



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 czerwca 2021 r.

Poz. 4123

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.619.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 czerwca 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/267/2021 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 4 maja 2021 r. w sprawie ustalenia stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową drogi, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg w części § 4 pkt 2 w zakresie sformułowania: *zajętej przez rzut poziomy* - jako niezgodnej z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 i art. 40 ust. 6 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 4 maja 2021 r. Rada Gminy Pietrowice Wielkie przyjęła uchwałę w sprawie ustalenia stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych Gminy Pietrowice Wielkie.

Przepisem § 4 uchwały Rada Gminy postanowiła, że:

§ 4. *Ustala się następujące stawki opłat za każdy dzień zajęcia pasa drogowego na cele określone w § 1 pkt 3 przez:*

1) *obiekt budowlany* - w wysokości 1,00 zł za 1 m² powierzchni zajętej przez rzut poziomy umieszczonego obiektu,

2) *reklamy* - w wysokości 1,00 zł za 1 m² powierzchni zajętej przez rzut poziomy umieszczonej reklamy,

3) *obiekt infrastruktury telekomunikacyjnej* w wysokości 0,20 zł za 1 m² powierzchni zajętej przez rzut poziomy umieszczonego obiektu.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 11 maja 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że w części § 4 pkt 2 w zakresie sformułowania: *zajętej przez rzut poziomy* 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.

Tymczasem w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Pietrowice Wielkie w sposób sprzeczny z prawem określiła zakres przedmiotowy stosowania stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dotyczące umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, w zakresie dotyczącym reklam (art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy).

Z uregulowania § 4 pkt 2 uchwały wynika, że stawka opłaty za zajęcie pasa drogowego związanego z umieszczeniem w nim reklamy, została ustalona dla 1 m² powierzchni zajętej przez rzut poziomy umieszczonej reklamy, co istotnie narusza art. 40 ust. 6 ustawy.

Stwierdzając powyższe należy bowiem wskazać na wynikającą z art. 40 ust. 6 ustawy różnicę w sposobie ustalenia odpłatności za zajęcie pasa drogowego dla celów związanych z umieszczeniem w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami oraz reklam. Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w art. 40 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. Z art. 40 ust. 2 pkt 3, przepisu do którego ustawodawca odesłał wprost w ust. 6 tego samego artykułu wynikają dwa cele, których realizacja wymaga uprzedniego uzyskania zezwolenia:

- 1) zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim obiektów budowlanych,
- 2) zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim reklam.

Oba te cele zostały odmiennie potraktowane w ust. 6 z punktu widzenia sposobu ustalania wysokości opłaty pobieranej za zajęcie pasa drogowego (ust. 3). W przypadku obiektu budowlanego jednym z czynników końcowego iloczynu jest liczba metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy tego obiektu. Natomiast w odniesieniu do reklamy czynnikiem tym jest powierzchnia reklamy (a nie jak w przypadku obiektu budowlanego powierzchnia pasa drogowego zajęta przez rzut poziomy reklamy). O konieczności takiego właśnie rozumienia art. 40 ust. 6 ustawy o drogach publicznych przesądza użyte w tym przepisie słowo "albo" (stosowane w przypadku alternatywy rozłącznej), a także powtórzenie słowa "powierzchni". Gdyby ustawodawca zamierzał poddać oba wymienione w tym przepisie obiekty (budowlany i reklamę) tożsamemu reżimowi obliczania należnej opłaty, przepis art. 40 ust. 6 miałby inne brzmienie. Tylko w takim przypadku zasadne byłoby twierdzenie, odnoszone do reklamy, że o wysokości należnej opłaty decyduje stopień ingerencji reklamy w pas drogowy, skoro wyznacznikiem tej ingerencji byłaby liczba metrów

kwadratowych pasa drogowego zajęta przez rzut poziomy reklamy (słupa reklamowego). Przyjęcie przez ustawodawcę 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". Biorąc dodatkowo pod uwagę legalną definicję powierzchni reklamy zawartą w art. 4 pkt 23 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którą pod pojęciem tym należy rozumieć umieszczoną w polu widzenia użytkownika drogi tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także każdy inny nośnik informacji wizualnej, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, niebędący znakiem drogowym w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach lub znakiem informującym o obiektach użyteczności publicznej ustanowionym przez gminę. Za powierzchnię reklamy w rozumieniu art. 40 ust. 6 ustawy o drogach publicznych 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 NSA z 4.12.2019 r., sygn. akt II GSK 3371/17, LEX nr 2782403).

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, uchwała Nr XXX/267/2021 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 4 maja 2021 r. w sprawie ustalenia stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową drogi, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg w części § 4 pkt 2 w zakresie sformułowania: *zajętej przez rzut poziomy*, istotnie narusza prawo, tj. art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 i art. 40 ust. 6 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP. Tym samym stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanej części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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