



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 8 kwietnia 2020 r.

Poz. 3075

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.292.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 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 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVI/162/20 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 28 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, w całości, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 w związku z ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 470), dalej jako „ustawa” w związku z 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**

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 28 lutego 2020 r. Rada Gminy Wręczyca Wielka ustaliła wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 marca 2020 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała m.in. przepisy art. 40 ust. 8 ustawy.

Organ nadzoru po dokonaniu analizy treści uchwały stwierdza, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

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 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.*

Przepis art. 40 ust. 8 ustawy zawiera szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono do uregulowania w niniejszej uchwale. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym oraz wypełnić w całości delegację ustawową. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa.

Rada Gminy Wręczyca Wielka 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, jak i urządzeniu infrastruktury telekomunikacyjnej, przy czym pojęć tych nie należy utożsamiać - czym innym jest bowiem obiekt telekomunikacyjny, a czym innym urządzenie telekomunikacyjne. 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 Gminy Wręczyca Wielka podjęła próbę uregulowania powyższej kwestii w przedmiotowej uchwale. W § 3 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, iż *za zajęcie pasa drogowego lub drogowego obiektu inżynierskiego urządzeniami lub obiektami infrastruktury telekomunikacyjnej roczne stawki opłat za 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego zajętego przez urządzenia lub obiekty infrastruktury telekomunikacyjnej wynoszą – 10,00 zł*. Tymczasem, powyższa stawka powinna odnosić się wyłącznie do urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Na marginesie należy zaznaczyć, iż zgodnie z art. 40 ust. 5 ustawy *opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym, przy czym za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim*. Rada Gminy w § 3 ust. 2 uchwały ustaliła roczną stawkę opłat za 1m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego zajętego przez urządzenia lub obiekty infrastruktury telekomunikacyjnej. Natomiast zgodnie z art. 40 ust. 5 ustawy przy określaniu wysokości tej opłaty należy uwzględnić powierzchnię zajętego pasa drogowego, przez rzut poziomy urządzenia (obektu). Organ stanowiący gminy winien posługiwać się sformułowaniami użytymi przez ustawodawcę.

Ponadto nie doszło w ogóle do uregulowania opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy w odniesieniu do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej. Wskazać należy równocześnie, że stawka ta nie może być wywodzona z pozycji "innych obiektów" (§ 4 ust. 1 pkt 2 uchwały) z uwagi na możliwość ustalenia stawki maksymalnej dla obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej na poziomie 0,20 zł, gdy tymczasem w analizowanej części uchwały wskazana została stawka 0,30 zł.

W ocenie organu nadzoru za sprzeczny z prawem należy uznać § 2 ust. 3 uchwały, zgodnie z którym *zajęcie pasa drogowego przez czas krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień*. Przytoczona regulacja uchwały nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego radzie gminy i stanowi powtórzenie art. 40 ust. 4 ustawy. Zgodnie z powołanym przepisem ustawy, opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 1 i 4, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego i liczby dni zajmowania pasa drogowego, przy czym zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień.

Przedmiotowa uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego. Stanowione przez organy samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, aby przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące wydane przez inne podmioty. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą prawną o charakterze powszechnie obowiązującym. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które stanowi powtórzenie wiążących go norm

o charakterze powszechnie obowiązującym. Jak bowiem podkreśla się w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych *w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 204/08). Powyższe stanowisko znajduje także odzwierciedlenie w wyroku z dnia 19 maja 2010 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, który wskazał, że: *To ustawa określiła sposób ustalenia przedmiotowej opłaty jako iloczynu ww. składników. Oznacza to, iż wolą ustawodawcy było uzależnienie wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego zarówno od liczby dni zajmowania tegoż pasa, ustalonej przez właściwy organ stawki za zajęcie 1 m<sup>2</sup>, jak i od liczby metrów kwadratowych zajmowanej powierzchni. Przepisy ustawy o drogach publicznych dopuszczają, aby w drodze uchwały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustalił wyłącznie wysokość stawek opłat za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego. Wobec tego nieuprawnione było ustalenie przez organ samorządu, iż zajęcie pasa drogowego przez czas krótszy niż 24 godziny na prawach wyłączności w celach innych niż prowadzenie robót drogowych w pasie drogowym, umieszczania w nim urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam - jest traktowany jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień tym bardziej iż tę materię reguluje ustawa o drogach publicznych* (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Go 238/10).

Z przekroczeniem granic upoważnienia udzielonego Radzie Gminy przyjęty został także § 3 ust. 3 i 4 (błędnie oznaczony w uchwale jako kolejny ust. 3) uchwały. Stosownie do jego treści *roczne stawki opłat w wysokości określonej w ust. 1 obejmują pełny rok kalendarzowy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym (ust. 3). Za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznych stawek opłat obliczana jest proporcjonalnie do liczby miesięcy (wliczając miesiące niepełne) umieszczenia urządzenia w pasie drogowym*. Przedmiotowe kwestie unormował już ustawodawca w art. 40 ust. 5 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym, przy czym za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim. Na marginesie należy wskazać, iż Rada Gminy w przepisie tym zastąpiła ustawowe pojęcie "rok", którym posługuje się ustawodawca w treści ustawy, pojęciem "rok kalendarzowy", dokonując tym samym niedozwolonej modyfikacji pojęcia ustawowego. Tymczasem trzeba mieć na uwadze, że określenie "rok" to nie tylko rok kalendarzowy, czyli okres od 1 stycznia do 31 grudnia, ale także okres kolejnych 12 miesięcy liczonych od dowolnego momentu. Powyższe oznacza, że ustawowe pojęcie "rok" nie musi odpowiadać sformułowaniu "rok kalendarzowy" (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 czerwca 2018 r., sygn. akt III SA/Po 274/18).

Za niezgodny z prawem należy uznać § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały. W przepisie tym Rada ustaliła, iż przy umieszczaniu urządzeń kanalizacji deszczowej, wodno-kanalizacyjnej, oświetlenia ulicznego stosuje się stawki w wysokości 0% stawek określonych w pkt 1 i 2. Zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy, za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę. Natomiast, jak wynika z treści 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 (...). Należy wskazać, iż powyższy przepis przyznaje kompetencję organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie do ustalenia dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego, lecz nie uprawnia do ustalenia stawki wynoszącej 0%. Dodatkowo, należy podkreślić, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie podkreśla się, że sformułowanie art. 40 ust. 3 ustawy o drogach publicznych "za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę" wskazuje, że to zajęcie związane jest z obowiązkiem odpłatności, czyli z wymiernym wydatkiem finansowym, którego wysokość, stosownie do art. 40 ust. 11 ustawy, ustala w drodze decyzji właściwy zarządca drogi przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Zatem pobieranie opłaty jest obligatoryjne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 września 2012 r., sygn. akt II SA/Go 448/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Tymczasem, § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały został

sformułowany w sposób sprzeczny z powołanym wyżej przepisem art. 40 ust. 8 ustawy. Rada Gminy ustalając stawkę w wysokości 0% stawek określonych w § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń kanalizacji deszczowej, wodno-kanalizacyjnej, oświetlenia ulicznego, przekroczyła upoważnienie zawarte w wyżej wymienionym przepisie ustawy. W ramach delegacji ustawowej Rada Gminy uprawniona jest wyłącznie do określenia stawki opłat w zależności od celu zajęcia pasa drogowego, nie zaś do wprowadzenia zwolnienia od opłat za zajęcie pasa drogowego. Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie bowiem z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 maja 2014 r. (sygn. akt II GSK 437/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) "(...) ustalenie wysokości stawki opłaty na poziomie 0 zł równoważne jest z zaniechaniem pobierania tej opłaty na terenie miasta i gminy, co oznacza zniesienie obowiązku nałożonego przez ustawę, jak również zaniżeniem wysokości środków, które winny być wydatkowane na poprawę bezpieczeństwa na drogach. Przemawia za takim stanowiskiem również to, że ustawodawca nie przewidział zwolnienia z opłaty, której zakres przedmiotowy określony jest w art. 40 ust. 1 i 2 u.d.p. Wprowadził jedynie możliwość różnicowania stawki opłaty, z uwagi na przesłanki wskazane w art. 40 ust. 9 tej ustawy".

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.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Wręczyca Wielka 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.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/162/20 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 28 lutego 2020 r. - 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**