



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 13 lutego 2020 r.

Poz. 1050

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.12.2020.BG WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 13 lutego 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały NR XIX/309/20 Rady Miasta Białystok z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dla których zarządcą jest Prezydent Miasta Białegostoku.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 15 stycznia 2020 r. Rada Miasta Białystok podjęła uchwałę NR XIX/309/20 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dla których zarządcą jest Prezydent Miasta Białegostoku, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 stycznia 2020 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza treści powyższej uchwały wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 28 stycznia 2020 r. wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Należy wskazać, iż zgodnie z upoważnieniem ustawowym, wynikającym z art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 z późn. zm.), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> 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.

Jednocześnie, stosownie do normy zawartej w art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych przy ustalaniu przedmiotowych stawek, 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.

Mając na uwadze treść art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 Konstytucji RP, stanowiącego że organy

samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, należy stwierdzić, że podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu - aktu prawa miejscowego - musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej. Tym samym, realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Przenosząc powyższe na grunt badanej uchwały, organ nadzoru wskazuje, iż Rada Miasta Białystok ustalając stawki opłat za zajęcie pasa drogowego, w § 3 i § 4 posłużyła się kryterium dróg utwardzonych i nieutwardzonych.

W tym miejscu stwierdzić należy, iż rada nie została upoważniona do zróżnicowania wysokości opłat na podstawie innych kryteriów, niż określone w art. 40 ust. 9 cytowanej wyżej ustawy o drogach publicznych, które zostały wymienione w sposób wyczerpujący. Zróżnicowanie wysokości stawek jest zatem możliwe, ale wyłącznie przy zastosowaniu kryteriów zawartych w tym przepisie. Tym samym, użycie kryterium utwardzenia drogi i nie utwardzenia, wykraczające poza ustawowy katalog, nie może uzasadniać różnicowania stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

Za niedopuszczalne prawnie, uznać również należy różnicowanie stawek za zajęcia pasa drogowego pod reklamę w zależności od zawartej treści, gdyż Rada Miasta nie została upoważniona do zróżnicowania wysokości opłat w odniesieniu do reklam na podstawie innych kryteriów, niż określone w art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych.

Tym samym, różnica polegająca na wyodrębnieniu reklamy ogólnej oraz służącej niekomercyjnym informacjom w celu promocji miasta i regionu (co Rada ustaliła w § 5 ust. 2 uchwały), nie może uzasadniać różnicowania stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Brak jest bowiem podstaw prawnych do różnicowania stawek opłat za reklamy umieszczone w pasie drogowym ze względu na ich treść (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 września 2019 r., sygn. akt II SA/OI 471/19).

Ustalając zatem różne stawki opłat, właściwy organ nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników niż te, które zostały wymienione w ustawie kompetencyjnej, przy czym, żadna z przesłanek wymienionych w ww. akcie normatywnym nie obejmuje czynnika jakim jest rodzaj informacji umieszczonej na reklamie. Nie można więc ustalić niższych czy też wyższych stawek ze względu na treść reklamy (tablicy informacyjnej) umieszczonej w pasie drogowym.

Analizując kolejne postanowienia badanej uchwały, wskazać należy na niezgodny z prawem sposób ustalenia stawki opłat za zajęcie pasa drogowego pod stoiska sprzedaży kwiatów lub zniczy różnicując ją ze względu na czas ich umiejscowienia w danym miesiącu (§ 6 uchwały).

Wśród wymienionych w art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych przesłanek do różnicowania stawek opłat za zajęcie pasa drogowego nie znajduje się bowiem kryterium przeznaczenia urządzenia lub obiektu umieszczonego w pasie drogowym. W szczególności taka przesłanka nie wynika z art. 40 ust. 9 pkt 5 ustawy o drogach publicznych dopuszczającego możliwość różnicowania stawek z uwagi na rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym. Tym samym brak jest podstaw to wprowadzenia innych stawek dla ekspozycji, sprzedaży prac malarskich lub rzeźb a innej dla niekomercyjnych wystaw miejskich.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 września 2016 r., sygn. akt II GSK 649/15, wskazał, że z treści art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych, nie wynika możliwość zastosowania kryterium podmiotowego (w zależności, kto urządzenie umieszcza), przedmiotowego, odnoszącego się do funkcji, rodzaju substancji przemieszczanej danym przewodem, czy też okresu umieszczania urządzenia w pasie drogowym. Przeciwnie – taka interpretacja jest w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego niedopuszczalna w świetle zasady równego traktowania podmiotów i wiążącym się z tą zasadą zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

Tak więc, o ile możliwość różnicowania stawek opłat na podstawie art. 40 ust. 8 i 9 ustawy nie jest co do zasady kwestionowane w orzecznictwie (por. wyrok NSA z 7 sierpnia 2008 r., II GSK 151/08, LEX nr 534818; wyrok z 21 stycznia 2011 r., III SA/Wr 818/10 baza orzeczeń nsa.gov.pl), to podkreślenia wymaga, że różnicowanie to może się wyłącznie opierać na kryterium rodzaju urządzenia, które nie zawiera dodatkowych elementów preferujących, dyskryminujących czy naruszających zasadę równości uczestników obrotu gospodarczego.

Ponadto w § 4 ust. 2 i 3 uchwały występuje pojęcie „rok kalendarzowy”. Ustawodawca natomiast posługuje się pojęciem „rok”, który to zwrot oznacza nie tylko rok kalendarzowy (czyli okres od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku), ale także okres kolejnych 12 miesięcy liczonych od dowolnego momentu. Rada tym samym dokonała niedopuszczalnej modyfikacji przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 12 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Go 793/10 przepis art. 40 ust. 8 ustawy odnosi się do sposobu obliczania opłat za zajmowanie pasa drogowego za każdy rok zajęcia pasa, który nie musi być tożsamy z rokiem kalendarzowym.

Z uwagi na powyższe, organ nadzoru stwierdza, iż kwestionowane zapisy uchwały w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny, a podniesione wyżej argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze.

Na wydane rozstrzygnięcie nadzorcze służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
*Zofia Silwonik*