



WOJEWODA ŚLĄSKI

NP.IL.4131.1.112.2020

Katowice, dnia 27 lutego 2020 r.

Rada Gminy Porąbka

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XIV/131/2020 Rady Gminy Porąbka z dnia 24 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, 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 2018 r. poz. 2068 ze zm.), 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 24 stycznia 2020 r. Rada Gminy Porąbka przyjęła uchwałę Nr XIV/131/2020 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową drogi, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 28 stycznia 2020 r. Uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 40 ust. 8 i 9 ustawy.

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 przekroczono przyznane kompetencje albo nieważnością uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru, uchwała nie wypełnia delegacji określonej w art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, a mianowicie nie określa stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg dotyczące zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

Zatem Rada nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto w § 3 uchwały Rada określiła stawki opłat za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej w pasie drogowym. W odniesieniu do powyższego należy zauważyć, iż Rada Gminy powinna uregulować odrębne stawki opłat, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy w stosunku do urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, nie zaś tak jak to uczyniła do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

Organ nadzoru podkreśla, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonuje kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Ponadto należy zauważyć, że przepisem § 4 uchwały Rada ustaliła stawkę opłaty za zajęcie 1 m² 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. A zatem, powyższą regulację przedmiotowej uchwały należy uznać za niewystarczającą w zakresie wypełnienia delegacji ustawowej z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy. Zwłaszcza, że ustalona w tym przepisie uchwały stawka (5 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 uchwały. Rada Gminy postanowiła w nim, że *Za zajęcie 1 m² pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy **obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej** w pasie drogowym drogi gminnej wynosi 20,00 zł.* Tym samym Rada wprowadziła odniesienie do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej, jednakże ustalona w nim stawka opłaty w wysokości 20 zł znacznie przewyższa maksymalną stawkę przewidzianą dla tego typu zajęcia pasa drogowego w ustawie, to jest 0,20 zł.

W ocenie organu nadzoru, dodatkowo przepis § 4 pkt 2 uchwały jest sprzeczny z art. 40 ust. 8 w związku z ust. 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy w ww. § 4 uchwały wskazała:

Za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 3) ustala się następujące stawki opłat za każdy dzień zajęcia:

1) za zajęcie 1 m² pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy obiektu budowlanego - 5,00 zł;

2) za zajęcie 1 m² pasa drogowego zajętego przez poziomy powierzchni reklamy - 5,00 zł.

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. Z powyższego przepisu wynikają dwa odrębne sposoby obliczania opłat: za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim obiektów budowlanych oraz za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim reklam. Natomiast przyjęcie 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". W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do określania sposobu wyliczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego przez reklamę odmiennie niż to uregulowano w art. 40 ust. 6 ustawy. Ustawodawca wprost wskazał, iż opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczania w pasie drogowym reklamy ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez powierzchnię reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego, a nie powierzchni pasa drogowego zajętej przez „rzut poziomy reklamy”. Dodatkowo należy wskazać, że za powierzchnię reklamy w rozumieniu art. 40 ust. 6 ustawy 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Sz 249/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, że nieprawidłowe określenie stawki za zajęcie pasa drogowego z tytułu umieszczenia w pasie drogowym reklamy będzie również przesądzało o niewyczerpującym uregulowaniu materii określonej w art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy, a dotyczącej umieszczenia w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam.

Podkreślenia wymaga, że 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 Gminy Porąbka nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP. Tym samym stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/131/2020 Rady Gminy Porąbka z dnia 24 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego