



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 lipca 2020 r.

Poz. 5822

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.681.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 lipca 2020 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 148/XXII/2020 Rady Miejskiej w Blachowni z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych będących w zarządzie Gminy Blachownia na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg – w całości, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 w związku z ust. 8 i ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.), 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

Rada Miejska w Blachowni na sesji w dniu 18 czerwca 2020 r. podjęła uchwałę nr 148/XXII/2020 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych będących w zarządzie Gminy Blachownia na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 czerwca 2020 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Miejska wskazała przepisy art. 40 ust. 8 i ust. 9 ustawy.

W toku badania legalności tego aktu organ nadzoru stwierdził, że został on podjęty z istotnym naruszeniem prawa, ze względów omówionych poniżej.

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 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.*

Zgodnie z art. 40 ust. 4 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 m² 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. Z przepisu art. 40 ust. 5 ustawy wynika, że 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 m² 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. Z kolei zgodnie z art. 40 ust. 6 ustawy opłatę 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.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (zob. P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Należy również podnieść, że 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. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia i ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Tymczasem Rada Miejska w Blachowni w § 4 uchwały ustaliła stawki opłat za każdy dzień zajęcia 1 m² powierzchni pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 3, czyli umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam, w zakresie dotyczącym obiektu infrastruktury telekomunikacyjnej stawkę w wysokości 20 zł.

Organ nadzoru zauważa, że Rada ustalając stawkę w wysokości 20 zł, nie uwzględniła zmian wprowadzonych z dniem 25 października 2019 r. w ustawie o drogach publicznych przepisem art. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1815) w zakresie wysokości stawek opłat za umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam, w odniesieniu do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej. Oznacza to, że w tym zakresie obowiązują ustalone przez Radę zawyżone stawki opłat w odniesieniu do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej i wynoszą 20 zł za każdy dzień zajęcia 1 m² powierzchni, a stawka ta zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami nie może nie może przekroczyć 0,20 zł. Z treści przepisu art. 40 ust. 8 ustawy w nowym brzmieniu wynika, że dla opłat, o których mowa w art. 40 ust. 6 ustawy w odniesieniu do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej stawka ta, liczona jako dzienna, nie może przekroczyć 0,20 zł.

Powyższe ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, zasadne jest orzeczenie o nieważności przedmiotowej uchwały w całości, jako podjętej z istotnym naruszeniem prawa.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości. W treść § 4 pkt 2 i pkt 3 uchwały Rada Miejska ustaliła następujące stawki:

2) reklamy:

a) o powierzchni nieprzekraczającej 1 m², umieszczonej nad obiektem lub na obiekcie, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, zawierającej wyłącznie informacje o prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej – 1,80 zł,

b) zawierającej informacje o gminie, powiecie lub województwie, a w szczególności w postaci planów, map, tablic, plansz (np. witaczy) – 0,00 złotych,

c) świetlnej i podświetlanej – 3,60 złotych,

d) typu LED – 3,60 złotych;

3) reklamy inne niż wymienione w pkt 2 – 1,80 złotych.

Zdaniem organu nadzoru wyżej wskazana regulacja jest sprzeczna z art. 40 ust. 8 w związku z ust. 6 i ust. 9 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska zróżnicowała bowiem wysokość stawek opłat dziennych za zajęcie pasa drogowego ze względu na treść reklamy (§ 4 pkt 2 lit. a i lit. b uchwały). W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie posiada kompetencji wprowadzenia zróżnicowania przedmiotowych stawek w zależności od treści reklamy. Jak już wyżej wskazano, przepis art. 40 ust. 9 ustawy nie zawiera upoważnienia dla organów gminy 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 i stąd też Rada różnicując wysokość przedmiotowej opłaty o kryteria związane z treścią reklamy, naruszyła w sposób istotny art. 40 ust. 9 ustawy.

W odniesieniu do treści § 4 pkt 2 lit. b uchwały, organ nadzoru również wskazuje, że Rada Miejska określiła, że w przypadku reklamy zawierającej informacje o mieście, gminie, powiecie lub województwie, w szczególności w postaci planów, map, tablic, plansz (np. witaczy) stawka opłaty wynosi 0,00 zł. W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska posiada wyłącznie kompetencje do określenia wysokości dziennych stawek opłaty za zajęcie 1m² powierzchni pasa drogowego przez umieszczenie reklam, a nie do wprowadzenia zwolnień za zajęcie pasa drogowego przez reklamy zawierające określoną treść. Wprowadzenie stawki opłaty w wysokości zero złotych stanowi zwolnienie z opłaty za zajęcie pasa drogowego przez ww. reklamy. Nie sposób z delegacji zawartej w art. 40 ust. 8 i ust. 9 ustawy wyciągnąć wniosek o możliwości stosowania zwolnień dla reklam zawierających określoną treść. Żaden przepis prawa nie daje radzie gminy uprawnienia do zaniechania poboru opłat z uwagi na ww. kryterium (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 stycznia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 818/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 1055/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Idąc dalej, zgodnie z § 4 pkt 2 lit. c i lit. d uchwały Rada za każdy dzień umieszczenia w pasie drogowym reklamy świetlnej i podświetlanej oraz typu LED ustaliła stawkę w wysokości 3,60 zł. Rada Miejska określając w § 4 pkt 2 lit. c i lit. d uchwały odmienną stawkę opłaty za umieszczenie reklam w pasie drogowym w zależności od rodzaju reklamy (świetlne i podświetlane, LED), posłużyła się kryterium nieuwjętym w art. 40 ust. 9 ustawy, czym przekroczyła umocowanie ustawowe. Tym samym regulacja § 4 pkt 2 i 3 uchwały wykracza poza delegację ustawową z art. 40 ust. 8 ustawy.

W § 5.1 (powinno być § 5, ponieważ przepis ten nie został podzielony na ustępy) Rada określiła, że za zajęcie 1 m² powierzchni drogi, o którym mowa w § 1 pkt 4, ustala się następujące stawki opłat za każdy dzień zajęcia, w tabeli - w zależności od rodzaju lokalu, przeznaczenia gruntu lub celu zajęcia pasa drogowego, usługi – 0,20 zł, handel – 5,00 zł, wydzielone miejsca parkingowe – 1,00 zł.

Organ nadzoru uznaje, że zastosowane przez Radę Miejską rodzaje zajęcia pasa drogowego nie znajdują 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 art. 40 ust. 7 i 8 ustawy. Zgodnie 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 ww. rodzaje zajęcia pasa drogowego zastosowane przez Radę w analizowanym przepisie uchwały.

Dokonane przez ustawodawcę wyliczenie kryteriów, które uwzględnia się przy ustalaniu wysokości stawek ma charakter katalogu zamkniętego i stąd też Rada różnicując wysokość przedmiotowej opłaty ze względu na ww. rodzaje zajęcia pasa drogowego, naruszyła w sposób istotny art. 40 ust. 9 ustawy.

Już na marginesie organ nadzoru podkreśla, że ustawodawca posługuje się pojęciem "powierzchnia pasa drogowego", gdy tymczasem Rada w § 5 uchwały posługuje się odmiennym pojęciem, tj. *powierzchnia drogi*. Ustawodawca w treści art. 4 ustawy o drogach publicznych podaje definicje legalne pasa drogowego i drogi i szczegółowo wskazuje, co one oznaczają. Pas drogowy jest to wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Z kolei droga oznacza budowlę wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym. Zatem posłużenie się w przedmiotowej uchwale przez Radę pojęciem „powierzchnia drogi” należy uznać za nieprawidłowe.

W ocenie organu nadzoru, Rada nie wypełniła również prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 2 pkt 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa. W treści przedmiotowej uchwały Rada nie określiła w sposób zgodny z prawem stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

Na marginesie wskazać również należy, że w § 3 ust. 1 i § 4 pkt 1 uchwały w tabeli ustalone stawki opłat w odniesieniu do poszczególnych elementów pasa drogowego zostały ustalone na tym samym poziomie tj. 0,20 zł/m². Zbędne było zatem wyszczególnianie tych elementów pasa drogowego. W ocenie organu nadzoru regulacja taka narusza zasadę przyzwoitej legislacji.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że w uchwale brak jest jednostki redakcyjnej oznaczonej jako § 6 (po § 5 następuje § 7 uchwały).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 148/XXII/2020 Rady Miejskiej w Blachowni z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych będących w zarządzie Gminy Blachownia na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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