



WOJEWODA WIELKOPOLSKI
NP-III.4131.1.649.2023.2

Starostwo Powiatowe w Lesznie Punkt Obsługi Klienta			
OR			K
OR-R		08. STY. 2024	GN
		315/24	FN
OR-S	Nr	zał.	OS
OR-O	Podpis		OS-T
AB	ZDP	PCPR	PZON
KM	PINB	IN	GP
SOSW	SDS	PPPP	ZSS
			PRK
			IOD

Starostwo Powiatowe w Lesznie
10. STY. 2024
Biuro [signature]

Poznań, 3 stycznia 2024 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność uchwały nr LXXVI/439/2023 Rady Powiatu Leszczyńskiego z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajmowanie pasa drogowego dróg powiatowych na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 listopada 2023 r. Rada Powiatu Leszczyńskiego uchwałą nr LXXVI/439/2023 ustaliła wysokości stawek opłat za zajmowanie pasa drogowego dróg powiatowych na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 12 pkt 7 i 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zmianami), art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zmianami)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 grudnia 2023 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

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.), zwanej dalej "u.d.p.", za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę. Stosownie do art. 40 ust. 2 u.d.p. ww. opłatę pobiera się za zajęcie pasa drogowego w celu „1) prowadzenia robót

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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”.

Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1 i 4 u.d.p., 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 u.d.p.). Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 u.d.p., 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 u.d.p.). Natomiast opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 u.d.p., ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia obcego innego niż wymienione w art. 40 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 u.d.p.).

Wolą ustawodawcy przy ustalaniu ww. stawek opłaty 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” (art. 40 ust. 9 u.d.p.). Wskazany powyżej przepis zawiera zamknięty katalog kryteriów, według których możliwe jest różnicowanie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Niedopuszczalne jest zatem uzależnienie w uchwale wysokości tych stawek od innych, pozaustawowych czynników (zob. wyrok WSA w Olsztynie z 5 maja 2022 r., II SA/OI 114/22; wyrok WSA w Poznaniu z 14 sierpnia 2018 r., III SA/Po 398/18; CBOSA).

W myśl art. 40 ust. 8 u.d.p. „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, stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 20 zł”.

Podnieść należy, iż zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 7 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) 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”.

Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 4 pkt 2b u.d.p. urządzeniem obcym jest „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”.

W konsekwencji Rada Powiatu Leszczyńskiego 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 w § 4 zapisy dotyczące ustalenia wysokości opłat za umieszczanie w pasie drogowym "urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego", czyli za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń, o których była mowa w art. 40 ust. 2 u.d.p. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 września 2022 r. tj, przed nowelizacją.

Dodatkowo ustawodawca w art. 40 ust. 8 u.d.p. zdanie drugie wskazał, iż "(...) 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". Tymczasem ustalona w § 3 ust. 7 przedmiotowej uchwały przez Radę Powiatu Leszczyńskiego stawka opłaty za zajęcie "elementu" pasa drogowego także przez urządzenia "infrastruktury: (...) c) telekomunikacyjnej" przekracza wartość ustaloną przez ustawodawcę w ww. normie prawnej.

W § 4 ust. 4 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Leszczyńskiego postanowiła, iż "Roczne stawki opłat w wysokości określonej w § 4 ust. 1, 2, 3 obejmują pełny rok kalendarzowy (365 lub 366 kolejnych dni) umieszczenia urządzenia w pasie drogowym".

Jak już wskazywano, zgodnie z art. 40 ust. 5 u.d.p. opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 u.d.p. (tj. 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 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. Przywołana norma prawna nie odnosi się do „roku kalendarzowego” umieszczenia liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym, tylko do „roku”. Zatem wprowadzenie w § 4 ust. 4 uchwały przymiotnika "kalendarzowy" jest dodaniem określenia nieprzewidzianego ustawą upoważniającą. Zdaniem organu nadzoru nieuprawnione jest użycie w uchwale rady powiatu pojęcia "rok kalendarzowy", gdyż modyfikuje to treść ustawowego pojęcia "rok" jako okresu pobierania opłaty, określonego w art. 40 ust. 5 u.d.p. Początek roku kalendarzowego zawsze przypada na 1 stycznia i nie musi się pokrywać z początkiem zajęcia pasa drogowego (por. wyroki WSA w Olsztynie z 25 stycznia 2022 r., II SA/OI 999/21; w Poznaniu z 19 czerwca 2018 r., III SA/Po 274/18; w Gdańsku 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). Dodatkowo podnieść należy, iż w kontekście powyższego uchybienia, WSA w Poznaniu w ww. wyroku z 19 czerwca 2018 r. dodatkowo wyjaśnił, że akty prawa miejscowego nie mogą przekraczać upoważnień ustawowych. Akt niższy rangą niż ustawa nie może bez upoważnienia ustawowego wprowadzać pojęć nieprecyzyjnych bądź dookreślających znaczenia określeń ustawowych.

Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ nie może funkcjonować w obrocie akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi (por. wyrok TK z 10 lipca 2001 r., P 4/00, OTK 2001, nr 5, poz. 126). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu uprawnienie powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę Powiatu Leszczyńskiego przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, 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
Agata Sobczyk

Otrzymują:
Rada Powiatu Leszczyńskiego
Zarząd Powiatu Leszczyńskiego