



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.71.2020

Katowice, dnia 14 lutego 2020 r.

Sejmik Województwa Śląskiego

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 512 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/17/5/2020 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 13 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego dróg wojewódzkich, dla których zarządcą jest Zarząd Województwa Śląskiego, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 i art. 40 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” oraz 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 13 stycznia 2020 r. Sejmik Województwa Śląskiego przyjął uchwałę w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego dróg wojewódzkich, dla których zarządcą jest Zarząd Województwa Śląskiego, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 stycznia 2020 r.

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

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.* Z art. 40 ust. 2 w związku z ust. 4, 5 i 6 ustawy wynika, że stawki opłat za

zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg mają dotyczyć:

- 1) prowadzenia robót w pasie drogowym;*
- 2) umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych 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.*

Analiza treści art. 40 ust. 8 ustawy prowadzi do wniosku, iż zawiera on szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze uchwały. Ustawodawca w szczególności wyróżnił obiekty i urządzenia infrastruktury telekomunikacyjnej, ponieważ za zajęcie pasa drogowego przez te obiekty i urządzenia, w każdym wskazanym celu, zostały ustalone preferencyjne stawki maksymalne. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Sejmik Województwa 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.

Natomiast 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.*

Podkreślenia wymaga, że 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. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK:

z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Organ nadzoru za niezgodną z prawem uznał regulację § 3 przedmiotowej uchwały w brzmieniu: *Decyzje ostateczne wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej uchwały pozostają w mocy. Do postępowań administracyjnych wszczętych, a niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej uchwały, stosuje się przepisy dotychczasowe.*

W ocenie organu nadzoru § 3 uchwały w zdaniu pierwszym stanowi niedozwoloną modyfikację art. 16 Kodeksu postępowania administracyjnego i wynikającej z niej zasady trwałości decyzji administracyjnych. W zdaniu drugim przepis intertemporalny powoduje obciążenie obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej za zajęcie pasa drogowego przez te obiekty i urządzenia stawkami opłat wyższymi, niż ustalone ustawowo preferencyjne stawki maksymalne. Zauważyć bowiem należy, że ustawa o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 30 sierpnia 2019 r. (Dz. U. z 2019 r., poz. 1815), przepisem art. 2 pkt 2 ppkt c) postanowiła, że: (...) w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 oraz z 2019 r. poz. 698, 730, 1495 i 1716) wprowadza się następujące zmiany: w art. 40 ust. 8 otrzymuje brzmienie: *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. (...)*"

Zgodnie więc z tą nowelizacją, samorządy zobligowane zostały do obniżenia maksymalnych stawek za zajęcia pasa drogowego w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Co też w załączniku do uchwały Sejmik Województwa uczynił. Jednakże przyjęta w § 3 uchwały regulacja przeczy tej zasadzie, bowiem stosując ją do spraw wszczętych a niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie uchwały, okaże się, że stawki opłat dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej (wynikające z uchwały Nr II/20/13/2004 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 24 maja 2004 roku) będą w rzeczywistości wyższe, niż to wynika ze znowelizowanego art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych, który wszedł w życie 25 października 2019 r. W związku z tym, zdaniem organu nadzoru regulacja § 3 przedmiotowej uchwały istotnie narusza prawo.

Ponadto w § 4 ust. 2 załącznika do uchwały Sejmik Województwa przyjął, iż za *zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklam (...) ustala się następujące stawki opłat za każdy dzień zajęcia 1 m² pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy reklamy (...)*". Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja jest nieuprawnioną modyfikacją przepisu art. 40 ust. 6 ustawy. W przepisie tym 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.* Ustawodawca posługuje się sformułowaniem powierzchnia reklamy (a nie jak w przypadku obiektu budowlanego powierzchnia pasa drogowego zajęta przez rzut poziomy reklamy). O konieczności takiego właśnie rozumienia art. 40 ust. 6 ustawy przesądza użyty w tym przepisie wyraz "albo" (stosowane w przypadku alternatywy rozłącznej), a także

powtórzenie słowa "powierzchni". Gdyby ustawodawca zamierzał poddać oba wymienione w tym przepisie obiekty (budowlany i reklamę) tożsamemu reżimowi obliczania należnej opłaty, przepis art. 40 ust. 6 miałby inne brzmienie. Przyjęcie przez ustawodawcę 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" (zob. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 listopada 2019 r. sygn. akt. II SA/Bd 717/19).

Także przepisy § 4 ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały są sprzeczne z art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 3 i art. 40 ust. 9 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP. Sejmik Województwa zróżnicował bowiem wysokość stawek opłat dziennych za zajęcie pasa drogowego ze względu na informacje zawarte na reklamach, wyróżniając reklamy zawierające informacje o jednostkach samorządu terytorialnego (§ 4 ust. 3 załącznika do uchwały) oraz ze względu na sposób prezentacji treści reklamowych, wyróżniając reklamy świetlne i podświetlane (§ 4 ust. 4 załącznika do uchwały). Sejmik Województwa nie posiada kompetencji do wprowadzenia zróżnicowania przedmiotowych stawek, które są zależne od treści reklamy (tj. zawierające informacje o jednostkach samorządu terytorialnego) czy sposobu prezentowania treści reklamy (tj. wyświetlania, podświetlenia). Jak już wyżej wskazano, przepis art. 40 ust. 9 ustawy nie zawiera upoważnienia dla organów województwa 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 Sejmik, różnicując wysokość przedmiotowych stawek ze względu na kryteria związane z treścią oraz rodzajem reklamy, naruszył w sposób istotny art. 40 ust. 9 ustawy.

Jednocześnie, na marginesie, organ nadzoru zwraca uwagę, że wątpliwości budzi, czy wszystkie cele zajęcia pasa drogowego, zamieszczone w § 4 ust. 3 załącznika do uchwały 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). Zatem nie sposób z delegacji zawartej w art. 40 ust. 8 i ust. 9 ustawy wyciągnąć wniosek o możliwości zakwalifikowania wszystkich tablic zawierających *informacje o jednostkach samorządu terytorialnego* jako reklamy i ustalenie opłaty za zajęcie pasa drogowego przez te tablice.*

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 82 ustawy o samorządzie wojewódzkim stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 82a ust. 1 ustawy o samorządzie wojewódzkim, 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