



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 4 sierpnia 2022 r.

Poz. 3504

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.311.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XLII/407/22 Rady Gminy Biskupiec z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Biskupiec działając na podstawie 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 2021 r. poz. 1376 ze zm.), podjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 1 lipca 2022 r.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

W myśl art. 40 ust. 1-3 ustawy o drogach publicznych zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydawanego w drodze decyzji. Zezwolenie to dotyczy:

- 1) prowadzenia robót w pasie drogowym,
- 2) umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego,
- 3) umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam,
- 4) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.

Zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z potrzebami ruchu i potrzebami zarządzania drogami jest związane z obowiązkiem ponoszenia opłat. Stanowi o tym art. 40 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Upoważnienie do ustalania stawek za zajęcie pasa drogowego dla organu uchwałodawczego gminy zawarte jest w art. 40 ust. 8 ustawy, zgodnie z którym 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.

Analizując treść przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż Rada Gminy Biskupiec ustalając stawki za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, nie uwzględniła postanowień art. 40 ust. 8 ustawy o drogach

publicznych, w odniesieniu do maksymalnej stawki opłaty przy zajęciu pasa drogowego w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Zgodnie z art. 40 ust. 3 ww. ustawy za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę. Sytuacja, w której uchwała nie przewiduje w ogóle opłaty za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, skutkuje pozostawieniem uchwały, która w sposób niepełny wykonuje kompetencję do ustalenia opłat za zajęcie pasa drogowego. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r. ( II SA/OP 480/07), pominięcie przez radę któregoś z wymienionych w art. 40 ust. 1-3 ustawy o drogach publicznych elementów, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Podobnie stanowisko zawarł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 1 grudnia 2021 r. sygn. akt III SA/GI 948/21, wskazując, iż w konsekwencji uchwała pozbawiona została elementu obligatoryjnego i tym samym stanowi niepełną realizację kompetencji rady do ustalenia opłat za zajęcie pasa drogowego.

Artykuł 40 ust. 8 ustawy przyznaje więc radzie gminy kompetencję do kompleksowego uregulowania materii opłat za zajęcie pasa drogowego. Uwzględniając zasadę legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, w sytuacji braku kompleksowego uregulowania, należy stwierdzić nieważność uchwały w całości. Rada zobowiązana jest bowiem do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, uregulowanie musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem jasne i precyzyjne. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 3 października 2011 r., sygn. akt II SA/OP 300/11).

Należy także zaznaczyć, iż zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r., poz. 283), na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Z kolei § 143 Zasad stanowi, że „Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej”. Oznacza to, że podejmując uchwałę w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, Rada Gminy Biskupiec była obowiązana do wyczerpującego uregulowania wszystkich spraw przekazanych jej do unormowania w upoważnieniu zawartym w art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych.

Brak obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie przepisów prawa i musi skutkować stwierdzeniem nieważności wadliwej uchwały. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

W związku z tym, rozstrzygnięto jak w sentencji.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Piotr Opaczewski  
II Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski