



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 stycznia 2024 r.

Poz. 284

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1303.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2023 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 LXXIV/480/2023 Rady Powiatu w Myszkowie z dnia 29 listopada 2023 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 ust. 6 i ust. 2 pkt 3 oraz w zw. z ust. 4 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 listopada 2023 r. Rada Powiatu w Myszkowie podjęła uchwałę Nr LXXIV/480/2023 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 29 listopada 2023 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały 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.*

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. 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.

Podkreślić należy również, że modyfikacja bądź uzupełnienie treści przepisów ustawy przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego (w tym powtórzenia) jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (uzupełniony, powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Órodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, analizowana uchwała nie wypełnia delegacji określonej w art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 6 oraz ust. 2 pkt 3 ustawy, a mianowicie nie określiła w sposób prawidłowy stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dotyczące umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2. Z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy wynika bowiem, że stawka opłaty ma być ustalona w związku z umieszczeniem w pasie drogowym urządzeń obcych, innych niż liniowe urządzenia obce. Rada podjęła próbę realizacji tej delegacji w § 4 uchwały, zgodnie z którym: *Ustala się następujące stawki opłat dziennych za zajęcie pasa drogowego drogi powiatowej Powiatu Myszkowskiego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 3:*

- 1) *za 1 m² pasa drogowego zajętego przez obiekt budowlany niezwiązany z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego – 2,00 zł,*
- 2) *za 1 m² powierzchni reklamy – 3,00 zł.*

Rada zatem ograniczyła urządzenia obce inne niż liniowe urządzenia obce umieszczone w pasie drogowym na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, tj. urządzenia, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy, wyłącznie do obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

Urządzenie obce zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 2b ustawy, zgodnie z którym jest 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. 2023 r. poz. 682 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.* W art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy mowa jest więc o urządzeniach obcych zdefiniowanych w art. 4 pkt 2b ustawy, z wyłączeniem urządzeń liniowych, do których odwołuje się art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Reasumując, Rada w § 4 pkt 1 uchwały ustaliła opłatę za zajęcie pasa drogowego dotyczącą umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż liniowe urządzenia obce wyłącznie w odniesieniu obiektu budowlanego, co stanowi zawężenie zakresu przedmiotowego spraw przekazanych Radzie do uregulowania w art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 6 oraz ust. 2 pkt 3 ustawy. Rada pominęła bowiem pozostałe inne niż

liniowe urządzenia obce, tj. obiekty inne niż budowlane oraz urządzenia, w tym urządzenia budowlane, o których mowa w art. 4 pkt 2b ustawy. Prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej z art. 40 ust. 8w zw. z ust. 6 oraz ust. 2 pkt 3 ustawy wymaga uregulowania opłat w odniesieniu do wszystkich urządzeń obcych, innych niż linowe urządzenia obce, a nie wyłącznie do obiektów budowlanych. Ponadto Rada nie jest uprawniona do modyfikowania celu zajęcia pasa drogowego, które podlegać ma opłacie. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy są to *cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg*, tymczasem Rada w § 4 pkt 1 uchwały wskazała, że uchwalana tam opłata dotyczy zajęcia pasa drogowego przez obiekt budowlany *niezwiązany z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego*. Rada dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji art. 40 ust. 1 ustawy, co również świadczy o nieprawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej.

Dalej, należy zauważyć, że Rada w ramach zajęcia pasa drogowego, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy (umieszczanie w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam, a także zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3) nie ustaliła stawki preferencyjnej opłaty w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, tym samym nie wypełniła w pełni delegacji ustawowej z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 6 i ust. 2 pkt 3 oraz w zw. z ust. 4 i ust. 2 pkt 4 ustawy.

Należy wskazać, że Rada, realizując delegację ustawową określoną w art. 40 ust. 8 ustawy, powinna uregulować stawki opłat, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1-4 ustawy w stosunku do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Ustawodawca przewidział w art. 40 ust. 8 ustawy za zajęcie pasa drogowego przez te obiekty i urządzenia, w każdym wskazanym celu, preferencyjne stawki maksymalne.

Z przepisu art. 40 ust. 8 zd. 2 ustawy wynika, że *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 obligeuje przy tym organ stanowiący do kompleksowego określenia stawek opłat, jakie będą pobierane, zgodnie z wymogiem ustawy o drogach publicznych.

W analizowanej uchwale Rada określiła ww. stawki preferencyjne opłaty za zajęcie pasa drogowego w § 2 ust. 3 uchwały dotyczącym zajęcia pasa drogowego w celu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz w § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały dotyczącym zajęcia pasa drogowego w celu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Brak ustalenia stawki preferencyjnej za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy, tj. umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam, oraz o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, tj. zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 – jest równoznaczne z tym, że Rada nie wypełniła upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 8 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Jednocześnie organ nadzoru podkreśla, że przyjęte przez Radę stawki podstawowe za zajęcie pasa drogowego na ww. cele (§ 4 i § 5 uchwały) są wyższe niż maksymalna stawka opłaty, jaką można ustalić dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy, zatem nie sposób uznać, że obejmuje ona swym zakresem także obiekty i urządzenia infrastruktury telekomunikacyjnej.

Reasumując, Rada naruszyła art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 6 i ust. 2 pkt 3 oraz w zw. z ust. 4 i ust. 2 pkt 4 ustawy, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, jako niewypełniającej delegacji ustawowej.

Niezależnie od powyższego uchwała zawiera również inne wady prawne.

W § 1 uchwały Rada postanowiła: *Ustala się stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych, których zarządcą jest Zarząd Powiatu w Myszkowie 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) *zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.*

Tymczasem 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*. Treść § 1 uchwały sugeruje, że ustalone przez Radę opłaty dotyczą każdego zajęcia pasa drogowego, również na cele związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, co godzi w omawiane przepisy ustawy i rozszerza w sposób sprzeczny z ustawą zakres uchwalonych opłat.

Wskazać należy również na § 3 ust. 2 i 3 uchwały w brzmieniu:

2. *Roczne stawki opłat w wysokości określonej w ust. 1 obejmują pełny rok umieszczenia urządzeń w pasie drogowym.*
3. *Za niepełny rok wysokość rocznych stawek opłat obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym.*

Powyższe stanowi wykroczenie poza delegację ustawową z art. 40 ust. 8 ustawy, bowiem Rada upoważniona jest wyłącznie do ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego. Natomiast sposób obliczania tej opłaty wynika wprost z ustawy. Konkretnie regulacja ta wynika z art. 40 ust. 5 ustawy, który stanowi: *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*. Jak wyżej wskazano Rada nie jest upoważniona do dokonywania powtórzeń przepisów ustawy.

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXIV/480/2023 Rady Powiatu w Myszkowie z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy