



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.958.2021

Łódź, 5 stycznia 2022 r.

**Rada Powiatu
w Tomaszowie Mazowieckim**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

stwierdzam nieważność

§ 7 i 8 uchwały Nr XLVI/286/2021 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych na obszarze Powiatu Tomaszowskiego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim na sesji w dniu 24 listopada 2021 r. podjęła uchwałę Nr XLVI/286/2021 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych na obszarze Powiatu Tomaszowskiego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 2021 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim zawiadomienia z dnia 20 grudnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.958.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Pismem z dnia 27 grudnia 2021 r. znak: BRP.0711.13.2021 Przewodniczący Rady Powiatu poinformował, że częściowo podziela uwagi organ nadzoru i w tym zakresie na najbliższej sesji Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim przedłożony zostanie projekt uchwały zmieniającej. W stosunku do pozostałej części uwag organu nadzoru, Przewodniczący Rady Powiatu złożył pisemne wyjaśnienia, które jednak nie zostały uznane za wystarczające. Uchwałą Nr XLVIII/299/2021 z dnia 29 grudnia Rada Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim dokonała zmiany uchwały Nr XLVI/286/2021 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych na obszarze Powiatu Tomaszowskiego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, w zakresie w którym wskazał Przewodniczący Rady Powiatu w piśmie z dnia 27 grudnia 2021 r. Mając na uwadze powyższe ustalenia, organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, które eliminuje z obrotu prawnego wadliwe postanowienia uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujący pogląd w sprawie.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą. Zgodnie z treścią 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. Jak stanowi art. 40 ust. 9 ustawy, przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 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 ocenie organu nadzoru uchwała Nr XLVI/286/2021 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 24 listopada 2021 r., narusza prawo w sposób istotny.

W § 7 uchwały Rada postanowiła, że decyzja zezwalająca na umieszczenie urządzenia infrastruktury lub obiektu budowlanego, niezwiązanego z funkcjonowaniem dróg powiatowych w pasie drogowym i ustalająca wysokość należnej opłaty wydawana jest na okres 5 lat, chyba, że we wniosku o wydanie zezwolenia określono krótszy termin. Powyższy zapis wykracza poza granice upoważnienia, jakie zostały określone dla Rady w art. 40 ust. 8 ustawy. Na mocy tego

przepisu Rada Powiatu upoważniona jest wyłącznie do ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie, w celach wskazanych ustawą, 1 m² pasa drogowego dróg, których zarządcą jest powiat. Art. 40 ust. 8 ustawy nie daje zatem organowi stanowiącemu powiatu prawa do umieszczania w takiej uchwale zapisów dotyczących decyzji, o której mowa w § 7 uchwały. Podkreślić trzeba, że akty prawa miejscowego mogą być stanowione wyłącznie na podstawie delegacji ustawowych, nie mogą ich przekraczać, ani regulować w sposób odmienny kwestii należących do materii ustawowej, co potwierdzają wyroki WSA w Łodzi: z dnia 29 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 880/20 oraz z dnia 2 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 988/20. Ponadto należy zauważyć, że ustawodawca w art. 40 ust. 1 ustawy postanowił, że zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie natomiast z treścią art. 40 ust. 11 ustawy, opłatę, o której mowa w ust. 3, w drodze decyzji administracyjnej, ustala właściwy zarządca drogi przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Jak wynika z treści art. 2 i 2a ustawy, ustawodawca dokonując podziału kategorii dróg publicznych wyróżnił drogi krajowe stanowiące własność Skarbu Państwa oraz drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne, stanowiące własność odpowiednio właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. W świetle powołanych przepisów, rada powiatu posiada jedynie kompetencje do ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego na cele, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy – wydanie decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego oraz określenie samych opłat następuje w drodze decyzji administracyjnej i należy wyłącznie do kompetencji zarządcy drogi. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru zapis § 7 uchwały przekracza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 8 ustawy i wkracza w kompetencje powierzone zarządcy drogi powiatowej.

W § 8 uchwały Rada postanowiła, że w przypadku drogi nieurządzonej (nieposiadającej wyodrębnionych, poszczególnych elementów pasa drogowego) całość powierzchni drogi mieszcząca się w liniach rozgraniczających drogi traktowana jest jako jezdnia. Zapisem tym uregulowano kwestię i sformułowano definicję „drogi nieurządzonej” – co, jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 81/21, wykracza poza zakres kompetencji przyznany radzie powiatu w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy i narusza art. 2 ust. 1 ustawy. Należy zauważyć, że stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy, drogi publiczne ze względu na funkcję w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne. Powyżej przywołany przepis stanowi zamknięty katalog dróg publicznych, który nie przewiduje kategorii "drogi nieurządzonej", nie wprowadza również jakichkolwiek podkategorii dróg publicznych

wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1-4 ustawy. Ustawa o drogach publicznych zawiera już bowiem definicję legalną, zarówno jezdni, pasa drogowego, jak i drogi. I tak, pas drogowy to zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Droga, natomiast, to budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym (art. 4 pkt 2 ustawy). Jezdnia, to część drogi przeznaczona do ruchu pojazdów (art. 4 pkt 5 ustawy), a chodnik to część drogi przeznaczona do ruchu pieszych (art. 4 pkt 6 ustawy). Analiza treści § 8 uchwały prowadzi zatem do wniosku, że organ stanowiący powiatu wprowadził do uchwały nowe, nieznanne ustawie, pojęcie "drogi nieurządzonej" i sformułował jego definicję, jako drogi nieposiadającej wyodrębnionych, poszczególnych elementów pasa drogowego. Tworzenie przez Radę Powiatu nowych definicji pojęć już funkcjonujących w ustawie, przy braku wyraźnego upoważnienia ustawowego w tym zakresie, jest niedopuszczalne. Zgodnie bowiem z treścią § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych, w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 września 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 504/12 oraz w wyroku z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 478/13.

Reasumując, § 7 i 8 uchwały Nr XLVI/286/2021 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych na obszarze Powiatu Tomaszowskiego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, w sposób istotny sposób narusza prawo tj. art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych, a także § 149 Zasad techniki prawodawczej.

Stosownie do treści art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, 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 doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Zarząd Powiatu

w Tomaszowie Mazowieckim