



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 lutego 2020 r.

Poz. 1111

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.81.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 stycznia 2020 r.

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIV/115/2019 Rady Gminy Czernichów z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, dla których zarządcą jest Wójt Gminy Czernichów - w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2, ust. 4, ust. 5, ust. 6 oraz ust. 8 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. 2 i 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 Gminy Czernichów na sesji w dniu 30 grudnia 2019 r. podjęła uchwałę Nr XIV/115/2019 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, dla których zarządcą jest Wójt Gminy Czernichów. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 8 i ust. 9 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 stycznia 2020 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Z art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy wynika, że: *Zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej - zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c.*

2. Zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, dotyczy:

- 1) *prowadzenia robót w pasie drogowym;*
- 2) *umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z 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.*

Natomiast przepis art. 40 ust. 8 ustawy stanowi: *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. 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.

W przepisie art. 40 ust. 6 ustawy uregulowano, iż: *Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 3, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego albo powierzchni reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> 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 przekroczone 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.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, a konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości wynika z braku uwzględnienia w uchwale wszystkich stawek opłat, o których mowa w art. 40 ust. 2 ustawy w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

Rada Gminy Czernichów powinna uregulować stawki opłat, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1 i pkt 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, zaś stawkę opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy w stosunku do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej. Tymczasem Rada Gminy uregulowała stawkę opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy wyłącznie w stosunku do budowy obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Nie doszło natomiast w ogóle do uregulowania opłat, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

I tak, w treści § 4 uchwały Rada Gminy określiła wprawdzie stawki opłat za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy, *za umieszczenia w pasie drogowym obiektów budowlanych nie związanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, w tym obiektów handlowych, usługowych, innych obiektów oraz reklam*, jednakże przepisu tego nie można odnieść do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej, gdyż stawka opłaty przewidziana w uchwale wynosi 1,00 zł, (tu: *inne obiekty* - § 4 pkt 2 uchwały), zaś maksymalna stawka opłaty w stosunku do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej przewidziana przepisem art. 40 ust. 8 ustawy wynosi 0,20 zł.

W dalszej kolejności, Rada w treści § 3 pkt 2 uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji wynikającej z art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy, a mianowicie nie określiła w sposób zgodny z prawem stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg dotyczące umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych

z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego – dla urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Z treści ww. § 3 pkt 2 uchwały można wywieść jedynie, jakie są stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele *infrastruktury teletechnicznej*. Tymczasem w treści przepisu art. 40 ust. 8 ustawy mowa jest o obiekcie i urządzeniu infrastruktury telekomunikacyjnej (a nie *infrastrukturze teletechnicznej*). Wskazać należy, że jak wynika z art. 2 pkt 8 i pkt 46 Prawa telekomunikacyjnego, czym innym jest obiekt telekomunikacyjny, czym innym urządzenie telekomunikacyjne, a czym innym infrastruktura telekomunikacyjna (nie *teletechniczna*). Rozróżnienie to ma istotne znaczenie z tego względu, że ustawodawca w art. 40 ust. 8 ustawy przewidział zdecydowanie niższe stawki maksymalne w sytuacji, gdy zajęcie pasa drogowego związane jest z *obiektami i urządzeniami infrastruktury telekomunikacyjnej* - odpowiednio 0,20 zł zamiast 10 zł i 20 zł zamiast 200 zł. Powyższe oznacza to, że Rada Gminy Czernichów zmodyfikowała pojęcie urządzenia *infrastruktury telekomunikacyjnej*, o którym mowa w art. 40 ust. 8 ustawy, wprowadzając w § 3 pkt 2 uchwały pojęcie *urządzenia infrastruktury teletechnicznej*.

Konkludując, działanie Rady Gminy polegające na modyfikacji pojęć ustawowych ocenić należy jako istotnie naruszające art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Z uwagi na ww. modyfikację pojęć ustawowych, a w konsekwencji nieustalenie w analizowanym zakresie stawki opłat, niezbędne jest wszczęcie postępowania nadzorczego dotyczącego całości uchwały.

Przechodząc do dalszej analizy uchwały wskazać należy, że Rada Gminy Czernichów powinna uregulować stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, które mają dotyczyć m.in.: prowadzenia robót w pasie drogowym (art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 2 pkt 1 ustawy) oraz zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 (art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 2 pkt 4 ustawy). 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*. Z dalszych przepisów art. 4 ustawy wynika, że wśród elementów pasa drogowego należy wyróżnić m.in. jezdnię, chodnik, pobocze, zjazd, zatokę postojową, zatokę autobusową, torowisko tramwajowe. Tymczasem Rada Gminy Czernichów w § 2 ust. 2 uchwały wskazała, że *Stawki określone w ust. 1 lit. a stosuje się także do innych elementów pasa drogowego jak np. chodników, placów, poboczy, zatok postojowych i autobusowych, ścieżek rowerowych, ciągów pieszych itp.* Rada Gminy określiła więc wysokość stawek, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1 i pkt 4 ustawy dokonując modyfikacji ustawowego pojęcia pasa drogowego. Co więcej, dokonując modyfikacji przepisów ustawowych Rada posłużyła się konstrukcją katalogu otwartego używając w analizowanym przepisie zwrotów: „np.”, „itp.”. Działanie takie ocenić należy jako naruszające w sposób istotny zasadę jasności i przejrzystości legislacji i tym samym podważają wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę zaufania obywateli do organów państwa. wskazać również należy, że przepis § 2 ust. 2 uchwały jest zbędny, gdyż Rada w ust. 1 tego przepisu uregulowała już opłaty za zajęcie pasa drogowego (z wszystkimi elementami pasa drogowego).

Dokonując dalszej analizy § 2 uchwały wskazać należy również, że Rada Gminy Czernichów w sposób sprzeczny z prawem ustaliła przedziały odpłatności za zajęcie pasa drogowego. W § 2 ust. 1 lit. a – b uchwały Rada postanowiła bowiem, że *Za zajęcie 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego dróg gminnych, o których mowa w § 1 pkt 1 i 4 ustala się następujące stawki opłat za każdy dzień zajęcia:*

- a) przy zajęciu pasa drogowego **do 20%** szerokości – **4 zł**
- b) przy zajęciu pasa drogowego **od 20% - 50%** szerokości – **6 zł (...)**

Wskazany sposób ustalenia przedziałów odpłatności uniemożliwia w sposób jednoznaczny wskazania stawki progowej przy zajęciu 20% szerokości pasa. Przy zastosowanym przez Radę podziale możliwe jest bowiem stosowanie przy zajęciu pasa o szerokości 20% zarówno stawki 4 zł jak i 6 zł. Wskazać należy, że Rada dla prawidłowej konstrukcji przepisu § 2 ust. 1 lit. b uchwały powinna posłużyć się zapisem: **powyżej 20% - 50% szerokości – 6 zł**.

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.

Na koniec wskazać należy również, że § 2 ust. 3 uchwały w brzmieniu: *Zajęcie pasa drogowego na czas krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień*, stanowi prawnie niedopuszczalną modyfikację przepisu art. 40 ust. 4 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. 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 XIV/115/2019 Rady Gminy Czernichów z dnia 30 grudnia 2019 roku w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, dla których zarządcą jest Wójt Gminy Czernichów - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

### **Pouczenie**

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**