



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 05 grudnia 2022 r.

Poz. 7856

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.948.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/382/2022 Rady Powiatu w Myszkowie z dnia 27 października 2022 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych na terenie Powiatu Myszkowskiego, w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 oraz art. 39 ust. 7k ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 ze zm.), dalej jako: „ustawa” w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 października 2022 r. Rada Powiatu w Myszkowie podjęła uchwałę Nr LVII/382/2022 w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych na terenie Powiatu Myszkowskiego, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526) oraz art. 40 ust. 8 i 9 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 listopada 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

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 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.*

Należy zaznaczyć, 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.

Ponadto art. 40 ust. 9 ustawy stanowi, że przy ustalaniu stawek, 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.

Organ nadzoru wskazuje, że aktualne brzmienie ww. przepisów zostało nadane w drodze 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), dalej jako: „ustawa zmieniająca”. Zgodnie z art. 33 ustawy zmieniającej, nowe brzmienie art. 40 ustawy o drogach publicznych weszło w życie z dniem 21 września 2022 r. Jednocześnie art. 29 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej stanowi, że:

*1. 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.*

*2. 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.*

W odniesieniu do powyższego należy wskazać, że Rada Powiatu w Myszkowie postanowiła w § 1 przedmiotowej uchwały, że: *Ustala się stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych, których zarządcą jest Zarząd Powiatu w Myszkowie, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg dotyczące:*

- 1) prowadzenia robót w pasie drogowym,*
- 2) umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego,*
- 3) umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam,*
- 4) zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3,*
- 5) udostępniania kanału technologicznego, o którym mowa w art. 4 pkt 15a ustawy o drogach publicznych.*

W ocenie organu nadzoru Rada podejmując przedmiotową uchwałę, nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 8 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności kwestionowanego aktu w całości. Pomimo wskazania w §1 pkt 4 uchwały, że jej regulacje obejmują również ustalenie stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w § 1 pkt 1-3 uchwały, w treści aktu brak jest jakichkolwiek przepisów ustalających stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na owe „inne cele”.

Jednocześnie przedmiotowa uchwała nie objęła całego zakresu ustalenia stawek za zajęcie pasa drogowego – poprzez pominięcie ustalenia stawki opłaty dla zajęcia pasa drogowego na wyłączność w celach innych niż określone w art. 40 ust. 2 pkt 1-3 w związku z ust. 4 i ust. 8 ustawy. Należy podkreślić, że z zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP wynika, że materia regulowana danym aktem nie tylko nie może przekraczać zakresu upoważnienia, ale też musi realizować wszystkie obowiązki wynikające z tego upoważnienia. W opinii organu nadzoru realizacja dyspozycji art. 40 ust. 8 ustawy wymaga określenia stawek opłat w odniesieniu do wszystkich przewidzianych przez przepis ustawy możliwości zajęcia pasa drogowego. Tym samym, wobec istotnego naruszenia art. 40 ust. 8 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, konieczne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto należy wskazać, że 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 (przed dniem 21 września 2022 r.). W wyniku przedmiotowej nowelizacji ustawy o drogach publicznych, zmianie uległa treść art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy, co nie znalazło odzwierciedlenia w przepisach przedmiotowej uchwały. Tym samym Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej określonej w przepisach obowiązujących na dzień podjęcia uchwały. W § 1 pkt 2 oraz w § 3 ust. 1 uchwały Rada odniosła się do umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, co stanowi wypełnienie delegacji zawartej w art. 40

ust. 8 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 września 2022 r. Podobnie – w § 1 pkt 3 oraz w § 4 uchwały Rada uregulowała materię dotyczącą umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam. Powyższe odpowiada brzmieniu art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy sprzed omawianej nowelizacji.

Obecnie ww. przepisy ustawy regulują materię dotyczącą ustalenia stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych (art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy) oraz umieszczenia w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam (art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy).

Zgodnie z art. 4 pkt 2b ustawy urządzenie obce to 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. Jednocześnie art. 3 pkt 3a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. 2021 r. poz. 2351 ze zm.) definiuje obiekt liniowy jako obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, droga kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable zainstalowane w kanalizacji kablowej, kable zainstalowane w kanale technologicznym oraz kable telekomunikacyjne dowieszone do już istniejącej linii kablowej nadziemnej nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego.

Należy podkreślić, że z treści definicji pojęcia urządzenia obcego zawartej w art. 4 pkt 2b ustawy wynika, że posiada ono szerszy zakres znaczeniowy niż urządzenia infrastruktury technicznej czy obiekty budowlane. Tym samym zastosowanie w treści uchwały terminologii jaką posługiwała się ustawa w brzmieniu sprzed nowelizacji nie wyczerpuje delegacji ustawowej zawartej w aktualnie obowiązujących przepisach. Tym samym Rada ustalając stawki opłat w sposób określony w kwestionowanej uchwale nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie art. 40 ust. 8 w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru Rada nieprawidłowo podjęła niniejszą uchwałę w oparciu o przepisy ustawy w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 września 2022 r. Należy podkreślić, że ustawodawca w art. 29 ust. 1 ustawy zmieniającej nałożył na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek dostosowania uchwał ustalających stawki opłat za zajęcie pasa drogowego do nowych przepisów ustawy o drogach publicznych nie później niż do dnia 20 września 2026 r. Jednocześnie w art. 29 ust. 2 ustawy zmieniającej ustawodawca przewidział, że w okresie przejściowym zachowują moc dotychczasowe uchwały podjęte na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy, a ponadto że mogą być one w tym czasie zmieniane.

Należy jednak zwrócić uwagę, że kwestionowana uchwała nr LVII/382/2022 z dnia 27 października 2022 r. w § 7 stanowi, że *Traci moc Uchwała nr XII/100/2015 Rady Powiatu w Myszkowie z dnia 25 września 2015 r. w Myszkowie*. Tym samym Rada Powiatu uchyliła „uchwałę w brzmieniu dotychczasowym”, o której mowa w art. 29 ust. 2 ustawy zmieniającej. W konsekwencji podejmując nową uchwałę w przedmiocie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, Rada powinna stosować przepisy ustawy w brzmieniu obowiązującym na dzień jej podjęcia. W uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej, wskazano że: *W art. 29 projektu ustawy – proponuje się utrzymanie w mocy maksymalnie do dnia 20 września 2026 r. dotychczasowych uchwał wydanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (JST) w sprawie wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego. W międzyczasie ww. uchwały mogą oczywiście być zmieniane, zgodnie z obowiązującymi przepisami* (zob. str. 59 uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2398). Projektodawca wprawdzie nie doprecyzował w treści uzasadnienia czy „zmiana uchwał zgodnie z obowiązującymi przepisami” odnosi się do przepisów ustawy o drogach publicznych obowiązujących w chwili procedowania projektu ustawy zmieniającej (tj. przepisów dotychczasowych) czy obowiązujących w chwili podejmowania uchwały zmieniającej (przepisów znowelizowanych). Niemniej jednak na gruncie przedmiotowej sprawy art. 29 ust. 2 ustawy zmieniającej nie znajduje zastosowania z uwagi na fakt zawarcia w treści uchwały klauzuli derogacyjnej względem poprzednio obowiązującej uchwały. Oznacza to, że nowo podjęta uchwała nie ma charakteru uchwały zmieniającej, lecz samodzielnego aktu regulującego na nowo materię dotyczącą ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

Jak wskazano wyżej, kwestionowana uchwała nie uwzględnia zmian przepisów ustawy o drogach publicznych, które weszły w życie w dniu 21 września 2022 r. i obowiązywały w chwili podjęcia uchwały.

Tym samym Rada nie wypełniła delegacji ustawowej w zakresie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do celów zajęcia pasa drogowego określonych w aktualnie obowiązujących przepisach. Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 40 ust. 8 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła zakres delegacji ustawowej określony w art. 40 ust. 8 ustawy stanowiąc w § 1 pkt 5 uchwały, że ustala stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do *udostępniania kanału technologicznego, o którym mowa w art. 4 pkt 15a ustawy o drogach publicznych*. Podobnie należy ocenić regulację przyjętą w § 5 uchwały, w treści którego Rada ustaliła – w formie tabeli – stawki opłat za udostępnienie kanału technologicznego. Stanowiąc wyżej wymienione regulacje Rada naruszyła art. 39 ust. 7k ustawy, który przewiduje, że minister właściwy do spraw informatyzacji w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia m.in. wysokość stawek opłat za udostępnienie 1 mb kanału technologicznego oraz sposób obliczania opłaty za częściowe udostępnienie kanału technologicznego, biorąc pod uwagę poziom uzasadnionych kosztów budowy i eksploatacji kanału technologicznego, jego wypełnienie kablem lub kanalizacją kablową oraz potrzeby rozwoju telekomunikacji, w szczególności w zakresie szerokopasmowego dostępu do Internetu.

Zgodnie z art. 39 ust. 7 ustawy to zarządca drogi udostępnia kanał technologiczny na pisemny wniosek podmiotu, który zgłosił zainteresowanie jego udostępnieniem, w drodze decyzji, w której określa warunki udostępnienia tego kanału, w tym wysokość opłaty (art. 39 ust. 7ab pkt 5 ustawy). Zasady ustalania wysokości opłaty określa art. 39 ust. 7h-7i ustawy. Należy jednak podkreślić, że stawki opłat za udostępnienie 1 mb kanału technologicznego, stanowiące podstawę do ustalenia wysokości opłaty w decyzji w sprawie udostępnienia kanału technologicznego, zostały już określone w załączniku Nr 2 do rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie udostępnienia kanału technologicznego przez zarządców dróg publicznych oraz wysokości stawek opłat za udostępnienie 1mb kanału technologicznego (Dz. U. z 2016 r. poz. 957).

Z analizy tabeli zawartej w § 5 uchwały oraz ww. rozporządzenia wynika, że Rada powieliła treść załącznika Nr 2 rozporządzenia do treści uchwały. Organ nadzoru podkreśla, że w akcie prawa miejscowego nie należy powtarzać przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Ustawodawca formułując delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 315/20). W świetle powyższego regulacja zawarta w § 1 pkt 5 oraz § 5 uchwały stanowi przekroczenie granic delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 8 ustawy, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Dodatkowo należy wskazać, że Rada naruszyła art. 2 Konstytucji RP stanowiąc w § 2 ust. 2 uchwały, że *Przy prowadzeniu robót polegających na umieszczeniu urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych stosuje się stawki w wysokości 50% określonych w ust. 1 i 3 niniejszego paragrafu*. Tymczasem § 2 uchwały nie zawiera ust. 3 – jego treść podzielona jest bowiem jedynie na dwa ustępy. Należy podkreślić, że na prawodawcy lokalnym ciąży obowiązek formułowania przepisów aktu prawa miejscowego w sposób jasny, czytelny i precyzyjny, co pozwala na ich stosowanie. Nie można uznać za zgodnego ze standardami prawidłowej legislacji tworzenia przepisów odsyłających do nieistniejących regulacji.

W ocenie organu nadzoru Rada stanowiąc w § 6 uchwały, że powierza jej wykonanie, oprócz Zarządu Powiatu, również Dyrektorowi Powiatowego Zarządu Dróg w Myszkowie, naruszyła art. 32 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Przepis ten stanowi, że do zadań zarządu powiatu należy w szczególności wykonywanie uchwał rady. Rada powiatu nie może zatem modyfikować regulacji ustawowej, nakładając obowiązek wykonywania uchwały organu stanowiącego powiatu podmiotom innym niż organ wykonawczy tej jednostki samorządu terytorialnego. Sposób wykonania uchwały, w tym wskazanie jaki podmiot podległy organowi wykonawczemu będzie partycypował w jej wykonaniu, stanowi wyłączną kompetencję Zarządu Powiatu.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVII/382/2022 Rady Powiatu w Myszkowie z dnia 27 października 2022 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych na terenie Powiatu Myszkowskiego – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie:**

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**