

Łódź, 30 marca 2021 r.

PNIK-I.4131.298.2021

Rada Gminy Wodzierady

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr XXV/208/2021 Rady Gminy Wodzierady z dnia 5 marca 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami i potrzebami ruchu drogowego, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 23 marca 2021 r.

Uzasadnienie

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi treść § 2 pkt 4 uchwały, w którym Rada Gminy ustaliła stawki opłat za zajęcie „drogi o nawierzchni gruntowej”. Zgodnie z treścią art. 40 ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470 z późn. zm.) przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 7 i 8, uwzględnia się: kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty, rodzaj elementu zajętego pasa drogowego, procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni, rodzaj zajęcia pasa drogowego oraz rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym. Rada określając stawki opłat odwołała się zaś do pojęcia „drogi o nawierzchni gruntowej”. Zdaniem organu nadzoru, rada ustalając stawki opłat nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników niż te, które zostały wymienione w art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych. Z brzmienia tego przepisu wprost wynika, że zawarte w nim wyliczenie ma charakter wyczerpujący. Jak

podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/WR 465/04: „(...) Przepis art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych wymienia zatem w sposób zamknięty czynniki, które powinna uwzględnić rada gminy ustalając stawki opłat za zajęcie pasa drogowego. Enumeratywne wyliczenie oznacza, iż rada gminy ustalając stawki opłat nie może brać pod uwagę innych czynników.” (podobnie w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2008 r., sygn. akt II GSK 151/08, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 lutego 2008 r., sygn. akt VI SA/WA 1824/07, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 marca 2006 r., sygn. akt IV SA/WR 88/05).

Zakres upoważnienia ustawowego przekraczają także zapisy § 3 ust. 2 i 3 uchwały, które powtarzają i modyfikują treść art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych. W orzecznictwie ugruntował się pogląd, że akty prawa miejscowego nie mogą zawierać powtórzeń ustawowych ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W sytuacji gdy w jednym akcie następuje pomieszczenie materii ustawowej i tej, którą winien normować regulamin w granicach ustanowionego upoważnienia ustawowego, dochodzi do obniżenia rangi przepisów ustawowych do rangi przepisów prawa miejscowego. Ponadto, porządek prawny narusza modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu - co dopuszczalne jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia (por. m.in. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt II GSK 2114/11). Stanowisko to znajduje dodatkowe oparcie w treści § 118 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - stosowanego do aktów prawa miejscowego na mocy § 143 tego rozporządzenia, zgodnie z którym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Ponadto należy zauważyć, że unikanie powtórzeń stanowi o przejrzystości systemu prawa. Natomiast ich wprowadzenie może być przyczyną niejasności interpretacyjnych, gdyż powtórzone ustawowo zdefiniowane pojęcie mogłoby być odmiennie zinterpretowane niż pojęcie zawarte w ustawie (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17).

W sposób istotny narusza prawo także § 3 ust. 4 uchwały, w którym Rada ustaliła, że za umieszczenie gminnych urządzeń infrastruktury technicznej nie pobiera się opłaty. Art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych, stanowiący normę kompetencyjną do podjęcia

przedmiotowej uchwały wskazuje zakres udzielonego upoważnienia, który obejmuje „ustalenie wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego”. W zakresie udzielonego upoważnienia nie mieści się natomiast wprowadzenie zwolnień od tej opłaty (zob. wyrok NSA z dnia 14 maja 2014 r., sygn. akt II GSK 437/13). Powyższe uwagi dotyczą także treści § 4 ust. 3 uchwały, gdzie Rada zawarła zapis o zwolnieniu z opłaty w przypadku umieszczenia w pasie drogowym tzw. witaczy.

Wobec powyższego, w terminie do dnia 9 kwietnia 2021 r., proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Ewa Wardęga
**Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru
i Kontroli**

Do wiadomości:
Wójt Gminy Wodzierady