



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 kwietnia 2024 r.

Poz. 3352

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.318.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXIV/1137/2024 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXV/680/2021 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia dla dróg publicznych, których zarządcą jest Prezydent Miasta, wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP.”

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 20 marca 2024 r. Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej przyjęła uchwałę Nr LXIV/1137/2024 w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXV/680/2021 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia dla dróg publicznych, których zarządcą jest Prezydent Miasta, wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 40 ust. 8 i 9 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 marca 2024 r.

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

Z art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy wynika, że: *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 liniowych urządzeń obcych; 3) umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 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:

*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.*

W przepisie art. 40 ust. 9 ustawy wskazano – *Przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 7 i 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.*

Aktualne brzmienie powyższego przepisu wynika ze zmian wprowadzonych z dniem 21 września 2022 r. mocą art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1768), dalej: *ustawa zmieniająca.*

Zatem w obecnym stanie prawnym, na podstawie art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2, ust. 5 i ust. 6 ustawy Rada jest upoważniona do ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego w celu: 1) prowadzenia robót w pasie drogowym; 2) umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych; 3) umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam; 4) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.

Jednocześnie, ustawodawca postanowił w art. 29 ustawy zmieniającej, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego dostosują, do dnia 20 września 2026 r., uchwały, o których mowa w art. 40 ust. 8 ustawy zmienianej w art. 3, do zmian wynikających z art. 3 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (ust. 1). Uchwały, o których mowa w art. 40 ust. 8 ustawy zmienianej w art. 3 w brzmieniu dotychczasowym, zachowują moc i mogą być w tym czasie zmieniane (ust. 2).

Z przytoczonych regulacji wynika, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zobowiązane zostały do dostosowania uchwał do zmienionych przepisów ustawy o drogach publicznych do dnia 20 września 2026 r.

W okresie przejściowym uchwały podjęte na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy – w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 września 2022 r. – zachowują moc. Zgodnie z wyraźnym brzmieniem przepisów przejściowych ustawodawca dopuścił także dokonywanie zmian w uchwałach podjętych na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów.

Podejmując uchwałę wykonującą upoważnienie udzielone w art. 40 ust. 8 ustawy organ stanowiący zobowiązany jest dostosować treść przyjmowanych regulacji do zakresu upoważnienia ustawowego w brzmieniu nadanym ww. ustawą zmieniającą, obowiązującym w dacie podejmowania uchwały. Uchwała Nr XLIV/1137/2024 podlega zatem ocenie zgodności z prawem obowiązującym w dacie jej podjęcia.

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. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Jak wskazał P. Winczorek (P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15) wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2, 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. Dodatkowo należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) 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.*

Przechodząc do treści niniejszej uchwały, Rada przyjęła w § 1, iż:

*W uchwale Nr XXXV/680/2021 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 24 listopada 2021 r., w sprawie ustalenia dla dróg publicznych, których zarządcą jest Prezydent Miasta, wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (Dz. Urz. Woj. Śl. 2021 r. poz. 7669) w § 9 dodaje się ustęp 3 w brzmieniu:*

*„3. Za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych, niż wymienione w § 1 pkt 1-3 w stosunku do ogródków przy lokalach gastronomicznych ustala się stawki sezonowe:*

- 1) od 1 kwietnia do 30 września na kwotę 0,20 zł*
- 2) od 1 października do 31 marca na kwotę 0,10 zł”.*

Zdaniem organu nadzoru ustalając stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej wprowadziła nieprzewidziane w ustawie dodatkowe kryteria ustalania tych opłat. Z przytoczonych powyżej norm prawa materialnego wynika, że ustawodawca pozostawił organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego pewien zakres swobody w odniesieniu do ustalania wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Granice tej swobody wyznaczają jednak dwa elementy: z jednej strony maksymalne stawki opłaty wskazane w ustawie, 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 przedmiotowej regulacji.

Należy zwrócić uwagę, że w art. 40 ust. 9 ustawy wśród kryteriów różnicujących stawki opłat za zajęcie pasa drogowego ustawodawca nie wymienia kryterium celowego, odnoszącego się szczegółowo do celów w jakim urządzenia bądź obiekty zostały umieszczone w granicach pasa drogowego albo wskazującego ogólnie "cele inne" niż opisane w treści uchwały, względnie dopuszczającego - z uwagi na określone rodzaje aktywności - nieuzasadnione preferencje determinujące wysokość stawki opłaty, a także nie wymienia się też kryterium czasowego (temporalnego), odnoszącego się do zajęcia pasa drogowego w danym okresie roku kalendarzowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się stanowisko, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do różnicowania stawek opłat według kryterium, które nie zostało przewidziane w ustawie (m.in. wyroki NSA: z dnia 8 maja 2015 r., sygn. akt II GSK 1017/14; z dnia 13 maja 2015 r., sygn. akt II GSK 681/14; z dnia 14 stycznia 2016 r., sygn. akt II GSK 2693/14; z dnia 13 września 2016 r., sygn. akt II GSK 649/15; z dnia 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II GSK 1063/17 oraz z dnia 1 grudnia 2020 r., sygn. akt II GSK 1000/20).

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienie 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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).

Organ nadzoru zapoznał się z wyjaśnieniami złożonymi przez I Zastępcę Prezydenta Miasta z dnia 23.04.2024 r. jednakże nie podziela stanowiska prezentowanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (w kontrze do ww. linii orzeczniczej, ugruntowanej orzecznictwem NSA). Ponadto zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 grudnia 2018 r. sygn. akt I OSK 4097/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) *na gruncie postępowania w sprawach nadzoru nad działalnością gminną nie można mówić o „utrwalonej praktyce rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym” w odniesieniu do uchwał, które nie stały się przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego. Jeżeli wojewoda nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego w stosunku do jakiejś uchwały, to jeszcze nie oznacza to, że rozstrzygnął o jej legalności w konkretnym stanie faktycznym i prawnym. Fakt ten oznacza jedynie, że wojewoda nie znalazł podstaw do wszczęcia postępowania nadzorczego w stosunku do danej uchwały (zarządzenia). Przy tym mógł się pomylić w tej kwestii, zaś jego decyzja w tym względzie nie podlega żadnej weryfikacji w trybie przewidzianym przez prawo. Zatem twierdzenie, że określona uchwała jest zgodna z prawem, bo nie została zakwestionowana w postępowaniu nadzorczym przez organ nadzoru jest z gruntu fałszywe, ponieważ brak wszczęcia postępowania nadzorczego nie jest równoznaczny z rozstrzygnięciem sprawy legalności konkretnej uchwały organu gminy.*

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIV/1137/2024 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXV/680/2021 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia dla dróg publicznych, których zarządcą jest Prezydent Miasta, wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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**