



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.977.2022

Łódź, 5 października 2022 r.

Rada Miasta

Piotrkowa Trybunalskiego

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1007, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIV/694/22 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 31 sierpnia 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

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na sesji w dniu 31 sierpnia 2022 r. podjęła uchwałę Nr LIV/694/22 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 9 września 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zawiadomienia z dnia 22 września 2022 r. znak: PNIK-I.4131.977.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

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 28 września 2022 r. znak: DRM.0711.28.2022 Przewodniczący Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego wyjaśnił, że zastrzeżenia organu nadzoru, zostaną uwzględnione w nowym projekcie uchwały, który zostanie przygotowany na listopadową sesję Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

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 LIV/694/22 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego stanowił art. 18 ust. 2 pkt 8 i 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 8, 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) 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. 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 w tabelach zamieszczonych w § 2 ust. 1, 3 i 4 uchwały, w których Rada ustaliła stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym przy uwzględnieniu procentowej wielkości zajmowanej szerokości jezdni tj. do 20%, powyżej 20% do 50% i powyżej 50% szerokości do całkowitego zajęcia przekroczono granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 ustawy i jednocześnie naruszono Zasady techniki prawodawczej. Wskazanie pokrywających się

zakresów stawek opłat (20% i 50%) za każdy dzień zajęcia pasa drogowego uzależnionych od szerokości jezdni powoduje, że regulacja ta jest nieprecyzyjna i stwarza możliwość przyjęcia różnych opłat dla tożsamyh stanów faktycznych. Zgodnie z treścią § 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. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. 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.

Ponadto w tabelach zamieszczonych w § 2 ust. 1, 3 i 4 uchwały Rada ustaliła stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym przy uwzględnieniu procentowej wielkości zajmowanej szerokości opaski, zatoki autobusowej i zatoki postojowej, czym przekroczyła upoważnienie ustawowe zawarte w art. 40 ust. 8 ustawy. Jednocześnie powyższe postanowienia są niezgodne z treścią art. 40 ust. 9 ustawy. Należy zauważyć, że ustawodawca w art. 40 ust. 9 pkt 3 ustawy dopuścił, przy ustalaniu stawek opłat, możliwość uwzględnienia procentowej wielkości zajmowanej szerokości – ale wyłącznie jezdni.

Nie mieści się w granicach upoważnienia określonego w art. 40 ust. 8 ustawy i stanowi nieuprawnioną modyfikację tego przepisu treść § 2 ust. 3 uchwały, w którym Rada postanowiła, że ustala stawki opłaty dla „infrastruktury telekomunikacyjnej”, podczas gdy ustawodawca stanowi o obiektach i urządzeniach infrastruktury telekomunikacyjnej. Zastrzeżenie to odnosi się także do § 5 ust. 3 uchwały, w którym mowa o „urządzeniu telekomunikacyjnym”, zamiast o urządzeniu infrastruktury telekomunikacyjnej. Przypomnieć 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 (zob. wyroki WSA w Łodzi: z dnia 29 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 880/20 oraz z dnia 2 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 954/20).

Organ nadzoru wskazuje także na nieprawidłowość regulacji § 2 ust. 4 uchwały, która przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 40 ust. 8 i 9 ustawy. Ustawodawca w art. 40 ust. 9 pkt 1-5 ustawy zawarł katalog elementów, które Rada może uwzględnić podczas ustalania stawek opłat. 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. Katalog ten jest zamknięty i w ocenie organu nadzoru nie daje on podstawy do ustalenia wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego w związku z prowadzeniem robót związanych z usunięciem awarii urządzeń. Uwaga ta odnosi się również do § 3 uchwały, dotyczącego ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na umieszczenie w nim rusztowań wykorzystywanych do remontów budynków oraz § 4 ust. 1 i 2 uchwały, dotyczącego ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w celu wygradzenia terenu przy obiekcie budowlanym, w przypadku kiedy stwarza on zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego i w innych przypadkach.

Również treść § 6 ust. 4 i 6 uchwały przekracza delegację ustawową zawartą w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy. Katalog kryteriów, jakie może uwzględnić Rada przy ustalaniu stawek opłat (art. 40 ust. 9 pkt 1-5 ustawy) ma charakter zamknięty, o czym organ nadzoru wskazuje powyżej. Zatem żaden z wymienionych kryteriów nie zezwala na różnicowanie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego związanego z umieszczeniem reklamy, ze względu na treść informacji zawartej w reklamie (reklama wyborcza, witacze i tablice informacyjne).

Przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 ustawy treść § 7 ust. 2 uchwały. Zdaniem organu nadzoru ogródki gastronomiczne stanowią tymczasowe obiekty budowlane. Wobec powyższego ustalenie stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim ogródków gastronomicznych winno mieć miejsce w § 6, a nie w § 7 uchwały, który dotyczy ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w § 1 pkt 1-3 uchwały.

Dodatkowo z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy Rada uchwaliła § 7 ust. 3 i 4 uchwały. Jak to zostało wskazane powyżej, jedyne kryteria które mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu stawek opłat za zajęcie pasa drogowego – zawarte są w art. 40 ust. 9 pkt 1-5 ustawy i w katalogu tym brak jest zarówno kryterium podmiotowego (§ 7 ust. 3 uchwały), jak i kryterium położenia pasa drogowego (§ 7 ust. 4 uchwały). Zauważyć należy również, że przyjęte przez Radę kryterium ustalania opłat za zajęcie pasa drogowego narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 465/04 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2008 r., sygn. akt VI SA/WA 1824/07). 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 (art. 32 ust. 1 i 2 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 zróżnicowania 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.

Reasumując, uchwała Nr LIV/694/22 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, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem ilość zastrzeżeń oraz konieczność ich usunięcia spowoduje, że przedmiotowa uchwała będzie niekompletna i nie wypełni prawidłowo delegacji ustawowej. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 75/21 – 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.

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