



Poznań, dnia 18 marca 2020 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.125.2020.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność uchwały nr XXI/149/2020 Rady Gminy Gniezno z dnia 14 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego i umieszczenie infrastruktury technicznej na drogach gminnych, których zarządcą jest Gmina Gniezno w części obejmującej: § 2 ust. 2, § 3 ust. 1 w zakresie zwrotu: "Za niepełny rok wysokość rocznych stawek obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na obiekcie inżynierskim", § 4 ust. 2 pkt 1 oraz § 4 ust. 2 pkt 2 w zakresie zwrotu: "innej niż określona w pkt 1" - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 14 lutego 2020 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr XXI/149/2020 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego i umieszczenie infrastruktury technicznej na drogach gminnych, których zarządcą jest Gmina Gniezno, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 2018 poz. 2068 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2019 poz. 506 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 19 lutego 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 poz. 2068 ze zm.), zwanej dalej "ustawą". Zgodnie z tym przepisem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m²

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

pasa drogowego. W dalszej treści omawianego przepisu ustawodawca określa maksymalną wysokość stawek przyjmując, że stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6 (tj. dotyczącej zajęcia pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym, zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 oraz umieszczenia w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam), nie mogą przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5 (tj. opłata za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego), nie może przekroczyć 200 zł. Ponadto ustawodawca zastrzega, 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.

Podkreślić należy, że uchwała podejmowana na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11, CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy również wyciągnąć wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanym wyżej wyroku: "powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego".

Zauważyć nadto należy, iż z zapisów § 115 i § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) wynika, że w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) oraz że nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

W § 4 ust. 2 uchwały rada postanowiła, że "za każdy dzień umieszczenia w pasie drogowym reklamy ustala się następujące stawki opłat: 1) za 1m² powierzchni reklamy zawierającej informacje o kraju, województwie, powiecie, w szczególności planów, map terenu, plansz 0,10 zł 2) za 1m²

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

powierzchni reklamy innej niż określona w pkt 1 2,00 zł 3) za 1 m² powierzchni reklamy związanej z infrastrukturą telekomunikacyjną 0,20 zł".

W ocenie organu nadzoru regulacja § 4 ust. 2 pkt 1 uchwały została wydana z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 8 w związku z ust. 9 ustawy, co narusza porządek prawny w stopniu istotnym.

Cytowany na wstępie przepis art. 40 ust. 8 ustawy przyznaje kompetencję organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego. W myśl art. 40 ust. 9 ustawy przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 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 słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 lutego 2006 r. (sygn. akt IV SA/Wr 465/04, CBOSA) "przepis art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych wymienia (...) w sposób zamknięty czynniki, które powinna uwzględnić rada gminy ustalając stawki opłat za zajęcie pasa drogowego. Enumeratywne wyliczenie oznacza, iż rada gminy ustalając stawki opłat nie może brać pod uwagę innych czynników. Powyższe wskazuje, iż art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych nie upoważnia rady gminy do ustalenia stawek opłat dla określonej kategorii podmiotów. Rada gminy ustalając te stawki winna zastosować kryteria, o których mowa w art. 40 ust. 9 cytowanej ustawy". Podobne stanowisko zajął ten sam Sąd w wyroku z dnia 21 stycznia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 818/10, CBOSA), w którym podkreślił, że "rada ustalając stawki opłat nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników niż te, które zostały wymienione w tym przepisie. Zróżnicowanie wysokości stawek może nastąpić zatem wyłącznie w oparciu o kryteria wymienione w art. 40 ust. 9 ustawy (...), które w pewnym uproszczeniu można nazwać przedmiotowymi. (...) uchwała w części (...) ustalającej zerową stawkę opłaty za umieszczenie w pasie drogowym reklamy (tablicy informacyjnej), zawierającej informacje o gminie, powiecie lub województwie w postaci planów, tablic, plansz itp. - różnicuje te stawki w zależności od treści reklamy (tablicy informacyjnej), a zatem kryterium nie ujętego w w/w przepisie, czym bezspornie przekracza umocowanie ustawowe".

W związku z powyższym organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy Gniezno, ustalając mniejszą stawkę opłaty za umieszczenie w pasie drogowym "reklamy zawierającej informację o kraju, województwie, powiecie, w szczególności planów, map terenu, plansz" (§ 4 ust. 2 pkt 1 uchwały), naruszyła prawo w sposób istotny, bowiem zróżnicowała stawki opłat posługując się kryterium nie ujętym w art. 40 ust. 9 ustawy. Tym samym rada przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 8 ustawy. Stwierdzona wada prawna uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności obarczonego nią przepisu § 4 ust. 2 pkt 1 uchwały, a w konsekwencji także § 4 ust. 2 pkt 2 uchwały w zakresie zwrotu: "innej niż określona w pkt 1".

W § 2 ust. 1 uchwały rada ustaliła stawki za zajęcie 1 m² powierzchni elementów pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 1 (tj. prowadzenie robót w pasie drogowym). W ust. 2 tego

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

przepisu przyjęto, że "przez dzień zajęcia rozumie się także zajęcie pasa trwające krócej niż 24 godziny". Z kolei w § 3 ust. 1 uchwały rada ustaliła roczne stawki opłat za zajęcie 1m² powierzchni pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 2 uchwały (tj. umieszczanie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego). W przepisie tym postanowiono ponadto, że "roczne stawki opłat w wysokości określonej w ust. 1 obejmują pełny rok. Za niepełny rok wysokość rocznych stawek obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na obiekcie inżynierskim".

W ocenie organu nadzoru regulacje uchwały zawarte w § 2 ust. 2, a także w § 3 ust. 1 w zakresie odnoszącym się do proporcjonalnego ustalania wysokości rocznej stawki opłaty, wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 8 ustawy, wkraczając jednocześnie w materię uregulowaną ustawowo.

Przypomnieć należy, że upoważnienie dla prawodawcy miejscowego zawarte w art. 40 ust. 8 ustawy, obejmuje jedynie kompetencję do ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego. Natomiast zasada, że "zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień" została wprowadzona przez samego ustawodawcę w art. 40 ust. 4 ustawy. Z kolei w myśl art. 40 ust. 5 ustawy opłatę 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 urządzenia i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym, przy czym za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim. W sytuacji zatem, gdy umieszczenie urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim następuje przez okres krótszy niż rok, ustawodawca wprowadza zasadę proporcjonalnego obliczania opłaty (która jest obliczana m.in. w oparciu o stawkę tej opłaty ustaloną przez radę gminy). Natomiast przyjęcie przez prawodawcę miejscowego zasady proporcjonalnego obliczania już samej stawki omawianej opłaty, tak jak uczyniła to rada w § 3 ust. 1 uchwały, modyfikuje przepis rangi ustawowej, co należy ocenić jako naruszenie prawa o charakterze istotnym.

Organ nadzoru zauważa ponadto, że w § 5 uchwały, w którym postanowiono o utracie mocy uchwał Rady Gminy Gniezno, błędnie wskazano datę wymienioną w pkt 2 uchwały nr L/338/2018, tj. zamiast: "z dnia 19 sierpnia 2018 r." winno być: "z dnia 19 czerwca 2018 r.". Uchybienie to nie ma jednak charakteru istotnego naruszenia prawa, bowiem nie uniemożliwia identyfikacji uchylanej uchwały. W tym stanie rzeczy, stosownie do zapisów art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, organ nadzoru ogranicza się do wskazania, że § 5 pkt 2 uchwały wydano z naruszeniem prawa.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Z up. Wojewody Wielkopolskiego

I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Aneta Niestrawska
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Gminy Gniezno
Wójt Gminy Gniezno

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117