu stawek za zajęcie pasa drogowego powinna posługiwać się konkretnymi kwotami, które nie przekraczają kwot maksymalnych. W tym zakresie uchwała musi być jasna i precyzyjna. Potencjalny zobowiązany nie może domyślać się jaką stawkę opłaty będzie musiał ponieść. Sąd w ww. wyroku podkreślił, że skoro w przepisie art. 40 ust. 8 ustawy wprost wskazano, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, ustala wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego – to nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej procentowe określenie wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego.

Opisane wyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i powodują konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że uchwała Nr LXVII/487/2023 Rady Gminy Zduńska Wola z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na obszarze Gminy Zduńska Wola, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, zawiera również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 1 pkt 2 uchwały Rada postanowiła, że uchwała określa wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, dotyczące umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub z potrzebami ruchu drogowego. W § 1 pkt 3 uchwały postanowiono natomiast, że uchwała określa wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, dotyczące umieszczenia w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub z potrzebami ruchu drogowego oraz reklam. Zauważyć należy, że regulacje te są niezgodne z brzmieniem art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy. Podkreślić trzeba, że przepisy pkt 2 i 3 w art. 40 ust. 2 ustawy o drogach publicznych otrzymały nowe brzmienie zgodnie z treścią art. 3 pkt 23 lit. a ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1768), która weszła w życie w dniu 21 września 2022 r. W wyniku wprowadzonej zmiany rada gminy zobowiązana jest do ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dotyczące umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych (art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy) oraz umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam (art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy). Postanowienia zawarte w § 1 pkt 2 i 3 uchwały przekraczają zatem granice upoważnienia określone w art. 40 ust. 8 ustawy. Dokonując analizy przepisu art. 40 ust. 8 ustawy, nie można mieć wątpliwości, że uchwała w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego dróg gminnych, nie może wykraczać poza materię przewidzianą tym przepisem. Stanowi on bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, określając zakres spraw, które należy uregulować w uchwale rady gminy. Przepis ten nie daje natomiast radzie gminy prawa do uchwalenia aktu prawa miejscowego regulującego zagadnienia inne, niż wymienione w powołanym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny, niż wskazany przez ustawodawcę sposób.

Nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy – postanowienia § 1 pkt 5 oraz § 7 ust. 1 i 2 uchwały. W § 1 pkt 5 uchwały Rada postanowiła, że uchwała określa wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w celu udostępnienia kanału technologicznego, określając następnie w § 7 ust. 1 pkt 1-3 uchwały wysokość tych stawek. Należy zauważyć, że stosownie do treści art. 39 ust. 7 ustawy zarządca drogi udostępnia kanał technologiczny na pisemny wniosek podmiotu, który zgłosił zainteresowanie jego udostępnieniem, w drodze decyzji, w której określa warunki udostępnienia tego kanału. Stosownie do art. 39 ust. 7ab ustawy ww. decyzja określa w szczególności wysokość opłaty za udostępnienie kanału technologicznego oraz sposób jej uiszczania. W kolejnych zaś przepisach art. 39 ustawy ustawodawca wskazał sposób ustalania opłaty za udostępnienie kanału technologicznego (ust. 7h) oraz maksymalne stawki opłat za jego udostępnienie (ust. 7i). Kwestia udostępniania kanału technologicznego została zatem uregulowana przez ustawodawcę w ww. przepisach ustawy. Przepis art. 40 ust. 8 ustawy stanowi dla rady gminy upoważnienie do określenia wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego w sytuacjach wskazanych w art. 40 ust. 2 ustawy i podkreślić warto, że wśród nich ustawodawca nie wymienia kwestii udostępnienia kanału technologicznego. Rada gminy nie została zatem upoważniona do ustalenia w przedmiotowej uchwale

wysokości stawek opłat za udostępnienie kanału technologicznego. Mając na uwadze powyższe treść § 1 pkt 5 oraz § 7 ust. 1 i 2 uchwały naruszają prawo w sposób istotny (np. wyroki WSA w Łodzi: z dnia 2 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 954/20 oraz 12 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 971/20).

Z naruszeniem prawa w § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały, ustalając stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym, Rada dokonała rozróżnienia tych stawek w zależności od procentowej wielkości zajmowanej szerokości ciągów pieszo-jezdných, chodników i ścieżek rowerowych. Działanie takie stanowi przekroczenie granic upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 8 ustawy i jest niezgodne z treścią art. 40 ust. 9 ustawy. Ustawodawca w art. 40 ust. 9 pkt 3 ustawy zezwala na zróżnicowanie stawek opłat i uzależnienie ich od procentowej wielkości zajmowanej szerokości – ale wyłącznie w odniesieniu do jezdni. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 2 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 988/20, kryterium zróżnicowania wysokości stawki w zależności od procentowej wielkości nie dotyczy pozostałych elementów pasa drogowego, takich jak określone w § 2 pkt 1 i 2 załącznika do uchwały chodniki, parkingi, ścieżki rowerowe, zatoki postojowe. Przy ustalaniu wysokości stawki za zajęcie chodników, parkingów, ścieżek rowerowych, czy zatok postojowych rada gminy powinna wskazać konkretną jej wysokość za zajęty element, bez względu na procentową wielkość zajmowanej powierzchni. Podkreślić należy, że akty prawa miejscowego mogą być stanowione wyłącznie na podstawie delegacji ustawowych, nie mogą ich przekraczać, ani regulować w sposób odmienny kwestii należących do materii ustawowej, co potwierdzają liczne wyroki sądów administracyjnych np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 880/20.

Regulacja przyjęta przez Radę w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a i b uchwały przekracza granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy oraz narusza Zasady techniki prawodawczej. Należy zauważyć, że Rada ustaliła różne stawki opłaty (8,00 zł i 10,00 zł) za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 1 uchwały, przy uwzględnieniu procentowej wielkości zajmowanej szerokości jezdni tj. do 50% szerokości i powyżej 50% szerokości jezdni. W ocenie organu nadzoru, przyjęte rozwiązanie jest nieprecyzyjne i stwarza możliwość ustalenia dla tożsamyh stanów faktycznych różnych opłat – z uwagi na pokrywanie się zakresów stawek opłat (50%) za każdy dzień zajęcia pasa drogowego, uzależnionych od szerokości jezdni. Ustalone w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a i b uchwały przedziały odpłatności za zajęcie pasa drogowego należy uznać zatem za wadliwe, co potwierdza stanowisko WSA w Łodzi wyrażone w wyrokach z dnia 8 czerwca 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 235/22 oraz z dnia 7 lipca 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 268/22. Sąd orzekł bowiem, że regulacja taka nie jest poprawna w świetle zasad prawidłowej legislacji, gdyż stoi w sprzeczności z obowiązkiem organu do zachowania jasnego i spójnego przekazu uchwalonego aktu prawa miejscowego. Uniemożliwia jednoznaczne określenie istnienia obowiązku uiszczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego, podstawy jej wymierzenia oraz stawki. Wobec powyższego regulacja przyjęta przez Radę w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a i b uchwały przekracza granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy oraz narusza Zasady techniki prawodawczej. Stosownie bowiem do § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) – przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepisy prawa miejscowego muszą być zatem sformułowane w sposób precyzyjny, czytelny i wyczerpujący. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

W § 2 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że dla dróg, które nie posiadają wyznaczonych i wybudowanych części – jezdni lub chodnika, ustala się stawki opłaty za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego w wysokości 50% stawek określonych w ust. 1 pkt 1 uchwały. Postanowienie to nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego, bowiem Rada posłużyła się kryterium, które nie jest znane ustawie tj. rodzajem nawierzchni drogi. Działanie takie, w ocenie organu nadzoru, stanowi przekroczenie przez Radę granic upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy. Jak wskazano wyżej, do kryteriów jakie mogą mieć wpływ na ustalenie stawek opłat należą wyłącznie: 1) kategoria drogi, której pas drogowy zostaje zajęty; 2) zajęta część drogi; 3) procentowa wielkość zajmowanej szerokości jezdni; 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego; 5) rodzaj urządzenia obcego umieszczonego w pasie drogowym. Podkreślić trzeba, że katalog zamieszczony w omawianym art. 40 ust. 9 ustawy, ma charakter zamknięty. Skoro wyliczenie zawarte przez ustawodawcę w tym artykule ma charakter wyczerpujący, oznacza to, że rada gminy przy ustalaniu stawek opłat za zajęcie pasa drogowego nie może brać pod uwagę innych czynników, niż wskazane tym przepisem.

Rada Gminy Zduńska Wola nie była więc uprawniona do posłużenia się innym kryterium, jakim jest rodzaj nawierzchni drogi, gdyż nie zostało ono przewidziane przez ustawodawcę (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 marca 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 926/20). Dodatkowo, jak to zostało wcześniej opisane, procentowe określenie wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego (50% stawek określonych w ust. 1 pkt 1 uchwały) nie stanowi wskazania przez Radę wysokości stawki opłat w sposób prawidłowy.

Postanowienia § 3 ust. 1 i 2 uchwały, w których Rada ustaliła stawki opłat za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego w celu prowadzenia robót związanych z usunięciem awarii urządzeń – nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 8 ustawy i są niezgodne z treścią art. 40 ust. 9 ustawy. Ponownie należy przypomnieć, że ustawodawca w art. 40 ust. 9 pkt 1-5 ustawy zawarł katalog elementów, które Rada ma uwzględnić podczas ustalania stawek opłat. Katalog ten jest zamknięty i nie daje podstawy do ustalenia wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót związanych z usunięciem awarii urządzeń. Wszelkie regulacje, co do których rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego, uznać trzeba za sprzeczne z prawem. Postanowienia te naruszają wówczas art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Powyższa zasada oznacza także, że rada gminy, wykonując kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest zobowiązana do działania ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ uchwałodawczy gminy nie jest uprawniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres ustawowego upoważnienia (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1773/15).

W § 4 ust. 4 uchwały Rada postanowiła, że 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 drogowym obiekcie inżynierskim. Regulacja ta przekracza granice upoważnienia określonego w art. 40 ust. 8 ustawy i stanowi powtórzenie oraz nieuprawnioną modyfikację art. 40 ust. 5 ustawy. Zgodnie natomiast ze stosowanym odpowiednio do aktów prawa miejscowego § 118 Zasad techniki prawodawczej – w uchwale nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Treść takich powtórzeń nie prowadzi do poprawy świadomości prawnej adresatów aktu miejscowego, może być natomiast odbierana przez nich jako wyłączny rezultat prawodawstwa organu jednostki samorządu terytorialnego (por. wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Go 238/10 i z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Go 56/12). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 listopada 2012 r., sygn. akt II FSK 1755/12 orzekł, że „Powtórzenie w uchwale rady gminy przepisu ustawy powoduje przeniesienie materii ustawowej do aktu prawnego niższego rzędu i narusza istotę tego aktu (por. Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia, praca zbiorowa pod red. J. Warylewskiego, Warszawa 2003, s.409).”

Nie mieszczą się w granicach upoważnienia wskazanego w art. 40 ust. 8 ustawy postanowienia § 5 ust. 1 pkt 2 lit. d oraz lit. f uchwały. Rada w przepisach tych ustaliła odrębną stawkę opłaty w przypadku reklamy dotyczącej imprez sportowych, kulturalnych i artystycznych, których organizatorem jest Gmina Zduńska Wola oraz szyldy promujące działalność kulturalną, a także w przypadku reklamy wyborczej (§ 5 ust. 1 pkt 2 lit. f). Jeszcze raz należy podkreślić, że katalog zawarty w art. 40 ust. 9 pkt 1-5 ustawy ma charakter zamknięty. Żaden z wymienionych kryteriów nie zezwala na różnicowanie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego związanego z umieszczeniem reklamy – ze względu na treść informacji zawartej w reklamie. W kwestii tej wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 maja 2014 r., sygn. akt II GSK 437/13, a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 2 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 908/20. Ponadto, skoro wyliczenie zawarte przez ustawodawcę w art. 40 ust. 9 ustawy ma charakter wyczerpujący, oznacza to, że rada gminy przy ustalaniu stawek opłat za zajęcie pasa drogowego nie mogła również posłużyć się kryterium podmiotowym (§ 5 ust. 1 pkt 2 lit. d). Zauważyć należy, że ustalenie preferencyjnej stawki opłaty za reklamę imprez, których organizatorem jest Gmina Zduńska Wola narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 465/04 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2008 r., sygn. akt VI SA/WA 1824/07). W wyroku z dnia 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II GSK 1063/17 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że przepis art. 40 ust. 9 ustawy wprowadził możliwość zróżnicowania stawek, lecz wyłącznie przy zastosowaniu kryteriów w nim zawartych. Z jego treści nie wynika możliwość zastosowania kryterium podmiotowego, bowiem taka interpretacja, zdaniem Sądu, byłaby niedopuszczalna w świetle zasady równego traktowania podmiotów i wiążącym się z tą zasadą zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). W kwestii tej wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, który

w wyroku z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 76/21 podkreślił, że możliwość różnicowania stawek opłat na podstawie art. 40 ust. 8 i 9 ustawy nie jest w orzecznictwie kwestionowana, jednakże musi to być wyłącznie kryterium rodzaju urządzenia, które nie zawiera dodatkowych elementów dyskryminujących, czy naruszających zasadę równości uczestników obrotu gospodarczego.

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 6 pkt 1 i 2 uchwały, dotyczące ustalenia stawek opłat za każdy dzień zajęcia 1 m² pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 4 uchwały, w odniesieniu do całorocznych stoisk handlowych oraz ogródków przed punktami gastronomicznymi – winny być zawarte w treści § 5 uchwały. Należy zauważyć, że postanowienia § 6 uchwały dotyczą ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w § 1 ust. 1-3 uchwały. W § 6 pkt 1 i 2 uchwały ustalone zostały stawki opłat za umieszczenie w pasie drogowym całorocznych stoisk handlowych oraz ogródków przed punktami gastronomicznymi, które zakwalifikować należy jako tymczasowe obiekty budowlane, czyli urządzenia obce inne niż wymienione w ust. 2 pkt 2 ustawy – w związku z czym stawka opłaty za ich umieszczenie powinna zostać uregulowana w § 5, nie zaś w § 6 uchwały. Mając na uwadze powyższe trzeba również zwrócić uwagę, że stosownie do art. 40 ust. 6 ustawy, opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 3 ustawy, 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. Oznacza to, że w przypadku tymczasowego obiektu budowlanego tj. stoiska handlowego oraz ogródka gastronomicznego opłata kształtowana jest w oparciu o rzut poziomy obiektu na pas drogowy, a nie powierzchnię obiektu.

Przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 ustawy i jednocześnie narusza Zasady techniki prawodawczej – treść § 6 pkt 3 uchwały, w którym Rada ustaliła stawkę opłaty w wysokości 10,00 zł za każdy dzień zajęcia pasa drogowego przez handel okazjonalny. Taka regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego, ponieważ Rada posłużyła się pojęciem niejasnym „handel okazjonalny”. Zgodnie natomiast z treścią § 6 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny, czytelny i wyczerpujący. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Reasumując, uchwała Nr LXVII/487/2023 Rady Gminy Zduńska Wola z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na obszarze Gminy Zduńska Wola, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4, 5 i 6 ustawy – co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy oraz art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Wójt Gminy Zduńska Wola