



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 2 stycznia 2020 r.

Poz. 2



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN- II.4131.541.2019 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 31 grudnia 2019 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr VIII/60/2019 Rady Gminy Żyrzyn z dnia 25 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, w części obejmującej § 3 ust. 2 oraz § 4 ust. 1 pkt 2.**

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, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VIII/60/2019 Rady Gminy Żyrzyn z dnia 25 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, w części obejmującej § 3 ust. 2 oraz § 4 ust. 1 pkt 2.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr VIII/60/2019 Rady Gminy Żyrzyn została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2019 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały zostały powołane przepisy art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.).

Zgodnie z art. 40 ust. 8 ww. ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> 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 art. 40 ust. 9 ustawa stanowi zaś, 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.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy ustaliła stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, w celu:

- 1) prowadzenia robót w pasie drogowym;
- 2) umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego;
- 3) umieszczenia w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami ruchu drogowego oraz reklam;
- 4) zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.

W § 3 ust. 2 uchwały Rada Gminy przyjęła, że: *roczne stawki opłat w wysokości określonej w ust. 1 i 2 obejmują pełny rok kalendarzowy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim. Za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznych stawek opłat obliczana jest proporcjonalnie do liczby miesięcy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim.*

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia udzielonego Radzie Gminy.

Zgodnie z art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym, przy czym za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim.

W przytoczonej regulacji uchwały pojęcie „rok”, którym posłużył się ustawodawca w art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych Rada Gminy zastąpiła sformułowaniem „rok kalendarzowy”, dokonując tym samym zawężenia znaczenia pojęcia ustawowego.

Użyte w ustawie pojęcie „rok” to nie tylko rok kalendarzowy (czyli okres od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku), ale także okres kolejnych 12 miesięcy liczonych od dowolnego momentu.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 12 stycznia 2011 r. sygn. akt II SA/Go 793/10), „*przepis art. 40 ust. 8 ustawy odnosi się do sposobu obliczania opłat za zajmowanie pasa drogowego za każdy rok zajęcia pasa, który nie musi być tożsamy z rokiem kalendarzowym*”.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r. (sygn. akt II OSK 1256/09) wskazał, że sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian z przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z § 4 ust. 1 uchwały „Za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 3, ustala się następujące stawki opłat za każdy dzień zajęcia 1 m<sup>2</sup> powierzchni:

- 1) pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy obiektu budowlanego, niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego w wysokości – 3 zł,
- 2) reklamy:

- a) o powierzchni nie przekraczającej 1 m<sup>2</sup>, umieszczonej nad lub na obiekcie, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, zawierającej wyłącznie informacje o prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej – 1,00 zł,
- b) zawierającej informacje o gminie, powiecie lub województwie, w szczególności w postaci planów, map, tablic lub plansz – 0,50 zł,
- c) inne niż wymienione w pkt 2 litera „a” i „b” – 2,00 zł.

Jak wynika z regulacji przyjętych w § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały, Rada zróżnicowała wysokość opłat za zajęcie 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego drogi gminnej ze względu na rodzaj informacji zawartej w reklamie.

W art. 40 ust. 9 wymieniono taksatywnie przesłanki, które Rada uwzględnia, jeśli ustala stawki opłat za zajęcie pasa drogowego. Enumeratywne ich wyliczenie oznacza, że Rada ustalając różne stawki opłat, nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników niż te, które zostały wymienione w tym przepisie.

Żadna z przesłanek wymienionych w ustawie nie obejmuje czynnika - rodzaju informacji umieszczonej na reklamie (tablicy informacyjnej). Inaczej mówiąc, nie można zróżnicować wysokości stawek ze względu na treść reklamy (tablicy informacyjnej) umieszczonej w pasie drogowym. W szczególności nie pozwala na to ustawowa przesłanka "rodzaju zajęcia pasa drogowego".

Pod tym pojęciem należy rozumieć rodzaje zajęć pasa drogowego wymienione w art. 40 ust. 2 ustawy. Jednym z rodzajów zajęć pasa drogowego jest umieszczenie w nim reklamy (art. 40 ust. 2 pkt 3 *in fine* ustawy).

Przy czym reklama to według art. 4 pkt 23 ustawy - 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 2018 r. poz.1945), 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 2018 r. poz. 1990), 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 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614).

Reklamą jest więc sam nośnik, a nie umieszczona na nim wizualna informacja. Stawkę opłaty różnicuje się więc ze względu na rodzaj zajęcia - umieszczenie w pasie drogowym nośnika informacji wizualnej, a nie treść tej informacji.

W wyroku z dnia 21 stycznia 2011r. (III SA/Wr 818/10, Lex nr 758083) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu orzekł, iż „Rada ustalając stawki opłat z uwagi na treść art. 40 ust. 9 u.d.p. nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników niż te, które zostały wymienione w tym przepisie. Zróżnicowanie wysokości stawek może nastąpić zatem wyłącznie w oparciu o kryteria wymienione w art. 40 ust. 9 ustawy, które w pewnym uproszczeniu można nazwać przedmiotowymi. 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 przekracza umocowanie ustawowe” (por. także wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Po 555/13).

Realizując kompetencję z art. 40 ust. 8 ustawy, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się

dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Jeżeli Rada wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych. W tym przypadku Rada Gminy Żyrzyn przekroczyła granice ustawowego upoważnienia.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/60/2019, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Żyrzyn
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Żyrzyn