



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 sierpnia 2024 r.

Poz. 5455

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.684.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

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

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 czerwca 2024 r. Rada Gminy Pietrowice Wielkie przyjęła uchwałę Nr III/35/2024 w sprawie ustalenia stawek opłaty 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. 40 ust. 8 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lipca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości 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. Niewypełnienie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że nie wypełnia ona upoważnienia ustawowego w zakresie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg dotyczące umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych oraz umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wyżej wymienione w pkt 2, co stanowi istotne naruszenie art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 1, ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy. Rada Gminy w § 1 uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. Uchwała określa stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, dla których zarządcą jest Wójt Gminy Pietrowice Wielkie na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dotyczące:

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

Rada Gminy w przedmiotowej uchwale ustaliła m.in. stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg dotyczące umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (§ 1 pkt 2 uchwały) oraz umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam (§ 1 pkt 3 uchwały). Jednakże na podstawie art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy Rada była obowiązana ustalić stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg dotyczące umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych oraz umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2. Wobec powyższego, organ stanowiący gminy nie wypełnił prawidłowo delegacji ustawowej, gdyż nie określił stawek opłat dla celów, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy.

Na marginesie organ nadzoru zaznacza, że aktualne brzmienie ww. przepisów ustawy zostało nadane w drodze art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1768), dalej jako: „ustawa zmieniająca”. Zgodnie z art. 33 ustawy zmieniającej, nowe brzmienie art. 40 ustawy o drogach publicznych obowiązuje od dnia 21 września 2022 r. Jednocześnie art. 29 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej stanowi, że:

1. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego dostosują do dnia 20 września 2026 r., uchwały, o których mowa w art. 40 ust. 8 ustawy zmienianej w art. 3, do zmian wynikających z art. 3 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

2. Uchwały, o których mowa w art. 40 ust. 8 ustawy zmienianej w art. 3 w brzmieniu dotychczasowym, zachowują moc i mogą być w tym czasie zmieniane.

Wobec powyższego Rada Gminy Pietrowice Wielkie, podejmując kwestionowaną uchwałę (podejmując nową uchwałę a nie dokonując zmiany uchwały, o której mowa w art. 29 ust. 2 ww. ustawy zmieniającej), była obowiązana uwzględnić ww. znowelizowany przepis ustawy. Konstytucja RP w art. 94 stanowi, że akty prawa miejscowego – do których należy kwestionowana uchwała – obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego może być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, co jest równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych uchwały ściśle w granicach

upoważnienia ustawowego. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu – aktu prawa miejscowego – jest jego umocowanie w upoważnieniu ustawowym, czego konsekwencją jest realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej ze ścisłym uwzględnieniem wytycznych zawartych w tym upoważnieniu. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok z dnia z 26 maja 1992 r., w którym Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla w tezie pierwszej, że *rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej* (sygn. akt SA/Wr 310/92, publ. „Wspólnota” 1993, nr 2, s. 21).

Dodatkowo należy wskazać, że z regulacji § 4 pkt 2 uchwały wynika, że stawka opłaty za zajęcie pasa drogowego związanego z umieszczeniem w nim reklamy, została ustalona dla 1 m² powierzchni zajętej przez rzut poziomy umieszczonej reklamy, co istotnie narusza art. 40 ust. 6 ustawy.

Stwierdzając powyższe należy bowiem 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).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Pietrowice Wielkie przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 1, ust. 2 pkt 2 i 3, ust. 6 ustawy, co stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej 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 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, 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