



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 14 marca 2025 r.

Poz. 2931

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.141.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 13 marca 2025 r.

Rada Miasta Rawa Mazowiecka

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały nr X/70/25 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 7 lutego 2025 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XIV/109/19 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 19 grudnia 2019 roku w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, w części dotyczącej § 1 pkt 1 uchwały nadającego nowe brzmienie § 3 uchwały Nr XIV/109/19 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 19 grudnia 2019 roku w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 lutego 2025 r. Rada Miasta Rawa Mazowiecka podjęła uchwałę Nr X/70/25 w sprawie zmiany Uchwały Nr XIV/109/19 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 19 grudnia 2019 roku w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 lutego 2025 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady zawiadomienia z dnia 18 lutego 2025 r. znak: PNIK-I.4131.141.2025, w którego uzasadnieniu organ nadzoru przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 20 lutego 2025 r. znak: GK.7234.14.2025.KB (wpływ do tut. Urzędu w dniu 26 lutego 2025 r.) Burmistrz Miasta Rawa Mazowiecka poinformował, że określenie stawki za zajęcie pasa drogowego w związku z prowadzeniem robót polegających na remoncie budynku wypełnia katalog z art. 40 ust. 9 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. W swoich wyjaśnieniach powołał się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 lipca 2024 r., sygn. akt. III SA/Gd 143/24. W wyroku tym Sąd wskazał, że "Pojęcie "rodzaju zajęcia pasa drogowego" zawartego w przepisie art. 40 ust. 9 pkt 4 DrPublU nie jest definiowane w ustawie. Konieczne jest zatem ustalenie jego znaczenia w drodze wykładni".

Organ nadzoru nie uwzględnił powyższych wyjaśnień i uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzorczego, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego regulacji niezgodnych z prawem.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr X/70/25 Rady Miasta Rawa Mazowiecka stanowił art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 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. Z kolei w myśl 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) zajętą część drogi; 3) procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni; 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego; 5) rodzaj urządzenia obcego umieszczonego w pasie drogowym. Wskazany wyżej przepis zawiera zamknięty katalog kryteriów, według których możliwe jest zróżnicowanie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Niedopuszczalne jest zatem uzależnienie w uchwale rady gminy stawek opłat od innych, pozaustawowych czynników.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr X/70/25 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 7 lutego 2025 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XIV/109/19 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 19 grudnia 2019 roku w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych - zawiera postanowienia naruszające prawo w sposób istotny.

W § 1 pkt 1 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 3 uchwały Nr XIV/109/19 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 19 grudnia 2019 roku w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, rada postanowiła, że "Za zajęcie 1m² powierzchni pasa drogowego, w celu prowadzenia robót związanych z remontem budynku, ustala się stawkę opłat za każdy dzień zajęcia w wysokości 0,10 zł". W ocenie organu nadzoru regulacja nowo brzmiącego § 3 uchwały przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 i jest niezgodna z treścią art. 40 ust. 9 ustawy.

Przy ustalaniu stawek, o których mowa w art. 40 ust. 8 ustawy rada gminy uwzględnia wyłącznie przesłanki wymienione przez ustawodawcę w art. 40 ust. 9 ustawy. Do kryteriów, jakie mają wpływ na ustalenie stawek opłat należą wyłącznie: kategoria drogi, której pas drogowy zostaje zajęty; rodzaj elementu zajętego pasa drogowego; procentowa wielkość zajmowanej szerokości jezdni; rodzaj zajęcia pasa drogowego; rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym. Podkreślić trzeba, że katalog zamieszczony w omawianym przepisie ma charakter zamknięty. Jednocześnie ustawodawca pozostawił radzie pewien zakres swobody w odniesieniu do ustalania wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Jednakże granice tej swobody wyznaczają dwa elementy: z jednej strony maksymalne stawki opłaty wskazane w art. 40 ust. 8 ustawy, a z drugiej strony konieczność uwzględnienia wskazanych w art. 40 ust. 9 ustawy kryteriów ustalania wysokości stawek. Przy czym zaznaczyć należy, że wyliczenie zawarte w art. 40 ust. 9 ustawy ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że rada gminy nie może brać pod uwagę przy ustalaniu stawek opłat za zajęcie pasa drogowego innych kryteriów, niż wymienione wprost w treści tego przepisu. Regulacja ta jest jasna i niedopuszczalne jest rozszerzenie i zróżnicowanie stawek ze względu na inne kryteria np. celowe. Ustawodawca nie wymienia kryterium celowego, odnoszącego się szczegółowo do celów w jakim urządzenia bądź obiekty zostały umieszczone w granicach pasa drogowego. Potwierdza to także treść regulacji art. 40 ust. 4, 5 i 6 ustawy, w których ustawodawca określa sposoby ustalenia opłaty za zajęcie pasa drogowego, odwołując się przy tym na cele z art. 40 ust. 2 pkt 1-4 ustawy. Odnosząc się zatem do wyjaśnień Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka, w których wskazano, że w "pojęciu rodzaj zajęcia pasa drogowego mieści się prowadzenie robót w pasie drogowym" oraz "określenie stawki za zajęcie pasa drogowego w związku z prowadzeniem robót polegających na remoncie budynku wypełnia katalog z art. 40 ust. 9 pkt. 4 ustawy" nie można się zgodzić z przedstawioną argumentacją. Organ nadzoru wskazuje, że ustawodawca w art. 40 ust. 2 ustawy posługuje się pojęciem "celów" na oznaczenie sposobów zajęcia wymienionych w punktach od 1 do 3 oraz w punkcie 4. Zatem brak jest podstaw aby uznać, że wymienione "cele zajęcia" odpowiadają pojęciu "rodzaj zajęcia" wskazanemu w art. 40 ust. 9 pkt 4 ustawy. Gdyby wolą ustawodawcy była taka korelacja, posłużyłby się w art. 40 ust. 9 pkt 4 ustawy pojęciem "celu zajęcia" pasa drogowego, a nie pojęciem "rodzaj zajęcia" pasa drogowego (zob. WSA w Gdańsku w wyroku z 14.09.2023 r., sygn. akt III SA/Gd 134/23, wyrok WSA w Gdańsku z 15.09.2022 r., sygn. akt III SA/Gd 1197/21).

Zatem, w ocenie organu nadzoru Rada Miasta Rawa Mazowiecka w § 1 pkt 1 uchwały nadając nowe brzmienie § 3 uchwały Nr XIV/109/19 z dnia 19 grudnia 2019 roku posłużyła się nieprzewidzianym przez ustawodawcę kryterium celu. Uchwalając wskazaną regulację, naruszyła art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 9 pkt 1-5 ustawy. Jak wskazano powyżej, wyliczenie zawarte przez ustawodawcę ma charakter wyczerpujący, oznacza to, że rada przy ustalaniu stawek opłat za zajęcie pasa drogowego nie może brać pod uwagę innych czynników,

niż wskazane w art. 40 ust. 9 pkt 1-5 ustawy. Ustawodawca w art. 40 ust. 9 pkt 1-5 ustawy zawarł katalog elementów, które rada uwzględnia - przy ustalaniu stawek opłat - w podejmowanej uchwale. W przepisie tym, jak wskazano już powyżej, ustawodawca określił, że "przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 7 i 8, uwzględnia się (...)". W ocenie organu nadzoru przepis art. 40 ust. 9 pkt 1-5 ustawy ma charakter konkluzywny. Konkluzywność wynika z faktu, że wyraz "uwzględnia się" ma postać bezwzględnego nakazu, tzn. jego zastosowanie nie dopuszcza żadnych wyjątków. Mając na uwadze powyższe, należy przyjąć, że rada przy podejmowaniu uchwał w sprawie ustalania stawek opłat za zajęcie pasa drogowego "uwzględnia" przesłanki wymienione w art. 40 ust. 9 pkt 1-5 ustawy, a nie "może" jedynie te przesłanki uwzględnić. W ocenie organu nadzoru jest to nakaz zastosowania tych przesłanek, który jednocześnie stanowi delegację ustawową dla rady, która ustala stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego. Oznacza to, że rada nie może swobodnie modyfikować tych przesłanek i przyjąć inne ich znaczenie.

W związku z powyższym, odnosząc się do stanowiska Burmistrza Rawy Mazowieckiej, który powołał się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 lipca 2024 r., sygn. akt. III SA/Gd 143/24, organ nadzoru podkreśla, że w okolicznościach tej sprawy sąd orzekał w przedmiocie kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego. Tym samym, cytowana w piśmie z dnia 20 lutego 2025 r. argumentacja tego sądu odnosi się do konkretnych okoliczności sprawy, natomiast nie znajduje odniesienia w niniejszym postępowaniu nadzorczym.

Uzupełniając podkreślić należy, że w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, ustawodawca określił, że zezwolenie na zajęcie pasa drogowego dotyczy zajęcia na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3. Powyższe oznacza, że ustawodawca dopuszcza inne rodzaje aktywności, wpływające na zajęcie pasa drogowego. Jednakże te inne rodzaje aktywności określone jako "inne cele" objęte są treścią art. 40 ust. 2 pkt 4, a nie art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy (jak wskazano w odpowiedzi na zawiadomienie). W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru dopuszczalne byłoby wprowadzenie rozwiązania w zakresie stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego "w celu prowadzenia robót związanych z remontem" jednak na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 1-3 ustawy, a nie w celu prowadzenia robót w pasie drogowym (art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy).

Reasumując nowe brzmienie § 3 uchwały Nr XIV/109/19 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 19 grudnia 2019 roku w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 i jest niezgodne z treścią art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej wyżej części.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy 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.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być 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

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta Rawa Mazowiecka