

Uzasadnienie

Stan prawny

- 1) art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.):
„Art. 18. 2. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy:
(...)
15) stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.”;
- 2) art. 19 ust. 5 i art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, z późn. zm.):
„Art. 19. 5. W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz dróg, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a, jest prezydent miasta.”,
„Art. 40. 8. 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.”,
„Art. 40. 9. Przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 7 i 8, uwzględnia się:
1) kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty;
2) zajęłą część drogi;
3) procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni;
4) rodzaj zajęcia pasa drogowego;
5) rodzaj urządzenia obcego umieszczonego w pasie drogowym.”.

Stan faktyczny

Obecnie obowiązuje uchwała nr XXIV/869/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 września 2008 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach Miasta Wrocławia (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2020 r. poz. 7341).

Cel oraz zakres podjęcia uchwały

Przygotowany przez Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu (dalej ZDiUM) projekt uchwały ma na celu podjęcie przez Radę Miejską Wrocławia nowej uchwały w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach Miasta Wrocławia (dalej projekt uchwały), w związku ze zmianą przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, które weszły w życie z dniem 21 września 2022 r. Na mocy przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1768) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają obowiązek dostosowania uchwały, o której mowa w art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (w sprawie wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych) do zmian wynikających z ustawy zmienionej.

Projekt uchwały uwzględnia:

- 1) aktualnie obowiązujące przepisy prawa w kontekście art. 40 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, regulujących kwestie zasad udzielania zezwoleń oraz zasad ustalania wysokości opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego;
- 2) dostosowanie treści uchwały do obecnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz przepisów techniczno - budowlanych dotyczących dróg publicznych,

w szczególności w zakresie ujednolicenia nomenklatury dotyczącej dróg, wprowadzenia nowych definicji ustawowych oraz użytych w przepisach, o których mowa wyżej, nowych pojęć, mających zastosowanie do dróg publicznych;

- 3) potrzebę nowelizacji treści załączników do uchwały, z uwagi na ustawową zmianę katalogu niektórych kryteriów, przewidzianych w art. 40. ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, według których możliwe jest zróżnicowanie stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego;
- 4) doprecyzowanie rodzajów zajęcia pasa drogowego w ramach ustawowych katalogów z uwagi na doświadczenie wynikające z wieloletniej praktyki stosowania ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych;
- 5) wprowadzenie do treści uchwały zróżnicowanych stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu umieszczenia obiektu budowlanego, dodatkowo według ustawowego kryterium „rodzaj urządzenia obcego umieszczonego w pasie drogowym”, które nie było dotychczas stosowane;
- 6) zmianę stawek opłaty za zajęcia pasa drogowego dróg publicznych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dla których zarządcą jest Prezydent Wrocławia;
- 7) doprecyzowanie zapisów oraz usunięcie zapisów, które budziły wątpliwości interpretacyjne.

W projekcie uchwały zostały pominięte uregulowania, które mogłyby stanowić rozszerzenie zakresu ustawowych kompetencji przewidzianych dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (Rady Miejskiej Wrocławia), stosowane w obecnej uchwale, za wyjątkiem wyliczeń ujętych w ramach kryteriów ustawowych. Takie przekroczenia lub rozszerzenia ustawowych kompetencji według organu nadzoru stanowią istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W świetle ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg jest reglamentowane i wymaga uprzedniego uzyskania zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej. Zajęcie pasa drogowego na podstawie zezwolenia zarządcy drogi wiąże się z obowiązkiem uiszczenia opłaty z tytułu zajęcia pasa drogowego. Wprowadzony ustawowo system reglamentowania możliwości zajęcia pasa drogowego drogi publicznej oraz system obowiązkowych opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego drogi publicznej wynika z odrębnej jakości nieruchomości gruntowych przeznaczonych pod drogi, które stanowią reges extra commercium. Celem podstawowym w odniesieniu do tego rodzaju nieruchomości jest przenoszenie ruchu drogowego. Z tego względu inne cele są celami podporządkowanymi celom drogowym, takim jak: budowa, przebudowa, remont, a także ochrona dróg, polegająca na niedopuszczeniu do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia klasy drogi, ograniczenia jej funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu (art. 4 pkt 21 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych).

Opłaty z tytułu zajęcia pasa drogowego dróg publicznych określone przepisami art. 40 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych są obligatoryjne i stanowią rekompensatę za korzystanie z dróg publicznych dla celów niezwiązanych z gospodarką drogową, skutkiem którego mogą być: przedwczesne niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń bądź zmniejszenie jej trwałości, utrata uprawnień z tytułu gwarancji, utrudnienia i ograniczenia w ruchu drogowym, ograniczenia dotyczące możliwości użytkowania dróg zgodnie z ich przeznaczeniem, pogorszenie warunków bezpieczeństwa ruchu oraz utrudnienia w realizacji zadań zarządcy drogi.

W świetle powołanych wyżej przepisów organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego posiada kompetencje do określenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego, które może zróżnicować przy uwzględnieniu ściśle określonych ustawowo kryteriów. Przepisy ustawy z dnia

21 marca 1985 r. o drogach publicznych zawierają zamknięty katalog kryteriów, według których możliwe jest zróżnicowanie stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego.

Projekt uchwały obejmuje między innymi wprowadzenie do treści uchwały punktu 2 w załączniku nr 1 do uchwały, dotyczącego stawki opłaty za zajęcia 1m² pasa drogowego w celu prowadzenia robót związanych z usunięciem awarii urządzeń infrastruktury technicznej umieszczonych w pasie drogowym. Celem tego zapisu jest wyeliminowanie powszechnej praktyki zajmowania pasa drogowego bez wiedzy zarządcy drogi pod tytułem likwidacja tzw. „awarii”. W rzeczywistości przedsiębiorcy sieciowi dokonują w ramach tzw. awarii remontów całych sieci lub ich dużych fragmentów, bądź umieszczają nowe urządzenia (przyłącza, sieci). Pozbawia to zarządcę drogi możliwości sprawowania jakiegokolwiek koordynacji robót w pasie drogowym, co prowadzi niejednokrotnie do sytuacji zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Projekt uwzględnia potrzebę nowelizacji treści załączników do uchwały z uwagi na przewidziane w art. 40. ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych kryteria, według których możliwe jest zróżnicowanie stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego. Zmiana ta obejmuje, między innymi wprowadzenie do treści uchwały, zróżnicowania stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu umieszczenia obiektu budowlanego, dodatkowo według ustawowego kryterium „rodzaj urządzenia obcego umieszczonego w pasie drogowym”, które zostało wprowadzone ustawą zmieniającą.

Uwzględniając kryterium „rodzaj urządzenia obcego umieszczonego w pasie drogowym” wskazano obiekty służące osobom niepełnosprawnym, dla których proponuje się zastosowanie stawki preferencyjnej. Wpisuje się to w ogólną politykę prowadzoną przez Miasto Wrocław wobec osób niepełnosprawnych. W tym wypadku korzyść społeczna winna otrzymać priorytet nad ekonomiczną.

Dodatkowo wprowadzono preferencyjną stawkę opłaty dla umieszczenia w pasie drogowym obiektów małej architektury (np. urządzenia placów zabaw, architektury ogrodowej, w tym fontanny, figury). Ponadto w projekcie uchwały, w ramach ustawowego kryterium „rodzaju urządzenia obcego w pasie drogowym” wyodrębniono „paczkomaty”. Wobec niejednolitej linii orzecznictwa sądowego, w świetle którego raz postrzega się paczkomat jako budowlę lub obiekt budowlany w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.), a innym razem jako wolno stojące urządzenia techniczne wymienione w art. 3 pkt 3 ustawy, o której mowa wyżej. Wobec tego należało wyłączyć tę kategorię urządzenia obcego niezwiązanego z potrzebami ruchu drogowego do odrębnej pozycji. Funkcja jaką pełni to urządzenie obce w żaden sposób nie pozostaje w związku z drogą i ruchem drogowym. Lokalizowane w pasie drogowym paczkomaty są związane z działalnością komercyjną, w zakresie usług pocztowych i kurierskich.

Dokonano doprecyzowania rodzajów zajęcia pasa drogowego w ramach ustawowego katalogu kryteriów z uwagi na doświadczenie wynikające z wieloletniej praktyki stosowania ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Ze względów racjonalnych trudno zastosować taką samą stawkę opłaty za zajęcie pasa drogowego pod „reklamę w postaci tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych” dla szyldów o wielkości do 1 m² i dla dużych konstrukcji urządzeń z tablicą reklamową w postaci wyświetlacza elektronicznego - telebimu.

Nie pominięto również problemu zajęcia pasa drogowego poprzez pojemniki do gromadzenia odpadów, które umieszczane są w pasie drogowym na terenie miasta Wrocławia w sposób niekontrolowany, stanowiące zarówno utrudnienia w ruchu drogowym, jak również zagrożenie bezpieczeństwa. W celu poprawy stanu bezpieczeństwa promuje się sposób organizowania miejsc gromadzenia odpadów w formie wolnostojących wiat i osłon. W tym celu wprowadzona została stawka opłaty niższa od stawki opłaty przewidzianej dla wolnostojących pojemników. Ponadto w treści uchwały wprowadzono między

innymi preferencyjną stawkę opłaty dla zagospodarowania zieleni terenu w sąsiedztwie budynków (tzw. ogródki przydomowe).

Proponowane w projekcie uchwały stawki opłaty z tytułu zajęcia pasa drogowego, mieszczą się w granicach ustawowych „widełek”.

Na uwagę zasługuje fakt, że w okresie ostatnich kilkunastu lat systematycznie zwiększa się liczba i zakres realizowanych w pasie drogowym inwestycji niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, które mają negatywny wpływ na stan nawierzchni dróg oraz prowadzą do przedwczesnej degradacji majątku drogowego. Przyjęta w procesie odbudowy nawierzchni pasa drogowego technologia odbudowy, obejmująca w większości swym zakresem tylko teren pasa drogowego zajęty pod rozkop, przyczynia się do zmniejszenia trwałości dróg i do powstawania ubytków w ich nawierzchni, co znacząco zwiększa wydatki budżetowe na wykonywane przez zarząd drogi remonty częściowe dróg.

Wejście w życie uchwały: z dniem 1 stycznia 2023 r.

Do spraw wszczętych a niezakończonych ostateczną decyzją administracyjną przed dniem wejścia w życie uchwały stosowane będą przepisy uchwały nr XXIV/869/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 września 2008 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach Miasta Wrocławia.

Projekt uchwały nie zawiera danych prawnie chronionych.

Mając na uwadze powyższe podjęcie przedmiotowej uchwały jest w pełni zasadne.