



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 25 kwietnia 2023 r.

Poz. 2924



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.128.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIII/274/2023 Rady Miejskiej w Rejowcu z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego dróg gminnych na terenie gminy Rejowiec.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/274/2023 Rady Miejskiej w Rejowcu z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego dróg gminnych na terenie gminy Rejowiec.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIII/274/2023 Rady Miejskiej w Rejowcu została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 marca 2023 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołany został m.in. art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645).

Zgodnie z przepisami ustawy o drogach publicznych – w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały Nr XLIII/274/2023 – 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 (art. 40 ust. 1).

Zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, dotyczy:

- 1) prowadzenia robót w pasie drogowym;
- 2) umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych;
- 3) umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam;
- 4) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 (art. 40 ust. 2).

Za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę (art. 40 ust. 3).

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 (art. 40 ust. 4).

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 liniowego urządzenia obcego i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym, przy czym za umieszczenie liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim (art. 40 ust. 5).

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 urządzenia obcego innego niż wymienione w ust. 2 pkt 2", albo powierzchni reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego (art. 40 ust. 6).

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 (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) zajętą część drogi;
- 3) procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni;
- 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego;
- 5) rodzaj urządzenia obcego umieszczonego w pasie drogowym (art. 40 ust. 9).

Zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m² lub powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy liniowego urządzenia obcego lub innego urządzenia obcego mniejszej niż 1 m² jest traktowane jak zajęcie 1 m² pasa drogowego (art. 40 ust. 10).

Aktualne brzmienie art. 40 ust. 2, ust. 5 ust. 6, ust. 9 i ust. 10 ustawy o drogach publicznych wynika ze zmian wprowadzonych z dniem 21 września 2022 r. mocą art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022r. poz. 1768), dalej: ustawa zmieniająca.

Zatem w obecnym stanie prawnym, na podstawie art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2, ust. 4, ust. 5 i ust. 6 ustawy o drogach publicznych Rada jest upoważniona do ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu:

- 1) prowadzenia robót w pasie drogowym;
- 2) umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych;
- 3) umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam;

4) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.

Jednocześnie, ustawodawca postanowił w art. 29 ustawy zmieniającej, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego dostosują, do dnia 20 września 2026 r., uchwały, o których mowa w art. 40 ust. 8 ustawy zmienianej w art. 3, do zmian wynikających z art. 3 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (ust. 1). Uchwały, o których mowa w art. 40 ust. 8 ustawy zmienianej w art. 3 w brzmieniu dotychczasowym, zachowują moc i mogą być w tym czasie zmieniane (ust. 2).

Z przytoczonych regulacji wynika, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zobowiązane zostały do dostosowania uchwał do zmienionych przepisów ustawy o drogach publicznych do dnia 20 września 2026r.

W okresie przejściowym uchwały podjęte na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych - w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 września 2022 r. - zachowują moc. Zgodnie z wyraźnym brzmieniem przepisów przejściowych ustawodawca dopuścił także dokonywanie zmian w uchwałach podjętych na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów.

Podejmując uchwałę wykonującą upoważnienie udzielone w art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych organ stanowiący zobowiązany jest dostosować treść przyjmowanych regulacji do zakresu upoważnienia ustawowego w brzmieniu nadanym ww. ustawą zmieniającą, obowiązującym w dacie podejmowania uchwały.

Uchwała Nr XLIII/274/2023 podlega zatem ocenie zgodności z prawem obowiązującym w dacie jej podjęcia.

W § 1 uchwały Rada Miejska postanowiła ustalić stawki opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg dotyczące:

- 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) *zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.*

Analiza postanowień uchwały prowadzi do stwierdzenia, że uchwała nie realizuje wytycznych zawartych w delegacji ustawowej z art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych.

W konsekwencji należy uznać, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 29 ustawy o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw w zw. z art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska obowiązana była przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego obowiązującego w dacie podjęcia uchwały.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego stanowią one na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. W przypadku istotnej zmiany upoważnienia ustawowego oraz ustanowienia przez ustawodawcę przepisów przejściowych wyraźnie dopuszczających jedynie możliwość dokonywania zmian w czasowo zachowanych w mocy uchwałach podjętych na podstawie dotychczasowego brzmienia ustawy – za sprzeczne z prawem należy uznać stanowienie aktu wykonawczego realizującego wytyczne zawarte w ustawie w poprzednio obowiązującym brzmieniu.

Podjęcie uchwały na podstawie delegacji prawodawczej w brzmieniu już nieobowiązującym nie jest stanowieniem aktu w granicach upoważnienia. Tym samym działanie takie pozostaje w sprzeczności ze wskazanym przepisem konstytucyjnym.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest także istotnymi wadami prawnymi innego rodzaju.

Zgodnie z art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych stawki opłaty, o których mowa w art. 40 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 (podkreślenie moje).

Należy zatem podkreślić, że podejmując uchwałę w wykonaniu upoważnienia ustawowego przyznanego w art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych Rada Miejska winna uwzględnić wytyczne zawarte w tym upoważnieniu. Rada winna ustalić w uchwale stawki opłat w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, które nie mogą przekraczać maksymalnej wysokości wskazanej przez ustawodawcę.

Jak akcentuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych „Z treści przytoczonego przepisu wynika, że w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej ustawodawca w sposób szczególny uregulował zasady ustalania opłat przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. W zależności od celu zajęcia pasa drogowego - w związku z obiektami i urządzeniami infrastruktury telekomunikacyjnej - ustawodawca zróżnicował stawki, wskazując ich maksymalną wysokość. (...) Zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wskazuje, że materia regulowana danym aktem prawa nie tylko nie może przekraczać zakresu upoważnienia, ale też musi realizować wszystkie obowiązki wynikające z tego upoważnienia. Uchybienie w tym zakresie w przypadku uchwał świadczy o pominięciu uchwałodawczym” (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 grudnia 2021r. sygn. III SA/Gl 948/21).

Skoro zatem art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych - przy wskazaniu stawki nieprzekraczającej 0,20 zł - odsyła do ust. 4 i 6 art. 40 to znaczy, że stawka ta dotyczy opłat - w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej - w związku z zezwoleniem na:

- a) prowadzenie robót w pasie drogowym (art. 40 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 40 ust. 4),
- b) zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 art. 40 ust. 2 (art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 40 ust. 4),
- c) umieszczanie w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam (art. 40 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 40 ust. 6).

Z kolei przewidziana art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych stawka nieprzekraczająca 20 zł wymaga ustalenia w drodze uchwały opłat w przypadku zezwoleń na zajęcie pasa – za umieszczanie w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych (art. 40 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 40 ust. 5).

W § 7 uchwały Rada Miejska postanowiła, iż *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*.

Mocą niniejszego przepisu przewidziano zatem wejście w życie uchwały bez uprzedniego, urzędowego jej ogłoszenia.

W ocenie organu nadzoru takie określenie terminu wejścia w życie uchwały stanowi istotne naruszenie art. 4 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Uchwała w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego dróg gminnych jest aktem prawa miejscowego zawierającym przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej jej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako prawa miejscowego. Jeśli dany akt zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt I OSK 988/10).

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu.

Jak podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 2 grudnia 2022 r., sygn. akt III SA/Gd 134/22 *„Nie może bowiem budzić najmniejszych wątpliwości, że uchwała rady gminy podjęta w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za zajęcie (1m²) pasa drogowego ma charakter aktu prawa miejscowego. Ten rodzaj aktów prawnych znajduje swe umocowanie w art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, który zalicza je w poczet źródeł powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie przyjmuje się pogląd, zgodnie z którym akty prawa miejscowego mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne, o powszechnej mocy obowiązującej, ograniczonej w zakresie terytorialnym do obszaru działania organu tworzącego dany akt, wydanych na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonych w ustawowo określony sposób (zob. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 732/09). Art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Tym samym Konstytucja RP w tym artykule upoważnia organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie do wydawania aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze działania tych organów odsyłając do ustaw w zakresie określenia zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego. Zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowane są zatem normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy do podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje też potwierdzenie w art. 40 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy”*(zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 września 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 363/22, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 września 2022 r., sygn. akt II SA/Ol 511/22, wyrok NSA z dnia 28 października 2021 r., sygn. akt II GSK 1457/21).

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym - powszechnie obowiązującym - bez ogłoszenia w ustawowo przewidzianym trybie.

Przepis art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2).

Zgodnie z treścią art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy.

Zatem określenie przez Radę Miejską jako terminu wejścia w życie uchwały dnia jej podjęcia, nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia i pozostaje w sprzeczności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

Warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest bowiem jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym brak takiego ogłoszenia powoduje, że dany akt nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych (por. wyrok NSA z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08).

Należy podkreślić, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność realizacji obowiązku promulgacyjnego.

Uchwała Rady Miejskiej w Rejowcu jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej i nie staje się prawem obowiązującym.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Rejowcu Nr XLIII/274/2023 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Rejowca
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Rejowcu