



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 marca 2023 r.

Poz. 3221

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.75.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 23 marca 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)

orzekam

nieważność uchwały nr LIII/406/23 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 20 lutego 2023 r. w sprawie wysokości stawek opłat za 1 m² pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Wójt Gminy Kobyla Góra, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 lutego 2023 r. Rada Gminy Kobyla Góra podjęła uchwałę nr LIII/406/23 w sprawie wysokości stawek opłat za 1 m² pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Wójt Gminy Kobyla Góra, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, 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 2022 r. poz. 1693, poz. 1768, poz. 1783 i poz. 2185)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 21 lutego 2023 r.

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

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowił przepis art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, 1768, 1783 i 2185), zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z art. 40 ust. 8 ustawy: „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”. Wyjaśnić należy, że 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, do których nawiązują art. 40 ust. 4-6 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. Z kolei w myśl art. 40 ust. 9 ustawy: „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”.

W niniejszej sprawie wymaga dodatkowego wyjaśnienia, że aktualne, cytowane wyżej brzmienie przepisów art. 40 ustawy wynika ze zmian wprowadzonych z dniem 21 września 2022 r. mocą art. 3 pkt 23 (w związku z art. 33 pkt 1) ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1768), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”. Zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 29 ustawy zmieniającej: „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 ustawy zmieniającej wynika, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zobowiązane zostały do dostosowania uchwał do zmienionych przepisów ustawy o drogach publicznych do dnia 20 września 2026 r. 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 czasowo zachowanych w mocy. Podejmując uchwałę wykonującą upoważnienie udzielone w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy, organ stanowiący zobowiązany jest dostosować treść przyjmowanych regulacji do zakresu upoważnienia ustawowego w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, obowiązującym w dacie podejmowania uchwały. Powyższe oznacza, że badana uchwała podlega ocenie zgodności z prawem obowiązującym w dacie jej podjęcia (tj. 20 lutego 2023 r.), a więc z uwzględnieniem ww. nowelizacji art. 40 ustawy.

Zauważyć należy, że rada jako podstawę prawną podjęcia uchwały powołała: „art 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, poz. 1768, poz. 1783 i poz. 2185)”. Pomimo przytoczenia prawidłowego publikatora ustawy (w tym poz. 1768, pod którą ogłoszona została ustawa zmieniająca), to jednak analiza treści uchwały prowadzi do wniosku, że została ona podjęta w oparciu o poprzednio obowiązujące przepisy ustawy, tj. z okresu poprzedzającego wejście w życie ustawy zmieniającej.

Na powyższe wskazuje w szczególności brzmienie § 2 ust. 1 uchwały, w którym rada ustaliła „roczne stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego w wysokości za 1 m² powierzchni pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy urządzenia infrastruktury technicznej [...]” (niższe stawki przedmiotowej opłaty ustalono w ust. 2 „za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej” oraz w ust. 3 „przy umieszczaniu urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych do budynków mieszkalnych”). Regulacje te wskazują na realizację normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 8 w związku z ust. 5 i ust. 2 pkt 2 ustawy – w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 września 2022 r. Rada ustaliła bowiem stawkę opłaty za zajęcie pasa drogowego „w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego”, czyli zgodnie z brzmieniem powołanych przepisów upoważniających w brzmieniu obowiązującym przed ich nowelizacją mocą ww. ustawy zmieniającej. Natomiast w stanie prawnym obowiązującym na dzień podjęcia badanej uchwały, w art. 40 ust. 5 i ust. 2 pkt 2 ustawy mowa już była o opłatach za zajęcie pasa drogowego „w celu umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych”.

Nadmienić w tym miejscu należy, że określenie „urządzenie obce”, zgodnie z art. 4 ust. 2b ustawy (ust. 2b dodany z dniem 21 września 2022 r., mocą art. 3 pkt 2 lit. b ustawy zmieniającej), oznacza „obiekt lub urządzenie, w tym obiekt lub urządzenie budowlane, w szczególności wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe, ciepłne, telekomunikacyjne lub elektroenergetyczne, niezwiązane funkcjonalnie z drogą lub ruchem drogowym, z wyjątkiem kanału technologicznego”.

Do brzmienia nieobowiązujących już przepisów art. 40 ustawy (tym razem: ust. 8 w związku z ust. 6 i ust. 2 pkt 3) nawiązuje także treść § 3 uchwały, w którym rada ustaliła „dzienną stawkę opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego w wysokości – 1,00 zł za 1 m² powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego”. Przed 21 września 2022 r. powołane przepisy ustawy upoważniały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu „umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz

reklam”, a po tej dacie – w celu „umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam”.

Powyższych regulacji § 2 i § 3 uchwały nie sposób uznać za prawidłową realizację normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 8 ustawy. Rada nie ustaliła bowiem stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do celów zajęcia określonych w aktualnie obowiązujących przepisach (tj. w celach zdefiniowanych obecnie w art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy). Podkreślić należy, że z przytoczonej wcześniej definicji legalnej pojęcia urządzenia obcego (art. 4 pkt 2b ustawy) wynika, że posiada ono szerszy zakres znaczeniowy niż urządzenia infrastruktury technicznej czy obiekty budowlane. Inne są też zasady ustalania opłaty „rocznej”, która zgodnie z obecnie obowiązującym brzmieniem art. 40 ust. 5 ustawy może dotyczyć jedynie umieszczenia w pasie drogowym urządzenia obcego liniowego. W stosunku do innych niż liniowe urządzeń obcych opłatę ustala się za każdy dzień zajmowania pasa drogowego (art. 40 ust. 6 ustawy). Podziału takiego nie odzwierciedlają kwestionowane przepisy § 2 i § 3 uchwały. Zastosowanie w treści uchwały terminologii, jaką posługiwała się ustawa w brzmieniu sprzed omawianej nowelizacji, nie wyczerpuje delegacji ustawowej zawartej w aktualnie obowiązujących przepisach.

Podsumowując, tak skonstruowana uchwała pozostaje w istotnej sprzeczności z art. 40 ust. 8 ustawy, a stwierdzone uchybienie ma wpływ na ważność całej uchwały.

Podkreślić należy, że uchwała podejmowana na podstawie art. 40 ust. 8 i 9 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Zasada praworządności wyrażona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 NSA z 28 października 2021 r., II GSK 1457/21; CBOSA).

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis § 2 ust. 4 uchwały, w myśl którego: „Roczne stawki opłat określone w ust. 1 i 2 obejmują pełny rok kalendarzowy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim i są naliczane każdorazowo z początkiem roku”. Przepis ten, zdaniem organu nadzoru, wykracza poza zakres upoważnienia przyznanego radzie w art. 40 ust. 8 ustawy, pozostając z tym przepisem w istotnej sprzeczności.

Omawiane upoważnienie obejmuje jedynie kompetencję do ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego. Nie uprawnia natomiast rady gminy do regulowania w przedmiotowej uchwale kwestii odnoszących się do sposobu naliczania opłaty za zajęcie pasa drogowego. Materię tę w odniesieniu do poszczególnych rodzajów opłat unormował sam ustawodawca w postanowieniach art. 40 ustawy. Wskazany przepis uchwały wkracza w materię ustawową, dodatkowo ją modyfikując. Zgodnie bowiem z 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 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”. Ponadto stosownie do zapisów art. 40 ust. 13a ustawy: „Opłatę roczną, o której mowa w ust. 5, za pierwszy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym uiszcza się w terminie określonym w ust. 13, a za lata następne w terminie do dnia 15 stycznia każdego roku, z góry za dany rok”. Przywołany w tym przepisie ust. 13 stanowi: „Termin uiszczenia opłaty, o której

mowa w ust. 3, oraz kary, o której mowa w ust. 12, wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca ich wysokość stała się ostateczna, z zastrzeżeniem ust. 13a”.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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 Gminy Kobyla Góra

Wójt Gminy Kobyla Góra