



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 grudnia 2021 r.

Poz. 6323

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.14.6.2021.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 28 grudnia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 1 pkt 1 oraz § 4 ust. 2 uchwały nr XLVII/229/21 Rady Miejskiej Chojnowa z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego.

Uzasadnienie

Rada Miejska Chojnowa na sesji w dniu 24 listopada 2021 r. podjęła uchwałę nr XLVII/229/21 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego - dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 30 listopada 2021 r.

W toku badania legalności uchwały nr XLVII/229/21 Organ Nadzoru stwierdził, że:

- § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376, dalej: ustawa), przez uzależnienie wysokości stawki za zajęcie 1 m² pasa drogowego od kryterium niewymienionego w art. 40 ust. 9 ustawy,

- § 4 ust. 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 8 w związku z ust. 2 pkt 3 ustawy, przez nieprawidłowe określenie stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego w przypadku umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

W myśl art. 40 ust. 1-2 ustawy zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydawanego w drodze decyzji. Zezwolenie to 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.

Zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z potrzebami ruchu i potrzebami zarządzania drogami jest związane z obowiązkiem ponoszenia opłat. Stanowi o tym art. 40 ust. 3 ustawy. Upoważnienie do ustalania stawek za zajęcie pasa drogowego dla organu stanowiącego gminy zawarte jest w art. 40 ust. 8 ustawy, zgodnie z którym: „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". Stosownie do treści art. 40 ust. 9 ustawy, 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.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt. 1 uchwały, za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w jej § 1 pkt 2 ustala się roczną stawkę opłaty 200 zł za 1 m² powierzchni pasa drogowego drogi miejskiej, zajętego przez rzut poziomy urządzenia umieszczonego w terenie zabudowanym. Jednakże zacytowany już art. 40 ust. 9 ustawy nie przewiduje zróżnicowania stawek opłaty wg kryterium położenia drogi w albo poza terenem zabudowanym. Powołany przepis ustawy w sposób enumeratywny wymienia czynniki, które powinny być uwzględnione przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy ustalaniu wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Zamknięty katalog wyżej wskazanych czynników oznacza, że rada gminy ustalając stawki opłat nie może brać pod uwagę innych, niewymienionych w ww. przepisie ustawy, czynników. Takie przekroczenie norm kompetencyjnych przewidzianych ustawą, stanowi istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie również w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych, między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 listopada 2021 roku (sygn. III SA/Łd 387/21).

Ponadto, Rada Miejska ustalając stawki opłat w § 4 ust. 2 postanowiła: "W przypadku trwałego zajęcia pasa drogowego stosuje się opłatę roczną w wysokości 100 zł/m² pod obiekt handlowy". Jak wskazuje treść § 4 ust. 1 uchwały, kwestionowana opłata w zamierzeniu uchwałodawcy stanowi rodzaj opłaty za umieszczanie w pasie drogowym obiektów budowlanych nie związanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego i ma wymiar roczny.

Jak stanowi art. 40 ust. 5 i 6 ustawy: "5. Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2 [umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego], ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym, przy czym 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 na drogowym obiekcie inżynierskim. 6. Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 3 [umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam], 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."

Z powyższego wynika, że stawka opłaty za umieszczenie w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego ustalana jest w odniesieniu do liczby dni (a nie lat) zajęcia pasa drogowego oraz nie może przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajęcia - jak ma to miejsce w § 4 ust. 1 uchwały. Bez znaczenia jest tutaj wskazany w § 4 ust. 2 uchwały sposób zajęcia w postaci trwałego zajęcia. W tym kontekście należy zauważyć, że Rada Miejska została upoważniona jedynie do określenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w stosunku do danego rodzaju zajęcia ustalonego przez ustawodawcę w art. 40 ust. 2 ustawy, a nie do dookreślania sposobu tego zajęcia, jak to zrobiono w przedmiotowym przypadku poprzez wskazanie charakteru zajęcia - trwałe zajęcie. Opłata w odniesieniu do liczby dni zajęcia pasa drogowego na potrzeby wynikające z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy wynika z decyzji zarządcy drogi wydawanej przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego (art. 40 ust. 11 ustawy). Ponadto, jak wskazano powyżej trwałość zajęcia pasa drogowego nie jest przesłanką, w oparciu o którą zgodnie z art. 40 ust. 9 ustawy, uchwałodawca może różnicować wysokość stawek opłat ustalanych w trybie ust. 8 tego artykułu. Dodatkowo należy zauważyć, że ustalenie odrębnej stawki za tzw. trwałe zajęcie powoduje wewnętrzną sprzeczność uchwały, bowiem stawka opłaty za umieszczenie w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego określona w § 4 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały dotycząca tego samego rodzaju zajęcia przez obiekt handlowy, jest przy zastosowaniu prawidłowych ustawowych zasad ustalania opłaty za zajęcie, wielokrotnie wyższa niż w § 4 ust. 2 uchwały.

Dlatego ustalenie stawki opłaty za umieszczenie w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (którymi mogą być np. obiekty handlowe) w sposób, jaki wynika z § 4 ust. 2 uchwały: w wysokości przekraczającej 10 zł i w odniesieniu do okresu rocznego stanowi przekroczenie kompetencji z art. 40 ust. 8 ustawy.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. Podkreślenia również wymaga, że powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. II OSK 1077/09).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski