



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 kwietnia 2024 r.

Poz. 3029

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.304.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 1382/LXXXVII/2024 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Sosnowca, dla których zarządcą jest Prezydent Miasta Sosnowca – w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 1, 3, 4 i art. 40 ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.), dalej jako: „ustawa” w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 lutego 2024 r. Rada Miejska w Sosnowcu podjęła uchwałę Nr 1382/LXXXVII/2024 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Sosnowca, dla których zarządcą jest Prezydent Miasta Sosnowca, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 7 marca 2024 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 40 ust. 8 i 9 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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 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.*

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.*

Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym, jak również wypełnić w całości delegację ustawową. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały, jak również niewypełnienie w całości delegacji ustawowej, powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Sosnowcu ustaliła w § 2 pkt 1 i 2 uchwałyienne stawki opłat za zajęcie 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego dróg publicznych na cele, o których mowa w § 1 pkt 1 i 4 uchwały, czyli prowadzenia robót w pasie drogowym i zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3, w następujący sposób:

1. *przy zajęciu jezdni do 20% szerokości:*

a) *dla drogi krajowej – 5,00 zł,*

b) *dla drogi powiatowej – 4,00 zł,*

c) *dla drogi gminnej – 3,00 zł,*

2. *przy zajęciu jezdni od 20% do 50% szerokości:*

a) *dla drogi krajowej – 8,00 zł,*

b) *dla drogi powiatowej – 6,00 zł,*

c) *dla drogi gminnej – 5,00 zł.*

Zdaniem organu nadzoru wskazany przez Radę sposób ustalenia przedziałów odpłatności uniemożliwia jednoznaczne określenie stawki progowej przy zajęciu 20% szerokości jezdni. Przy zastosowanym przez Radę podziale możliwe jest bowiem stosowanie przy zajęciu jezdni o szerokości 20% zarówno stawki 5,00 zł – dla drogi krajowej, 4,00 zł dla drogi powiatowej, 3,00 zł dla drogi gminnej (do 20% szerokości) i stawki 8,00 zł dla drogi krajowej, 6,00 zł dla drogi powiatowej, 5,00 zł dla drogi gminnej (od 20% szerokości). W ocenie organu nadzoru regulacja taka narusza zasadę przyzwoitej legislacji z powodu nieokreśloności prawa. Rada dla prawidłowej konstrukcji analizowanej części przepisu § 2 uchwały powinna posłużyć się, przykładowo, następującym sposobem ustalenia stawek:

*Dzienne stawki opłat za zajęcie (...) ustalić w sposób następujący:*

1. *przy zajęciu jezdni do 20% szerokości: (...)*

2. *przy zajęciu jezdni powyżej 20% do 50% szerokości: (...).*

Należy w tym miejscu zauważyć, że do powyższych zapisów § 2 uchwały, w tym wskazanych powyżej, wadliwych pkt 1 i 2 tegoż paragrafu, Rada odwołała się również w § 3 pkt 3 uchwały (tj. w przypadku ustalania dziennych stawek opłat za zajęcie 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego dróg publicznych na prawach wyłączności o których mowa w § 1 pkt 4, za wyjątkiem stawek dla miejsc postojowych zastrzeżonych „koperty” dla dróg gminnych, powiatowych i krajowych oraz stawek za zajęcie pod pojemnik do selektywnej zbiórki odpadów lub zbiórki odzieży, niezależnie od kategorii drogi).

Prawidłowe i jednoznaczne określenie przedziałów odpłatności za zajęcie danej szerokości jezdni jest konieczne do uznania, iż uchwała spełnia wymóg wzorca konstytucyjnego wynikającego z art. 2 Konstytucji RP tj. jasności prawa i zaufania obywateli do organów państwa. Przypomnieć bowiem należy, iż z ustaleniem stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wiąże się szereg konsekwencji, choćby możliwość pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego na podstawie decyzji administracyjnych wydawanych w oparciu o art. 40 ust. 11 ustawy oraz wymierzania, w drodze decyzji administracyjnej, kar pieniężnych w wysokości 10-krotności opłaty, w sytuacjach określonych w art. 40 ust. 12 ustawy.

Bezspornym jest, w ocenie organu nadzoru, iż uchwalenie przez radę gminy uchwały nie spełniającej wymogu konstytucyjnego wzorca prawidłowej legislacji musi być uznane za istotne naruszenie prawa, a uchwała taka nie może być elementem obowiązującego porządku prawnego.

Podkreślić należy, iż uchwała w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych ma charakter aktu prawa miejscowego, z czym wiąże się obowiązek redagowania przepisów prawnych w taki sposób, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Tym samym postanowienia analizowanej uchwały w sprawie określenia przedziałów i stawek odpłatności za zajęcie danej szerokości jezdni powinny być czytelne i jednoznaczne.

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 40 ust. 8 w zw. z art. 2 pkt 1 i 4 ustawy i art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Miejską w Sosnowcu, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, iż każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak by ich treść była oczywista. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Reasumując, Rada, poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały w sposób istotny naruszyła art. 40 ust. 8 w zw. z art. 2 pkt 1 i 4 ustawy i art. 2 Konstytucji RP, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, jako nie spełniającej wymogu konstytucyjnego wzorca prawidłowej legislacji.

Niezależnie od powyższego kwestionowana uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

W § 6 uchwały Rada postanowiła:

§ 6. *Dzienne stawki opłat za 1 m<sup>2</sup> powierzchni reklamy umieszczonej w pasie drogowym ustalić w sposób następujący:*

*1. dla reklamy w pasie drogowym:*

- a) dla drogi krajowej – 4,00 zł,*
- b) dla drogi powiatowej – 3,00 zł,*
- c) dla drogi gminnej – 2,00 zł,*

*2. dla reklam w formie słupów ogłoszeniowych i tablic ogłoszeniowych nie stanowiących własności Gminy Sosnowiec:*

- a) dla drogi krajowej – 1,00 zł,*
- b) dla drogi powiatowej – 1,00 zł,*
- c) dla drogi gminnej – 1,00 zł,*

*3. w przypadku reklam umieszczanych przez Gminę Sosnowiec i/lub jednostki gminne na potrzeby imprez organizowanych przez nie – stawki powyższe ulegają obniżeniu o 100%.*

*4. dla reklam umieszczonych na panelach zintegrowanych z wiatą przystanku komunikacji zbiorowej dla podmiotów, które na własny koszt wybudowały lub wybudują wiaty przystankowe :*

- a) dla drogi krajowej – 0,08 zł,*
- b) dla drogi powiatowej – 0,08 zł,*
- c) dla drogi gminnej – 0,08 zł.*

*5. dla reklam umieszczonych na panelach zintegrowanych z wiatą przystanku komunikacji stanowiącej własność Gminy :*

- a) dla drogi krajowej – 4,00 zł,*

b) dla drogi powiatowej – 3,00 zł,

c) dla drogi gminnej – 2,00 zł.

6. za umieszczenie na obiekcie, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, informacji zawierającej określenie podmiotu i rodzaju prowadzonej działalności, o powierzchni nie przekraczającej 1 m<sup>2</sup>, stawka wynosi 1,00 zł na drogach wszystkich kategorii, przy powierzchni powyżej 1 m<sup>2</sup> stawka obliczona jest zgodnie z § 6 ust. 1 niniejszej uchwały.

Z przepisu art. 40 ust. 9 wynika, że 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.

Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z 4 października 2011 roku sygn. akt: III SA/Wr 361/11 (LEX nr 984882) *ustalane stawki mogą więc dotyczyć samego faktu umieszczenia w pasie drogowym reklamy – rozumianej jako nośnik informacji wizualnej w jakiegokolwiek materialnej formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, umieszczonymi w polu widzenia użytkownika drogi, niebędący znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach lub znakiem informującym o obiektach użyteczności publicznej ustawionych przez gminę (art. 4 ust. 23 ustawy o drogach publicznych) – bez dalszego różnicowania stawek (por. także wyrok WSA w Opolu z dnia 5 lipca 2012 r. sygn. akt: II SA/Op 124/12, LEX nr 1364653). Pogląd ten zachowuje swoją aktualność również po nowelizacji definicji pojęcia reklama, zawartej w art. 4 pkt 23 ustawy.*

Zatem § 6 punkty: 2, 4, 5 uchwały różnicująceienne stawki opłat za 1 m<sup>2</sup> powierzchni reklamy w zależności od podmiotu będącego właścicielem reklamy i sposobu prezentacji reklamy (*dla reklam w formie słupów ogłoszeniowych i tablic ogłoszeniowych nie stanowiących własności Gminy Sosnowiec*) lub w zależności od tego czy reklama umieszczona jest na panelach zintegrowanych z wiatą przystanku komunikacji stanowiącą własność gminy lub czy reklama jest umieszczona na panelach zintegrowanych z wiatą przystanku komunikacji zbiorowej dla podmiotów, które na własny koszt wybudowały lub wybudują wiata przystankowe pozostają w sprzeczności z kryteriami wskazanymi w art. 40 ust. 9 ustawy, bowiem Rada ustalając opłaty za zajęcia pasa drogowego może różnicować ich wysokość wyłącznie na podstawie kryteriów wskazanych w ustawie, do których nie należą ww. kryteria wskazane przez Radę Miejską w Sosnowcu. Tymczasem, jak stwierdził w wyroku z dnia 21 stycznia 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (sygn. akt: III SA/Wr 818/10, CBOSA) *rada ustalając stawki opłat z uwagi na treść art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych, nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników niż te które zostały wymienione w tym przepisie. Różnicowanie wysokości stawek może nastąpić zatem wyłącznie w oparciu o kryteria wymienione w art. 40 ust. 9 ustawy (...)*”. Pogląd ten zachowuje swoją aktualność również po nowelizacji ww. przepisu ustawy.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, Rada w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 i ust. 9 ustawy oraz art. 7 Konstytucji.

Kolejno, należy wskazać na cytowany wyżej § 6 pkt 3 uchwały, a także na § 2 ust. 7 uchwały, który stanowi: *w przypadku zajęcia pasa drogowego na potrzeby przedsięwzięć kultury lub rekreacji organizowanych lub współorganizowanych przez Gminę Sosnowiec i/lub jednostki gminne stawki powyższe ulegają obniżeniu o 100%* i odnosi się do dziennych stawek opłat za zajęcie 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego dróg publicznych na cele, o których mowa w § 1 pkt 1 i 4 uchwały.

W odniesieniu do powyższego należy zauważyć, że w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska posiada kompetencje do określenia wysokości dziennych stawek opłaty za 1 m<sup>2</sup> powierzchni reklamy i do określenia wysokości dziennych stawek opłat za zajęcie 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego, a nie do wprowadzania zwolnień za zajęcie pasa drogowego przez reklamy zawierające określoną treść, w tym przypadku reklam umieszczanych przez Gminę Sosnowiec i/lub jednostki gminne na potrzeby organizowanych lub współorganizowanych przez nie imprez czy zwolnień za zajęcie pasa drogowego na potrzeby określonych przedsięwzięć organizowanych czy współorganizowanych przez Gminę Sosnowiec i/lub jednostki gminne. Wprowadzenie obniżenia o 100% stawek, o których mowa w wyżej wymienionych przepisach uchwały, stanowi *de facto* ustalenie ww. stawek w kwocie 0 zł, czyli całkowite zwolnienie z opłat za 1 m<sup>2</sup> powierzchni reklamy w przypadku wskazanych powyżej reklam i całkowite zwolnienie z opłat za zajęcie 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego na potrzeby wskazanych wyżej przedsięwzięć. Tymczasem, nie sposób z delegacji zawartej w art. 40 ust. 8 i ust. 9 ustawy wyciągnąć wnioszek o możliwości stosowania zwolnień dla reklam zawierających

określoną treść czy dla określonych przedsięwzięć. Żaden przepis prawa nie daje radzie gminy uprawnienia do zaniechania poboru opłat z uwagi na ww. kryteria (por. min. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. akt: II SA/Sz 1055/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reasumując, Rada w powyższym zakresie wykroczyła poza zakres wynikający z upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 8 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. CBOSA).

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 1382/LXXXVII/2024 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Sosnowca, dla których zarządcą jest Prezydent Miasta Sosnowca, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

#### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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**