



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 25 listopada 2024 r.

Poz. 9523

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.309.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 20 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr IX/96/2024 Rady Miejskiej w Rogoźnie z dnia 23 października 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 października 2024 r. Rada Miejska w Rogoźnie podjęła uchwałę nr IX/96/2024 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. 2024 r. poz. 1465) i art. 40 ust. 8 art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. j. Dz. U. 2024 r. poz. 320)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 25 października 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, ze zm.), zwanej dalej jako „ustawa”: „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”.

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 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”.

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 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”.

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 m² 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. Aktualne brzmienie art. 40 ust. 2, ust. 5, ust. 9 i ust. 10 ustawy 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 2022 r. poz. 1768), zwanej dalej jako: „ustawa zmieniająca”. Zgodnie z art. 33 pkt 1 ustawy zmieniającej, ustawa zmieniająca „wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z wyjątkiem: 1) art. 2, art. 3 pkt 1, 2, 4, 6-9, 11-25, art. 4-7 i art. 26-30, które wchodzi w życie z dniem 21 września 2022 r.”

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 treść § 2 uchwały, w którym rada ustaliła roczne stawki opłat „za umieszczenie 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 zw. 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 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 umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych”.

Należy także wskazać, iż w § 2 ust. 2, 3, 4 i 5 uchwały ustalono wysokość opłaty za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury odpowiednio: wodociągowej, kanalizacyjnej, ciepłowniczej oraz telekomunikacyjnej, niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, ale w żaden sposób nie określono, że wskazane urządzenia stanowią liniowe urządzenia obce niezwiązane funkcjonalnie z drogą lub ruchem drogowym.

Do treści nieobowiązujących już przepisów art. 40 ustawy (tym razem: ust. 8 w zw. z ust. 6 i ust. 2 pkt 3) nawiązuje także § 3 uchwały, w którym rada ustaliła stawki opłat za „zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam”. Tymczasem przepis art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 6 i ust. 2 pkt 3 ustawy – w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia ocenianej uchwały - upoważniał radę gminy do określenia stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego „w celu umieszczenia w tym pasie urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam”.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że rada nie ustaliła 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 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).

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 uchybienia mają 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 w związku z ust. 2, ust. 5, ust. 6 i ust. 9, pozostając z tymi przepisami 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 ustawy). Tym samym zasadne jest stanowisko, że ustawodawca w art. 40 ust. 8 ustawy obliguje 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.

Należy także stwierdzić, iż przepisy § 2 i § 3 uchwały budzą 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 Rogoźnie w powołanych powyżej przepisach uchwały ustaliła stawki opłat za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (§ 2 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały) oraz stawki opłat dziennych za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam (§ 3 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały), poza obszarem zabudowanym i w obszarze zabudowanym, co nie znajduje uzasadnienia w treści art. 40 ust. 9 ustawy.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także § 2 ust. 6 uchwały, w którym wskazano, iż: "Roczne stawki opłat w wysokości określonej w ust. 1, 2, 3, 4 i 5 obejmują pełny rok kalendarzowy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim. Za niepełny rok kalendarzowy wysokość pełnych stawek opłat obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczania urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim" oraz treść § 5 uchwały zgodnie z którą: "Za zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowany jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień".

Zauważyć należy, że upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 8 ustawy obejmuje jedynie kompetencję do ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m² 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 ust. 4 i 5 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”) oraz w 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. 6 oraz § 5 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 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 rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Rogoźnie

Burmistrz Rogoźna