



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 25 marca 2025 r.

Poz. 2737

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.49.2025.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 14 marca 2025 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 VIII/84/2025 Rady Miejskiej Gminy Nekla z dnia 12 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, dla których zarządcą jest Burmistrz Miasta i Gminy Nekla - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 12 lutego 2025 r. Rada Miejska Gminy Nekla podjęła uchwałę nr VIII/84/2025 w sprawie ustalenia opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, dla których zarządcą jest Burmistrz Miasta i Gminy Nekla, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940) i art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 i 1222) uchwała się, co następuje".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 14 lutego 2025 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 "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".

Cytowane wyżej brzmienie przepisów art. 40 ustawy wynika ze zmian wprowadzonych z dniem 21 września 2022 r. mocą art. 3 pkt 23 w zw. 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. 2022 r. poz. 1768), dalej jako: "ustawa zmieniająca". 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. 12 lutego 2025 r.), a więc z uwzględnieniem ww. nowelizacji art. 40 ustawy.

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

W § 3 uchwały rada ustaliła stawkę opłaty rocznej za zajęcie powierzchni pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Powyższa regulacja wskazuje na realizację normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 8 w związku z ust. 5 i ust. 2 pkt 2 ustawy, jednak w stanie prawnym obowiązującym na dzień podjęcia uchwały, w art. 40 ust. 5 i ust. 2 pkt 2 ustawy mowa jest o opłatach za zajęcie pasa drogowego "w celu umieszczenia w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych".

Z kolei w § 4 uchwały, rada ustaliła "stawki opłat za każdy dzień zajęcia" w celu umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego i reklam, tymczasem w stanie prawnym obowiązującym na dzień podjęcia uchwały, w art. 40 ust. 8 w związku z ust. 6 i ust. 2 pkt 3 ustawy mowa jest o opłatach za zajęcie pasa drogowego "w celu umieszczenia w tym pasie urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam".

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.

Zgodnie z treścią art. 4 pkt 2b ustawy, użyte w ustawie określenie "urządzenie obce" 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. 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).

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 pkt 2 i 3 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 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 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/Gl 598/20; CBOSA). Uchwała, która nie realizuje w pełni omawianej normy kompetencyjnej, nie może zatem pozostać w obrocie prawnym.

Należy również stwierdzić, iż przepis § 3 pkt 1 uchwały budzi zastrzeżenia organu nadzoru 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) zajętą 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 w powołanym wyżej przepisie uchwały ustaliła stawkę opłaty za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego poza obszarem zabudowanym i w obszarze zabudowanym, co nie znajduje uzasadnienia w treści art. 40 ust. 9 ustawy.

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 Gminy Nekla

Burmistrz Miasta i Gminy Nekla