



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 2 maja 2023 r.

Poz. 2873

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE nr 39/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 27 kwietnia 2023 r.

Na podstawie przepisu art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz § 4 pkt 4 uchwały nr XLVII/17/2023 Rady Powiatu Grudziądzkiego z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych na terenie powiatu grudziądzkiego.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr XLVII/17/2023 Rada Powiatu Grudziądzkiego ustaliła wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 marca 2023 r. Zawiadomieniem z 17 kwietnia 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z 25 kwietnia 2023 r. Powiat Grudziądzki przedstawił polemikę wobec zgłoszonych zarzutów.

Podstawę prawną kwestionowanej uchwały stanowi art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 645, z późn. zm.) – zwanej dalej „ustawą”. Stosownie do treści powołanego przepisu rada powiatu „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.”

Istotne są również ustawowe wytyczne dla rady powiatu dotyczące sposobu realizacji tej kompetencji – w myśl art. 40 ust. 9 ustawy „przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 7 i 8, uwzględnia się:

- 1) kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty;
- 2) zajęta część drogi;
- 3) procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni;
- 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego;
- 5) rodzaj urządzenia obcego umieszczonego w pasie drogowym”.

Przedstawione wytyczne mogą decydować o treści uchwały, w tym stanowią podstawę dla różnicowania stawek opłat stosowanie do wymienionych kryteriów.

W nawiązaniu do podstawy prawnej zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą zróżnicowania w uchwale stawek opłat z podziałem na obszar zabudowany i niezabudowany (§ 3 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały), a także różnicowanie opłat za reklamy zależnie od prezentowanej treści (§ 4 pkt 4 uchwały). Taki sposób zróżnicowania nie jest wprost wymieniony w powołanym katalogu okoliczności, które organ powiatu bierze pod uwagę („uwzględnia”).

W ostatnim czasie ukształtowało się orzecznictwo wskazujące na zamknięty katalog przesłanek kształtujących treść uchwały. Tym samym wyklądania ta ogranicza swobodę prawotwórczą rady powiatu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 12 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 955/20 stwierdził: „Wyliczenie zawarte w powyższym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że rada gminy nie może brać pod uwagę przy ustalaniu stawek opłat za zajęcie pasa drogowego innych czynników niż wymienione wprost w treści przedmiotowej regulacji. We wskazanych w art. 40 ust. 9 ww. ustawy kryteriach brak jest kryterium charakteru obszaru, na którym dochodzi do zajęcia pasa drogowego”.

„Powyższy przepis wprowadził możliwość zróżnicowania wysokości stawek opłaty, jednak wyłącznie przy zastosowaniu kryteriów w nim zawartych. Sąd podziela stanowisko Prokuratora, że żadne z kryteriów wskazanych w tym przepisie nie upoważnia do różnicowania opłat za zajęcie pasa drogowego w zależności od zajęcia pasa drogowego na terenie zabudowanym i niezabudowanym (takimi kryteriami nie są wskazane w delegacji ustawowej: kategoria drogi, rodzaj elementu zajętego pasa drogowego, rodzaj zajęcia pasa drogowego, rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym). W związku z tym wprowadzenie takiego kryterium stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż wykracza poza granice delegacji ustawowej. Stanowisko takie nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych i jest ugruntowane (por. wyrok WSA w Olsztynie z 24.11.2020 r., II SA/Ol 592/20, wyrok WSA w Poznaniu z 19.06.2018 r., III SA/Po 273/18; wyroki WSA w Olsztynie z 8.01.2020 r., II SA/Ol 684/19 i z 1.10.2020 r., sygn. II SA/Ol 374/20). Również w wyroku z 20.11.2018 r., II GSK 3710/16, Naczelny Sąd Administracyjny argumentował m.in., że art. 4 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, definiujący pojęcie pasa drogowego nie wprowadza rozróżnienia na pas drogowy w terenie zabudowanym i niezabudowanym, wobec tego nie ma podstaw prawnych do wprowadzenia takiego rozróżnienia przy ustalaniu stawek za jego zajęcie.” (wyrok WSA w Bydgoszczy z 24 maja 2022 r. sygn. II SA/Bd 1500/21).

Podobne stanowisko zaprezentowano w innych orzeczeniach WSA w Bydgoszczy: z dnia 19 października 2022 r. II SA/Bd 777/22, z 5 maja 2022 r. II SA/Bd 1420/21; z 20 kwietnia 2022 r. II SA/Bd 1483/21; z 20 kwietnia 2021 r. II SA/Bd 29/21; z 9 lutego 2022 r. sygn. II SA/Bd 1361/21 oraz z 5 kwietnia 2022 r. sygn. II SA/Bd 1449/21.

Kolejny zakwestionowany zapis uchwały (§ 4 pkt 4) ustala odmienną stawę dla reklamy „zawierającą wyłącznie informacje o województwie, powiecie lub gminie w postaci planów, map, tablic lub plansz informacyjnych” i „witaczy”. Zapis ten narusza zakres podstawy prawnej, co znalazło potwierdzenie w orzecznictwie: „Kryteria określone w art. 40 ust. 9 DrPublU nie upoważniały również Rady Miasta Kowal do wprowadzenia zapisów uchwały dotyczących zerowej stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego według kryterium treści umieszczonej w pasie drogowym reklamy. Kwestionowany zapis uchwały pozostaje w sprzeczności z wolą ustawodawcy, który nie przewidział w ustawie o drogach publicznych preferencyjnych rozwiązań w sytuacji, gdy zamieszczona w pasie drogowym reklama (tablica informacyjna) zawiera informacje o jednostce samorządu terytorialnego - gminie, powiecie lub województwie w postaci planów, tablic, plansz, itp. Tego rodzaju rozwiązania naruszają standard wyznaczony przez konstytucyjną zasadę równości wobec prawa wskazaną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.” (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 października 2022 r. sygn. II SA/Bd 455/22)

„W konsekwencji, należy opowiedzieć się za poglądem (wyrok NSA z 18 grudnia 2014 r., sygn. II GSK 1829/13; II GSK 593/14), zgodnie z którym opłaty za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń technicznych o podobnym charakterze nie powinny być różne, ponieważ poza podobieństwem konstrukcyjnym (rodzajowym) pełnią one identyczne cele, a mianowicie służą zaspokajaniu potrzeb publicznych (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). (...) Tak więc, o ile możliwość różnicowania stawek opłat na podstawie art. 40 ust. 8 i 9 u.d.p. nie jest co do zasady kwestionowane w orzecznictwie (por. wyrok NSA z 7 sierpnia 2008 r., II GSK 151/08, LEX nr 534818; wyrok z 21 stycznia 2011 r., III SA/Wr 818/10), to podkreślenia wymaga, że różnicowanie to może się wyłącznie opierać na kryterium rodzaju urządzenia, które nie zawiera dodatkowych elementów preferujących, dyskryminujących czy naruszających zasadę równości uczestników obrotu gospodarczego”. (rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-II.4131.8.2020.DM Wojewody Podlaskiego z dnia 29 stycznia 2020 r.)

W nawiązaniu do szczegółowej treści omawianych postanowień uchwały należy podkreślić szeroką definicję ustawowego pojęcia reklamy – „umieszczone w polu widzenia użytkownika drogi tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503, 1846, 2185 i 2747), a także każdy inny nośnik informacji wizualnej, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, niebędący znakiem drogowym, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 988, z późn. zm.), ustawionym przez gminę znakiem informującym o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym obiektach użyteczności publicznej, znakiem

informującym o formie ochrony zabytków lub tablicą informacyjną o nazwie formy ochrony przyrody w rozumieniu art. 115 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody” (art. 4 pkt 23 ustawy). Wobec tego reklama to każdy nośnik informacji wizualnej wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i tylko wyjątkowo ustawodawca ustalił preferencję w opłatach dla tablic informujących o nazwie formy ochrony przyrody oraz ochrony zabytków (art. 40 ust. 6a ustawy). Tym samym pojęcie to jako rodzaj urządzenia powinno być stosowane jednnorodnie bez dodatkowych podziałów (rozróżnień). W nawiązaniu do polemiki Powiatu można zaznaczyć, że o kwalifikacja danego „urządzenia obcego” decyduje organ określający wysokość opłaty w danym przypadku. Organ ten ocenia charakter obiektu, w tym czy jest np. reklamą.

Stosownie do treści art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym: „Uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna.”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Zobowiązanie do przestrzegania zakresu kompetencji wynika z art. 7 Konstytucji RP. Wobec tego Rada Powiatu Grudziądzkiego podejmując uchwałę nr XLVII/17/2023 w sposób istotny naruszyła powołane przepisy ustawy, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w oznaczonej części.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz