



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 kwietnia 2020 r.

Poz. 3136

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.319.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 9 kwietnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/115/20 Rady Gminy Kozy z dnia 3 marca 2020 r. w sprawie ustalenia stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego, w całości - jako niezgodnej z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 470), dalej jako „ustawa” oraz 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 RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 marca 2020 r. Rada Gminy Kozy przyjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 10 marca 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z 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.* Z art. 40 ust. 2 w związku z ust. 4, 5 i 6 ustawy wynika, że stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg mają dotyczyć:

- 1) *prowadzenia robót w pasie drogowym;*
- 2) *umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego;*
- 3) *umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam;*
- 4) *zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.*

Z kolei z art. 40 ust. 9 ustawy wynika, że 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.*

Analiza treści art. 40 ust. 8 ustawy prowadzi do wniosku, iż zawiera on szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze uchwały. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące albo nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo nieważnością uchwały w całości.

Tymczasem w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Kozy w sposób sprzeczny z prawem określiła zakres przedmiotowy stosowania stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dotyczące umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, w zakresie dotyczącym umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy). Przepisem § 3 uchwały Rada Gminy postanowiła:

Za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 2, ustala się następujące roczne stawki opłat za 1 m² powierzchni pasa drogowego drogi gminnej zajmowanej przez rzut poziomy umieszczonego urządzenia zlokalizowanego:

- 1) *w pasie drogowym:*
 - a) *dla infrastruktury wodociągowej, kanalizacji sanitarnej - 15,00 zł,*
 - b) *dla infrastruktury elektroenergetycznej, gazowej - 30,00 zł,*
- 2) *na drogowych obiektach inżynierskich:*
 - a) *dla infrastruktury wodociągowej, kanalizacji sanitarnej - 100,00 zł,*
 - b) *dla infrastruktury elektroenergetycznej, gazowej - 200,00 zł.*

Przepisem § 5 pkt 2 uchwały powyższe stawki opłat ustaliła również w odniesieniu do urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy zatem w sposób nieuprawniony ograniczyła regulacje uchwały do enumeratywnie wyliczonych rodzajów urządzeń infrastruktury technicznej: wodociągowej, kanalizacji sanitarnej, gazowej, elektroenergetycznej i telekomunikacyjnej. Wobec wyraźnie skonstruowanych norm art. 40 ust. 8 i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy wymagających ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w zakresie dotyczącym umieszczania w pasie drogowym – ogólnie ujętych - urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, wszelkie próby zawężenia, czy dookreślenia tychże urządzeń, spotka się z zarzutem modyfikacji przepisów ustawowych, a w konsekwencji tego niepełną realizacją delegacji ustawowej. Rada chcąc dokonać rodzajowego wyliczenia urządzeń infrastruktury technicznej, przy ustalaniu stawek opłat - powinna zadbać o pozostawienie otwartego katalogu tych urządzeń (poprzez posłużenie się sformułowaniem np.: "pozostałe urządzenia").

Tymczasem powyższe unormowania uchwały, skonstruowane w sposób bezwzględny i wyczerpujący, skutkują nieuprawnionym zawężeniem zakresu obowiązywania uchwały, a tym nieprawidłowym wypełnieniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy – co skutkuje koniecznością stwierdzenia uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że Rada Gminy Kozy powinna również uregulować stawki opłat, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1- 4 ustawy w stosunku do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej; tj. stawkę opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy w stosunku do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, stawkę opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy w stosunku do urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej oraz stawkę opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy w stosunku do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej.

Tymczasem Rada Gminy Kozy w § 5 uchwały postanowiła:

Dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego zlokalizowanych w pasie drogowym ustala się następujące opłaty:

1) za każdy dzień zajęcia 1 m² powierzchni pasa drogowego dróg gminnych w celu prowadzenia robót w pasie drogowym w celach niezwiązanych z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg - 0,20 zł,

2) za 1 m² powierzchni pasa drogowego zajmowanego przez rzut poziomy urządzenia infrastruktury technicznej, niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego opłata roczna wynosi - 20,00 zł,

3) za każdy dzień zajęcia 1 m² powierzchni pasa drogowego dróg gminnych zajmowanej przez rzut poziomy obiektu budowlanego niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego - 0,20 zł.

Tym samym Rada nie określiła stawki opłaty, w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, przy zajęciu pasa drogowego, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. W konsekwencji tego uchwała nie realizuje także delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy, co wpływa na legalność uchwały w całości.

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. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady 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, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego za niezgodny z prawem należy uznać przepis § 2 uchwały w zakresie wyrazów: *chodniki, pobocza, zatoki postojowe, ścieżki rowerowe*. Powyższym przepisem uchwały Rada za zajęcie 1 m² powierzchni jezdni pasa drogowego dróg gminnych w celach, o których mowa w § 1 pkt 1 i 4, ustaliła stawki opłat za każdy dzień zajęcia: jezdni, a także pozostałych elementów pasa drogowego chodniki, pobocza, zatoki postojowe, ścieżki rowerowe. Stosownie do treści art. 40 ust. 9 ustawy Rada Gminy Kozy powinna uregulować stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, z uwzględnieniem między innymi: *rodzaju elementu zajętego pasa drogowego*. Należy zauważyć, że ustawa o drogach publicznych nie zawiera legalnej definicji pojęcia „element pasa drogowego”. Z art. 4 pkt 1 ustawy wynika, że przez pas drogowy należy rozumieć *wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą*. Dla dokonania właściwej weryfikacji tego sformułowania, a tym samym zakresu przedmiotowego samej uchwały, należy więc posłużyć się regulacjami ustawy, która w art. 4 dokonuje jedynie przykładowego wyliczenia elementów pasa drogowego, takich jak: jezdni, chodnik, pobocze, zjazd, droga rowerowa, ciągi piesze i rowerowo – piesze, zatoka postojowa, zatoka autobusowa, torowisko tramwajowe. Należy zauważyć, że ustawa nie zawiera zamkniętego katalogu elementów pasa drogowego, tym samym regulacje uchwały ustalające stawki opłat za zajęcie pasa drogowego – z uwzględnieniem elementów pasa drogowego - nie mogą być formułowane w sposób bezwzględny i wyczerpujący. Rada musi poprzez sformułowanie np. „inne elementy pasa drogowego”, musi stworzyć

otwarty katalog elementów pasa drogowego, z uwzględnieniem których ustala stawki opłat. Tymczasem Rada Gminy Kozy w § 2 uchwały ustaliła stawki opłat *za zajęcie pasa drogowego* w odniesieniu do ściśle określonych elementów pasa drogowego. Powyższe unormowania skutkują nieuprawnionym zawężeniem zakresu obowiązywania uchwały, a tym nieprawidłowym wypełnieniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 9 ustawy.

Należy także zwrócić uwagę, na nielogiczne unormowanie § 4 ust. 2 pkt 2 uchwały. Przepisem § 4 ust. 2 uchwały Rada za każdy dzień umieszczenia w pasie drogowym reklamy ustaliła stawkę opłaty w wysokości 2 złotych za 1 m² powierzchni reklamy (pkt 1). Po czym w punkcie 2 tego przepisu ustaliła stawkę dodatkowo 2 złotych za każdy następny metr kwadratowy (nawet niepełny). W ocenie organu pkt 2 tego przepisu jest pozbawiony sensu, skoro zgodnie z ustawą ustala się jedną stawkę opłaty - dla metra kwadratowego powierzchni reklamy.

Tym samym stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/115/20 Rady Gminy Kozy z dnia 3 marca 2020 r. w sprawie ustalenia stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego, w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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