



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 7 stycznia 2020 r.

Poz. 108



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN- II.4131.558.2019 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2020 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XVII/108/2019 Rady Powiatu w Białej Podlaskiej z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego dróg powiatowych, w części obejmującej trzecią kolumnę w wierszu oznaczonym Lp. 2 tabeli w § 3 ust. 1, § 3 ust. 2 oraz wiersze oznaczone Lp. 3 i Lp. 4 tabeli w § 4 uchwały.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 511 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/108/2019 Rady Powiatu w Białej Podlaskiej z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego dróg powiatowych, w części obejmującej trzecią kolumnę w wierszu oznaczonym Lp. 2 tabeli w § 3 ust. 1, § 3 ust. 2 oraz wiersze oznaczone Lp. 3 i Lp. 4 tabeli w § 4 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVII/108/2019 Rady Powiatu w Białej Podlaskiej została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 2019r.

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 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 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 Powiatu w Białej Podlaskiej 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) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.

W § 3 ust. 1 uchwały Rada określiła w formie tabelarycznej wysokość stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Stawki opłat zostały zróżnicowane dla zajęcia pasa drogowego (Lp. 1) oraz zajęcia drogowego obiektu inżynierskiego (Lp. 2) oraz dla obiektów i urządzeń infrastruktury „ostatniej mili” (kolumna trzecia tabeli), obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej (kolumna czwarta tabeli), przyłączy kanalizacji sanitarnej do gospodarstw indywidualnych (kolumna piąta tabeli) i dla pozostałych (kolumna szósta tabeli).

W uchwale przyjęto, że przez infrastrukturę „ostatniej mili” rozumie się *infrastrukturę telekomunikacyjną w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (...) pomiędzy węzłem telekomunikacyjnym, w którym oferowana jest usługa hurtowego dostępu do Internetu lub węzłem telekomunikacyjnym regionalnej sieci szerokopasmowej, a użytkownikiem końcowym w rozumieniu art. 2 pkt 50 tej ustawy (§ 5 ust. 7).*

Zgodnie z Lp. 2 tabeli zamieszczonej w § 3 ust. 1 uchwały za zajęcie obiektu inżynierskiego przez *obiekty i urządzenia infrastruktury „ostatniej mili”* ustala się za każdy rok umieszczenia urządzenia stawkę opłaty w wysokości 50,00 zł.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest sprzeczna z art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych.

W obecnym stanie prawnym ustalana przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych stawka opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 5, w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej nie może przekroczyć 20 zł.

Aktualne brzmienie art. 40 ust. 8 zostało wprowadzone mocą art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 roku o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 1815) z dniem 25 października 2019 r.

Podjętą w dniu 29 listopada 2019 r. uchwałą Nr XVII/108/2019 Rada Powiatu w Białej Podlaskiej winna była uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym obowiązującym w dacie podjęcia uchwały. Tym samym stawki opłat w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej ustalone przez Radę Powiatu nie mogą przekraczać maksymalnej wysokości wskazanej przez ustawodawcę w upoważnieniu ustawowym.

Rada Powiatu w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawodawcę i działa tylko w ramach wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Ustawodawca w art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych określił maksymalne stawki opłaty, o których mowa w art. 40 ust. 4 - 6, ograniczając tym samym swobodę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie.

Tymczasem Rada Powiatu w Białej Podlaskiej w postanowieniach § 3 ust. 1 w Lp. 2 tabeli w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury „ostatniej mili” zajmujących drogowy obiekt inżynierski określiła stawkę opłaty wyższą od wskazanej w upoważnieniu ustawowym jako maksymalna.

W myśl § 3 ust. 2 uchwały opłata jest pobierana za rok kalendarzowy. W przypadku, gdy urządzenie jest umieszczone w pasie drogowym w okresie krótszym niż jeden rok, opłatę pobiera się proporcjonalnie do czasu zajęcia pasa drogowego.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia udzielonego Radzie Powiatu.

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 m² 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 wyżej regulacji uchwały pojęcie „rok”, którym posłużył się ustawodawca w art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych Rada Miejska w Zwierzyńcu 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. Modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu narusza w stopniu istotnym powszechnie obowiązujący porządek prawny.

W § 4 uchwały określono w formie tabelarycznej stawki opłat za każdy dzień zajęcia 1 m² pasa drogowego w celu umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam:

Lp 3. *reklama umieszczona w przestrzeni nad pasem drogowym związana z obiektem, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, zawierająca informacje o wykonywanej działalności, godzinach otwarcia, nazwisku właściciela, której powierzchnia nie przekracza 1 m² – 2,00 zł*

Lp. 4. *reklama zawierająca informacje o gminie w postaci planów, map, tablic lub plansz – 0,10 zł*

Lp. 5. inne reklamy – 3,00 zł

Jak wynika z regulacji przyjętych w Lp. 3-5 tabeli zamieszczonej w § 4 uchwały Rada różnicowała wysokość opłat za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego drogi powiatowej 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 *ad 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 Powiatu w Białej Podlaskiej przekroczyła granice ustawowego upoważnienia.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/108/2019, 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

Otrzymuje:

- 1) Starosta Bialski,
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu w Białej Podlaskiej.