



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.18.2020

Katowice, dnia 15 stycznia 2020 r.

Rada Miejska w Woźnikach

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 127/XI/2019 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na drogach gminnych na terenie Miasta i Gminy Woźniki, dalej jako „uchwała” - w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8, ust. 9 pkt 1 - 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2068 ze zm.) 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 grudnia 2019 r. Rada Miejska w Woźnikach przyjęła uchwałę Nr 127/XI/2019 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na drogach gminnych na terenie Miasta i Gminy Woźniki. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 40 ust. 8 ustawy oraz art. 18 ust. 2 pkt 8 i 15 ustawy o samorządzie gminnym. Załączniki do uchwały stanowią: *Wysokość dziennych stawek opłaty za zajęcie 1m² powierzchni pasa drogowego zajętej pod roboty niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg na drogach gminnych na terenie Miasta i Gminy Woźniki* (załącznik Nr 1), *Wysokość stawek rocznej opłaty za zajęcie 1m² powierzchni pasa drogowego przez umieszczenie urządzenia infrastruktury technicznej na drogach gminnych na terenie Miasta i Gminy Woźniki* (załącznik Nr 2), *Wysokość dziennych stawek opłaty za zajęcie 1m² powierzchni pasa drogowego przez umieszczenie obiektu budowlanego na drogach gminnych na terenie Miasta i Gminy Woźniki* oraz *Wysokość dziennych stawek opłaty za zajęcie 1m² powierzchni pasa drogowego przez umieszczenie reklamy na drogach gminnych na terenie Miasta i Gminy Woźniki* (załącznik Nr 3), *Wysokość dziennych stawek opłaty za zajęcie 1m² powierzchni pasa drogowego zajętej na prawach wyłączności w celach określonych w § 1 pkt 4 uchwały, na drogach gminnych na terenie Miasta i Gminy Woźniki* (załącznika Nr 4).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 grudnia 2019 r.

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

Zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy wynika, że: *Zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej - zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c.*

2. Zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, dotyczy:

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.*

Natomiast przepis art. 40 ust. 8 ustawy stanowi - *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 przepisie art. 40 ust. 9 ustawy wskazano - 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.*

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 lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. 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, załącznik Nr 4 do uchwały (tabela – kolumna I, wiersz 1 - 11) jest sprzeczny z art. 40 ust. 8, ust. 9 pkt 1 – 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska w załączniku Nr 4 do uchwały uregulowała: *Wysokość dziennych stawek opłaty za zajęcie 1m² powierzchni pasa drogowego zajętej na prawach wyłączności w celach określonych w § 1 pkt 4 uchwały, na drogach gminnych na terenie Miasta i Gminy Woźniki – określając cel zajęcia powierzchni pasa drogowego, tj. Zaplecze budowy, Składowanie materiałów, Handel okazjonalny: stoiska, stragany, Ogródki gastronomiczne i piwne, Ekspozycja towarów przed sklepem, Akcje promocyjne o charakterze komercyjnym, Realizacja przedsięwzięć artystycznych promujących Gminę Woźniki, Organizacja imprez charytatywnych, Cele związane usługami telekomunikacyjnymi, Inne cele nie wymienione wyżej* (tabela – kolumna I – wiersz 2 - 11). Zdaniem organu nadzoru, organ

stanowiący gminy nie posiada kompetencji do zróżnicowania wysokości stawek opłat za zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 1 - 3 ustawy - ze względu na cel zajęcia powierzchni pasa drogowego. Powyżej wskazany sposób zróżnicowania wysokości stawek opłat pozostaje 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, nie zaś w zależności od celu, w jakim urządzenia zostały umieszczone w granicach pasa drogowego (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 sierpnia 2018 r., sygn. akt III SA/Po 398/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Woźnikach nie wypełniła prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 8 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść załącznika Nr 3 do uchwały - tabela - *Wysokość dziennych stawek opłaty za zajęcie 1m² powierzchni pasa drogowego przez umieszczenie reklamy na drogach gminnych na terenie Miasta i Gminy Woźniki* jest sprzeczna z art. 40 ust. 8 w związku z ust. 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska w ww. załączniku do uchwały wskazała stawki w złotych za 1 m² rzutu poziomego reklamy, za każdy dzień zajęcia (tabela – kolumna II, wiersz 1 – 7) dla poszczególnych rodzajów reklam, tj. reklama - 1,50, reklama na szyldzie o powierzchni nie przekraczającej 1m² (szyldy będące graficznym oznaczeniem podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, zawierające nazwę lub imię i nazwisko przedsiębiorcy oraz określenie rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej, umieszczone nad lub na obiekcie, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza) – 1,00, reklama o treści związanej z usługami telekomunikacyjnymi – 0,20, reklama zawierająca informacje o mieście, gminie, powiecie lub województwie (np. plany, mapy, tablice, plansze, itp.) – 0,00, tablice informujące o jednostkach samorządu terytorialnego i jednostkach podległych – 0,00, reklama o treści propagującej bezpieczeństwo na drodze – 0,00 (reklama nie może zawierać: nazw, graficznych oznaczeń oraz innych treści, które dotyczą podmiotu, produktu lub marki). Organ nadzoru wskazuje, iż opłata za zajęcie pasa drogowego przez reklamę należy obliczać 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 m² pasa drogowego*. Z powyższego przepisu wynikają dwa odrębne sposoby obliczania opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim obiektów budowlanych oraz za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim reklam. Natomiast przyjęcie jednakowego sposobu obliczania opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim obiektów budowlanych i reklam oznaczałoby konieczność uwzględnienia nie samej powierzchni treści reklamowej, lecz powierzchni zajętego pasa drogowego, przez rzut poziomy urządzenia (obiektu), 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". W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do określania sposobu wyliczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego przez reklamę odmiennie niż to uregulowano w art. 40 ust. 6 ustawy. Ustawodawca wprost wskazał, iż opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczania 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 m² pasa drogowego, a nie jak to uregulowano w załączniku Nr 3 do uchwały „za 1m² rzutu poziomego reklamy”. Za powierzchnię reklamy w rozumieniu art. 40 ust. 6 ustawy o drogach publicznych 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 Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Szczecinie z dnia 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Sz 249/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dodatkowo, Rada Miejska zróżnicowała wysokość stawek opłat dziennych za zajęcie pasa drogowego ze względu na treść reklamy (załącznik Nr 3 do uchwały). W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie posiada kompetencji wprowadzenia zróżnicowania przedmiotowych stawek od treści reklamy. Jak już wyżej wskazano, przepis art. 40 ust. 9 ustawy nie zawiera upoważnienia dla organów gminy do wprowadzania w uchwałach innych niż wymienione przez ustawodawcę w delegacji, kryteriów różnicowania stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Dokonane przez ustawodawcę wyliczenie kryteriów, które uwzględnia się przy ustalaniu wysokości stawek ma charakter katalogu zamkniętego i stąd też Rada różnicując wysokość przedmiotowej opłaty o kryteria związane z treścią reklamy, naruszyła w sposób istotny art. 40 ust. 9 ustawy.

W odniesieniu do treści załącznika Nr 3 do uchwały, organ nadzoru również wskazuje, że Rada Miejska określiła: reklama zawierająca informacje o mieście, gminie, powiecie lub województwie (np. plany, mapy, tablice, plansze, itp.) – 0,00, tablice informujące o jednostkach samorządu terytorialnego i jednostkach podległych – 0,00, reklama o treści propagującej bezpieczeństwo na drodze – 0,00 (reklama nie może zawierać: nazw, graficznych oznaczeń oraz innych treści, które dotyczą podmiotu, produktu lub marki). W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że wątpliwości budzi, czy wszystkie ww. cele zajęcia pasa drogowego mieszczą się w pojęciu "reklamy", przyjętym na potrzeby ustawy o drogach publicznych w art. 4 pkt 23 ustawy. I tak, w rozumieniu ustawy reklama to *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 2017 r. poz. 1073 i 1566 oraz z 2018 r. poz. 1496 i 1544), 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 2017 r. poz. 1260, 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 art. 115 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614).*

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska posiada wyłącznie kompetencje do określenia wysokości dziennych stawek opłaty za zajęcie 1m² powierzchni pasa drogowego przez umieszczenie reklam, a nie do wprowadzenia zwolnień za zajęcie pasa drogowego przez reklamy zawierające określoną treść. Wprowadzenie stawki opłaty w wysokości zero złotych stanowi zwolnienie z opłaty za zajęcie pasa drogowego przez ww. reklamy. Nie sposób z delegacji zawartej w art. 40 ust. 8 i ust. 9 ustawy wyciągnąć wniosek o możliwości stosowania zwolnień dla reklam zawierających określoną treść. Żaden przepis prawa nie daje radzie gminy uprawnienia do zaniechania poboru opłat z uwagi na ww. kryterium (por. min. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 stycznia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 818/10, 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).

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 127/XI/2019 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na drogach gminnych na terenie Miasta i Gminy Woźniki, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości 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 całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego