



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.197.2020

Katowice, dnia 5 marca 2020 r.

Rada Miasta Zabrze

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/301/20 Rady Miasta Zabrze z dnia 27 stycznia 2020 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr VIII/74/11 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie: wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, dla których zarządcą jest Prezydent Miasta Zabrze, w całości, jako niezgodnej z art. 40 ust. 8 w związku z ust. 2 i 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. 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”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 27 stycznia 2020 r. Rada Miasta Zabrze dokonała zmiany Uchwały Nr VIII/74/11 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie: wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, dla których zarządcą jest Prezydent Miasta Zabrze.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 lutego 2020 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Miasta wskazała m.in. przepisy art. 40 ust. 8 ustawy.

Organ nadzoru po dokonaniu analizy treści uchwały stwierdza, że została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

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 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.

Należy również podnieść, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Należy wskazać, iż Rada Miejska na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy powinna uregulować stawki opłat, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1- 4 ustawy w stosunku do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej; tj. stawkę opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy w stosunku do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, stawkę opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy w stosunku do urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej oraz stawkę opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy w stosunku do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej.

Tymczasem, Rada Miasta Zabrze dokonała zmiany Uchwały Nr VIII/74/11 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 11 kwietnia 2011r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, dla których zarządcą jest Prezydent Miasta Zabrze i nadała nowe brzmienie § 1 ust. 2 uchwały pierwotnej oraz dodała nowy ust. 3 do § 1 uchwały. Regulacja zawarta w § 1 ust. 2 uchwały pierwotnej dotyczy opłat, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy, a zatem opłat za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Z kolei dodany do uchwały pierwotnej § 1 ust. 3 odnosi się do opłat, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy, a zatem opłat za prowadzenie robót w pasie drogowym i opłat za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.

W powołanych przepisach uchwały zmieniającej Rada określiła stawki opłat w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż Rada Miasta Zabrze dokonując nowelizacji wskazanej uchwały, nie zmieniła § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały pierwotnej, co oznacza, że uchwała ta nie uwzględnia zmian wprowadzonych z dniem 25 października 2019 r. w ustawie o drogach publicznych przepisem art. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1815) w zakresie wysokości stawek opłat za umieszczenie w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami

ruchu drogowego, w odniesieniu do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej. Oznacza to, że nadal w tym zakresie obowiązują ustalone przez Radę Miasta w 2011 r. zawyżone stawki opłat w odniesieniu do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej. Z obowiązującej uchwały Nr VIII/74/11 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 11 kwietnia 2011r. wynika, iż w zakresie umieszczenia w pasie drogowym obiektu budowlanego, niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego z wyjątkiem reklam, za każdy dzień zajęcia 1m² powierzchni pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy obiektu w stosunku do obiektu handlowego, usługowego w zależności od kategorii drogi (tu: droga gminna, drogi powiatowe, drogi wojewódzkie, drogi krajowe) stawki te wynoszą odpowiednio: 0,90 zł, 1,10 zł, 1,10 zł, 1,10 zł. Tymczasem, stawka ta w odniesieniu do obiektu infrastruktury telekomunikacyjnej, zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami nie może przekroczyć 0,20 zł. Z art. 40 ust. 8 ustawy w nowym brzmieniu wynika, że dla opłat, o których mowa w art. 40 ust. 4 i 6 ustawy w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej stawka ta, nie może przekroczyć 0,20 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego.

Ponadto należy zaznaczyć, iż Rada nadając nowe brzmienie § 1 ust. 2 uchwały pierwotnej ustaliła stawki opłat rocznych za 1m² powierzchni pasa drogowego, zajętego przez rzut poziomy urządzeń infrastruktury technicznej, niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, umieszczonych w pasie drogowym dróg publicznych w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Tymczasem, Rada powinna określić wysokość wskazanej opłaty wyłącznie w stosunku do urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Niedopuszczalne jest objęcie zakresem przedmiotowej regulacji także obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej. Przepis ten jest zatem sprzeczny z prawem w zakresie wyrazu "**obiektów**". Za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej pobierana jest bowiem opłata dzienna.

Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, że niektóre zapisy uchwały pierwotnej, które pozostały utrzymane w niezmienionym kształcie, są sprzeczne z prawem.

W § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały pierwotnej Rada Miasta Zabrze ustaliła stawki opłat za umieszczenie w pasie drogowym reklamy wskazując, iż stawki te za każdy dzień umieszczenia 1m² powierzchni ekspozycyjnej nośnika reklamy wynoszą 1,30 dla dróg gminnych i 2,00 zł dla dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych. Z kolei w § 1 ust. 1 pkt 4 uchwały wskazano odrębną, zwiększoną o 100%, stawkę opłat dla reklam w postaci przenośnych stojaków reklamowych. Regulacja różnicująca powyższą stawkę opłat jest sprzeczna 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. Rada Miasta nie posiada kompetencji do zróżnicowania przedmiotowych stawek, w zależności od sposobu umieszczania reklamy (przenośne, bądź nie). Przepis art. 40 ust. 9 ustawy nie zawiera upoważnienia dla rady 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 Miasta, różnicując wysokość przedmiotowych stawek ze względu na kryteria związane ze sposobem umieszczania reklamy, naruszyła w sposób istotny art. 40 ust. 9 ustawy. Przepis ten stanowi, że 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, z tym że 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 (art. 40 ust. 8).

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 (art. 40 ust. 9).

W art. 40 ust. 9 wymieniono przesłanki, które Rada uwzględnia, jeśli ustala stawki opłat za zajęcie pasa drogowego. Enumeratywne ich wyliczenie oznacza, że Rada ustalając różne stawki opłat, nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników niż te, które zostały wymienione w tym przepisie. I tak, żadna z przesłanek wymienionych w ustawie nie obejmuje czynnika – sposobu umieszczenia reklamy.

Na marginesie należy również zaznaczyć, iż w § 1 ust. 1 uchwały pierwotnej, Rada określiła dobowe stawki opłat za zajęcie 1m² powierzchni pasa drogowego w celu prowadzenia robót, a także za zajęcie na prawach wyłączności w celu parkowania lub w innych celach niż wyszczególniono w niniejszej uchwale. Tymczasem, stawki te, zgodnie z art. 40 ust. 8 ustawy, powinny odnosić się do jednego dnia zajęcia pasa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego