



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 2 lutego 2023 r.

Poz. 646

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.14.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 31 stycznia 2023 r.

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

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 2 oraz załącznika Nr 2 do uchwały Nr LV/1546/22 Rady Miasta Krosna z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za 1 m² pasa drogowego na terenie miasta Krosna oraz określenia zasad ustalenia czynszu za najem lub dzierżawę powierzchni pasa drogowego na cele związane z potrzebami zarządzania drogami, ruchu drogowego lub obsługi użytkowników ruchu, a także na cele instalacji urządzeń.

Uzasadnienie

Uchwałą LV/1546/22 z dnia 29 grudnia 2022 r. Rada Miasta Krosna, działając m.in. na podstawie art. 22 ust.2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1693 ze zm.), ustaliła wysokość stawek opłat za 1 m² pasa drogowego na terenie miasta Krosna oraz określiła zasady ustalenia czynszu za najem lub dzierżawę powierzchni pasa drogowego na cele związane z potrzebami zarządzania drogami, ruchu drogowego lub obsługi użytkowników ruchu, a także na cele instalacji urządzeń.

W pierwszym rzędzie należy przypomnieć, że przepis art. 40 ust. 1 u.d.p., przewiduje 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. Stosownie do ust. 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 wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.

Stosownie do treści art. 22. ust. 1 u.d. zarząd drogi sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym. Z kolei w myśl art. 22 ust. 2 u.d.p. grunty, o których mowa w ust. 1, zarząd drogi może oddawać w najem, dzierżawę albo je użyczać, w drodze umowy, na cele związane z potrzebami zarządzania drogami, ruchu drogowego lub obsługi użytkowników ruchu, a także na cele instalacji urządzeń, o których mowa w art. 20g ust. 1. Zarząd drogi pobiera z tytułu najmu lub dzierżawy opłaty w wysokości ustalonej w umowie. Przepisów art. 43 ust. 2 pkt 3 i art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie stosuje się.

Z powyższego wynika zatem, że wolą ustawodawcy było ustanowienie dwóch różnych trybów oddawania do korzystania przedsiębiorcom i innym osobom przez zarządcę drogi gruntów położonych w pasie drogi. Tryb cywilny (umowny) określony został w art. 22 ust. 2 i 2a u.d.p. Tryb administracyjny reguluje art. 40 u.d.p.

Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2014 r. sygn. II GSK 109/13, przepisy art. 40 ust. 1 i art. 22 ust. 2 u.d.p. nie wykluczają się wzajemnie. Dają one natomiast zarządcy drogi możliwość wyboru trybu udostępniania pasa drogowego przedsiębiorcom: może to być tryb cywilnoprawny (art. 22 ust. 2) lub tryb administracyjny (art. 40). Zastosowanie jednej z tych metod wyklucza drugą.

W przypadku trybu administracyjnego, ustalanie opłat za zajęcie pasa drogowego przez radę gminy, znajduje wyrażne upoważnienie ustawowe, wynikające z treści art. 40 ust. 8 i 9 u.d.p.

Takiego upoważnienia brak jest natomiast w przypadku trybu cywilnoprawnego. To zarządca drogi decyduje z kim i na jakich warunkach zostanie zawarta umowa. Zdaniem organu nadzoru stanowienie zatem, w drodze uchwały rady, o treści umowy najmu czy dzierżawy wkracza w kompetencje zarządu drogi, co stoi w sprzeczności z art. 7 Konstytucji.

Ponadto w ocenie organu nadzoru, powyższe rozwiązanie narusza zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ k.c. W myśl tej fundamentalnej zasady prawa cywilnego strony umowy mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby nie sprzeciwiał się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Treść kwestionowanej uchwały, zawierająca elementy umowy cywilnoprawnej, która ma być dopiero zawarta przez kontrahentów w przyszłości, nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody w tym zakresie.

W świetle powyższego, niedopuszczalnym jest, aby strona przyszłej umowy tj. najemca czy dzierżawca gruntu nie miała wpływu na jej treść, z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje podjęta uchwała rady gminy narzucająca jednostronne rozwiązanie dla strony umowy. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawnym, który podejmowany jest w oparciu o normę ustawową. Tym samym, organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w danej ustawie (art. 96 Konstytucji RP) i niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Na gruncie niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że uchwała we wskazanym przez organ nadzoru zakresie została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, jak i z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w części.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, za pośrednictwem Wojewody, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru