



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 27 maja 2025 r.

Poz. 2535

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.71.2025.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 27 maja 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 4 pkt 1 lit. a, w zakresie słów: „umieszczonej nad obiektem lub na obiekcie, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, zawierającej wyłącznie informacje o prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej” oraz § 4 pkt 1 lit. b uchwały Nr IX/62/2025 Rady Gminy Sejny z dnia 25 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

UZASADNIENIE

W dniu 25 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Sejny podjęła uchwałę Nr IX/62/2025 w przedmiocie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 28 kwietnia 2025 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została w części z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym w dniu 21 maja 2025 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w celu wyeliminowania wadliwych zapisów uchwały z obrotu prawnego. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W myśl art. 40 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 z późn. zm.) dalej jako ustawa, zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydawanego w drodze decyzji. Zezwolenie to dotyczy:

- 1) prowadzenia robót w pasie drogowym,
- 2) umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych,
- 3) umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam,
- 4) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.

Zajęcie pasa drogowego jest odpłatne. Stanowi o tym art. 40 ust. 3 ustawy.

Upoważnienie do ustalania stawek za zajęcie pasa drogowego dla organu stanowiącego gminy zawarte jest w art. 40 ust. 8 ustawy, zgodnie z którym: „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”.

Istotne są również ustawowe wytyczne dla organu stanowiącego, 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) zajętą część drogi;
- 3) procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni;
- 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego;
- 5) rodzaj urządzenia obcego umieszczonego w pasie drogowym”.

Przedstawione przez ustawodawcę wytyczne mogą decydować o treści uchwały rady gminy, stanowiąc m.in. podstawę dla różnicowania stawek opłat stosowanie do wymienionych kryteriów. Niedopuszczalnym jest jednak stosowanie różnicowania wysokości stawek w oparciu o kryteria inne.

Przenosząc powyższe na grunt analizowanej sprawy, zwrócić należy uwagę na § 4 pkt 1 uchwały, w którym Rada Gminy Sejny ustaliła stawki opłat za każdy dzień zajęcia 1 m² powierzchni reklamy według następujących kryteriów:

- „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 zł;
- b) zawierającej informacje o gminie, powiecie lub województwie, w szczególności w postaci planów, map, tablic, witaczy lub plansz - 0,01 zł;”.

Przyjęte różnicowanie wysokości opłat w zależności od umieszczenia reklamy nad lub na obiekcie, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, zawierającej wyłącznie informacje o prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej czy reklamy zawierającej informacje o gminie, powiecie lub województwie, w szczególności w postaci planów, map, tablic, witaczy lub plansz stanowi istotne naruszenie art. 40 ust. 9 ustawy. Rada Gminy Sejny nie posiada bowiem kompetencji do wprowadzania różnicowania przedmiotowych stawek w oparciu o takie kryteria.

„W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że regulacje ustalające opłatę za zajęcie pasa drogowego, w tym skutek umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, mają charakter kompleksowy, zaś przepisy uchwały wydanej w oparciu o art. 40 ust. 8 u.d.p. tworzyć powinny spójny system, uwzględniający kryteria zróżnicowania określone w art. 40 ust. 9 tej ustawy (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 2 lutego 2012 r., sygn. akt III SA/Gd 460/11, LEX nr 1114133, z 20 grudnia 2012 r., sygn. akt III SA/Gd 464/12, LEX nr 1258347). Różnicowanie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na podstawie art. 40 ust. 8 i 9 u.d.p. może opierać się wyłącznie na kryterium rodzaju urządzenia, które nie zawiera dodatkowych elementów preferujących, dyskryminujących czy naruszających zasadę równości uczestników obrotu gospodarczego (por. wyrok NSA z dnia 13 września 2016 r., sygn. akt II GSK 649/15, LEX nr 2167488).” - wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 kwietnia 2022 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Ol 116/22.

Na brak możliwości zastosowania innych kryteriów różnicowania stawek opłat, ustalanych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy, niż tych wskazanych przez ustawodawcę w art. 40 ust. 9 ustawy, wskazywał także WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 4 października 2022 r. sygn. akt II SA/Bd 455/22: „Kryteria określone w art. 40 ust. 9 u.d.p. nie upoważniały również Rady (...) 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”.

Podobne stanowisko przyjął także WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 stycznia 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 818/10 wskazując, że: "Uchwała określająca stawkę opłaty za umieszczenie w pasie drogowym reklamy (tablicy informacyjnej), zawierającej informacje o gminie, powiecie lub województwie w postaci planów, tablic, plansz itp. - różnicuje te stawki w zależności od treści reklamy (tablicy informacyjnej), a zatem w zależności od kryterium nie ujętego w art. 40 ust. 9 u.d.p, czym bezspornie przekracza umocowanie ustawowe".

Podzielając powyższe stanowiska sądów administracyjnych, zasadnym w ocenie organu nadzoru jest stwierdzenie nieważności analizowanej uchwały w części obejmującej § 4 pkt 1 li. a w zakresie słów: *„umieszczonej nad obiektem lub na obiekcie, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, zawierającej wyłącznie informacje o prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej”* oraz § 4 pkt 1 lit. b.

Końcowo, organ nadzoru podkreśla, iż uchwała o przedmiotowej treści 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. Każda norma kompetencyjna musi być zatem tak realizowana, aby nie naruszała przepisów ustawy i uwzględniała treść delegacji ustawowej. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jej nieważnością odpowiednio w części lub całości.

W tym stanie rzeczy postanawia się jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska