



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.89.2020

Katowice, dnia 12 lutego 2020 r.

### Rada Gminy Bobrowniki

#### 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 XVII/169/19 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych, w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8, ust. 9 pkt 1 – 5 oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. 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 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 19 grudnia 2019 r. Rada Gminy Bobrowniki przyjęła uchwałę Nr XVII/169/19 w sprawie ustalenia wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 8 i 9 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 stycznia 2020 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 m<sup>2</sup> 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 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.

W ocenie organu nadzoru, regulacja przedmiotowej uchwały zawarta w § 1 - tabeli jest sprzeczna z art. 40 ust. 8, ust. 9 pkt 1 – 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy bowiem uregulowała wysokość stawek jednostkowych za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i odnową dróg w zależności od tego czy działania są podejmowane przez gminę i jej jednostki organizacyjne czy też przez pozostałe podmioty. Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do zróżnicowania wysokości stawek opłat za zajęcia pasa drogowego ze względu na podmiot dokonujący danego 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, do których nie należy kryterium podmiotowe (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 Gminy Bobrowniki nie wypełniła prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 8 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa. Jednocześnie wskazania wymaga, iż z uwagi na konstrukcję przedmiotowej uchwały nie jest możliwe wyeliminowanie jedynie poszczególnych regulacji uchwały, w konsekwencji zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

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 Radę Gminy 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.

W ocenie organu nadzoru, uchwała nie wypełnia delegacji określonej w art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy, a mianowicie nie określa stawek opłat w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej za umieszczanie w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam oraz za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 ust. 2 art. 40 ustawy.

Z treści tabeli zawartej w § 1 uchwały można wywieść jedynie, jakie są stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia obiektów budowlanych nie związanych z potrzebami zarządzania drogami lub ruchu drogowego i umieszczanie w pasie drogowym reklam oraz stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w poz. 1 do 5, brak jest jednakże, w odniesieniu do powyższych celów, określenia stawek opłat dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

Nawet gdyby przyjąć, że wolą Rady było by powyższe regulacje dotyczyły także obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, bez ich dodatkowego wyszczególniania to powyższe nie znajdzie zastosowania do stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 ust. 2 art. 40 ustawy, gdyż stawka opłaty przewidziana w uchwale wynosi 0,40 zł, zaś maksymalna stawka opłaty w stosunku do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej przewidziana przepisem art. 40 ust. 8 ustawy wynosi 0,20 zł

A zatem, powyższą regulację przedmiotowej uchwały należy uznać za niewystarczającą w zakresie wypełnienia delegacji ustawowej z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy.

Dodatkowo, zastrzeżenia organu nadzoru budzi fakt, iż w § 1 uchwały w tabeli lp 7 Rada Gminy zawarła regulację dot. *zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w poz. 1 do 5*, tj. nie uwzględniono w tym przepisie poz 6. tabeli dot. reklam, a zgodnie z delegacją ustawową rada gminy określa stawki opłat za zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 ust.2 art. 40 ustawy, w tym także w innym celu niż umieszczenie reklam.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, iż w ramach delegacji ustawowej zawartej w art. 40 ust. 8 ustawy w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy Rada gminy określa stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, które mają dotyczyć umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Tymczasem, regulacja § 1 tabeli kolumna 2 lp. 4 dotyczy nie tylko urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej ale także obiektów, co zdaniem organu nadzoru, należy uznać za sprzeczne z prawem.

Na marginesie, organ nadzoru wskazuje, iż Rada Gminy Bobrowniki w § 1 uchwały postanowiła: *Ustalić stawki jednostkowe za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i odnową dróg*. Tymczasem uchwała powinna dotyczyć stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane m.in. z ochroną dróg, a nie jak w wskazano w przedmiotowej uchwale odnową dróg.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVII/169/19 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną 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