



Poznań, 28 listopada 2023 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.610.2023.1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 § 5 ust. 2 w zakresie zwrotów: „kalendarzowy” oraz „i naliczane są każdorazowo z początkiem kolejnego roku” uchwały nr XCI/1749/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 24 października 2023 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Poznania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 października 2023 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr XCI/1749/VIII/2023 w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Poznania, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 645) oraz art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 października 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 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

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 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) zajęta 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 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.

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru stwierdza, że § 5 ust. 2 ocenianej uchwały, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest sprzeczny z art. 40 ust. 5 ustawy. Mocą tego przepisu rada postanowiła, że „Roczne stawki opłat w wysokości określonej w ust. 1 obejmują pełny rok kalendarzowy umieszczenia urządzenia w pasie drogowym albo na drogowym obiekcie inżynierskim i naliczane są każdorazowo z początkiem kolejnego roku”.

Tymczasem art. 40 ust. 5 ustawy nie odnosi się do „roku kalendarzowego” umieszczenia liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym, tylko do „roku”. Zatem wprowadzenie w § 5 ust. 2 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 nadzoru chciałby w tym miejscu zwrócić uwagę, że w kontekście powyższego uchybienia, WSA w Poznaniu w ww. wyroku z 19 czerwca 2018 r., III SA/Po 274/18 dodatkowo wyjaśnił, że akty prawa miejscowego nie mogą przekraczać upoważnień ustawowych. Akt niższy rangą niż ustawa nie

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

może bez upoważnienia ustawowego wprowadzać pojęć nieprecyzyjnych bądź dookreślających znaczenia określeń ustawowych.

Konsekwencją stwierdzenia nieważności wyrazu „kalendarzowy” zawartego w § 5 ust. 2 uchwały, jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego także zwrotu „i naliczane są każdorazowo z początkiem kolejnego roku”. 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 m² pasa drogowego; nie był natomiast uprawniony do modyfikowania wynikających z ustawy zasad ustalania opłat.

Końcowo, organ nadzoru zwraca także uwagę na nieprawidłowo zredagowany przepis uchylający, tj. § 10 uchwały.

Wyjaśnić należy, że przepisy uchylające należą do tzw. przepisów końcowych. Reguły redagowania przepisów uchylających zostały zawarte w „Zasadach techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych „ZTP”. Z § 38 ust. 1 ZTP wynika obowiązek wyczerpującego wymienienia w przepisie uchylającym ustaw, które dana ustawa uchyla, przy czym przepisowi takiemu nadaje się brzmienie: „Traci moc ustawa ... (tytuł ustawy)” (§ 40 ust. 1 ZTP). Na mocy § 143 ZTP, zasady te należy odpowiednio stosować do aktów prawa miejscowego. ZTP określają także reguły przytaczania tytułów aktów normatywnych w przepisach uchylających, wraz z oznaczeniem roczników oraz pozycji dzienników urzędowych, w których akty te zostały ogłoszone (zob. § 161, § 158 ust. 1 i 7, § 162 ust. 1 i ust. 2 pkt 10 ZTP).

Ponadto, z uwagi że w § 10 badanej uchwały rada wymieniła 16 uchwał zmieniających, zasadnym jest zwrócenie uwagi na bezprzedmiotowość uchylania uchwał (przepisów) zmieniających po ich wejściu w życie. Wynika to z niesamodzielnego charakteru takich przepisów. Nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 23 maja 2012 r., II SA/Bd 305/12, CBOSA). Niesamodzielną charakter przepisów nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy. Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci określonych zmian normatywnych (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. nr 8, poz. 149).

Wskazane uchybienia nie mają jednak charakteru istotnego naruszenia prawa i nie wpływają na ważność badanej uchwały.

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.

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

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 Miasta Poznania
Prezydent Miasta Poznania

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