



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 października 2024 r.

Poz. 6667

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.771.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/58/2024 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 26 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową drogi, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, w części określonej w:

- 1) § 2 ust. 3 i § 6 uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.), dalej jako: „ustawa”,
- 2) § 4 pkt 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 6 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Pietrowice Wielkie przyjęła uchwałę Nr VI/58/2024 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową drogi, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 19 ust. 5, art. 40 ust. 8 i 9 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 września 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych 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.*

Należy zaznaczyć, że stawki opłat uchwalane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy dotyczą opłat za zajęcie pasa drogowego w celach określonych w art. 40 ust. 1 i 2 ustawy, do których nawiązują art. 40 ust. 4-6 ustawy, tj. na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg dotyczące:

- 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.

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 przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 2 ust. 3 i § 6 uchwały istotnie naruszają prawo, gdyż zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 4 ustawy. W powyżej powołanych regulacjach uchwały wskazano, co następuje:

§ 2. 3. Przez zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowany jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień.

§ 6. Przez dzień zajęcia rozumie się także zajęcie pasa drogowego trwające krócej niż 24 godziny.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy nie jest upoważniona do regulowania kwestii dotyczących definiowania okresu zajęcia pasa drogowego, w tym do ustalenia, że zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowany jak zajęcie pasa drogowego przez jeden dzień. Z treści powołanej delegacji ustawowej nie można wywieść kompetencji Rady Gminy do wprowadzenia w uchwale kwestionowanych wyżej regulacji. Dodatkowo należy podnieść, że ustawodawca już w art. 40 ust. 4 ustawy wskazał, że *zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień*. Zatem Rada nie jest już upoważniona do powtarzania czy modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami (w tym powtórzenia) stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dalej należy wskazać, że regulacja § 4 pkt 4 uchwały stanowiąca, że: *Dzienne stawki opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego dróg publicznych na cele, o których mowa w § 1 pkt 3 ustalić w sposób następujący: 4) dla zajęcia przez rzut reklamy – 3,00 zł* – istotnie narusza art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 6 ustawy. Z powyższej regulacji uchwały wynika, że stawka opłaty za zajęcie pasa drogowego związanego z umieszczeniem w nim reklamy, została ustalona dla 1 m² powierzchni zajętej przez rzut umieszczonej reklamy. Jednakże należy wskazać na wynikającą z art. 40 ust. 6 ustawy różnicę w sposobie ustalenia odpłatności za zajęcie pasa drogowego dla celów związanych z umieszczeniem w pasie drogowym urządzenia obcego innego niż wymienione w ust. 2 pkt 2 ustawy, albo reklam. Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia obcego innego niż wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy, albo powierzchni reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego. Z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy, przepisu do którego ustawodawca odesłał wprost w ust. 6 tego samego artykułu wynikają dwa cele, których realizacja wymaga uprzedniego uzyskania zezwolenia:

- 1) zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim urządzenia obcego innego niż wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy,
- 2) zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim reklam.

Oba te cele zostały odmiennie potraktowane w ust. 6 z punktu widzenia sposobu ustalania wysokości opłaty pobieranej za zajęcie pasa drogowego (art. 40 ust. 3 ustawy). W przypadku urządzenia obcego innego niż wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy jednym z czynników końcowego iloczynu jest liczba metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy tego urządzenia. Natomiast w odniesieniu do reklamy czynnikiem tym jest powierzchnia reklamy (a nie jak w przypadku ww. urządzenia powierzchnia pasa drogowego zajęta przez rzut poziomy). O konieczności takiego właśnie rozumienia art. 40 ust. 6 ustawy przesądza użyte w tym przepisie słowo „albo” (stosowane w przypadku alternatywy rozłącznej), a także powtórzenie słowa „powierzchni”. Gdyby ustawodawca zamierzał poddać oba wymienione w tym przepisie urządzenia i reklamy – tożsamemu reżimowi obliczania należnej opłaty, przepis art. 40 ust. 6 miałby inne brzmienie. Tylko w takim przypadku zasadne byłoby twierdzenie, odnoszone do reklamy, że o wysokości należnej opłaty decyduje stopień ingerencji reklamy w pas drogowy, skoro wyznacznikiem tej ingerencji byłaby liczba metrów kwadratowych pasa drogowego zajęta przez rzut poziomy reklamy (słupa reklamowego). Przyjęcie przez ustawodawcę jednakowego sposobu obliczania opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim ww. urządzeń i reklam oznaczałoby konieczność uwzględnienia nie samej powierzchni treści reklamowej, lecz powierzchni zajętego pasa drogowego, przez rzut poziomy urządzenia, 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”. Dodatkowo należy wskazać na legalną definicję powierzchni reklamy zawartą w art. 4 pkt 23 ustawy, zgodnie z którą pod pojęciem tym należy rozumieć *umieszczone w polu widzenia użytkownika drogi tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe w rozumieniu i ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), 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 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047, 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 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, 1688 i 1890).* 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2019 r., sygn. akt II GSK 3371/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Na marginesie należy zasygnalizować, że powyższe uwagi dotyczące ustalenia opłat za zajęcia pasa drogowego przez umieszczenie w nim reklamy zostały już podniesione w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 2 sierpnia 2024 r. nr NPII.4131.1.684.2024 stwierdzające w całości nieważność uchwały Nr III/35/2024 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową drogi, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg,

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w wyżej wymienionym zakresie istotnie narusza art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 4 i 6 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą ex tunc, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr VI/58/2024 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 26 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową drogi, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz