



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.228.2020

Katowice, dnia 2 kwietnia 2020 r.

Rada Miejska w Czeladzi

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 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 XX/258/2020 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych - w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 3, ust. 6, ust. 8 i ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 lutego 2020 r. Rada Miejska w Czeladzi przyjęła uchwałę Nr XX/258/2020 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 8 i 9 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 marca 2020 r.

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

Z 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. 6 ustawy uregulowano, iż: *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.*

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 przekroczone 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.

Z art. 40 ust. 9 ustawy wynika, 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.* Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 17 września 2019 roku, sygn. akt: II SA/OI 471/19, LEX nr 2721867 z treści art. 40 ust. 9 pkt 5 ustawy z 1985 roku o drogach publicznych wynika, że kryteria, które winny zostać uwzględnione przez organ stanowiący przy podejmowaniu uchwały, zostały wymienione w sposób wyczerpujący. Zróżnicowanie wysokości stawek jest zatem możliwe, ale wyłącznie przy zastosowaniu kryteriów zawartych w cytowanym przepisie. Przepis ten odwołuje się zaś jedynie do rodzaju urządzenia lub rodzaju zajęcia. Z jego treści nie wynika zatem możliwość zastosowania kryterium podmiotowego (w zależności, kto urządzenie umieszcza), przedmiotowego,

odnoszącego się do funkcji, czy też okresu umieszczania urządzenia w pasie drogowym. Przeciwnie - taka interpretacja byłaby niedopuszczalna w świetle zasady równego traktowania podmiotów i wiążącym się z tą zasadą zakazem dyskryminacji. Podobne stanowisko wyraził WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 19 stycznia 2017 roku, sygn. akt: II SA/Go 956/16, LEX nr 2197183, który dodatkowo wskazał, że różnicowanie stawek może się wyłącznie opierać na kryterium rodzaju urządzenia, które nie zawiera dodatkowych elementów preferujących, dyskryminujących czy naruszających zasadę równości uczestników obrotu gospodarczego. Za nieuprawnione zatem należy uznać przyjęcie zróżnicowanej wysokości stawek w odniesieniu do urządzeń tego samego rodzaju, a tym bardziej w zależności od podmiotu zarządzającego, czy właściciela urządzeń tego samego rodzaju.

W art. 40 ust. 9 ustawy ustawodawca umożliwił organom stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego różnicowanie stawki opłat za zajęcie pasa drogowego ze względu na m. in. rodzaj zajęcia pasa drogowego (art. 40 ust. 9 pkt 4 ustawy). 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).

Tymczasem, w § 6 ust. 1 pkt 3 i 4 i ust. 2 uchwały Rada Miejska w Czeladzi postanowiła, co następuje: *Za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 3, ustala się następujące stawki opłat za każdy dzień zajęcia 1 m² powierzchni:*

3) reklamy:

a) o powierzchni nieprzekraczającej 1 m², umieszczonej nad obiektem lub na obiekcie, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, zawierającej wyłącznie informacje o prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej – 1,50 zł,

b) zawierającej informacje o gminie, powiecie lub województwie, a w szczególności w postaci planów, map, tablic, plansz (np. witaczy) – 0,00 złotych,

4) reklamy inne niż wymienione w pkt 3) – 3,00 złotych

2. Dla reklam świetlnych i podświetlanych stawki opłat wskazane w ust.1 pkt 3 lit. a) i pkt 4 podwyższa się o 100%.

Rada Miejska w Czeladzi określając odmienną stawkę opłaty za umieszczenie reklam w pasie drogowym w zależności od rodzaju reklamy (świetlne i podświetlane, umieszczonej nad obiektem lub na obiekcie, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, czy też powierzchni reklamy do 1,00 m²), posłużyła się kryteriami nieujętych w art. 40 ust. 9 ustawy, czym przekroczyła umocowanie ustawowe.

Zdaniem organu nadzoru, Rada nie posiada uprawnień do różnicowania stawek opłat w zależności od rodzaju reklamy, jej powierzchni. Różnicowanie stawek opłat od powierzchni reklamy w ten sposób że ustanawia się preferencyjną stawkę do pewnej wielkości powierzchni reklamy, a inną stawkę do pozostałych wielkości reklamy (jak w niniejszej sprawie 1,50 zł za powierzchnię reklamy nie przekraczającą 1,00 m² a 3,00 zł do innych reklam, nie mieści się w kryteriach wskazanych w art. 40 ust. 9 ustawy.

Tym samym regulacja § 6 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 i ust. 2 uchwały wykracza poza delegację ustawową z art. 40 ust. 8 ustawy.

W dalszej kolejności wskazać należy, że z wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 21 stycznia 2011 roku, sygn. akt: III SA/Wr 818/10, LEX nr 758083 wynika, że nie jest możliwe różnicowanie opłat w zależności od treści umieszczonego w pasie drogowym obiektu. Sąd ten wskazał, że *brak jest podstaw dla wyróżniania opłat za umieszczenie w pasie drogowym tablicy informacyjnej zawierającej informacje o gminie, powiecie lub województwie. Oznacza to bowiem, że kryterium wyróżnienia tej stawki opłat nie wynika z art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych, a więc stanowi przekroczenie upoważnienia do wydania aktu wykonawczego.* Organ nadzoru podziela to stanowisko.

W przepisie § 6 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały Rada Miejska w Czeladzi wskazała na reklamy zawierające informacje o gminie, powiecie lub województwie, a w szczególności w postaci planów, map, tablic, plansz (np. witaczy) – ustalając stawkę opłaty w wysokości 0,00 zł. W powołanym przepisie Rada Miejska zróżnicowała stawkę opłaty (a *de facto* zastosowała zwolnienie z opłaty) ze względu na przesłankę, której nie mogła wziąć pod uwagę, tj. rodzaj informacji umieszczonej na reklamie. Jest to kryterium nieprzewidziane przez art. 40 ust. 9 ustawy, a tym samym Rada Miejska w Czeladzi wykroczyła poza delegację ustawową. Ponadto może okazać się, że część z obiektów, o których mowa w § 6 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały nie będzie mieściła się w ustawowym pojęciu "reklamy". Zgodnie z art. 4 pkt 23 ustawy nie są traktowane jako reklamy ustawione przez gminę znaki informujące o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym o obiektach użyteczności publicznej, znaki informujące o formie ochrony zabytków lub tablice informacyjne o nazwie formy ochrony przyrody rozumieniu art. 115 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614).

Dokonane przez ustawodawcę wyliczenie kryteriów, które uwzględnia się przy ustalaniu wysokości stawek ma charakter katalogu zamkniętego i stąd też Rada Gminy różnicując wysokość przedmiotowej opłaty ze względu na kryteria związane z treścią reklamy (jak w § 6 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały - informacja m.in. o gminie, czy też regulacja zawarta w § 6 ust. 1 pkt 3 lit. a informacja o prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej), naruszyła w sposób istotny art. 40 ust. 9 ustawy.

W tym miejscu organ nadzoru stwierdza, że niezgodne z prawem ustalenie stawki opłaty za umieszczenie reklamy w pasie drogowym pozbawia badaną uchwałę elementu obligatoryjnego, co skutkuje obowiązkiem zakwestionowania przedmiotowej uchwały w całości. Podkreślenia wymaga również, że sama konstrukcja analizowanego przepisu § 6 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 oraz ust. 2 uchwały uniemożliwia stwierdzenie nieważności uchwały w części. Brak możliwości wszczęcia postępowania w przedmiocie unieważnienia przedmiotowej uchwały w części wynika również z ryzyka ewentualnego wypaczenia woli Rady Miejskiej w Czeladzi, co do rzeczywistej (zgodnej z wolą Rady) wysokości stawki opłaty za umieszczenie reklamy w pasie drogowym. Uwzględniając powyższe, obowiązkiem organu nadzoru jest wszczęcie postępowania nadzorczego w przedmiocie stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości.

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

Treść § 4 ust. 3 uchwały jest sprzeczna z art. 40 ust. 8 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska w Czeladzi w treści ww. § 4 ust. 3 uchwały wskazała, iż: *Roczne stawki opłat w wysokości określonej w ust. 1 i 2 obejmują pełny rok kalendarzowy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim.* Zdaniem organu nadzoru, organ

stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania w drodze uchwały okresu, jakiego dotyczą stawki opłat za zajęcie pasa drogowego. Rada Miejska została upoważniona jedynie do ustalenia jednego ze składników niezbędnych do wyliczenia opłaty za zajęcie pasa, tj. wysokości stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego. Wobec powyższego, treści regulacji § 4 ust. 3 uchwały, nie sposób zaliczyć do ustalania wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa, 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 przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ.Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XX/258/2020 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego