



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 czerwca 2023 r.

Poz. 4135



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.198.2023

z dnia 21 czerwca 2023 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIV/265/23 Rady Gminy Tucznia z dnia 16 maja 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, których zarządcą jest Wójt Gminy Tucznia, w części obejmującej § 1 pkt 3 i 4, § 2 ust. 1 w brzmieniu: „i 4”, § 3 ust. 2-3, § 4 oraz § 5 ust. 3-4 uchwały**

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, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLIV/265/23 Rady Gminy Tucznia z dnia 16 maja 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, których zarządcą jest Wójt Gminy Tucznia, w części obejmującej § 1 pkt 3 i 4, § 2 ust. 1 w brzmieniu: „i 4”, § 3 ust. 2-3, § 4 oraz § 5 ust. 3-4 uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XLIV/265/23 została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 maja 2023 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołane zostały przepisy m.in. art. 40 ust. 8 i ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645).

Zgodnie z art. 40 ust. 8 ww. ustawy, 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 art. 40 ust. 9 ustawa stanowi zaś, że przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 7 i 8, uwzględnia się:

- 1) kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty;
- 2) zajęłą część drogi;
- 3) procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni;
- 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego;

5) rodzaj urządzenia obcego umieszczonego w pasie drogowym.

W § 1 przedmiotowej uchwały postanowiono ustalić stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego dróg gminnych, dla których zarządcą jest Wójt Gminy Tucznna, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg dotyczące:

1. prowadzenia robót w pasie drogowym;
2. umieszczania w pasie drogowym linii 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.*

W myśl § 2 ust. 1 uchwały, za zajęcie 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego dróg gminnych w celu, o którym mowa w §1 pkt 1 i 4, ustala się następujące stawki opłat za każdy dzień zajęcia:

- 1) jezdni przy zajęciu do 20% szerokości – 2,00 zł;
- 2) jezdni przy zajęciu powyżej 20% do 50% szerokości – 4,00 zł;
- 3) jezdni przy zajęciu powyżej 50% do 100% szerokości – 6,00 zł;
- 4) poboczy, dróg dla pieszych i rowerów, placów, zatok autobusowych i postojowych – 2,00 zł;
- 5) pozostałych elementów pasa drogowego – 1,00 zł.

Jednocześnie w § 5 ust. 1 uchwały przyjęto, że w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 16 lipca 2004 roku Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1648, z późn. zm.) ustala się stawkę opłat za każdy dzień zajęcia 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego, o którym mowa w §1 pkt 1, bez względu na zajętą część pasa drogowego oraz lokalizację ustala się opłatę w wysokości - 0,20 zł.

Z powyższych regulacji wynika, że Rada Gminy Tucznna wprowadziła stawkę opłaty w wysokości 0,20 zł za zajęcie pasa drogowego przez obiekty i urządzenia infrastruktury telekomunikacyjnej w celu, o którym mowa w § 1 pkt 1 uchwały, tj. w celu prowadzenia robót w pasie drogowym.

Regulacje podjętej uchwały nie uwzględniają natomiast - w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej - maksymalnych stawek określonych w art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 3 i pkt 4 uchwały.

W § 4 ust. 1 uchwały ustalono stawkiienne opłaty za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 3 (tj. w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam) za 1 m<sup>2</sup> powierzchni:

- 1) pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy liniowego urządzenia obcego - 0,40 zł;
- 2) pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy innego urządzenia obcego - 0,30 zł;
- 3) reklamy - 1,00 zł.

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 2 ust. 1 - w zakresie, w jakim określają wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w § 1 pkt 1-3 uchwały, a także § 4 przedmiotowej uchwały zostały podjęte z rażącym naruszeniem art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej stawka opłaty, o której mowa w ust. 4 i 6, nie może przekroczyć 0,20 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego.

Sposób ustalania wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego w zależności od celu, na jaki następuje zajęcie pasa drogowego regulują postanowienia art. 40 ust. 4-6 ustawy o drogach publicznych.

W art. 40 ust. 4 ustawa stanowi, że opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 1 i 4 (tj. w celu prowadzenia robót w pasie drogowym oraz zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3), ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> 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.

Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2 (tj. w celu umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych), ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy liniowego urządzenia obcego i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> 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 (ust. 5).

Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 3 (tj. umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam), 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 m<sup>2</sup> pasa drogowego (ust. 6).

Z brzmienia przywołanych przepisów wynika, że ustawodawca przewidział dwa rodzaje stawek stosowanych przy ustalaniu opłaty za zajęcie pasa drogowego w zależności od celu, na jaki następuje zajęcie pasa drogowego: stawkę dzienną - przy realizacji celów określonych w art. 40 ust. pkt 1 i pkt 3- 4 oraz stawkę roczną - przy realizacji celu określonego w art. 40 ust. 2 pkt 2.

Jednocześnie ustawodawca określił wysokość maksymalnych stawek za zajęcie pasa drogowego w przypadku obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

W świetle powyższych przepisów ustawy, stawki opłat w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam, jak również w celu zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 - nie mogą przekroczyć 0,20 zł.

Rady gmin zostały zobowiązane do dostosowania wysokości stawek opłat określonych w uchwałach, podjętych na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych do ich wysokości ustalonych w aktualnie obowiązujących przepisach ustawy.

Rada gminy w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawodawcę. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Ustawodawca w art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych określił maksymalne stawki opłaty, o których mowa w art. 40 ust. 4-6, ograniczając tym samym swobodę rady gminy w tym zakresie. Należy zatem uznać, że podjęcie uchwały, która nie uwzględnia wyraźnych wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym w tym zakresie narusza prawo w stopniu istotnym.

W § 3 ust. 2 Rada postanowiła, że „roczne stawki opłat w wysokości określonej w ust. 1 obejmują pełny rok kalendarzowy umieszczenia liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym”.

*„Za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznych stawek opłat obliczana jest proporcjonalnie są liczby dni umieszczenia liniowych urządzeń obcych w pasie drogowy” (§ 3 ust. 3).*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia udzielonego Radzie Gminy.

Zgodnie z art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, 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 m<sup>2</sup> 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.

W przytoczonych wyżej regulacjach uchwały pojęcie „rok”, którym posłużył się ustawodawca w art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych Rada Gminy zastąpiła sformułowaniem „rok kalendarzowy”, dokonując tym samym zawężenia znaczenia pojęcia ustawowego. Użyte w ustawie pojęcie „rok” to nie tylko rok kalendarzowy (czyli okres od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku), ale także okres kolejnych 12 miesięcy liczonych od dowolnego momentu (por. wyroki WSA w Białymstoku z dnia 14 kwietnia 2016 r., sygn. II SA/Bk 129/16; WSA w Poznaniu z dnia 10 marca 2011 r. sygn. IV SA/Po 85/11).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 12 stycznia 2011 r. (sygn. akt II SA/Go 793/10) wywiódł natomiast, że: *„To ustawa określiła sposób ustalenia przedmiotowej opłaty jako iloczynu w/w składników. Przepisy u.d.p. dopuszczają, aby w drodze uchwały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustalił wyłącznie wysokość stawek opłat za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego (...) Natomiast w § 3 ust. 2 i 3 uchwały nie tylko że zajęła się problematyką, do której nie miała ustawowego upoważnienia, ale nadto zmieniła treść ustawowego uregulowania co do rozumienia terminu "rok" i "rok kalendarzowy"”.*

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r. (sygn. akt II OSK 1256/09) wskazał, że sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian z przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu narusza w stopniu istotnym powszechnie obowiązujący porządek prawny.

Powyższa argumentacja uzasadnia również wyeliminowanie z obrotu prawnego §5 ust. 3 i ust. 4 uchwały.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIV/265/23 we wskazanym zakresie 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) Wójt Gminy Tuczn
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Tuczn