



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 marca 2020 r.

Poz. 2419

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.137.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 13 marca 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 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVI/104/2020 Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój z dnia 28 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 9, ust. 6 i ust. 2 pkt 3 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**

Przedmiotowa uchwała Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój podjęta została w celu ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych. W podstawie prawnej niniejszego aktu powołano m.in. art. 40 ust. 8 i 9 ustawy. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 7 lutego 2020 r. pod poz. 1247, zaś w trybie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 lutego 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż § 4 ust. 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 9, ust. 6 i ust. 2 pkt 3 ustawy. W kwestionowanym przepisie uchwały przyjęto postanowienie, zgodnie z którym: *za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym reklamy ustala się następujące stawki opłat za każdy dzień zajęcia 1 m<sup>2</sup> powierzchni reklamy: 1. reklama podświetlana lub świetlna 3,00 zł 2. reklama niepodświetlana 2,00 zł 3. reklama zawierająca informacje o gminie, powiecie lub województwie, w szczególności w postaci planów, map, tablic lub plansz 0,50 zł.*

Stosownie do 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) *umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego;*
- 3) *umieszczenia 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 oraz w innych przepisach, w tym zwłaszcza w art. 40 ust. 9 ustawy. W normie tej wskazano, iż *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.*

Podkreślenia wymaga, że 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).

Przenosząc powyższe na grunt analizowanej sprawy, należy stwierdzić, iż w ocenie organu nadzoru, przepisy § 4 ust. 2 uchwały są sprzeczne z art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 3 i art. 40 ust. 9 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy zróżnicowała bowiem wysokość stawek opłat dziennych za zajęcie pasa drogowego ze względu na sposób prezentacji treści reklamowych, wyróżniając: reklamy podświetlane lub świetlne (§ 4 ust. 2 pkt 1 uchwały) i reklamy niepodświetlane (§ 4 ust. 2 pkt 2 uchwały) oraz reklamy ze względu na treść zawartych na nich informacji o gminie, powiecie lub województwie, w szczególności w postaci planów, map, tablic lub plansz (§ 4 ust. 2 pkt 3 uchwały). Tymczasem Rada Gminy nie posiada kompetencji do wprowadzenia zróżnicowania przedmiotowych stawek, które są zależne od treści reklamy (tj. zawierające informacje o gminie, powiecie lub województwie, w szczególności w postaci planów, map, tablic lub plansz) czy rodzaju prezentowania treści reklamy (tj. wyświetlania, podświetlenia, itp.). Jak już wyżej wskazano, przepis art. 40 ust. 9 ustawy nie zawiera upoważnienia dla organów stanowiących samorządu terytorialnego do wprowadzania w uchwałach innych, niż wymienione przez ustawodawcę w delegacji, kryteriów różnicowania stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Dokonane przez ustawodawcę wyliczenie kryteriów, które uwzględnia się przy ustalaniu wysokości stawek, ma charakter katalogu zamkniętego. Stąd też Rada różnicując wysokość przedmiotowej opłaty ze względu na wskazane powyżej, odmienne od ustawowych, kryteria związane z treścią oraz rodzajem reklamy, naruszyła w sposób istotny upoważnienie, wynikające z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 i art. 40 ust. 9 ustawy oraz przepis art. 7 Konstytucji RP.

Jednocześnie na marginesie, organ nadzoru zwraca uwagę, że wątpliwości budzi, czy wszystkie cele zajęcia pasa drogowego, zamieszczone w § 4 ust. 2 pkt 3, uchwały mieszczą się w pojęciu "reklamy", przyjętym na potrzeby ustawy o drogach publicznych w art. 4 pkt 23 ustawy. I tak, w rozumieniu ustawy "reklama" to *umieszczone w polu widzenia użytkownika drogi tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 i 1566 oraz z 2018 r. poz. 1496 i 1544), a także każdy inny nośnik*

*informacji wizualnej, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, niebędący znakiem drogowym, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, z późn. zm.), ustawionym przez gminę znakiem informującym o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym obiektach użyteczności publicznej, znakiem informującym o formie ochrony zabytków lub tablicą informacyjną o nazwie formy ochrony przyrody w rozumieniu art. 115 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614).*

Zatem nie sposób z delegacji zawartej w art. 40 ust. 8 i ust. 9 ustawy wyciągnąć wniosek o możliwości zakwalifikowania wszystkich tablic zawierających *informacje o gminie, powiecie lub województwie, w szczególności w postaci planów, map, tablic lub plansz* jako reklam i ustalenie opłaty za zajęcie pasa drogowego przez te tablice.

Tym samym, należy uznać, iż Rada Gminy Goczałkowice-Zdrój w uchwale Nr XVI/104/2020 nie wyczerpała w pełni delegacji z art. 40 ust. 8 pkt 2 ustawy. Z powodu braku prawidłowej regulacji w zakresie opłat za zajęcie pasa drogowego przez reklamy należy uznać, iż uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co stanowi przesłankę do wszczęcia postępowania w przedmiocie orzeczenia o jej nieważności w całości.

Nadto konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego następujących postanowień uchwały: § 3 ust. 2 uchwały w zakresie wyrazu: "obiettów i" oraz § 5 uchwały w zakresie zwrotu: "i urzędzeń". Należy zauważyć, iż art. 40 ust. 8 ustawy mowa zarówno o obiekcie jak i urzędzeniu infrastruktury telekomunikacyjnej, przy czym pojęć tych nie należy utożsamiać - czym innym jest bowiem obiekt infrastruktury telekomunikacyjnej a czym innym urządzenie infrastruktury telekomunikacyjnej. Rozróżnienie to ma istotne znaczenie z tego względu, że przewidziane przez ustawodawcę w art. 40 ust. 8 ustawy niższe stawki maksymalne zostały zróżnicowane w zależności od tego, czy zajęcie pasa drogowego związane jest z *obiettami* czy też z *urzędzeniami infrastruktury telekomunikacyjnej*. Z kolei stawki opłat ustalone przez Radę Gminy w uchwale podjętej na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy, z uwzględnieniem ww. stawek maksymalnych, są podstawą do ustalania wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego, czego dokonuje zarządca drogi w drodze decyzji administracyjnych (art. 40 ust. 11 w zw. z ust. 3 ustawy). Z tego też względu szczególnie istotne jest, by nie pojawiały się wątpliwości przy stosowaniu przepisów przedmiotowej uchwały w zakresie podstawy do zastosowania niższych stawek opłat.

Wymaga podkreślenia, iż w § 3 ust. 2 kwestionowanej uchwały, Rada ustaliła stawki opłat za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 2 uchwały, między innymi w odniesieniu do obiektów i urzędzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Tymczasem przepis § 1 pkt 2 uchwały dotyczy umieszczania w pasie drogowym wyłącznie urzędzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Z analizy treści przywołanych przepisów wynika zatem, iż w § 3 ust. 2 kwestionowanej uchwały należało ustalić wyłącznie roczną stawkę opłaty za zajęcie pasa drogowego na skutek umieszczania w pasie drogowym urzędzeń infrastruktury telekomunikacyjnej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy. Niedopuszczalne jest objęcie zakresem przedmiotowej regulacji także obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej. Przepis ten jest zatem sprzeczny z prawem w zakresie wyrazu "obiettów i". Jednocześnie należy zauważyć, że Rada uwzględniła zmiany, wprowadzone z dniem 25 października 2019 r. w ustawie o drogach publicznych przepisem art. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1815) w zakresie wysokości stawek opłat za umieszczenie w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam w odniesieniu do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej. W przepisie § 5 uchwały prawidłowo unormowała kwestię wysokości ww. stawek w odniesieniu do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej - przyjmując za każdy dzień zajęcia pasa drogowego stawkę w wysokości 0,20 zł.

Z kolei przepis § 5 uchwały w zakresie zwrotu: "i urzędzeń" narusza art. 40 ust. 2 pkt 3, jako że to unormowanie powinno się odnosić wyłącznie do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej, zaś stawki opłat w odniesieniu do urzędzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, jak wspomniano powyżej, zostały unormowane w § 3 ust. 2 kwestionowanej uchwały. Reasumując, zbędne i niedopuszczalne jest dwukrotne i zarazem wewnętrznie sprzeczne unormowanie w treści uchwały przedmiotowych opłat w odniesieniu do obiektów i urzędzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Powoduje to nieczytelność przyjętej regulacji.

W ocenie organu nadzoru, Rada nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa. Z tej przyczyny niezbędne i konieczne jest stwierdzenie nieważności niniejszego aktu w całości.

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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**