



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 28 maja 2024 r.

Poz. 5109

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.139.2024.4

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 22 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr XLIV/441/24 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, na terenie miasta i gminy Szamocin - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 25 kwietnia 2024 r. Rada Miejska w Szamocinie podjęła uchwałę nr XLIV/441/24 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, na terenie miasta i gminy Szamocin, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 8 i 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609) oraz art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 29 kwietnia 2024 r.

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

Zgodnie z art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320), zwanej dalej „ustawą”, „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”.

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”.

Zgodnie z art. 40 ust. 4 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 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”.

Stosownie do treści 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 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 myśl art. 40 ust. 6 ustawy: „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 m<sup>2</sup> pasa drogowego”.

Przepis art. 40 ust. 9 ustawy stanowi, że: „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”.

Podjmując uchwałę wykonującą upoważnienie udzielone w art. 40 ust. 8 ustawy, organ stanowiący zobowiązany jest dostosować treść przyjmowanych regulacji do zakresu upoważnienia ustawowego w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania uchwały, czyli – w niniejszej sprawie – z uwzględnieniem nowelizacji dokonanej ww. ustawą zmieniającą.

Tymczasem analiza treści badanej uchwały prowadzi do wniosku, że została ona uchwalona w oparciu o nieobowiązujące w dacie jej podjęcia przepisy ustawy.

Na powyższe wskazuje w szczególności brzmienie § 3 ust. 1 uchwały, w którym rada ustaliła roczne stawki opłat „za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 2”, tj. na cele dotyczące „umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego”.

Regulacja ta wskazuje 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 tym pasie „**urządzeń infrastruktury technicznej** niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego”, czyli zgodnie z brzmieniem powołanych przepisów upoważniających obowiązującym przed ich nowelizacją mocą ww. ustawy zmieniającej. Natomiast w stanie prawnym obowiązującym na dzień podjęcia uchwały, w art. 40 ust. 5 i ust. 2 pkt 2 ustawy mowa była o opłatach za zajęcie pasa drogowego „w celu umieszczenia w pasie drogowym **liniowych urządzeń obcych**”.

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 § 4 ust. 1 uchwały, w którym rada ustaliła stawki opłat za 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego „za każdy dzień zajęcia pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 3”, tj. zajętego w celu „umieszczania w pasie drogowym **obiektów budowlanych** niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam”. Tymczasem przepis art. 40 ust. 8 w związku z ust. 6 i ust. 2 pkt 3 ustawy – w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia badanej uchwały – upoważniał radę gminy do określenia stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego „w celu umieszczenia w tym pasie **urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2** oraz reklam”.

Powyższych regulacji § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 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).

Wyjaśnić należy, że z 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 § 3 i § 4 uchwały.

Trzeba zatem wyraźnie podkreślić, że zastosowanie w treści uchwały terminologii, jaką posługiwała się ustawa w brzmieniu sprzed omawianej nowelizacji, powoduje, że uchwała nie wyczerpuje delegacji ustawowej zawartej w aktualnie obowiązujących przepisach.

Stwierdzone uchybienie ma wpływ na ważność całej uchwały, bowiem tak zredagowana uchwała nie wypełnia w sposób prawidłowy i kompleksowy normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 8 ustawy, pozostając z tym przepisem w istotnej sprzeczności. Pobieranie opłaty za zajęcie pasa drogowego jest obligatoryjne (art. 40 ust. 3 ustawy), a wyjątki od tej zasady mogą wynikać jedynie z ustawy (por. art. 40 ust. 6a i 6c). Tym samym zasadne jest stanowisko, że ustawodawca w art. 40 ust. 8 ustawy obowiązuje organ stanowiący do kompleksowego określenia stawek opłat, jakie będą pobierane, zgodnie z wymogiem ustawy (por. wyrok WSA w Gliwicach z 20 stycznia 2021 r., III SA/GI 598/20; CBOSA). Uchwała, która nie realizuje w pełni omawianej normy kompetencyjnej, nie może zatem pozostać w obrocie prawnym.

Przepis § 3 ust. 1 uchwały budzi zastrzeżenia organu nadzoru także w świetle art. 40 ust. 9 ustawy, z którego wynika, że przy ustalaniu stawek opłat, o których mowa w ust. 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”. Jest to zamknięty katalog kryteriów, według których możliwe jest różnicowanie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Niedopuszczalne jest zatem uzależnienie w uchwale wysokości tych stawek od innych, pozaustawowych czynników (por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 sierpnia 2018 r., III SA/Po 398/18; wyrok NSA z 1 grudnia 2020 r., II GSK 1000/20; CBOSA).

Tymczasem Rada Miejska w Szamocinie w powołanym § 3 ust. 1 uchwały ustaliła stawki opłat za zajęcie pasa drogowego poza obszarem zabudowanym (pkt 1) i w obszarze zabudowanym (pkt 2), co nie znajduje uzasadnienia w treści art. 40 ust. 9 ustawy. Biorąc jednak pod uwagę, że stawka opłat w obu tych przypadkach została ustalona w jednakowej wysokości (200 zł), a zatem nie doszło do jej zróżnicowania, uchybienie to nie stanowi naruszenia prawa o charakterze istotnym.

Dalsza analiza treści badanej uchwały prowadzi do wniosku, że zawiera ona także regulacje wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego.

Z tej przyczyny zastrzeżenia organu nadzoru budzą następujące przepisy uchwały: § 2 ust. 3 („Zajęcie pasa drogowego przez czas krótszy niż 24 godziny traktowane jest jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień”), § 3 ust. 2 („Roczne stawki opłat w wysokości określonej w ust. 1 obejmują pełny rok kalendarzowy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym”) oraz § 3 ust. 3 („Za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznych stawek opłat obliczana jest proporcjonalnie do liczby miesięcy (wliczając miesiące niepełne) umieszczenia urządzenia w pasie drogowym”).

Zauważyć należy, że upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 8 ustawy obejmuje jedynie kompetencję do ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego. Nie uprawnia natomiast prawodawcy miejscowego do regulowania 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. Wskazane powyżej przepisy uchwały wkraczają w materię unormowaną odpowiednio w art. 40 ust. 4 („[...] zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień”) i ust. 5 („[...] 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”), dodatkowo ją modyfikując.

Uznać zatem należy, że przepisy § 2 ust. 3 oraz § 3 ust. 2 i 3 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 8 w związku odpowiednio z ust. 4 i 5 ustawy, co skutkuje nieważnością wadliwych regulacji.

Podkreślić w tym miejscu należy, że badana uchwała 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 obliguje 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), co ma wpływ na ważność całej uchwały podejmowanej w oparciu o dany przepis upoważniający.

Podsumowując, uchwała została wydana z istotnym naruszeniem wskazanych powyżej przepisów prawa, przy czym liczba i charakter stwierdzonych naruszeń, w szczególności brak prawidłowej i kompleksowej realizacji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 8 ustawy, uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

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  
(-) Agata Sobczyk  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Szamocinie

Burmistrz Miasta i Gminy Szamocin