



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 lutego 2020 r.

Poz. 1113

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.84.2020 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 XII/105/2019 Rady Gminy Wielowieś z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych gminnych, w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 oraz art. 40 ust. 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 z późn. zm.), 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 30 grudnia 2019 r. Rada Gminy Wielowieś podjęła uchwałę Nr XII/105/2019 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych gminnych.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż uchwała jest 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 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.* 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.*

Analiza treści art. 40 ust. 8 ustawy prowadzi do wniosku, iż zawiera on szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze uchwały. Ustawodawca w szczególności wyróżnił obiekty i urządzenia infrastruktury telekomunikacyjnej, ponieważ za zajęcie pasa drogowego przez te obiekty i urządzenia, w każdym wskazanym celu, zostały ustalone preferencyjne stawki maksymalne. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać 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 nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W ocenie organu nadzoru, uchwała nie wypełnia delegacji określonej w art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy, a mianowicie nie określa stawek opłat za umieszczanie w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

Z treści § 4 uchwały można wywieść jedynie, jakie są stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam, brak jest jednakże, w odniesieniu do powyższych celów, określenia stawek opłat dla obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej. Przy czym wysokość stawek ustalonych przepisem § 4 uchwały przekracza wysokość stawki maksymalnej ustalonej art. 40 ust. 8 ustawy a wynoszącej 0,20 zł.

A zatem, powyższą regulację przedmiotowej uchwały należy uznać za niewystarczającą w zakresie wypełnienia delegacji ustawowej z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Wskazać również należy, że zgodnie z treścią przepisu art. 40 ust. 8 w związku z ust. 4 i 6 i w związku z ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy za umieszczanie w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam oraz za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 ustala się stawkę opłaty za jeden dzień zajmowania pasa drogowego. Tymczasem w § 4 i § 5 uchwały Rada Miasta postanowiła ustalić stawki roczne opłat za 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego, zajętego w ww. celach. Regulację taką należy uznać za sprzeczną z prawem w sposób istotny, ponieważ Rada nieprawidłowo wypełniła delegację ustawową, ustalając stawki roczne zamiast stawek dziennych.

Organ nadzoru wskazuje również, iż opłatę za zajęcie pasa drogowego przez reklamę należy obliczać zgodnie z art. 40 ust. 6 ustawy, z którego wynika, że *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*. Z powyższego przepisu wynikają dwa odrębne sposoby obliczania opłat: za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim obiektów budowlanych oraz za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim reklam. Przyjęcie jednakowego sposobu obliczania opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim obiektów budowlanych i reklam oznaczałoby konieczność uwzględnienia nie samej powierzchni treści reklamowej, lecz powierzchni zajętego pasa drogowego, przez rzut poziomy urządzenia (obiektu), na którym treść reklamowa została umieszczona. Powierzchnia "poziomego rzutu" takiej konstrukcji jest z reguły mniejsza niż powierzchnia samej reklamy, dlatego ustawodawca odstąpił od ustalania wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe przy wykorzystaniu kryterium "rzutu", nakazując uwzględnienie "powierzchni reklamy". W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do określania sposobu wyliczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego przez reklamę odmiennie niż to uregulowano w art. 40 ust. 6 ustawy. Ustawodawca wprost wskazał, iż opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym reklamy ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez powierzchnię reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego, a nie jak to uregulowano w § 4 uchwały *Za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 3 ustalić następujące stawki roczne opłat za 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy obiektu budowlanego oraz reklam*. Dodatkowo należy wskazać, że za powierzchnię reklamy w rozumieniu art. 40 ust. 6 ustawy należy uznać całą powierzchnię, którą faktycznie zajmuje informacja wizualna (werbalna, graficzna itp.), umieszczona na jakiegokolwiek konstrukcji usytuowanej w pasie drogowym, a jednocześnie w polu widzenia użytkownika drogi (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Sz 249/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

A zatem, powyższą regulację przedmiotowej uchwały należy uznać za nieprawidłową w stosunku do art. 40 ust. 6 ustawy.

Podkreślenia wymaga, że 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 podstawowych (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).

Jednocześnie zaznaczyć należy, że Rada Gminy Wielowieś zmodyfikowała również zakres obiektów i urządzeń, w stosunku do których powinna ustalić opłaty. Z przepisu art. 40 ust. 8 zd. 2 ustawy wynika, że *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.* Tymczasem w § 2 ust. 2 oraz w § 3 ust. 2 uchwały Rada Gminy odnosi stawkę opłaty do sieci i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, podczas gdy § 2 ust. 2 i § 3 ust. 2 uchwały powinien odnosić się do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

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 gminny 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, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości należy uznać za konieczne i uzasadnione.

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**