



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 października 2024 r.

Poz. 6545

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.767.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 września 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 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 55/V/2024 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego na terenie miasta Lublińca na drogach gminnych, dla których Gmina Lubliniec jest zarządcą, w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 1, ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 320), dalej jako: „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 sierpnia 2024 r. Rada Miejska w Lublińcu przyjęła uchwałę Nr 55/V/2024 w sprawie ustalenia stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego na terenie miasta Lublińca na drogach gminnych, dla których Gmina Lubliniec jest zarządcą.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 40 ust. 8 ustawy.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 30 sierpnia 2024 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z 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 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.*

Należy zaznaczyć, że stawki opłat uchwalane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy dotyczą opłat za zajęcie pasa drogowego w celach określonych w art. 40 ust. 1 i 2 ustawy, do których nawiązują art. 40 ust. 4-6 ustawy, tj. na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg dotyczące:

- 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.

Przy ustalaniu wymienionych stawek uwzględnia się: „1) kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty; 2) zajęta część drogi; 3) procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni; 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego; 5) rodzaj urządzenia obcego umieszczonego w pasie drogowym” (art. 40 ust. 9 ustawy).

Ponadto, zgodnie z art. 40 ust. 5 ustawy, opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2 (umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych), ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy liniowego urządzenia obcego i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym, przy czym za umieszczenie liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim.

Cytowane wyżej brzmienie przepisów art. 40 ust. 2, ust. 5, ust. 9 i ust. 10 ustawy wynika ze zmian wprowadzonych z dniem 21 września 2022 r., mocą art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zamianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz. 1768), dalej jako: „ustawa zmieniająca”. Zgodnie z art. 33 pkt 1 ustawy zmieniającej, ustawa zmieniająca „wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z wyjątkiem: 1) art. 2, art. 3 pkt 1, 2, 4, 6-9, 11-25, art. 4-7 i art. 26-30, które wchodzi w życie z dniem 21 września 2022 r.” Nowe brzmienie art. 40 ustawy o drogach publicznych obowiązuje zatem od dnia 21 września 2022 r. Jednocześnie art. 29 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej stanowi, że:

*1. 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.*

*2. 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.*

Podkreślenia wymaga, że podejmując uchwałę wykonującą upoważnienie udzielone w art. 40 ust. 8 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest dostosować treść przyjmowanych regulacji do zakresu upoważnienia ustawowego obowiązującego w dacie podejmowania uchwały, a zatem w brzmieniu nadanym ww. ustawą zmieniającą.

Tymczasem, analiza treści uchwały prowadzi do wniosku, że została ona podjęta w oparciu o regulacje nieobowiązujące w dacie podjęcia uchwały, tzn. Rada Miejska w Lublińcu w przedmiotowej uchwale w § 1 pkt 8-11 postanowiła ustalić wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na drogach gminnych, dla których zarządcą jest Gmina Lubliniec, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg:

- za umieszczenie w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego „(...) – pkt 8,

- za umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (...) – pkt 9,

- za umieszczenie na drogowym obiekcie inżynierskim urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (...) – pkt 10,

- za umieszczenie na drogowym obiekcie inżynierskim urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (...) – pkt 11.

Przytoczone wyżej regulacje uchwały wskazują na realizację normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 8 w związku z ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy – w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją z dniem 21 września 2022 r. W przepisach tych Rada odniosła się bowiem do umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz do umieszczenia w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam, co stanowi wypełnienie delegacji zawartej w art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 września 2022 r.

Obecnie ww. przepisy ustawy regulują materię dotyczącą ustalenia stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych (art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy)

oraz umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam (art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy).

Zgodnie z art. 4 pkt 2b ustawy urządzenie obce to obiekt lub urządzenie, w tym obiekt lub urządzenie budowlane, w szczególności wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe, ciepłne, telekomunikacyjne lub elektroenergetyczne, niezwiązane funkcjonalnie z drogą lub ruchem drogowym, z wyjątkiem kanału technologicznego. Jednocześnie art. 3 pkt 3a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. 2021 r., poz. 2351 ze zm.) definiuje obiekt liniowy jako obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, droga kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable zainstalowane w kanalizacji kablowej, kable zainstalowane w kanale technologicznym oraz kable telekomunikacyjne dowieszone do już istniejącej linii kablowej nadziemnej nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego.

Należy podkreślić, że z treści definicji pojęcia urządzenia obcego zawartej w art. 4 pkt 2b ustawy wynika, że posiada ono szerszy zakres znaczeniowy niż urządzenia infrastruktury technicznej czy obiekty budowlane. Tym samym zastosowanie w treści uchwały terminologii jaką posługiwała się ustawa w brzmieniu sprzed nowelizacji nie wyczerpuje delegacji ustawowej zawartej w aktualnie obowiązujących przepisach. Tym samym Rada ustalając stawki opłat w sposób określony w kwestionowanej uchwale nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie art. 40 ust. 8 w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru Rada nieprawidłowo podjęła niniejszą uchwałę w oparciu o przepisy ustawy w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 września 2022 r. Należy podkreślić, że ustawodawca w art. 29 ust. 1 ustawy zmieniającej nałożył na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek dostosowania uchwał ustalających stawki opłat za zajęcie pasa drogowego do nowych przepisów ustawy o drogach publicznych nie później niż do dnia 20 września 2026 r. Jednocześnie w art. 29 ust. 2 ustawy zmieniającej ustawodawca przewidział, że w okresie przejściowym zachowują moc dotychczasowe uchwały podjęte na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy, a ponadto że mogą być one w tym czasie zmieniane.

Należy jednak zwrócić uwagę, że kwestionowana uchwała stanowi nową uchwałę w przedmiocie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, nie zmienia dotychczas obowiązującej uchwały. Rada zatem powinna stosować przepisy ustawy w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia uchwały. Na gruncie przedmiotowej sprawy art. 29 ust. 2 ustawy zmieniającej nie znajduje zastosowania z uwagi na fakt podjęcia całkowicie nowej uchwały w tym przedmiocie.

Reasumując, jak wskazano wyżej, kwestionowana uchwała nie uwzględnia zmian przepisów ustawy o drogach publicznych, które weszły w życie w dniu 21 września 2022 r. i obowiązywały w chwili podjęcia uchwały. Tym samym Rada nie wypełniła delegacji ustawowej w zakresie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do celów zajęcia pasa drogowego określonych w aktualnie obowiązujących przepisach. Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Powyżej opisane uchybienie 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

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 55/V/2024 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na terenie miasta Lublińca na drogach gminnych, dla których Gmina Lubliniec jest zarządcą – 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**