

**UCHWAŁA NR XXIV/191/2020
RADY GMINY MIEDŹNA**

z dnia 10 września 2020 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargi Wojewody Śląskiego w Katowicach wraz z odpowiedzią na skargę

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2020.713 t. j. ze zm.) oraz art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2019.2325 t. j. ze zm.)

Rada Gminy Miedźna uchwała

§ 1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę Wojewody Śląskiego z dnia 25 sierpnia 2020 r. wniesioną na uchwałę Rady Gminy Miedźna nr XVII/135/2020 z dnia 24 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego publicznych dróg gminnych (Dz.U. Woj. Sl. z 2020 r. poz. 918), wraz z odpowiedzią na skargę.

§ 2. Treść odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1, zawiera załącznik nr 1 do niniejszej uchwały

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Miedźna.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy
Miedźna

Andrzej Kempny

Załącznik do uchwały Nr XXIV/191/2020
Rady Gminy Miedźna
z dnia 10 września 2020 r.

**ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ
UZASADNIENIE**

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach
ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2
44 - 100 Gliwice
za pośrednictwem:
Rady Gminy Miedźna
ul. Wiejska 131
43 - 227 Miedźna

Strona skarżąca:

Wojewoda Śląski

ul. Jagiellońska 25
40-032 Katowice

Organ, którego działanie jest przedmiotem skargi:

Rada Gminy Miedźna

ul. Wiejska 131
43 - 227 Miedźna

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Działając w imieniu Rady Gminy Miedźna, na podstawie art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2019.2325 t.j. ze zm.), przekazuję skargę Wojewody Śląskiego z dnia 25 sierpnia 2020 r. Nr NPII.4131.2.103.2020 (data wpływu 26 sierpnia br.), na uchwałę Rady Gminy Miedźna nr XVII/135/2020 z dnia 24 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego publicznych dróg gminnych (DZ.U. Woj. Śl. z 2020 r., poz. 918 – dalej jako: uchwała) i wnoszę o:

- 1) oddalenie skargi w całości;
- 2) obciążanie strony skarżącej kosztami postępowania według norm przypisanych.

UZASADNIENIE

Rada Gminy w Miedźnej w dniu 24 stycznia 2020 r. podjęła uchwałę Rady Gminy Miedźna nr XVII/135/2020 z dnia 24 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego publicznych dróg gminnych. Wojewoda Śląski, jako organ nadzoru nad działalnością uchwałodawczą organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, w trybie określonym w art. 90 i art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2020.713 t.j., dalej jako: ustawa o samorządzie gminnym) nie dostrzegł uchybień, nie stwierdził nieważności uchwały w całości lub w części, a to wobec tego nie zostało wydane przez ten organ stosowne rozstrzygnięcie nadzorcze. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji.

Dnia 26 sierpnia 2020 r. do Urzędu Gminy w Miedźnej wpłynęła skarga Wojewody Śląskiego na ww. uchwałę. W treści wniesionej skargi Wojewoda zarzucił naruszenie przepisów z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 4, 6 oraz ust. 2 pkt 1, 3 i 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U.2020.470 t.j. – dalej

jako: ustawa) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483 ze zm., dalej jako: Konstytucja)

Organ, którego działanie jest przedmiotem skargi nie podziela stanowiska zaprezentowanego przez skarżącego. Skarga w ocenie organu, którego działanie jest przedmiotem skargi jest chybiona, a zaskarżona uchwała nie narusza przepisów prawa materialnego, tj. art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 4, 6 oraz ust. 2 pkt 1, 3 i 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji, z uwagi na okoliczności wskazane poniżej.

W pierwszej kolejności, organ, którego działanie jest przedmiotem skargi wskazuje, iż stosownie do treści art. 40 ust. 1 ustawy zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg co do zasady wymaga uzyskania zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej. W myśl ust. 2 tej regulacji zezwolenie to dotyczy:

- 1) prowadzenia robót w pasie drogowym (pkt 1),
- 2) umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (pkt 2),
- 3) umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam (pkt 3),
- 4) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione powyżej (pkt 4).

Jak stanowi art. 40 ust. 3 cyt. ustawy za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę.

Zgodnie z ust. 4 art. 40 ustawy opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 1 i 4, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego i liczby dni zajmowania pasa drogowego, przy czym zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień.

Natomiast 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 (art. 40 ust. 6 ustawy).

Kompetencję do ustalenia stawek tych opłat prawodawca przyznał organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego w art. 40 ust. 8 ustawy, wyznaczając jednocześnie górne granice wysokości stawek tych opłat. Zgodnie z powołanym 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 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.

Po myśli 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.

Jak stanowi art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Skarżący m.in. podniósł, że zaskarżona uchwała nie zawiera prawidłowej regulacji w zakresie określenia stawek opłat:

- za umieszczenie w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam, a także
- za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1–3

Nie sposób zgodzić się, aby postanowienia zaskarżonej uchwały w przedmiocie ustalenia opłaty za urządzenia i obiekty infrastruktury telekomunikacyjnej mogły rodzić wątpliwości przy jej stosowaniu. Skarżący wskazując na odmienność urządzenia od obiektu infrastruktury telekomunikacyjnej nie zdefiniował

tych pojęć i nie wskazał też w jaki sposób je rozumie. W konsekwencji nie sposób odnieść do tychże zarzutów. Organ, którego działanie jest przedmiotem skargi wskazuje w tym miejscu, że zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 16 lipca 2004 roku Prawo telekomunikacyjne (Dz.U.2019.2460 t.j. ze zm., dalej jako: Prawo telekomunikacyjne) przez infrastrukturę telekomunikacyjną należy rozumieć urządzenia telekomunikacyjne, oprócz telekomunikacyjnych urządzeń końcowych, oraz w szczególności linie, kanalizacje kablowe, słupy, wieże, maszty, kable, przewody oraz osprzęt, wykorzystywane do zapewnienia telekomunikacji. Z kolei zgodnie z art. 2 pkt 46 Prawa telekomunikacyjnego przez urządzenie telekomunikacyjne należy rozumieć urządzenie elektryczne lub elektroniczne przeznaczone do zapewniania telekomunikacji. Tak więc wszystkie urządzenia (poza telekomunikacyjnymi urządzeniami końcowymi) stanowią integralną część infrastruktury telekomunikacyjnej. Częścią tej infrastruktury są także obiekty jak linie, kanalizacje kablowe, słupy, wieże, maszty, kable, przewody oraz osprzęt, wykorzystywane do zapewnienia telekomunikacji. Taka konstatacja jest oczywista, biorąc pod uwagę intencję ustawodawcy celowo pomijając definicję obiektów. Analiza zapisów, które pominął skarżący, uprawnia do przyjęcia stanowiska, zgodnie z którym struktury językowe użyte do redakcji ww. przepisów, ich powiązanie funkcjonalno-znaczeniowe oraz przyjęta interpretacja zastosowanych wyrażen, w żaden sposób nie wskazują na prawidłowość konkluzji skarżącego. Jedną z naczelnych dyrektyw wykładni gramatycznej nakazuje interpretację normy prawnej w taki sposób, aby żadne fragmenty nie okazały się zbędne, zaś przepis winien być traktowany jako pewna całość. Doniosłe znaczenie ma również zasada wskazująca, że gdzie rozróżnień nie wprowadza sam prawodawca, brak jest podstaw do ich wprowadzania przez interpretatora, tutaj skarżącego. Gdyby ustawodawca zamierzał analizowaną kwestię rozstrzygnąć odmiennie, dałby temu wyraz poprzez właściwą redakcję art. 2 pkt 8 ustawy Prawo telekomunikacyjne bądź też odesłanie w do słowniczka pojęć w art. 2 Prawa telekomunikacyjnego. Innymi słowy, w myśl paremii *clara non sunt interpretanda* (co jest jasne, nie wymaga interpretacji) zastosowanie wykładni skarżącego w zakresie zastosowania art. 40 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 2 pkt 8 Prawo telekomunikacyjne należy uznać za chybione i przekraczające granice swobody interpretacji. Mając powyższe na uwadze ustawodawca przewidział, że infrastruktura telekomunikacyjna winna stanowić techniczną i użytkową całość.

W ustawie w art. 40 ust. 8 w odniesieniu do ustalenia opłat za obiekty i urządzenia infrastruktury telekomunikacyjnej użyto spójnika „i”, tzn. jednej z nieodmiennych części mowy, używanej do łączenia wyrazów lub zdań. W logicznym odniesieniu spójnik „i” odnosi się do koniunkcji, cechującą się przemiennością i łącznością. Innymi słowy zdania wchodzące w skład koniunkcji są ze sobą nierozzerwalnie związane i jedno nie może zajść bez drugiego. Dlatego postanowienia uchwały w tym zakresie nie stoją w sprzeczności z intencją ustawodawcy. Ustawodawca w art. 40 ust. 8 ustawy przewidział niższe stawki maksymalne w sytuacji, gdy zajęcie pasa drogowego związane jest z obiektami i urządzeniami infrastruktury telekomunikacyjnej - odpowiednio 0,20 zł zamiast 10 zł i 20 zł zamiast 200 zł (osobno za zajęcie pasa drogowego – § 5 ust. 1 uchwały - oraz za umieszczenie w pasie drogowym – § 5 ust. 2 uchwały). Przy czym według organu, którego działanie jest przedmiotem skargi, nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy postanowienia § 1 pkt 3 i § 4 uchwały, gdyż nie mają one dla sprawy zastosowania. Tutaj należy mieć na uwadze, że żaden przepis prawa nie jest oderwaną jednostką, lecz występuje w pewnym kontekście systemowym – jest częścią określonego aktu normatywnego, który z kolei jest częścią określonej gałęzi prawa przynależącej do systemu prawa polskiego. Wykładając więc dany przepis prawa, należy brać pod uwagę jego relacje do innych przepisów danego aktu normatywnego (wykładnia systemowa wewnętrzna) oraz do przepisów zawartych w innych ustawach (wykładnia systemowa zewnętrzna). Przekładając powyższe na niniejszą sprawę, ustawodawca wskazał na konieczność przyjęcia stawek preferencyjnych w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej stanowiących całość techniczną i użytkową, co znalazło odzwierciedlenie w treści § 5 zaskarżonej uchwały. Drugi zarzut skarżącego, jakoby organ, którego działanie jest przedmiotem skargi pominął regulacje dotyczącą określenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności, nie znajduje oparcia w treści zaskarżonej uchwały, gdyż w § 4 ustalono opłaty za zajęcie pasa drogowego dla obiektów handlowych i usługowych, które są tożsame z zapisem ustawowym traktującym o zajęciu pasa drogowego na wyłączność. Zajęcie pasa drogowego pod obiekt handlowy i usługowy na wyłączność stanowi zatem wypełnienie obowiązku ustawowego, co stanowi pełną realizację kompetencji organu, którego działanie jest przedmiotem skargi.

W odpowiedzi na zarzut skarżącego, co do sposobu obliczenia opłaty za reklamę, to organ, którego działanie jest przedmiotem skargi, w pierwszej kolejności wskazuje, że definicja reklamy zawarta jest w art. 4 pkt 23 ustawy, zgodnie z którym reklama to nośnik informacji wizualnej w jakiegokolwiek materialnej formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, umieszczony w polu widzenia użytkowników

drogi, niebędący znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach lub znakiem informującym o obiektach użyteczności publicznej ustawionym przez gminę.

Należy zgodzić się ze skarżącym, że z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy, przepisu do którego ustawodawca odesłał wprost w ust. 6 tego samego artykułu wynikają dwa cele, których realizacja wymaga uprzedniego uzyskania zezwolenia:

- 1) zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim obiektów budowanych;
- 2) zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim reklam.

Oba cele zostały odmiennie potraktowane w ust. 6 z punktu widzenia sposobu ustalania wysokości opłaty pobieranej za zajęcie pasa drogowego (ust. 3). W przypadku obiektu budowlanego jednym z czynników końcowego iloczynu jest liczba metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy tego obiektu. Natomiast w odniesieniu do reklamy czynnikiem tym jest powierzchnia reklamy (a nie jak w przypadku obiektu budowlanego powierzchnia pasa drogowego zajęta przez rzut poziomy reklamy).

Jakkolwiek z zaskarżonej uchwały nie wynika jednoznacznie, że opłata 2,00 zł naliczana będzie od powierzchni reklamy, to mając na uwadze treść ww. przepisów oraz naczelną zasadę, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie, to obowiązek taki wynika wprost z ustawy. Ujęcie tabelaryczne może błędnie sugerować inne rozwiązanie niż wskazane przez ustawodawcę, aczkolwiek nie sposób przyjąć za skarżącym, mając na uwadze jednoznaczne i precyzyjne określenie użyte w akcie wyższego rzędu, oraz powołany w § 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały zakres, do którego odnosi się § 4, że przyjęty w zaskarżonej uchwale zapis może być poczytywany jako modyfikacja przepisów ustawowych.

Nawet gdyby przyjąć, że analizowane zastrzeżenia stanowią uchybienie, to są to uchybienia nieistotne. Regulacja art. 91 ust.4 ustawy o samorządzie gminnym, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały rozstrzygnięciem nadzorczym. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieściśłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Z tych względów sąd rozpoznając skargę na akt nadzoru stwierdzający nieważność uchwały rady gminy, zobowiązany jest zbadać zwłaszcza treść samej uchwały, rozstrzygając między innymi to, czy stwierdzenie nieważności zostało podjęte zgodnie z przepisem ustanawiającym kryteria tego stwierdzenia (tak m.in. wyrok WSA z dnia 14 października 2015 r.; sygn. I SA/G1 949/15). Z kolei w wyroku WSA z Poznaniu z dnia 23 października 2019 r. (sygn. IV SA/Po 740/19) stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. Rozważając treść przepisów art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g., należy uznać, iż ustawodawca wskazał, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powoływana regulacja ustrojowa nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 u.s.g. W wyroku NSA z dnia 17 lutego 2016 r. (sygn. II FSK 3595/13) stwierdzono, że „do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”. Natomiast zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa także zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa także zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego.

Organ, którego działanie jest przedmiotem skargi, mając na uwadze analizowane przepisy prawa, powyższe rozważania oraz zarzuty formułowane przez skarżącego, stoi na stanowisku, że rzekome naruszenia nie mają charakteru istotności i nie stanowią dostatecznej podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały

w całości. Ponadto zaskarżona uchwała została wydana na podstawie ustawy, w granicach upoważnienia ustawodawcy. Nie może ująć uwadze, że zaskarżona chwała została podjęta przez radę gminy zgodnie ze stosowną kompetencją, z podaniem podstawy prawnej, zgodnie z art. 7 i 94 Konstytucji, m.in. w oparciu o art. 40 ust. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 i 9 ustawy, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym i statutem gminy. Dlatego też nie sposób przyjąć, że w/w naruszenia miały charakter istotny. Pośrednio wskazuje to sam skarżący, który w ramach kontroli w trybie art. 90 i art. 91 ustawy o samorządzie gminnym nie stwierdził istotnych uchybień, a tylko takie mogłyby stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Uwzględniając powyższe, wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

1. skarga wraz z załącznikami x 1
2. odpis odpowiedzi na skargę x 2

Otrzymują:

1. adresat x 1
2. a/a x 2