

**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

**NK-II.4131.52.2022.AKR**

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547 z późn. zm.),

**stwierdzam nieważność**

§ 1 ust. 1 pkt 2 lit. a i b; § 1 ust. 1 pkt 3 lit. e; § 1 ust. 2 oraz § 1 ust. 3 w zakresie zwrotu „kalendarzowy” uchwały Nr XXXIX/507/2022 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego dróg wojewódzkich, których zarządcą jest Zarząd Województwa Podlaskiego, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

**U Z A S A D N I E N I E**

W dniu 28 lutego 2022 r. Sejmik Województwa Podlaskiego podjął uchwałę Nr XXXIX/507/2022 w sprawie w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego dróg wojewódzkich, których zarządcą jest Zarząd Województwa Podlaskiego, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 marca 2022 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza jej treści wykazała, iż część postanowień podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W związku z powyższym organ nadzoru w dniu 31 marca 2022 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, uchwała organu samorządu województwa 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 w trybie określonym w art. 81.

Jak wynika z art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, 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, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 20 zł.

Zgodnie zaś z art. 40 ust. 9 ustawy, przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 7 i 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.

Wskazane wyżej przepisy zawierają zamknięty katalog kryteriów, według których możliwe jest zróżnicowanie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Z uwagi na enumeratywne wyszczególnienie tych kryteriów organ stanowiący ustalając stawki opłat nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników niż te, które zostały określone w powyższym przepisie.

Tymczasem Sejmik Województwa Podlaskiego w § 1 ust. 1 pkt 2 lit. a i b analizowanej uchwały postanowił, że wysokość stawki za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, za każdy rok zajęcia 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy tych urządzeń uzależniona będzie od kryteriów pozaustawowych czyli położenia w obszarze zabudowanym lub poza obszarem zabudowanym.

Przytoczone wyżej przepisy nie przyznają jednak organowi stanowiącemu upoważnienia do różnicowania opłat ze względu na rodzaj obszaru, w którym znajduje się pas drogowy. Z powyższego wynika, że Sejmik Województwa zastosował kryterium niezgodne z treścią art. 40 ust. 9 ustawy, tym samym naruszając przepis kompetencyjny bowiem norma ta wprowadziła możliwość zróżnicowania wysokości stawek wyłącznie przy zastosowaniu kryteriów w niej zawartych. Enumeratywny katalog oznacza, że organ stanowiący ustalając stawki opłat nie może brać pod uwagę innych, niewymienionych w ww. przepisie, czynników. Art. 40 ust. 9 ustawy nie zawiera takich kategorii jak obszar zabudowany czy też poza obszarem zabudowanym. Wyjście poza upoważnienie ustawowe zawsze stanowi rażące naruszenie prawa, którego efektem pozostaje konieczność wyeliminowania takiej regulacji z porządku prawnego.

W § 1 ust. 1 pkt 3 lit. d uchwały Sejmik Województwa ustalił stawkę za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym reklamy w wysokości 3,00 zł/1 m<sup>2</sup> powierzchni reklamy. Jednocześnie w § 1 ust. 1 pkt 3 lit. e uchwały ustalono stawkę za 1 m<sup>2</sup> powierzchni reklamy o treści promującej kandydatów lub ich ugrupowania w wyborach powszechnych w wysokości 1,10 zł. Z powyższego wynika, że dokonano zróżnicowania wysokości stawek opłat za reklamę przy zastosowaniu pozaustawowego kryterium.

W ocenie organu nadzoru § 1 ust. 1 pkt 3 lit. e uchwały podjęty został z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 8 i ust. 9 ustawy o drogach publicznych z uwagi na zróżnicowanie stawek za umieszczenie reklamy z uwagi na jej treść. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że możliwość różnicowania stawek opłat może się opierać wyłącznie na kryterium rodzaju urządzenia lub rodzaju zajęcia, które nie zawiera dodatkowych elementów preferujących, dyskryminujących, czy naruszających zasadę równości uczestników obrotu gospodarczego.

Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika jednoznacznie, co zostało już wskazane wyżej, że nie można wprowadzać różnych wysokości stawek stosując kryterium podmiotowe, tj. w zależności, kto urządzenie umieszcza lub inne kryteria, odnoszące się do funkcji, rodzaju substancji przemieszczanej danym przewodem, czy też okresu umieszczenia urządzenia w pasie drogowym (por. wyroki: WSA w Olsztynie z dnia 17 września 2019 r. sygn. akt II SA/Ol 471/19, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 stycznia 2017 r. sygn. akt II SA/Go 956/16, dostępne CBOSA). Przepis art. 40 ust. 9 ustawy zawiera zamknięty katalog okoliczności, które mogą być uwzględniane przy ustalaniu stawek opłat za zajęcie pasa drogi. W konsekwencji opłaty za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń technicznych o podobnym charakterze nie powinny być różne, ponieważ poza podobieństwem konstrukcyjnym (rodzajowym) pełnią one identyczne cele, a mianowicie służą zaspokajaniu potrzeb publicznych (por. wyrok NSA z dnia 13 września 2016 r., sygn. akt II GSK 649/15, dostępny w CBOSA).

W § 1 ust. 2 uchwały Sejmik Województwa postanowił o podwyższeniu stawki opłat o których mowa w ust. 1 pkt 2 uchwały o 100% w przypadku umieszczenia urządzenia w jezdni. Powyższe stawki dotyczą opłat związanych z zezwoleniem na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy). Sposób ustalenia powyższej opłaty reguluje art. 40 ust. 5 ustawy, który stanowi, że 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 urządzenia i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym, przy czym za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim. Z powyższych unormowań wynika, że stawka opłaty za zajęcie pasa drogowego w związku z umieszczeniem w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego jest stawką roczną i nie może przekroczyć 200 zł za rok zajęcia pasa drogowego przez urządzenia infrastruktury technicznej.

Tymczasem stawka ustalona przez Sejmik Województwa Podlaskiego w § 1 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały wynosi 200 zł czyli maksymalną wysokość przewidzianą wskazanym wyżej przepisem i nie może już zostać podwyższona o 100% na mocy postanowień § 1 ust. 2 analizowanej uchwały.

Z art. 40 ust. 5 ustawy wynika, że organ stanowiący został uprawniony do ustalenia opłaty za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym za „każdy rok” lub „przez okres krótszy niż rok”. Delegacja ustawowa nie odnosi się zatem do "roku kalendarzowego" umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lecz jedynie do "roku".

Zatem regulacja przyjęta w § 1 ust. 3 uchwały wskazująca "rok kalendarzowy" jest określeniem nieprzewidzianym ustawą upoważniającą. Pojęcie "rok", o którym mowa w art. 40 ust. 5 ustawy nie musi odpowiadać pojęciu "rok kalendarzowy", które to pojęcie obejmuje okres od 1 stycznia do 31 grudnia. Początek roku kalendarzowego zawsze przypada na dzień 1 stycznia i nie musi się pokrywać z początkiem zajęcia pasa drogowego. Podobnie koniec trwającego rok zajęcia pasa drogowego może nie upływać z końcem roku kalendarzowego, tj. z dniem 31 grudnia lecz w jego trakcie. Dodanie więc wyrażenia "kalendarzowy" jest modyfikacją przepisu ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyroki WSA: w Poznaniu z dnia 19 czerwca 2018 r., sygn. akt III SA/Po 274/18; w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt II SA/Go 516/10, w Białymstoku z dnia 6 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 735/20, dostępne w CBOSA).

Oceniając całokształt powyższych okoliczności faktycznych i prawnych wskazane uchybienia skutkować muszą stwierdzeniem nieważności analizowanej uchwały w części.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik  
Dyrektor  
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:  
Sejmik Województwa Podlaskiego