



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 listopada 2024 r.

Poz. 9853

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.310.2024.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 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 VII/41/2024 Rady Powiatu w Śremie z dnia 25 października 2024 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajmowanie pasa drogowego dróg powiatowych, dla których zarządcą jest Zarząd Powiatu w Śremie, na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 października 2024 r. Rada Powiatu w Śremie podjęła uchwałę nr VII/41/2024 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajmowanie pasa drogowego dróg powiatowych, dla których zarządcą jest Zarząd Powiatu w Śremie, na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 12 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2024 poz.107) oraz art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 2024 poz.320)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 29 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.), dalej zwanej „ustawą”: „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”.

W świetle art. 40 ust. 9 ustawy przy ustalaniu stawek opłat, 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”.

Katalog kryteriów określonych w treści art. 40 ust. 9 ustawy jest katalogiem zamkniętym. Niedopuszczalne jest zatem uzależnienie w uchwale wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego od innych, pozaustawowych czynników. Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie prezentował pogląd, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do różnicowania stawek opłat według kryterium, które nie zostało przewidziane w ustawie (por. wyroki NSA: z 1 grudnia 2020 r., II GSK 1000/20; z 8 maja 2015 r., II GSK 1017/14; z 13 maja 2015 r., II GSK 681/14; z 13 września 2016 r., II GSK 649/15 i z 6 czerwca 2017 r., II GSK 1063/17; powołane orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Tymczasem rada w treści § 4 ust. 1 i ust. 2 badanej uchwały ustaliła stawki opłat za umieszczenie w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych (w tym urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych) poza obszarem zabudowanym i w obszarze zabudowanym. Użyty przez radę podział stawek z uwagi na znajdowanie się liniowych urządzeń obcych "w obszarze zabudowanym" oraz "poza obszarem zabudowanym" nie znajduje umocowania w treści art. 40 ust. 9 ustawy. Tym samym rada przekroczyła przyznaną jej kompetencję ustawową. Podejmując uchwałę wykonującą upoważnienie udzielone w art. 40 ust. 8 ustawy, organ stanowiący zobowiązany był bowiem dostosować treść przyjmowanych regulacji do zakresu upoważnienia ustawowego w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania uchwały.

Na marginesie tut. organ nadzoru wskazuje, iż tytuł uchwały został skonstruowany w oparciu o nieobowiązujące przepisy ustawy. Przedmiotowa uchwała otrzymała następujący tytuł: "w sprawie ustalenia stawek opłat za zajmowanie pasa drogowego dróg powiatowych, dla których zarządcą jest Zarząd Powiatu w Śremie, na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu". Powyższe brzmienie odnosi się do normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 5, ust. 6 i ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy – w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 września 2022 r. Rada wskazała, że ustalenie opłat dotyczy zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu, czyli zgodnie z brzmieniem powołanych przepisów upoważniających obowiązujących przed ich nowelizacją. Natomiast w stanie prawnym obowiązującym na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały, w art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 5, ust. 6 i ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy mowa była o opłatach za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczania w pasie drogowym "liniowych urządzeń obcych" oraz "urządzeń obcych innych niż liniowe urządzenie obce oraz reklam".

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 (por. wyrok NSA z 28 października 2021 r., II GSK 1457/21; CBOSA).

Podsumowując, uchwała została wydana z istotnym naruszeniem wskazanych powyżej przepisów prawa.

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 Powiatu w Śremie

Zarząd Powiatu w Śremie