



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 marca 2020 r.

Poz. 2417

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.233.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 12 marca 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 106/XII/2020 Rady Gminy Dębowiec z dnia 28 stycznia 2020 r. w sprawie opłat za zajęcie pasa drogowego, w całości, jako sprzecznej z art. 40 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 RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 stycznia 2020 r. Rada Gminy Dębowiec przyjęła uchwałę Nr 106/XII/2020 w sprawie opłat za zajęcie pasa drogowego.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 lutego 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż 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 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. 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: *Oplatę 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 m² 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.

Na podstawie przepisów ustawy Rada Gminy Dębowiec 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 nie uregulowała stawki opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 w stosunku do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej oraz stawki opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, w stosunku do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

Treść przepisu § 4 ust. 1 uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji z art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy, a mianowicie nie określa stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogowymi lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam - dla obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej. Również z treści przepisu § 5 uchwały można wywieść jedynie, jakie stawki opłaty zostały ustalone za zajęcie pasa drogowego na cele określone w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w odniesieniu do: ogródków gastronomicznych, handlowych i usługowych (pkt 1), straganów niebędących obiektami budowlanymi i innymi urządzeniami eksponującymi towar (pkt 2), reklam (pkt 3), innych niewymienionych w pkt 1-3 (pkt 4). Brak jest jednakże określenia stawek opłat za zajęcie pasa na prawach wyłączności dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Wskazać należy równocześnie, że stawka ta nie może być wywiedziona z pozycji "inne" (§ 5 ust. 1 pkt 4) z uwagi na możliwość ustalenia stawki maksymalnej dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej na poziomie 0,20 zł, gdy tymczasem w analizowanej części uchwały wskazana została stawka 4 zł.

Wskazać należy również, że Rada Gminy w § 2 ust. 2 uchwały odniosła opłatę do zajęcia pasa drogowego związanego z budową obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Tymczasem, zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy powinna to być opłata za każdy dzień prowadzenia jakichkolwiek robót związanych z obiektami i urządzeniami telekomunikacyjnej (a nie tylko ich budową). Wskazane zawężenie zakresu przedmiotowego analizowanego przepisu uchwały stanowi istotne naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy w związku z niewypełnieniem delegacji ustawowej w zakresie ustalenia stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

Podobnie należy stwierdzić dokonując analizy przepisu § 3 ust. 4 uchwały, w którym Rada Gminy ustaliła wysokość stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego w związku z *budową obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej*, organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy ustaliła zakres przedmiotowy przepisu z naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy. Zawężenie zakresu przedmiotowego analizowanego przepisu uchwały jedynie do **budowy obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej** przesądzi o niepełnej realizacji delegacji ustawowej. Jak wskazano powyżej omawiana stawka opłaty powinna odnosić się do umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej, nie zaś do budowy. Ponadto należy stwierdzić, że wskazany przepis ustawy dotyczy umieszczenia w pasie drogowym wyłącznie urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Tymczasem Rada Gminy w analizowanym przepisie wskazała zarówno urządzenia jak i **obiekty** infrastruktury telekomunikacyjnej. Działanie Rady w powyższym zakresie ocenić należy jako naruszające w sposób istotny art. 40 ust. 2 pkt 2 i ust. 8 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 1 ustala się następujące stawki opłat za każdy dzień zajęcia drogi o nawierzchni gruntowej i drogi wewnętrznej (...). W powyższym przypadku Rada Gminy posłużyła się kryterium nawierzchni gruntowej i drogi wewnętrznej, co nie znajduje uzasadnienia w treści art. 40 ust. 9 ustawy, w którym ustawodawca w sposób enumeratywny określił przesłanki brane pod uwagę przez organ stanowiący przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 7 i 8 ustawy. Zgodnie bowiem z wolą ustawodawcy 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. Trudno zatem przyporządkować kryteriom wskazanym przez ustawodawcę kryteria zastosowane przez Radę w analizowanym przepisie uchwały.

Powyższa argumentacja znajduje zastosowanie do zakwestionowania § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały, zgodnie z którym Rada Gminy ustaliła odrębną stawkę dla reklam zawierających informację o gminie, powiecie, lub województwie, w szczególności w postaci planów, map, tablic lub plansz.

W odniesieniu do powyższego może okazać się, że część z obiektów, o których mowa w § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały nie będzie mieściła się w ustawowym pojęciu "reklamy". Zgodnie z art. 4 pkt 23 ustawy nie są traktowane jako reklamy ustawione przez gminę znaki informujące o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym o obiektach użyteczności publicznej, znaki informujące o formie ochrony zabytków lub tablice informacyjne o nazwie formy ochrony przyrody rozumieniu art. 115 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614).

Na brak możliwości zastosowania innych kryteriów różnicowania stawek opłat, ustalanych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy, niż tych wskazanych ustawodawcą w art. 40 ust. 9 ustawy, wskazywał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku dnia 2 lutego 2006 r. IV SA/Wr 465/2004, a także w wyroku z dnia 29 marca 2006 r. IV SA/Wr, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 lutego 2008 r. VI SA/Wa, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 sierpnia 2008 r. GSK 151/2008 oraz Wojewódzki Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 26 maja 2010 r. II SA/Go 233/2010. W orzeczeniu z dnia 21 stycznia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 818/10 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wprost wskazał, że: „Uchwała określająca stawkę opłaty za umieszczenie w pasie drogowym reklamy (informacyjnej), zawierającej informacje o gminie, powiecie lub województwie w postaci planów, tablic, itp. - różnicuje te stawki w zależności od treści reklamy (tablicy informacyjnej), a zatem w zależności kryterium nie ujętego w art. 40 ust. 9 u.d.p, czym bezspornie przekracza umocowanie ustawowe.”

W § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały Rada Gminy określiła stawki opłat za każdy dzień zajęcia 1m² powierzchni za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 4 uchwały, za umieszczenie w pasie drogowym reklamy.

W ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw do stanowienia opłat za umieszczenie w pasie drogowym reklamy na podstawie przepisu art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 2 pkt 4 ustawy. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Trzeba wskazać, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie,

w którym przekroczone przyznane kompetencje. 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.*

Zgodnie z § 2 ust. 3 ustawy *zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jako zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień.*

Uznanie przedmiotowej 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 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02). Tymczasem przepis § 2 ust. 3 uchwały w brzmieniu *zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jako zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień* oraz przepis § 3 ust. 5 uchwały, który stanowi, iż *roczne stawki opłat w wysokości określonej w pkt 1-4 obejmują pełny rok kalendarzowy. Za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznych stawek oblicza się proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym* stanowią powtórzenie regulacji zawartych odpowiednio w art. 40 ust. 4 i 5 ustawy.

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, stwierdzić należy, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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