



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.226.2020

Katowice, dnia 25 marca 2020 r.

Rada Miejska w Sławkowie

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/185/2020 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 20 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych dla których zarządcą jest Burmistrz Miasta Sławkowa - w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 3, ust. 6, ust. 8 i ust. 9 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. 2 i 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 20 lutego 2020 r. Rada Miejska w Sławkowie przyjęła uchwałę Nr XVIII/185/2020 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych dla których zarządcą jest Burmistrz Miasta Sławkowa

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust.1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w zw. art. 40 ust. 8 i 9 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 lutego 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Z art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy wynika, że: *Zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej - zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c.*

2. *Zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, dotyczy:*

- 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.*

Natomiast przepis art. 40 ust. 8 ustawy stanowi: *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. W przepisie art. 40 ust. 9 ustawy wskazano - 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.

W przepisie art. 40 ust. 6 ustawy uregulowano, iż: Oplatę 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.

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.

Z przywołanego wyżej przepisu 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. Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 17 września 2019 roku, sygn. akt: II SA/Ol 471/19, LEX nr 2721867 z treści art. 40 ust. 9 pkt 5 ustawy z 1985 roku o drogach publicznych wynika, że kryteria, które winny zostać uwzględnione przez organ stanowiący przy podejmowaniu uchwały, zostały wymienione w sposób wyczerpujący. Zróżnicowanie wysokości stawek jest zatem możliwe, ale wyłącznie przy zastosowaniu kryteriów zawartych w cytowanym przepisie. Przepis ten odwołuje się zaś jedynie do rodzaju urządzenia lub rodzaju zajęcia. Z jego treści nie wynika zatem możliwość zastosowania kryterium podmiotowego (w zależności, kto urządzenie umieszcza), przedmiotowego, odnoszącego się do funkcji, czy też okresu umieszczenia urządzenia w pasie drogowym. Przeciwnie - taka interpretacja byłaby niedopuszczalna w świetle zasady równego traktowania podmiotów i wiążącym się z tą zasadą zakazem dyskryminacji. Podobne

stanowisko wyraził WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 19 stycznia 2017 roku, sygn. akt: II SA/Go 956/16, LEX nr 2197183, który dodatkowo wskazał, że *różnicowanie stawek może się wyłącznie opierać na kryterium rodzaju urzędzenia, które nie zawiera dodatkowych elementów preferujących, dyskryminujących czy naruszających zasadę równości uczestników obrotu gospodarczego. Za nieuprawnione zatem należy uznać przyjęcie zróżnicowanej wysokości stawek w odniesieniu do urzędzeń tego samego rodzaju, a tym bardziej w zależności od podmiotu zarządzającego, czy właściciela urzędzeń tego samego rodzaju.*

W art. 40 ust. 9 ustawy ustawodawca umożliwił organom stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego różnicowanie stawki opłat za zajęcie pasa drogowego ze względu na in. rodzaj zajęcia pasa drogowego (art. 40 ust. 9 pkt 4 ustawy). Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z 4 października 2011 roku, sygn. akt III SA/Wr 361/11, LEX nr 984882 *ustalane stawki mogą więc dotyczyć samego faktu umieszczenia w pasie drogowym reklamy - rozumianej jako nośnik informacji wizualnej w jakiegokolwiek materialnej formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, umieszczonymi w polu widzenia użytkownika drogi, niebędący znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach lub znakiem informującym o obiektach użyteczności publicznej ustawionych przez gminę (art. 4 ust. 23 ustawy o drogach publicznych) - bez dalszego różnicowania stawek"* (por. także wyrok WSA w Opolu z dnia 5 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Op 124/12).

Tymczasem, w § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały Rada Miejska w Sławkowie postanowiła, co następuje: *Za każdy dzień zajęcia pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 3 ustala się następujące stawki opłat za 1 m² powierzchni:*

3) *powierzchni reklamy:*

a) *umieszczonej nad obiektem, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, zawierającej wyłącznie informacje o nazwie podmiotu, wykonywanej działalności, godzinach otwarcia, której powierzchnia nie przekracza 0,50 m² – 0,50 zł*

b) *w pozostałych przypadkach – 1,00 zł,*

Rada Miejska w Sławkowie określając odmienną stawkę opłaty za umieszczenie reklam w pasie drogowym w zależności od rodzaju reklamy (umieszczonej nad obiektem, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza czy też powierzchni reklamy do 0,50 m²), posłużyła się kryteriami nieujętych w art. 40 ust. 9 ustawy, czym przekroczyła umocowanie ustawowe.

Zdaniem organu nadzoru, Rada nie posiada uprawnień do różnicowania stawek opłat w zależności od rodzaju reklamy, jej powierzchni. Różnicowanie stawek opłat od powierzchni reklamy w ten sposób, że ustanawia się preferencyjną stawkę do pewnej wielkości powierzchni reklamy, a inną stawkę do pozostałych wielkości reklamy (jak w niniejszej sprawie 0,50 zł za powierzchnię reklamy nie przekraczającą 0,50 m² a 1,00 zł w pozostałych przypadkach), nie mieści się w kryteriach wskazanych w art. 40 ust. 9 ustawy.

Tym samym regulacja § 4 ust.1 pkt 3 uchwały wykracza poza delegację ustawową z art. 40 ust. 8 ustawy w zw. z art 40 ust 9 ustawy.

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

W tym miejscu organ nadzoru stwierdza, że niezgodne z prawem ustalenie stawki opłaty za umieszczenie reklamy w pasie drogowym pozbawia badaną uchwałę elementu obligatoryjnego, co skutkuje obowiązkiem zakwestionowania przedmiotowej uchwały w całości. Podkreślenia wymaga również, że sama konstrukcja analizowanego przepisu § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały uniemożliwia stwierdzenie nieważności uchwały w części. Uwzględniając powyższe, obowiązkiem organu nadzoru jest wszczęcie postępowania nadzorczego w przedmiocie stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości.

Dokonując dalszej analizy uchwały organ nadzoru ustalił również, że w § 2 ust. 4 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *W odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, stawka opłaty za zajęcie pasa drogowego opisanego w §1 pkt 1,3,4 niniejszej uchwały ustala się stawkę opłat zajęcia 1 m² bez względu na % zajętej części pasa drogowego lub jezdni za każdy dzień w wysokości 0,20 zł.* Jednocześnie w § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały Rada ustaliła, iż: *Za każdy dzień zajęcia pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 3 ustala się następujące stawki opłat za 1 m² powierzchni: pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy obiektów budowlanych związanych z infrastrukturą telekomunikacyjną - 0,20 zł.* A zatem, stawka opłaty za umieszczanie w pasie drogowym obiektów budowlanych związanych z infrastrukturą telekomunikacyjną została w uchwale określona dwukrotnie tj. w § 2 ust. 4 uchwały i § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały, co zdaniem organu nadzoru, należy uznać za sprzeczne z przepisami prawa, tj. z art. 40 ust. 8 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP, z którego wywiedziona jest zasada przyzwoitej legislacji, którą powinny kierować się również organy jednostek samorządu terytorialnego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVIII/185/2020 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 20 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych dla których zarządcą jest Burmistrz Miasta Sławkowa, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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