



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 maja 2023 r.

Poz. 5027

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.238.2023.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LXIII/364/2023 Rady Gminy Ceków-Kolonia z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na terenie Gminy Ceków - Kolonia na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 marca 2023 r. Rada Gminy Ceków-Kolonia podjęła uchwałę nr LXIII/364/2023 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na terenie Gminy Ceków - Kolonia na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2023 r., poz. 40) oraz art. 40 ust. 3, 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U z 2022 r., poz. 1693 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 kwietnia 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645) - w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały - zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej - zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c (art. 40 ust. 1).

Zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, dotyczy: 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 (art. 40 ust. 2). Za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę (art. 40 ust. 3).

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 (art. 40 ust. 4).

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 (art. 40 ust. 5).

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 (art. 40 ust. 6).

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 (art. 40 ust. 8).

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 (art. 40 ust. 9).

Zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m² lub powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy liniowego urządzenia obcego lub innego urządzenia obcego mniejszej niż 1 m² jest traktowane jak zajęcie 1 m² pasa drogowego (art. 40 ust. 10).

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), dalej jako: "ustawa zmieniająca". Zgodnie z treścią 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."

Przepis art. 26 ust. 1 pkt 7 ustawy zmieniającej stanowi, że: "Z dniem 21 września 2022 r. istniejące (...) obiekty budowlane niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, urządzenia niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, urządzenia infrastruktury technicznej niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz obiekty budowlane i urządzenia niezwiązane z gospodarką drogową lub obsługą ruchu - stają się urządzeniami obcymi w rozumieniu art. 4 pkt 2b ustawy zmienianej w art. 3 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą".

Pod pojęciem urządzeń obcych należy rozumieć: "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" (art. 4 pkt 2b ustawy w brzmieniu nadanym przepisem art. 3 pkt 2 lit. b ustawy zmieniającej).

Podejmując uchwałę wykonującą upoważnienie udzielone w art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych organ stanowiący zobowiązany jest dostosować treść przyjmowanych regulacji do zakresu upoważnienia ustawowego w brzmieniu nadanym ww. ustawą zmieniającą, obowiązującym w dacie podejmowania uchwały.

Analiza treści uchwały prowadzi do wniosku, że została ona podjęta w oparciu o regulacje nieobowiązujące w dacie podjęcia uchwały, tj.

- w § 1 uchwały rada ustaliła stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, dla których zarządcą jest Wójt Gminy Ceków-Kolonia na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg dotyczące: 1) prowadzenia robót w pasie drogowym; 2) umieszczenia 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) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3,

- w § 2 ust. 5 uchwały postanowiła, że: "Za zajęcie pasa drogowego w celu usunięcia awarii urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego ustala się stawkę opłat za każdy dzień zajęcia 1 m² pasa drogowego w wysokości - 3,00 zł".

W ocenie organu nadzoru, badana uchwała nie realizuje wytycznych zawartych w delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 8 ustawy.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 40 ust. 8 i 9 ustawy 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.), dalej jako: Konstytucja RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP 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 przyzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Zasada praworządności wyrażona w Konstytucji RP 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).

Oceniana uchwała jest obciążona również istotną wadą prawną innego rodzaju.

W § 6 uchwały rada postanowiła, że: "Za każdy rok zajęcia 1 m² pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej stanowiącej mienie Gminy oraz za prowadzenie robót budowlanych ustalą stawkę w wysokości - 0 zł".

Regulacja ta posługuje się sformułowaniem "urządzeń infrastruktury technicznej" i w odniesieniu do niego aktualne pozostają wyżej wskazane naruszenia dotyczące podjęcia uchwały na podstawie delegacji ustawowej w brzmieniu już nieobowiązującym i kwalifikowane jest jako sprzeczne ze wskazanym wyżej przepisem konstytucyjnym.

Ponadto, organ nadzoru ponownie wskazuje na treść art. 40 ust. 3 ustawy zgodnie z którym za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę. W przepisie art. 40 ust. 9 ustawy wskazano, że: "Przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 7 i 8, uwzględnia się: 1) kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty; 2) rodzaj elementu zajętego pasa drogowego; 3) procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni; 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego; 5) rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym".

W świetle powyższego, istnieje obowiązek pobrania opłaty za zajęcie pasa drogowego, a ustawa nie przewiduje w tym zakresie odstępstw od zasady wyrażonej w art. 40. ust. 3 ustawy. Rada może zróżnicować wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, ale tylko i wyłącznie z uwzględnieniem kryteriów ustalania wysokości stawek wskazanych w art. 40 ust. 9 ustawy. Rada, wprowadzając w § 6 uchwały stawki zerowe dokonała faktycznego zwolnienia od opłaty i tym samym przekroczyła upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 8 ustawy (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5 września 2012 r., II SA/Go 448/12, CBOSA). Podobnie orzekł WSA w Gdańsku w wyroku z 28 lipca 2022 r., III SA/Gd 119/22: "Niemniej brak dolnej granicy tej stawki opłaty, nie oznacza, że swoboda rady powiatu przy jej ustalaniu jest nieograniczona. Ograniczenie swobody działania w tym zakresie określone jest poprzez wskazanie przez ustawodawcę celu i charakteru wprowadzonej opłaty. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że wprowadzenie przez Radę Miasta «stawki zerowej opłaty» jest równoznaczne z zwolnieniem z tej opłaty. Innymi słowy, stanowi zaniechanie jej pobierania. Takiemu celowi nie mogło służyć upoważnienie (art. 40 ust. 8 DrPubIU)"(CBOSA).

Kwestionowane przepisy uchwały nie znajdują uzasadnienia prawnego także w świetle art. 40 ust. 9 ustawy. Rada wskazała w treści § 6, że stawka w wysokości 0 zł dotyczy umieszczenia w pasie drogowym

urządzeń infrastruktury technicznej stanowiącej mienie Gminy. Organ nadzoru wskazuje, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się stanowisko, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do różnicowania stawek opłat wg kryterium, które nie zostało przewidziane w ustawie (por. wyroki z NSA: z dnia 8 maja 2015 r., sygn. akt II GSK 1017/14; z dnia 13 maja 2015 r., sygn. akt II GSK 681/14, z dnia 14 stycznia 2016 r., sygn. akt II GSK 2693/14; z dnia z dnia 13 września 2016 r., sygn. akt II GSK 649/15; z dnia z 6 czerwca 2017 r., sygn. akt

II GSK 1063/17 oraz z dnia 1 grudnia 2020 r., sygn. akt II GSK 1000/20 - CBOSA).

Sprzeczne z wolą ustawodawcy byłoby przyjęcie, że organ może przyjmować preferencyjne rozwiązania zerowych stawek za zajęcia pasa drogowego, gdy sam ten pas zajmuje, wyróżniając spośród wymienionych w 40 ust. 2 ustawy rodzajów zajęć, swoiste podkategorie opierające się na powiązaniu zajęcia pasa drogowego z aktywnością konkretnej gminy - w tym przypadku posiadania przez gminę mienia w postaci urządzeń infrastruktury technicznej. Wprowadzanie tego rodzaju rozwiązań należy jednoznacznie ocenić jako sprzeczne ze standardem wyznaczanym przez konstytucyjną zasadę równości. Wobec powyższego, regulacja § 6 uchwały jest także niezgodna z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, w myśl, której wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (por. wyr. WSA w Gdańsku z 28 lipca 2022 r., III SA/Gd 119/22 , CBOSA).

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Ceków-Kolonia

Wójt Gminy Ceków-Kolonia