



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 8 czerwca 2022 r.

Poz. 3983

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.516.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 czerwca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.)

#### **stwierdzam nie ważność**

uchwały Nr VI.68.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach miasta Jastrzębie-Zdrój, w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 w związku ust. 2 pkt 2 - pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 kwietnia 2022 r. Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój przyjęła uchwałę Nr VI.68.2022 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach miasta Jastrzębie-Zdrój, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 19 ust. 5, art. 40 ust. 8 i ust. 9 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 maja 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Z przepisu art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy wynika, że:

1. *Zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej - zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c.*

2. *Zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, 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.*

Natomiast przepis art. 40 ust. 8 ustawy stanowi, że: *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.*

Z kolei art. 2 Konstytucji RP wskazuje, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, § 6 lit. a i lit. b uchwały nie wypełnia delegacji wynikającej z art. 40 ust. 8 w związku z ust. 2 pkt 2 - pkt 4 ustawy. Rada Miasta w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

*§ 6. W odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego w pasie drogowym dróg publicznych ustala się następujące opłaty:*

*a) Za każdy dzień zajęcia 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego dla prowadzenia robót nad, pod i naziemnych w pasie drogowym w celach niezwiązanych z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg - 0,20 zł w każdej kategorii drogi.*

*b) Za 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy urządzenia nadziemnego i podziemnego niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego opłata roczna wynosi:*

*– 30 zł - drogi wojewódzkie i powiatowe*

*– 20 zł – drogi gminne*

Jednakże Rada Miasta w wyżej wskazanej regulacji uchwały nie określiła stawek opłat za zajęcie pasa drogowego za umieszczenie w pasie drogowym obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy) oraz za zajęcie pasa drogowego za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń i obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 (art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy). Wobec

powyższego, zdaniem organu nadzoru, Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój nie wypełniła upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 8 ustawy w związku ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy.

Dodatkowo należy wskazać, że organ stanowiący miasta na podstawie art. 40 ust. 8 w związku ust. 2 pkt 2 ustawy był obowiązany ustanowić stawki opłat za zajęcie pasa drogowego za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego w wysokości nie przekraczającej 20 zł. Jednakże Rada Miasta w § 6 lit. b tiret pierwsze uchwały wskazała, że: *W odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego w pasie drogowym dróg publicznych ustala się następujące opłaty: b) Za 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy urządzenia nadziemnego i podziemnego niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego opłata roczna wynosi: - 30 zł - drogi wojewódzkie i powiatowe, - 20 zł - drogi gminne.* Mając powyższe na uwadze, Rada Miasta nie uregulowała prawidłowo stawek opłat za zajęcie pasa drogowego za umieszczenie w pasie drogowym dróg wojewódzkich i powiatowych - urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (na podstawie uchwały stawka opłaty przekracza maksymalną stawkę określoną przez ustawodawcę, tj. 20 zł), co stanowi nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 8 ustawy w związku ust. 2 pkt 2 ustawy.

Wymaga jedynie zasygnalizowania, że również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 1 grudnia 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 948/21 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wyjaśnił, iż: *Zgodnie z art. 40 ust. 8 u.d.p., 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. Z treści przytoczonego przepisu wynika, że w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej ustawodawca w sposób szczególny uregulował zasady ustalania opłat przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. W zależności od celu zajęcia pasa drogowego - w związku z obiektami i urządzeniami infrastruktury telekomunikacyjnej - ustawodawca różnicował stawki, wskazując ich maksymalną wysokość. W ocenie Sądu, skoro art. 40 ust. 8 u.d.p. - przy wskazaniu stawki nieprzekraczającej 0,20 zł - odsyła do ust. 4 i 6 art. 40 to znaczy, że stawka ta dotyczy opłat - w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej - w związku z zezwoleniem na: a/ prowadzenie robót w pasie drogowym (art. 40 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 40 ust. 4), b/ zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 art. 40 ust. 2 (art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 40 ust. 4), c/ umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam (art. 40 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 40 ust. 6). Z kolei przewidziana art. 40 ust. 8 u.d.p. stawka nieprzekraczająca 20 zł wymaga ustalenia w drodze uchwały opłat w przypadku zezwoleń na zajęcie pasa - za umieszczanie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (art. 40 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 40 ust. 5).*

Reasumując, należy uznać, że uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 8 w związku z ust. 2 pkt 2 - 4 ustawy w związku art. 7 Konstytucji RP. Powyższe istotne naruszenie prawa stanowi podstawę wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Rada Miasta w § 2 (tabela, kolumna I, wiersz 2-3) uchwały w sposób sprzeczny z prawem ustaliła przedziały odpłatności za zajęcie pasa drogowego. Rada postanowiła bowiem, że: *Za każdy dzień zajęcia 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego dróg publicznych dla prowadzenia robót nad, pod i naziemnych w pasie drogowym w celach niezwiązanych z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, ustala się następujące stawki opłat: Jezdnia do 20% szerokości; Jezdnia od 20% szerokości do 50% szerokości.*

Wskazany sposób ustalenia przedziałów odpłatności uniemożliwia w sposób jednoznaczny wskazania stawki przedmiotowej opłaty przy zajęciu 20% szerokości pasa drogowego (jezdni). Przy zastosowanym przez Radę podziale odpłatności możliwe jest bowiem stosowanie przy zajęciu pasa 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym za każdy dzień zajęcia zarówno stawki 2,50 zł jak i 9,00 zł - dla dróg wojewódzkich, 2,20 zł lub 4,50 zł - dla dróg powiatowych, 2,00 zł lub 3,50 zł - dla dróg

gminnych. Wskazać należy, że Rada dla prawidłowej konstrukcji przepisu § 2 (tabela, kolumna I, wiersz 3) uchwały powinna posłużyć się zwrotem: *Jezdnia powyżej 20% szerokości do 50% szerokości.*

W tym miejscu podkreślić należy, że prawidłowe i jednoznaczne określenie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg jest konieczne do uznania, iż uchwała spełnia wymóg wzorca konstytucyjnego wynikającego z art. 2 Konstytucji RP, tj. jasności prawa i zaufania obywateli do organów państwa. Przypomnieć bowiem należy, iż z określeniem przez Radę wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wiąże się szereg konsekwencji, dotyczących wysokości odpłatności ponoszonych przez podmioty dokonujące zajęcia pasa drogowego na podstawie zezwolenia wydanego w trybie przepisu art. 40 ust. 1 ustawy. Wysokość stawek ustalona przez Radę w przedmiotowej uchwale warunkuje również w praktyce możliwość wydania przez właściwy organ miasta zgodnej z prawem decyzji w przedmiocie zajęcia pasa drogowego.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 2 marca 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 761/20 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: *Pokrycie się zakresów procentu zajętej powierzchni pasa drogowego uniemożliwia jednoznaczne określenie stawki opłat od której to wielkości stawka ta jest zależna. Skoro Rada Gminy postanowiła wprowadzić kryterium procentowe określenia powierzchni zajęcia pasa drogowego w celu zróżnicowania stawek opłat, to działanie to powinno pociągać za sobą faktyczne zróżnicowanie wysokości tych stawek, czego jednak w zaskarżonej uchwale nie zawarto. (...).*

Zdaniem organu nadzoru, § 8 ust. 2 uchwały również jest sprzeczny z art. 40 ust. 8 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W ww. regulacji uchwały Rada określiła – *Dla spraw wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie uchwały stosuje się przepisy o których mowa w ust. 1.* Zauważyć bowiem należy, że ustawa o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 30 sierpnia 2019 r. (Dz. U. z 2019 r., poz. 1815), przepisem art. 2 pkt 2 lit. c dokonała zmiany art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z tą nowelizacją, samorządy zobligowane zostały do obniżenia maksymalnych stawek za zajęcia pasa drogowego w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Jednakże przyjęta w § 8 ust. 2 uchwały regulacja przeczy tej zasadzie, bowiem stosując ją do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie uchwały, może doprowadzić do sytuacji, że stawki opłat dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej mogą być w rzeczywistości wyższe niż to wynika ze znowelizowanego art. 40 ust. 8 ustawy, który wszedł w życie 25 października 2019 r. W związku z tym, zdaniem organu nadzoru, regulacja § 8 ust. 2 uchwały istotnie narusza prawo.

Jak już wyżej wskazano, omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr VI.68.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach miasta Jastrzębie-Zdrój, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

**Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**