



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.531.2020

Katowice, dnia 29 maja 2020 r.

Rada Miasta Częstochowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 354.XXVII.2020 Rady Miasta Częstochowy z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego, w części określonej w § 1 uchwały w zakresie, w jakim zmienia § 5 uchwały zmienianej w tabeli: wers 5, 7 i 8, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 w związku z ust. 8 i ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Rada Miasta Częstochowy na sesji w dniu 26 marca 2020 r. podjęła uchwałę nr 354.XXVII.2020 w sprawie zmiany uchwały w sprawie wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 kwietnia 2020 r., a została przesłana zgodnie z właściwością rzeczową przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Miasta wskazała m.in. przepisy art. 40 ust. 8 i ust. 9 ustawy.

Organ nadzoru po dokonaniu analizy treści uchwały stwierdza, że uchwała ta w części została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z § 5 uchwały zmienianej - w brzmieniu nadanym niniejszą uchwałą, za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności, o którym mowa w § 1 pkt 4 ustalono określone w tabeli stawki opłat za 1 m²/dzień i wskazano m.in. następujące rodzaje zajęcia: *organizacja widowisk rozrywkowych (np. koncerty, cyrk itp.), umieszczanie tymczasowych urządzeń sportowo-rekreacyjnych (karuzele, huśtawki, strzelnice itp.)* (wers 5), *organizacja imprez charytatywnych* (wers 7) oraz *realizacja przedsięwzięć artystycznych promujących Gminę Miasto Częstochowa* (wers 8).

Zdaniem organu nadzoru ww. regulacje § 5 uchwały zmienianej - w brzmieniu nadanym niniejszą uchwałą są sprzeczne z art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 9 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP.

Zauważyć należy, że w przepisie art. 40 ust. 9 ustawy wskazano - *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.

Organ nadzoru uznaje, że zastosowane przez Radę Miasta zajęcia pasa drogowego nie znajdują uzasadnienia w treści art. 40 ust. 9 ustawy, w którym ustawodawca w sposób enumeratywny określił przesłanki brane pod uwagę przez organ stanowiący przy ustalaniu stawek, o których mowa w art. 40 ust. 7 i 8 ustawy. Jak już wyżej wskazano, zgodnie bowiem z wolą ustawodawcy 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. Trudno zatem przyporządkować kryteriom wskazanym przez ustawodawcę ww. zajęcia pasa drogowego zastosowane przez Radę w analizowanym przepisie uchwały.

Dokonane przez ustawodawcę wyliczenie kryteriów, które uwzględnia się przy ustalaniu wysokości stawek ma charakter katalogu zamkniętego i stąd też Rada różnicując wysokość przedmiotowej opłaty ze względu na cele, w jakich nastąpi zajęcie pasa drogowego, naruszyła w sposób istotny art. 40 ust. 9 ustawy.

W tym miejscu podkreślić należy, że prawidłowe i jednoznaczne określenie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg jest konieczne do uznania, iż uchwała spełnia wymóg wzorca konstytucyjnego wynikającego z art. 2 Konstytucji RP tj. jasności prawa i zaufania obywateli do organów państwa. Przypomnieć bowiem należy, iż z określeniem przez Radę wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wiąże się szereg konsekwencji, dotyczących wysokości odpłatności ponoszonych przez podmioty dokonujące zajęcia pasa drogowego na podstawie zezwolenia wydanego w trybie przepisu art. 40 ust. 1 ustawy. Wysokość stawek ustalona przez Radę w przedmiotowej uchwale warunkuje również praktyce możliwość wydania przez właściwy organ gminy zgodnej z prawem decyzji w przedmiocie zajęcia pasa drogowego.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które

nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Miasta Częstochowy podejmując uchwałę Nr 354.XXVII.2020 z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego, w części określonej § 1 uchwały w zakresie, w jakim zmienia § 5 uchwały zmienianej w tabeli: wers 5, 7 i 8, w sposób istotny naruszyła przepisy art. 40 ust. 2 w związku z ust. 8 i ust. 9 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w ww. części. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 354.XXVII.2020 Rady Miasta Częstochowy z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego w części została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

- 1) Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.
- 2) Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego