



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 kwietnia 2024 r.

Poz. 3229

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.346.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXVIII/510/2024 Rady Powiatu w Myszkowie z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych na terenie Powiatu Myszkowskiego, w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 1 i 4 oraz ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320), dalej jako: „ustawa” i w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 marca 2024 r. Rada Powiatu w Myszkowie podjęła uchwałę Nr LXXVIII/510/2024 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych na terenie Powiatu Myszkowskiego, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 20 marca 2024 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada Powiatu w Myszkowie (dalej także jako: „Rada”) wskazała m.in. art. 40 ust. 8 i 9 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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 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.*

Ustawodawca obliguje przy tym organ stanowiący do kompleksowego określenia stawek opłat, jakie będą pobierane, zgodnie z wymogiem ustawy o drogach publicznych.

Kolejno, 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. 1 i 2 ustawy, do których nawiązują art. 40 ust. 4-6 ustawy, tj. na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg dotyczące:

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. 3-4 ustawy:

3. *Za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę.*

4. *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.*

Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym, jak również wypełnić w całości delegację ustawową. Przekroczenie kompetencji przez radę powiatu przy podejmowaniu ww. uchwały, jak również niewypełnienie w całości delegacji ustawowej, powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

W § 2 uchwały Rada postanowiła: *Ustala się stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych na terenie Powiatu Myszkowskiego, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.*

Kolejno Rada ustaliła:

- w § 3 uchwały stawkę opłat za zajęcie powierzchni pasa drogowego dróg powiatowych, w celu prowadzenia robót w pasie drogowym;
- w § 4 uchwały stawkę opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych;
- w § 5 uchwały stawkę opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w § 4 oraz reklam.

Natomiast w § 6 uchwały Rada podjęła próbę realizacji delegacji określonej w art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 1, ust. 2 pkt 4 i ust. 4 ustawy postanawiając, co następuje:

Za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione § 2-5, ustala się następujące stawki opłat za każdy dzień zajęcia 1 m²:

- *w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej – 0,20 zł,*
- *pozostałe – 5,00 zł.*

Z treści § 6 uchwały wynika, że Rada ustaliła stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w § 2 uchwały, czyli w celach innych niż *cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg*. Z treści § 6 uchwały można wywnioskować zatem, że ustalone przez Radę opłaty odnoszą się do zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności również na cele związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. Powyższe uregulowanie godzi w omawiane przepisy ustawy i rozszerza w sposób sprzeczny z ustawą zakres uchwalonych opłat, bowiem jak wynika z art. 40 ust. 1 w zw. z ust. 3 ustawy opłatę pobiera się za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

W ocenie organu nadzoru, Rada w zakresie w jakim ustaliła opłaty za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 1, ust. 2 pkt 4 i ust. 4 ustawy. Rada nie określiła tym samym w sposób prawidłowy opłaty za zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 1-3 ustawy, do czego była zobligowana. Powyższe jest równoznaczne z tym, że w analizowanej uchwale Rada nie wypełniła w sposób pełny

upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 8 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa i stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Nadto, przedmiotową uchwałą Rada Powiatu w Myszkowie ustaliła w § 3 ust. 1 uchwały co następuje:

1. Za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego dróg powiatowych, w celu prowadzenia robót w pasie drogowym, ustala się następujące stawki opłat za każdy dzień zajęcia:

1) przy zajęciu jezdni do 20% szerokości – 3,00 zł;

2) przy zajęciu jezdni od 20% do 50% szerokości – 5,00 zł;

3) przy zajęciu jezdni powyżej 50% szerokości – 8,00 zł;

4) pozostałe elementy pasa drogowego tj.: pobocze, rów, pas zieleni, chodnik, ścieżka pieszo- rowerowa – 3,00 zł.

Zdaniem organu nadzoru wskazany przez Radę sposób ustalenia przedziałów odpłatności uniemożliwia jednoznaczne określenie stawki progowej przy zajęciu 20% szerokości jezdni. Przy zastosowanym przez Radę podziale możliwe jest bowiem stosowanie przy zajęciu jezdni o szerokości 20% zarówno stawki 3,00 zł (do 20% szerokości) i stawki 5,00 zł (od 20% szerokości). W ocenie organu nadzoru regulacja taka narusza zasadę przyzwoitej legislacji z powodu nieokreśloności prawa. Rada dla prawidłowej konstrukcji analizowanej części przepisu § 3 ust. 1 uchwały powinna posłużyć się, przykładowo, następującym sposobem ustalenia stawek:

ustala się następujące stawki opłat za każdy dzień zajęcia:

1) przy zajęciu jezdni do 20% szerokości – ...

2) przy zajęciu jezdni powyżej 20% do 50% szerokości – ...

Należy w tym miejscu zauważyć, że do powyższych zapisów § 3 ust. 1 uchwały, w tym wskazanych powyżej, wadliwych pkt 1 i 2 tegoż paragrafu, Rada odwołała się również w § 3 pkt 2 uchwały (tj. w przypadku ustalania opłat za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego dróg powiatowych przy prowadzeniu robót polegających na umieszczaniu urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, gdzie Rada wskazała, że stosuje się stawki w wysokości 50% określonych w ust. 1).

Prawidłowe i jednoznaczne określenie przedziałów odpłatności za zajęcie danej szerokości jezdni jest konieczne do uznania, iż uchwała spełnia wymóg wzorca konstytucyjnego wynikającego z art. 2 Konstytucji RP tj. jasności prawa i zaufania obywateli do organów państwa. Przypomnieć bowiem należy, iż z ustaleniem stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wiąże się szereg konsekwencji, choćby możliwość pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego na podstawie decyzji administracyjnych wydawanych w oparciu o art. 40 ust. 11 ustawy oraz wymierzania, w drodze decyzji administracyjnej, kar pieniężnych w wysokości 10-krotności opłaty, w sytuacjach określonych w art. 40 ust. 12 ustawy.

Bezspornym jest, w ocenie organu nadzoru, iż uchwalenie przez radę powiatu uchwały nie spełniającej wymogu konstytucyjnego wzorca prawidłowej legislacji musi być uznane za istotne naruszenie prawa, a uchwała taka nie może być elementem obowiązującego porządku prawnego.

Podkreślić należy, iż uchwała *w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych* ma charakter aktu prawa miejscowego, z czym wiąże się obowiązek redagowania przepisów prawnych w taki sposób, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Tym samym postanowienia analizowanej uchwały w sprawie określenia przedziałów i stawek odpłatności za zajęcie danej szerokości jezdni powinny być czytelne i jednoznaczne.

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 40 ust. 8 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy i art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Powiatu w Myszkowie, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Organ nadzoru reprezentuje

pogląd, iż każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak by ich treść była oczywista. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Reasumując, Rada, poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały w sposób istotny naruszyła art. 40 ust. 8 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy i art. 2 Konstytucji RP, co stanowi kolejną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, jako nie spełniającej wymogu konstytucyjnego wzorca prawidłowej legislacji.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. CBOSA).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXXVIII/510/2024 Rady Powiatu w Myszkowie z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych na terenie Powiatu Myszkowskiego, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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