



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 31 stycznia 2024 r.

Poz. 1364

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.27.2024.4**

**WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 26 stycznia 2024 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 L/453/2023 Rady Gminy Przygodzice z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### **Uzasadnienie**

W dniu 21 grudnia 2023 r. Rada Gminy Przygodzice podjęła uchwałę nr L/453/2023 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu, zwaną „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 40 ust. 8 z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 28 grudnia 2023 r.

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

Zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.), zwaną „ustawą”, za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę. Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowił przepis art. 40 ust. 8 ustawy, w myśl którego: „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, 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”. Przy ustalaniu wymienionych stawek 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 ustawy).

Ponadto zgodnie z art. 40 ust. 5 ustawy, opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2 (umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych), ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy liniowego urządzenia obcego i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> 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.

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.”.

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, tzn. Rada Gminy Przygodzice w przedmiotowej uchwale w § 1 zapisała, iż: „Ustala się stawki za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Wójt Gminy Przygodzice 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 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 konsekwencji w dalszych regulacjach uchwały odnoszono się do nieobowiązujących zapisów.

W ocenie organu nadzoru, badana uchwała nie realizuje wytycznych zawartych w delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 i 8 ustawy. Oceniana 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.), zwaną: "Konstytucją 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 pryzmat 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).

Ponadto organ nadzoru zauważa, że mocą § 3 ust. 4 uchwały rada postanowiła, iż: „Roczne stawki opłat dotyczą pełnego roku kalendarzowego”, następnie w § 3 ust. 5 uchwały uchwalono: „Opłatę za niepełny rok kalendarzowy oblicza się proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia w pasie drogowym”.

Organ nadzoru stwierdza, że zapisy § 3 ust. 4 uchwały odwołujące się do roku kalendarzowego jak również zapisy § 3 ust. 5 w zakresie wyrazu „kalendarzowy”, są sprzeczne z art. 40 ust. 5 ustawy. Art. 40 ust. 5 ustawy nie odnosi się bowiem do „roku kalendarzowego” umieszczenia liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym, tylko do „roku”. Zatem wprowadzenie w § 3 ust. 4 i 5 uchwały „przymiotnika »kalendarzowy« jest dodaniem określenia nieprzewidzianego ustawą upoważniającą. Nieuprawnione jest użycie w uchwale rady gminy pojęcia »rok kalendarzowy«, gdyż modyfikuje treść ustawowego pojęcia »rok« jako okresu pobierania opłaty, określonego w art. 40 ust. 5 ustawy o drogach publicznych. Początek roku kalendarzowego zawsze przypada na 1 stycznia i nie musi się pokrywać z początkiem zajęcia pasa drogowego” – wyrok WSA w Olsztynie z 25 stycznia 2022 r., II SA/OI 999/21, CBOSA. Takie też stanowisko wyrażały sądy administracyjne: w Poznaniu w wyroku z 19 czerwca 2018 r., III SA/Po 274/18; w Gdańsku w wyroku z 6 października 2022 r., III SA/Gd 380/22; w Rzeszowie z 9 września 2022 r., I SA/Rz 265/22; w Bydgoszczy z 5 maja 2022 r., II SA/Bd 1476/21, CBOSA. Organ gminy, zgodnie z normą kompetencyjną zawartą w art. 40 ust. 8 ustawy, mógł w drodze uchwały ustalić dla dróg, których zarządcą jest gmina, jedynie wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego; nie był natomiast uprawniony do modyfikowania wynikających z ustawy zasad ustalania opłat.

Podsumowując, Rada Gminy Przygodzice podejmując przedmiotową uchwałę winna dostosować treść przyjętych regulacji do zakresu upoważnienia ustawowego obowiązującego w dacie jej podjęcia. Tymczasem analiza treści badanej uchwały prowadzi do wniosku, że zawiera ona zapisy w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 września 2022 r., tj. przed nowelizacją ustawy. Za nieuprawnione należy również uznać modyfikowanie przepisów ustawy.

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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 Gminy Przygodzice

Wójt Gminy Przygodzice