



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 kwietnia 2020 r.

Poz. 2976

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.288.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 kwietnia 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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/115/2020 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 25 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych gminnych, których zarządcą jest Burmistrz Miasta Szczyrk, 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 25 lutego 2020 r. Rada Miejska w Szczyrku przyjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych gminnych, których zarządcą jest Burmistrz Miasta Szczyrk.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 2 marca 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, 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 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 albo nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo nieważnością uchwały w całości.

Należy stwierdzić, że Rada Miejska w Szczyrku powinna uregulować stawki opłat, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1- 4 ustawy również 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. W przepisie art. 40 ust. 8 ustawy mowa jest zatem zarówno o obiekcie i urządzeniu 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 obiektami czy też z urządzeniami infrastruktury telekomunikacyjnej - i wynoszą odpowiednio: 0,20 zł dziennie (zamiast 10 zł) w odniesieniu do umieszczonego w pasie drogowym obiektu infrastruktury telekomunikacyjnej (art. 40 ust. 3 ustawy) i 20 zł rocznie (zamiast 200 zł) w odniesieniu do urządzenia infrastruktury telekomunikacyjnej (art. 40 ust. 2 ustawy). Z kolei stawki opłat ustalone przez Radę 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.

Rada Miejska w Szczyrku podjęła próbę uregulowania powyższej kwestii w przedmiotowej uchwale, jednakże ustalając ww. stawki opłat, w ramach zajęcia, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy uczyniła to w sposób nieprawidłowy. W § 3 uchwały Rada Miejska przyjęła regulację o następującej treści:

§ 3 ust. 1. Za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 1 ust. 2 ustala się następujące roczne stawki opłat za 1 m² powierzchni pasa drogowego drogi gminnej zajętego przez rzut poziomy umieszczonego urządzenia:

- 1) *w pasie drogowym - 30,00 zł*
- 2) *w drogowym obiekcie inżynierskim – 200,00 zł*

2. Stawki, o których mowa w § 3 ust. 1. nie dotyczą:

1) urządzeń infrastruktury wodociągowej oraz kanalizacyjnej, dla których ustala się stawkę w wysokości 20,00 zł za 1 m² powierzchni pasa drogowego drogi gminnej zajętego przez rzut poziomy umieszczonego urządzenia;

2) urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, dla których ustala się stawkę w wysokości 20,00 zł za 1 m² powierzchni pasa drogowego drogi gminnej zajętego przez rzut poziomy umieszczonego urządzenia;

3) obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej, dla których ustala się stawkę w wysokości 20,00 zł za 1 m² powierzchni pasa drogowego drogi gminnej zajętego przez rzut poziomy umieszczonego urządzenia.

Tym samym określiła stawkę opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy w odniesieniu do urządzeń i obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej, podczas gdy stawka ta powinna odnosić się wyłącznie do urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

Ponadto należy zauważyć, że przepisem § 4 uchwały Rada ustaliła stawkę opłaty za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego w celu umieszczenia obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam, jednakże bez określenia stawki opłaty dla obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej. Rada Miejska w § 4 pkt 1 uchwały wprowadziła przewidziała stawkę opłaty dla ogólnie określonego obiektu budowlanego, jednakże nie sposób uznać, że obejmuje ona swym zakresem także obiekty infrastruktury telekomunikacyjnej. Ustalona bowiem w tym przepisie uchwały stawka w wysokości 2,00 zł jest wyższa niż maksymalna stawka opłaty, jaką można ustalić dla obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy (0,20 zł).

Z uwagi na wysokość ustalonej stawki opłaty, nie można także wywieść, że realizację delegacji ustawowej w powyższym zakresie – to jest w zakresie stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy w odniesieniu do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej – stanowi przepis § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały. Rada Miejska postanowiła w nim, że dla obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej umieszczonych w pasie drogowym roczna stawka opłaty za zajęcie pasa drogowego wynosi 20,00 zł. Tym samym Rada wprowadziła odniosła się w tym przepisie do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej, jednakże ustalono w nim roczną stawkę opłaty w wysokości 20 zł, tymczasem maksymalna stawka przewidziana dla tego typu zajęcia pasa drogowego w ustawie, to jest 0,20 zł - ustalana w stosunku dziennym (a nie rocznym).

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że regulacje § 3 i § 4 uchwały nie są prawidłowe i jako takie nie realizują delegacji ustawowej z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy.

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 Miejska w Szczyrku 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 3 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP. Tym samym stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/115/2020 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 25 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych gminnych, których zarządcą jest Burmistrz Miasta Szczyrk, 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