



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 7 listopada 2019 r.

Poz. 7450

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.735.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr IX/62/19 Rady Gminy Herby z dnia 30 września 2019 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na terenie gminy Herby na drogach gminnych dla których Gmina Herby jest zarządcą, dalej jako „uchwała” – w części, określonej w:

1) § 3 ust. 2 i § 4 ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”,

2) § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 6 w związku z art. 40 ust. 8 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 września 2019 r. Rada Gminy Herby przyjęła uchwałę Nr IX/62/19 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na terenie gminy Herby na drogach gminnych dla których Gmina Herby jest zarządcą. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 8 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią 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 m<sup>2</sup> pasa drogowego, z tym że 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 przepisu art. 40 ust. 4 – ust. 5 ustawy wynika, że: Oplatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 1 i 4, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego i liczby dni zajmowania pasa drogowego, przy czym zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień. Oplatę 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 urzędnictwa i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia urzędnictwa w pasie drogowym, przy czym za umieszczenie urzędnictwa w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urzędnictwa w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim. Oplatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 3, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy*

*obiekty budowlanego albo powierzchni reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego.*

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 Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

W ocenie organu nadzoru, § 3 ust. 2 uchwały jest sprzeczny z art. 40 ust. 8 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy w treści ww. § 3 ust. 2 uchwały wskazała, iż: *Roczne stawki opłat w wysokości określonej w ust. 1 obejmują pełny rok kalendarzowy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym. Za niepełny rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia oraz obiektu w pasie drogowym.* Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy nie posiada kompetencji do regulowania w drodze uchwały sposobu obliczania stawki opłat za zajęcie pasa drogowego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony ustawowo jedynie do ustalenia jednego ze składników iloczynny stanowiącego opłatę za zajęcie pasa drogowego – wysokości stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego. Wobec powyższego, treści regulacji § 3 ust. 2 uchwały, nie sposób zaliczyć do ustalania wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego, o których mowa w art. 40 ust. 8 ustawy. Nadto, Rada przedmiotowym przepisem uchwały dokonała również niedozwolonej modyfikacji przepisu art. 40 ust. 5 ustawy. Modyfikacja (czy 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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 marca 2015 r. (sygn. akt III SA/Po 798/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: *Zgodnie z przepisem art. 40 ust. 8 organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały ustala dla dróg, których zarządcą jest dana jednostka samorządu terytorialnego, wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m kw. pasa drogowego, z tym, że stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6, nie mogą przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty wskazanej w ust. 5 nie może przekroczyć 200 zł. Z tego wyraźnego upoważnienia ustawowego wynika uprawnienie dla Rady Gminy do określenia jedynie wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego. W zaskarżonym akcie organ określił wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, zgodnie z udzielonym przez ustawodawcę uprawnieniem i w wyznaczonych przez niego granicach, jednak ponadto organ dokonał wskazania sposobu obliczania opłaty, (...). Stanowiło to przekroczenie udzielonego przez ustawodawcę uprawnienia a nadto było powtórzeniem przepisu ustawy (zob. również: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Go 5/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Po 541/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).*

Dalej, organ nadzoru wskazuje, iż § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały jest sprzeczny z art. 40 ust. 6 w związku z art. 40 ust. 8 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada w § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały uregulowała, że: *Za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 ust. 3 ustala się następujące stawki opłat za każdy dzień zajęcia: 2) za 1m<sup>2</sup> powierzchni reklamy na jednym słupie istniejącej infrastruktury (np. oświetlenia ulicznego) – 2,00 zł.* Wymaga podkreślenia, że zgodnie z art. 40 ust. 6 ustawy *Opłatę za zajęcie pasa*

drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 3, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego albo powierzchni reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego. W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do określania sposobu wyliczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego przez reklamę (tj. od powierzchni reklamy na jednym słupie) odmiennie niż to uregulowano w art. 40 ust. 6 ustawy. Ustawodawca wprost wskazał, iż opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym reklamy ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez powierzchnię reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego.

Również wymaga wskazania, że § 4 ust. 2 uchwały jest sprzeczny z art. 40 ust. 8 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści ww. § 4 ust. 2 uchwały wskazano, że: *Wymiar reklamy umieszczonej na słupie istniejącej infrastruktury nie może być większy niż 80 x 60 cm.* W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie posiada na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy upoważnienia do określania maksymalnych wymiarów reklam umieszczanych w pasie drogowym. Rada nie jest też uprawniona do określania sposobu umieszczania tych reklam w pasie drogowym, a w kwestionowanym przepisie Rada założyła, że reklamy te będą umieszczane wyłącznie na "na słupie istniejącej infrastruktury". Zresztą na uwagę zasługuje także posłużenie się niezdefiniowanym pojęciem "istniejącej infrastruktury". Jak już wyżej podniesiono, Rada posiada upoważnienie wyłącznie do ustalania wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego.

Reasumując, Rada Gminy Herby, w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 40 ust. 8 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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 IX/62/19 Rady Gminy Herby z dnia 30 września 2019 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na terenie gminy Herby na drogach gminnych dla których Gmina Herby jest zarządcą - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**