



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.24.2022

Łódź, 20 stycznia 2022 r.

Rada Miasta Kutno

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/439/21 Rady Miasta Kutno z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1m² pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Miasto Kutno.

Uzasadnienie

Rada Miasta Kutno na sesji w dniu 14 grudnia 2021 r. podjęła uchwałę Nr XLIX/439/21 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1m² pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Miasto Kutno. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 grudnia 2021 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miasta Kutno zawiadomienia z dnia 12 stycznia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.24.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Pismem z dnia 17 stycznia 2022 r. znak: BRM.0711.17.2021.GrW.2 Przewodniczący Rady Miasta Kutno poinformował, że z uwagi na zawiadomienie organu nadzoru Rada Miasta podejmie nową uchwałę w sprawie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. 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 niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XLIX/439/21 Rady Miasta Kutno stanowił art. 18 ust. 2 pkt 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 2021 r. poz. 1376 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) 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.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XLIX/439/21 Rady Miasta Kutno z dnia 14 grudnia 2021 r., narusza prawo w sposób istotny.

Zapis § 5 załącznika do ww. uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Przepisy te nakładają na Radę 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. Rada Miasta Kutno w § 5 załącznika do przedmiotowej uchwały postanowiła o ustaleniu stawki opłaty za zajęcie 1 m²

pasa drogowego w celu, o którym mowa § 1 ust. 4 załącznika do uchwały (tzn. zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w ust. 1-3 załącznika do uchwały), pomijając jednakże ustalenie wysokości stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Powyższe oznacza, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisów. Materia unormowana w § 5 załącznika do uchwały nie objęła całego zakresu przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi np. w wyrokach: z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 75/21 i z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 76/21, niepełny i nieprawidłowy sposób realizacji delegacji ustawowej skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętej uchwały. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa i koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Zauważyć należy, że uchwała Nr XLIX/439/21 Rady Miasta Kutno z dnia 14 grudnia 2021 r., zawiera również naruszenia prawa innego rodzaju.

Regulacje § 2 pkt 1 i 2 załącznika do przedmiotowej uchwały przekraczają zakres kompetencji przyznany radzie gminy w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy. W zapisach tych Rada ustaliła różne stawki opłat za zajęcie dróg, które posiadają wybudowane jezdnie, chodniki, parkingi, ścieżki rowerowe, zatoki postojowe (pkt 1) oraz dróg, które nie posiadają wybudowanych jezdni, chodników, parkingów, ścieżek rowerowych, zatok postojowych (pkt 2). Rada posłużyła się zatem kryterium, które nie jest ustawie znane, czyli 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: kategoria drogi, której pas drogowy zostaje zajęty; rodzaj elementu zajętego pasa drogowego; procentowa wielkość zajmowanej szerokości jezdni; rodzaj zajęcia pasa drogowego; rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego 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 Miasta Kutno nie była więc uprawniona do posłużenia się innym kryterium, niż przewidziane przez ustawodawcę (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 5

marca 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 926/20). Dodatkowo, z naruszeniem prawa w § 2 pkt 1 i 2 załącznika do uchwały, Rada dokonała rozróżnienia stawek opłat w zależności od procentowej wielkości zajmowanej szerokości pasa drogowego, podczas gdy ustawodawca w art. 40 ust. 9 pkt 3 ustawy zezwala na zróżnicowanie stawek opłat i uzależnienie ich od procentowej wielkości zajmowanej szerokości – ale wyłącznie 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.

W § 3 pkt 1 i 2 załącznika do uchwały Rada Miasta Kutno ustaliła różne stawki opłat w zależności od tego, czy urządzenia infrastruktury technicznej, o których mowa w § 1 ust. 2 załącznika do uchwały, znajdują się w obszarze strefy centralnej, czy poza nią. Zgodnie z treścią § 6 załącznika do uchwały, za strefę centralną uznana została strefa ograniczona zewnętrznymi granicami pasów drogowych ulic: 1 Maja, 29 Listopada, Barlickiego, Kościuszki, Kard. Wyszyńskiego, Papieża Jana Pawła II, Podrzeczna, Sienkiewicza, Kilińskiego. W ocenie organu nadzoru § 3 pkt 1 i 2 i § 6 załącznika do przedmiotowej uchwały wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy. Przepis art. 40 ust. 9 ustawy stanowi zamknięty katalog kryteriów, jakie organ stanowiący gminy może uwzględnić ustalając stawki opłat za zajęcie pasa drogowego, co oznacza, że rada gminy nie może brać pod uwagę innych czynników (kryteriów), niż wskazane tym przepisem. Zatem ustalenie wysokości stawek opłat przy zastosowaniu kryterium nieznanego ustawie, jakim jest np. lokalizacja, stanowi istotne naruszenie prawa.

Zapis § 3 pkt 4 załącznika do uchwały przekracza delegację ustawową i jest niezgodny z treścią art. 40 ust. 3 ustawy. Rada postanowiła w nim, że za zajęcie pasa drogowego przy umieszczeniu w pasie drogowym urządzeń wodociągowych, kanalizacji sanitarnej oraz kanalizacji deszczowej ustala się stawkę 0 zł. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 maja 2014 r., sygn. akt II GSK 437/13 orzekł, że ustalenie wysokości stawki opłaty

na poziomie 0 zł równoważne jest z zaniechaniem pobierania tej opłaty na terenie gminy, co oznacza zniesienie obowiązku nałożonego przez ustawę oraz zniżenie wysokości środków, które winny być wydatkowane na poprawę bezpieczeństwa na drogach. Sformułowanie „za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę”, o którym mowa w art. 40 ust. 3 ustawy wskazuje zatem, że zajęcie związane jest z obowiązkiem odpłatności, czyli z wymiernym wydatkiem finansowym, którego wysokość, stosownie do art. 40 ust. 11 ustawy, ustala w drodze decyzji właściwy zarządca drogi przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Zdaniem Sądu, za takim stanowiskiem przemawia również to, że ustawodawca nie przewidział zwolnienia z opłaty, której zakres przedmiotowy określa art. 40 ust. 1 i 2 ustawy. Ustawodawca wprowadził jedynie możliwość zróżnicowania stawki opłaty, z uwagi na przesłanki wskazane w art. 40 ust. 9 ustawy.

Przekracza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy, zapis § 4 ust. 2 załącznika do uchwały, w którym Rada postanowiła, że w obszarze strefy centralnej stawkę podwyższa się o 100 %, z wyjątkiem stawki określonej w ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały. Jak to już zostało wcześniej wyjaśnione, wprowadzenie pozaustawowego kryterium, jakim jest lokalizacja pasa drogowego (tu w obszarze strefy centralnej), stanowi istotne naruszenie prawa. Jak zostało wskazane wcześniej przepis art. 40 ust. 9 ustawy wymienia w sposób zamknięty czynniki, które powinna uwzględnić rada gminy ustalając stawki opłat za zajęcie pasa drogowego. Enumeratywne wyliczenie powoduje, że rada gminy ustalając stawki nie może brać pod uwagę innych czynników. Treść § 4 ust. 2 załącznika do uchwały jest również niezgodna z prawem w zakresie dotyczącym zapisu o podwyższeniu stawki o 100 %. Należy przypomnieć, że uchwała w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego stanowi akt prawa miejscowego, który musi być uchwalany zgodnie z zasadami wskazanymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie ze stosowanym odpowiednio do aktów prawa miejscowego § 6 załącznika do ww. rozporządzenia, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. W kwestii tej wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, który w wyroku z dnia 28 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 776/20 orzekł, 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 procentowe określenie wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego, nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej. Równocześnie Sąd podkreślił, że uchwała w tym

zakresie musi być jasna i precyzyjna, a potencjalny zobowiązany nie może domyślać się, jaką stawkę opłaty będzie musiał ponieść.

Powyższe zastrzeżenia odnoszą się analogicznie do treści § 5 ust. 2 załącznika do uchwały, w którym Rada Miasta Kutno postanowiła, że w obszarze strefy centralnej, z wyłączeniem Pl. Marszałka Józefa Piłsudskiego, stawkę podwyższa się o 100 %. Zapis ten w istotny sposób narusza prawo tj. art. 40 ust. 8 i 9 ustawy.

Nie mieści się w granicach upoważnienia określonego w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy zapis § 5 ust. 3 załącznika do uchwały, w którym Rada postanowiła, że w przypadku realizacji inwestycji dotyczących budynków objętych ochroną konserwatora zabytków w obszarze historycznego centrum Miasta Kutno ustala się dzienną stawkę opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego w wysokości 0 zł. Jak organ nadzoru wyjaśnił powyżej, Rada nie została uprawniona ani do ustalenia stawki opłaty w wysokości 0 zł, ani do posłużenia się kryterium spoza art. 40 ust. 9 ustawy, dotyczącym lokalizacji w obszarze historycznego centrum Miasta Kutno. Należy także zauważyć, że ustalenie odrębnej stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego w przypadku realizacji inwestycji, dotyczących budynków objętych ochroną konserwatora zabytków w obszarze historycznego centrum Miasta Kutno, jest niedopuszczalne w świetle konstytucyjnej zasady równego traktowania podmiotów. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, ponadto nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP). 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, o których stanowi art. 32 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 § 5 ust. 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że w przypadku zajęcia pasa drogowego w celu umieszczenia ogródka gastronomicznego ustala się dzienną stawkę opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego w wysokości 0,17 zł. Zdaniem organu nadzoru zapis ten jest

nieprawidłowy z kilku powodów. Należy zauważyć, że treść § 5 załącznika do uchwały dotyczy ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w § 1 ust. 1-3 załącznika do uchwały, natomiast w omawianym § 5 ust. 4, ustalona została stawka opłaty za umieszczenie w pasie drogowym ogródka gastronomicznego, który zakwalifikować należy jako tymczasowy obiekt budowlany i w związku z tym stawka opłaty za jego umieszczenie powinna zostać uregulowana w § 4 załącznika do uchwały. To w treści tego paragrafu Rada ustaliła bowiemienne stawki opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu umieszczenia w nim obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam. W konsekwencji Rada określając wysokość stawki opłat 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 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, za jaki należy uznać ogródek gastronomiczny, opłata kształtowana jest w oparciu o rzut poziomy obiektu na pas drogowy, a nie powierzchnię obiektu. Ustawa zatem wprost przewiduje kształtowanie opłaty, w oparciu o powierzchnię obiektu umieszczonego w pasie drogowym tylko w przypadku reklamy. W pozostałych przypadkach opłata kształtowana jest w oparciu o rzut poziomy obiektu na pas drogowy (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 76/21).

Reasumując, uchwała Nr XLIX/439/21 Rady Miasta Kutno z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1m² pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Miasto Kutno, w sposób istotny sposób narusza prawo tj. art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy – co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 40 ust. 3, 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

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Kutno