



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 11 marca 2013 r.

Poz. 2262

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.136.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 marca 2013 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIII/361/2013 Rady Powiatu w Tarnowskich Górach z dnia 29 stycznia 2013r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych, w częściach określonych w:

- w § 2 ust. 4 uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 40 ust. 8 i 9 w zw. z art. 40 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 roku, Nr 19, poz. 115 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”,
- § 3 ust. 2 i ust. 3 uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 40 ust. 8 i 9 w zw. z art. 40 ust. 5 ustawy,
- § 4 ust. 2 pkt 1) uchwały w zakresie słów „o powierzchni nieprzekraczającej 0,5 m<sup>2</sup>”, jako niezgodnej z przepisem art. 40 ust. 8 ustawy,
- § 4 ust. 2 pkt 1) w zakresie słów „a także na słupach informacyjnych z nazwami ulic i tabliczkami kierunkowymi do instytucji państwowych i prywatnych” oraz § 4 ust. 2 pkt 2) i pkt 4) uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 40 ust. 8 i 9 ustawy.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu w Tarnowskich Górach ustaliła wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych. Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Przepis art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych, zobowiązuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia - dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego - wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego. Norma wynikająca z przepisu art. 40 ust. 9 ustawy nakłada na organ realizujący przywołaną delegację obowiązek uwzględnienia enumeratywnie wskazanych czynników różnicujących, do których należą:

- 1) kategoria drogi, której pas drogowy zostaje zajęty,
- 2) rodzaj elementu zajętego pasa drogowego,
- 3) procentowa wielkość zajmowanej szerokości jezdni,
- 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego,
- 5) rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym.

Ponadto zakres zróżnicowania stawek ze względu na rodzaj zajęcia pasa drogowego wynika z przepisu art. 40 ust. 2 ustawy, określającego 4 kategorie (rodzaje) zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, obejmujące:

- 1) prowadzenie robót w pasie drogowym,

- 2) umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego,
- 3) umieszczanie w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam,
- 4) zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.

Podkreślić należy, iż przepisy ustawy o drogach publicznych dopuszczają, aby w drodze uchwały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustalił wyłącznie wysokość stawek opłat za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego. Natomiast ustalenie pozostałych, zasadniczych elementów opłaty uregulowane zostało w ustawie o drogach publicznych. W przepisie art. 40 ww. ustawy określono bowiem podmiot, przedmiot oraz sposób wyliczenia opłaty. W ocenie organu nadzoru nieuprawnione zatem wydaje się ustalenie przez radę powiatu w § 2 ust. 4 uchwały iż: „*Zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień*”. Regulacja taka stanowi bowiem powtórzenie art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych. Natomiast uregulowanie § 3 ust. 2 uchwały w brzmieniu „*Roczne stawki opłat w wysokości określonej w ust. 1 niniejszego paragrafu obejmują pełny rok kalendarzowy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym*” oraz § 3 ust. 2 uchwały w brzmieniu „*Za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznych stawek opłat obliczana jest proporcjonalnie do liczby miesięcy (wliczając miesiące niepełne) umieszczenia urządzenia w pasie drogowym*” stanowią nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, w zakresie dotyczącym sposobu obliczania opłaty rocznej.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy prawa miejscowego jest niedopuszczalne (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepublikowany; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepublikowany). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999r. (syg. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) trafnie zauważył, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.” Zauważyć nadto należy, iż § 118 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) wyraźnie stanowi, iż w akcie wykonawczym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Uchwała rady powiatu podjęta na podstawie ww. przepisu ustawy ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Uznanie powyższej uchwały za akt prawa miejscowego przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień precyzyjnie realizujących delegację ustawową. Zgodnie bowiem z przepisem art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Przekroczenie zatem delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawęzać i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami ustawy (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003r., sygn. akt I SA/Lu 882/02).

W kontekście powyższego, za niezgodne z prawem należy uznać również postanowienia zawarte w § 4 ust. 2 pkt 1 uchwały w zakresie słów „o powierzchni nieprzekraczającej 0,5 m<sup>2</sup>”. Zgodnie z przepisem art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego. Rada Powiatu nie może zatem ustalać stawek opłat za zajęcie przez reklamę mniejszej lub większej powierzchni niż 1 m<sup>2</sup>.

Za naruszenie przepisów ustawy o drogach publicznych organ nadzoru uznał także postanowienia zawarte w § 4 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie słów „a także na słupach informacyjnych z nazwami ulic i tabliczkami kierunkowymi do instytucji państwowych i prywatnych” oraz w § 4 ust. 2 pkt 2 i pkt 4 uchwały, w których Rada ustaliła niższe stawki opłat za reklamy, różnicując je ze względu na treść umieszczonej reklamy. Zdaniem organu nadzoru tego rodzaju zróżnicowanie narusza konstytucyjną zasadę równości wobec

prawa przez faworyzowanie określonych podmiotów. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Jednocześnie opłata za zajęcie pasa drogowego jest daniną publiczną mającą powszechny i obligatoryjny charakter. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (wyrok z dnia 21 stycznia 2011r., III SA/Wr 818/10, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) „Rada ustalając stawki opłat z uwagi na treść art. 40 ust. 9 u.d.p. nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników niż te, które zostały wymienione w tym przepisie. Zróżnicowanie wysokości stawek może nastąpić zatem wyłącznie w oparciu o kryteria wymienione w art. 40 ust. 9 ustawy, które w pewnym uproszczeniu można nazwać przedmiotowymi. (...) Uchwała określająca stawkę opłaty za umieszczenie w pasie drogowym reklamy (tablicy informacyjnej), zawierającej informacje o gminie, powiecie lub województwie w postaci planów, tablic, plansz itp. - różnicuje te stawki w zależności od treści reklamy (tablicy informacyjnej), a zatem w zależności od kryterium nie ujętego w art. 40 ust. 9 u.d.p., czym bezspornie przekracza umocowanie ustawowe (...)”.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały we wskazanych wyżej częściach należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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.

z up. WOJEWODY  
ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
Prawnego

**Krzysztof Nowak**

**Otrzymują:**

- 1) Rada Powiatu w Tarnowskich Górach  
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a.