



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 3 lutego 2023 r.

Poz. 964

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.36.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 25 stycznia 2023 r.

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego

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)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LVIII/739/22 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie wysokości stawek opłaty za zajęcie 1m² pasa drogowego dróg publicznych, dla których zarządcą jest Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 grudnia 2022 r. Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego podjęła uchwałę Nr LVIII/739/22 w sprawie wysokości stawek opłaty za zajęcie 1m² pasa drogowego dróg publicznych, dla których zarządcą jest Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 grudnia 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zawiadomienia z dnia 12 stycznia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.36.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 17 stycznia 2023 r. znak: DRM.0711.1.2023 Przewodniczący Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego złożył stosowne wyjaśnienia, informując jednocześnie, że podniesione zastrzeżenia zostaną uwzględnione w trakcie prac nad nową uchwałą.

Pomimo 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 niezgodnych z prawem przepisów omawianej uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LVIII/739/22 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego stanowił art. 18 ust. 2 pkt 8 i 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 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 się: 1) kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty; 2) zajęta 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 zróżnicowanie 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 LVIII/739/22 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie wysokości stawek opłaty za zajęcie 1m² pasa drogowego dróg publicznych, dla których zarządcą jest Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, narusza prawo w sposób istotny.

W § 5 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego dróg krajowych, powiatowych i gminnych w celu, o którym mowa w § 1 pkt 4 uchwały, ustala się stawkę opłaty za każdy dzień zajęcia pasa drogowego w wysokości 2,00 zł. Postanowieniem tym Rada ustaliła zatem jedną stawkę opłaty (2,00 zł) za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 1-3 ustawy. 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 § 5 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. Dodatkowo ustawodawca zastrzegł, że stawka takiej opłaty za jeden dzień zajmowania pasa drogowego nie może przekroczyć 0,20 zł. Brak określenia ww. opłaty oznacza niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały i skutkuje istotnym naruszeniem prawa (potwierdza to np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 76/21). Co więcej, rezultatem opisanego zaniechania legislacyjnego jest konieczność stosowania w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej ogólnej stawki opłaty, ustalonej w § 5 ust. 1 uchwały w wysokości 2,00 zł, co 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 jedną stawkę opłaty tj. 2,00 zł Rada przekroczyła dopuszczalną stawkę tj. 0,20 zł, wskazaną przez ustawodawcę dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej – czym naruszyła prawo w sposób istotny. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem 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.

Zauważyć należy, że poza opisanym wyżej istotnym naruszeniem prawa, uchwała Nr LVIII/739/22 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 21 grudnia 2022 r. zawiera również naruszenia prawa innego rodzaju.

Regulacja przyjęta przez Radę w § 2 ust. 1 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 za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 1 uchwały, przy uwzględnieniu procentowej wielkości zajmowanej szerokości jezdni tj. do 20% szerokości (łącznie z 20%), powyżej 20% szerokości do 50% szerokości (łącznie z 50%) i powyżej 50% szerokości do całkowitego zajęcia 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 (20% i 50%) za każdy dzień zajęcia pasa drogowego, uzależnionych od szerokości jezdni. Ustalone w § 2 ust. 1 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 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. Mając na względzie powyższe uwagi, za niezgodny z prawem i przekraczający granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy uznać należy również § 2 ust. 3 uchwały.

W § 4 ust. 3 uchwały Rada postanowiła, że za każdy dzień zajęcia 1 m² powierzchni pasa drogowego dróg krajowych, powiatowych i gminnych w celu umieszczenia ogródków gastronomicznych, ustala się stawkę opłaty w wysokości 0,25 zł. Analiza treści tego przepisu prowadzi do wniosku, że Rada określając wysokość stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia ogródka gastronomicznego, zastosowała nieprawidłowy parametr do ustalenia tej opłaty. Zgodnie z treścią 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 urządzenia obcego innego niż wymienione w ust. 2 pkt 2 ustawy albo powierzchni reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego. Powyższe oznacza to, że w przypadku urządzenia obcego (tymczasowego obiektu budowlanego, jakim jest ogródek gastronomiczny), opłata kształtowana jest w oparciu o rzut poziomy urządzenia obcego na pas drogowy, a nie jego powierzchnię. Ustawa bowiem wprost przewiduje kształtowanie opłaty – w oparciu o powierzchnię urządzenia obcego umieszczonego w pasie drogowym – tylko w przypadku reklamy. W pozostałych przypadkach opłata kształtowana jest w oparciu o rzut poziomy urządzenia na pas drogowy (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 76/21). Wobec powyższego treść § 4 ust. 3 uchwały, w zakresie zastosowania nieprawidłowego parametru ustalenia opłaty, przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 ustawy i jest niezgodna z brzmieniem art. 40 ust. 6 ustawy.

Reasumując, uchwała Nr LVIII/739/22 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 21 grudnia 2022 r., w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego