



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 grudnia 2023 r.

Poz. 10870

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.610.2023.1

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 listopada 2023 r.

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

orzekam:

nieważność § 5 ust. 2 w zakresie zwrotów: „kalendarzowy” oraz „i naliczane są każdorazowo z początkiem kolejnego roku” uchwały nr XCI/1749/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 24 października 2023 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Poznania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 października 2023 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr XCI/1749/VIII/2023 w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Poznania, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 645) oraz art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 października 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.), zwaną „ustawą”, za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę. Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowił przepis art. 40 ust. 8 ustawy, w myśl którego: „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, stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 20 zł”.

Stawki opłat uchwalane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy dotyczą opłat za zajęcie pasa drogowego w celach określonych w art. 40 ust. 2 ustawy, tj.: „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”. Przy ustalaniu wymienionych stawek 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 ustawy).

Ponadto zgodnie z art. 40 ust. 5 ustawy, opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2 (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 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.

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru stwierdza, że § 5 ust. 2 ocenianej uchwały, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest sprzeczny z art. 40 ust. 5 ustawy. Mocą tego przepisu rada postanowiła, że „Roczne stawki opłat w wysokości określonej w ust. 1 obejmują pełny rok kalendarzowy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym albo na drogowym obiekcie inżynierskim i naliczane są każdorazowo z początkiem kolejnego roku”.

Tymczasem art. 40 ust. 5 ustawy nie odnosi się do „roku kalendarzowego” umieszczenia liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym, tylko do „roku”. Zatem wprowadzenie w § 5 ust. 2 uchwały „przymiotnika »kalendarzowy« jest dodaniem określenia nieprzewidzianego ustawą upoważniającą. Nieuprawnione jest użycie w uchwale rady gminy pojęcia »rok kalendarzowy«, gdyż modyfikuje treść ustawowego pojęcia »rok« jako okresu pobierania opłaty, określonego w art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych. Początek roku kalendarzowego zawsze przypada na 1 stycznia i nie musi się pokrywać z początkiem zajęcia pasa drogowego” – wyrok WSA w Olsztynie z 25 stycznia 2022 r., II SA/OI 999/21, CBOSA.

Takie też stanowisko wyrażały sądy administracyjne: w Poznaniu w wyroku z 19 czerwca 2018 r., III SA/Po 274/18; w Gdańsku w wyroku z 6 października 2022 r., III SA/Gd 380/22; w Rzeszowie z 9 września 2022 r., I SA/Rz 265/22; w Bydgoszczy z 5 maja 2022 r., II SA/Bd 1476/21 – CBOSA. Organ nadzoru chciałby w tym miejscu zwrócić uwagę, że w kontekście powyższego uchybienia, WSA w Poznaniu w ww. wyroku z 19 czerwca 2018 r., III SA/Po 274/18 dodatkowo wyjaśnił, że akty prawa miejscowego nie mogą przekraczać upoważnień ustawowych. Akt niższy rangą niż ustawa nie może bez upoważnienia ustawowego wprowadzać pojęć nieprecyzyjnych bądź dookreślających znaczenia określeń ustawowych.

Konsekwencją stwierdzenia nieważności wyrazu „kalendarzowy” zawartego w § 5 ust. 2 uchwały, jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego także zwrotu „i naliczane są każdorazowo z początkiem kolejnego roku”. Organ gminy, zgodnie z normą kompetencyjną zawartą w art. 40 ust. 8 ustawy, mógł w drodze uchwały ustalić dla dróg, których zarządcą jest gmina, jedynie wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego; nie był natomiast uprawniony do modyfikowania wynikających z ustawy zasad ustalania opłat.

Końcowo, organ nadzoru zwraca także uwagę na nieprawidłowo zredagowany przepis uchylający, tj. § 10 uchwały.

Wyjaśnić należy, że przepisy uchylające należą do tzw. przepisów końcowych. Reguły redagowania przepisów uchylających zostały zawarte w „Zasadach techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych „ZTP”. Z § 38 ust. 1 ZTP wynika obowiązek wyczerpującego wymienienia w przepisie uchylającym ustaw, które dana ustawa uchyla, przy czym przepisowi takiemu nadaje się brzmienie: „Traci moc ustawa ... (tytuł ustawy)” (§ 40 ust. 1 ZTP). Na mocy § 143 ZTP, zasady te należy odpowiednio stosować do aktów prawa miejscowego. ZTP określają także reguły przytaczania tytułów aktów normatywnych w przepisach uchylających, wraz z oznaczeniem roczników oraz pozycji dzienników urzędowych, w których akty te zostały ogłoszone (zob. § 161, § 158 ust. 1 i 7, § 162 ust. 1 i ust. 2 pkt 10 ZTP).

Ponadto, z uwagi że w § 10 badanej uchwały rada wymieniła 16 uchwał zmieniających, zasadnym jest zwrócenie uwagi na bezprzedmiotowość uchylania uchwał (przepisów) zmieniających po ich wejściu w życie. Wynika to z niesamodzielnego charakteru takich przepisów. Nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 23 maja 2012 r., II SA/Bd 305/12, CBOSA). Niesamodzielną charakter przepisów nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy. Ich normatywny skutek

wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci określonych zmian normatywnych (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. nr 8, poz. 149).

Wskazane uchybienia nie mają jednak charakteru istotnego naruszenia prawa i nie wpływają na ważność badanej uchwały.

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego

Wojewoda Wielkopolski
Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta Poznania

Prezydent Miasta Poznania