



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.646.2021

Łódź, 7 września 2021 r.

Rada Powiatu w Brzezinach

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920, z 2021 r. poz. 1038)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/200/21 Rady Powiatu w Brzezinach z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dla których zarządcą jest Zarząd Powiatu w Brzezinach.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lipca 2021 r. Rada Powiatu w Brzezinach podjęła uchwałę Nr XXXIX/200/21 w sprawie opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dla których zarządcą jest Zarząd Powiatu w Brzezinach. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 9 sierpnia 2021 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Powiatu w Brzezinach zawiadomienia z dnia 24 sierpnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.646.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. Pismem z dnia 31 sierpnia 2021 r. znak: OK.0004.24.2021 Przewodniczący Rady poinformował, że większość zastrzeżeń organu nadzoru zostało uznanych przez Radę za zasadne i w związku z tym przygotowany zostanie nowy projekt uchwały, celem przedłożenia go Radzie Powiatu pod głosowanie na najbliższej sesji. W pozostałym zakresie uwag, Przewodniczący Rady złożył stosowne wyjaśnienie, które organ nadzoru przyjął.

Mimo powyższego organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XXXIX/200/21 Rady Powiatu w Brzezinach stanowił art. 12 pkt 7 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą. Zgodnie z treścią tego przepisu, 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. Przepis art. 40 ust. 9 ustawy stanowi natomiast, że 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.

W ocenie organu nadzoru wskazany wyżej przepis zawiera zamknięty katalog kryteriów, według których możliwe jest zróżnicowanie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Niedopuszczalne jest zatem uzależnienie w uchwale rady powiatu stawek opłat od innych, pozaustawowych czynników.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że Rada Powiatu w Brzezinach przyjmując zapisy § 3 pkt 1 lit. a i b, pkt 2 lit. a i b oraz § 4 pkt 1 lit. a i b uchwały przekroczyła granice upoważnienia ustawowego. W § 3 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 2 lit. a i b uchwały, ustalając stawki opłat rocznych za 1 m² powierzchni pasa drogowego drogi powiatowej zajętej przez rzut poziomy urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, Rada dokonała rozróżnienia stawek opłat w zależności od zlokalizowania zajętej drogi poza obszarem zabudowanym lub w obszarze zabudowanym. Również w § 4 pkt 1 lit. a i b uchwały, Rada ustaliła różne stawki opłat za każdy dzień zajęcia 1 m² powierzchni pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy obiektu handlowego lub usługowego w zależności od tego, czy obiekt znajduje się poza terenem zabudowanym, czy

w terenie zabudowanym. Rada zastosowała zatem nieznaną ustawie kryterium charakteru obszaru, co jest niezgodne z treścią art. 40 ust. 9 ustawy. Przepis ten wprowadził możliwość zróżnicowania wysokości stawek, jednak wyłącznie przy zastosowaniu kryteriów w nim zawartych. Tymczasem żadne z kryteriów wskazanych w tym przepisie nie upoważnia do ustalenia różnych opłat za zajęcie pasa drogowego w zależności od zajęcia pasa drogowego na terenie zabudowanym i niezabudowanym. Jak podkreślił WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 465/04 „(...) Przepis art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych wymienia zatem 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.” (podobnie w wyrokach NSA z dnia 7 sierpnia 2008 r., sygn. akt II GSK 151/08; WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 1824/07; WSA we Wrocławiu z dnia 29 marca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 88/05). W wyrokach z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt II GSK 1829/13 i II GSK 593/14 Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym opłaty za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń technicznych o podobnym charakterze nie powinny być różne, ponieważ poza podobieństwem konstrukcyjnym (rodzajowym) pełnią one identyczne cele, a mianowicie służą zaspokajaniu potrzeb publicznych. W ocenie organu nadzoru zróżnicowanie w przedmiotowej uchwale stawek opłat ze względu na położenie zajętej drogi na terenie zabudowanym lub niezabudowanym, stanowi istotne naruszenie prawa, co potwierdzają np. wyroki WSA w Łodzi z dnia 28 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 953/20; z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 81/21.

Granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy, przekraczają zapisy § 4 pkt 3 lit. a, b i c uchwały. W przepisach tych Rada określiła stawkę opłaty za zajęcie pasa drogowego za każdy dzień zajęcia 1 m² powierzchni przez reklamę, ustalając stawkę 2 zł od powierzchni reklamy nieprzekraczającej 1 m², umieszczonej nad lub na obiekcie, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, zawierającej wyłącznie informacje o prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej; następnie stawkę 8 zł od reklamy zawierającej informacje o gminie, powiecie lub województwie, w szczególności w postaci planów, map, tablic lub plansz; oraz stawkę 8 zł od reklamy innej niż wymienione powyżej. Omawiana regulacja przekracza delegację ustawową. Z brzmienia art. 40 ust. 9 ustawy wynika, że przy ustalaniu stawek opłat za zajęcie pasa drogowego uwzględnia się kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty; rodzaj elementu zajętego pasa drogowego; procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni; rodzaj zajęcia pasa drogowego; rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym. Rada Powiatu w Brzezinach dokonała w § 4

pkt 3 lit. a, b i c uchwały rozróżnienia wysokości stawek opłat za każdy dzień zajęcia pasa drogowego w oparciu o nieznane ustawie kryterium tj. rodzaj reklamy. Ustalenie odrębnej stawki opłaty w zależności od treści reklamy stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ wykracza poza zakres upoważnienia określonego w art. 40 ust. 9 ustawy. Przepis ten odwołuje się jedynie do rodzaju urządzenia lub rodzaju zajęcia. Z jego treści nie wynika zatem możliwość różnicowania wysokości stawek opłat za reklamę przy zastosowaniu kryterium podmiotowego (w zależności od tego, kto ją umieszcza np. organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy), czy przedmiotowego, odnoszącego się do jej treści (np. informacja o działalności gospodarczej). Zauważyć trzeba również, że przyjęte przez Radę kryteria naliczania opłat za reklamy naruszają konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 465/04 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2008 r., sygn. akt VI SA/WA 1824/07). WSA w Łodzi w wyroku z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 76/21 podkreślił, że możliwość różnicowania stawek opłat na podstawie art. 40 ust. 8 i 9 ustawy nie jest w orzecznictwie kwestionowana, jednakże musi to być wyłącznie kryterium rodzaju urządzenia, które nie zawiera dodatkowych elementów dyskryminujących, czy naruszających zasadę równości uczestników obrotu gospodarczego. W ocenie organu nadzoru zastosowanie przez Radę Powiatu kryterium nieznanego ustawie stanowi istotne naruszenie prawa, co potwierdza np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Łg 908/20.

Reasumując, zapisy § 3 pkt 1 lit. a i b, pkt 2 lit. a i b oraz § 4 pkt 1 lit. a i b, pkt 3 lit. a, b i c uchwały Nr XXXIX/200/21 Rady Powiatu w Brzezinach z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dla których zarządcą jest Zarząd Powiatu w Brzezinach, w istotny sposób naruszają prawo tj.: art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych. Mając na uwadze, że stwierdzenie nieważności uchwały tylko w zakresie omówionych § 3 pkt 1 lit. a i b, pkt 2 lit. a i b oraz § 4 pkt 1 lit. a i b, pkt 3 lit. a, b i c skutkowałoby pozostaniem w obiegu prawnym uchwały niepełnej, regulującej jedynie część materii przekazanej radzie powiatu do uregulowania przez art. 40 ust. 8 ustawy, zasadnym jest stwierdzenie nieważności omawianej uchwały w całości.

Stosownie do treści art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Zarząd Powiatu w Brzezinach