



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 października 2024 r.

Poz. 6624

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.778.2024 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)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VII/48/24 Rady Miasta Zabrze z dnia 26 sierpnia 2024 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, dla których zarządcą jest Prezydent Miasta Zabrze, w całości, jako niezgodnej z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 sierpnia 2024 roku Rada Miasta Zabrze podjęła uchwałę Nr VII/48/24 w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, dla których zarządcą jest Prezydent Miasta Zabrze.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała między innymi art. 40 ust. 8 i 9 ustawy oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 29 sierpnia 2024 roku.

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

Podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi przepis 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.

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. 2 ustawy, do których nawiązują art. 40 ust. 4-6 ustawy, tj.

- 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.

Ponadto art. 40 ust. 9 ustawy stanowi, że przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 8 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.

Organ nadzoru wskazuje, że powyższe brzmienie ww. przepisów zostało nadane w drodze m.in.: 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 jako: „ustawa zmieniająca”. Zgodnie z art. 33 ustawy zmieniającej, nowe brzmienie art. 40 ustawy o drogach publicznych weszło w życie z dniem 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.*

Rada Miasta Zabrze, podejmując kwestionowaną uchwałę, zdecydowała się skorzystać z uprawnienia wynikającego z art. 29 ust. 1 ustawy zmieniającej. Tym samym jej obowiązkiem było podjęcie uchwały z uwzględnieniem wszystkich znowelizowanych przepisów ustawy.

Konstytucja w art. 94 stanowi, że akty prawa miejscowego – do których należy kwestionowana uchwała - obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego może być stanowione wyłącznie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”, co jest równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu – aktu prawa miejscowego – jest jego umocowanie w upoważnieniu ustawowym, czego konsekwencją jest realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej ze ścisłym uwzględnieniem wytycznych zawartych w tym upoważnieniu. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok z dnia z 26 maja 1992 r., w którym Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla w tezie pierwszej, że „rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej” (sygn. akt SA/Wr 310/92, publ. „Wspólnota” 1993, nr 2, s. 21).

Powyższe oznacza, że wszystkie unormowania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego muszą precyzyjnie realizować delegację. Tymczasem kwestionowana uchwała nie spełnia tych wymogów.

W ocenie organu nadzoru, uchwała nie wypełnia delegacji określonej w art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy, a mianowicie nie określa w sposób prawidłowy stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dotyczące umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2.

Z art. 40 ust. 8 ustawy wynika, 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.

Powyższe oznacza, że Rada Miasta, ustalając stawki opłat za zajęcie pasa drogowego, powinna uregulować stawki opłat, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1-4 ustawy także w stosunku do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

Tymczasem Rada Miasta Zabrze ustalając stawki opłat za zajęcie pasa drogowego, w stosunku do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej określiła je tylko: przy zajęciu pasa drogowego, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy poprzez właściwe odniesienie się do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej (§ 2 ust. 12 uchwały).

Rada Miasta przy zajęciu pasa drogowego, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy zaniechała ustalenia takich opłat, natomiast przy zajęciu pasa drogowego, o którym mowa w 2 i 3 ustawy, opłaty w stosunku do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej zostały określone w sposób nieprawidłowy. W ten sposób uchwała została pozbawiona jej elementów obligatoryjnych, co wpływa na ocenę legalności uchwały w całości.

Należy zauważyć, że przy zajęciu wskazanym w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy stawka opłaty ustalana w związku z umieszczeniem w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych, natomiast przy zajęciu wskazanym w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy stawka opłaty ustalana w związku z umieszczeniem w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam.

Należy zwrócić uwagę, że ustawa nie dokonuje w art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy – tak jak w poprzednim stanie prawnym – rozróżnienia rodzajów zajęcia pasa drogowego z uwagi na: umieszczenie w nim *urządzeń infrastruktury technicznej* (pkt 2) i odrębnie na umieszczenie w nim obiektów budowlanych. Obecnie ustawodawca różnicuje zajęcie pasa drogowego ze względu na umieszczenie w nim liniowego urządzenia obcego oraz na umieszczenie w nim urządzenia obcego innego niż liniowe. Urządzenie obce natomiast zostało zdefiniowane w art. 4 ust. 1 pkt 2b ustawy, i jest ono rozumiane jako „obiekt lub urządzenie”. Zgodnie z treścią nowoprowadzonego przepisu bowiem użyte w ustawie określenie: „urządzenie obce” oznacza – *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*. Z powyższego zatem wynika, że urządzeniem obcym jest także: „obiekt lub urządzenie telekomunikacyjne”. Tym samym brak uzasadnienia do określenia na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy stawki opłaty w ograniczonym zakresie, to jest albo tylko w odniesieniu do obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej albo tylko w odniesieniu do jej urządzeń.

Tymczasem Rada Miasta Zabrze określając stawki opłat w przypadku zajęcia pasa drogowego, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy, unormowała jej wysokość w stosunku do urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej (§ 3 ust. 3 uchwały). Rada Miasta tym samym pominęła stawkę opłaty dla umieszczonych w pasie drogowym obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej ustalaną w ramach opłaty z tytułu umieszczenia liniowych urządzeń obcych.

Rada Miasta Zabrze w § 3 uchwały wprowadziła przewidziała stawki opłat za umieszczenie w pasie drogowym „liniowych urządzeń obcych, za wyjątkiem urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnych” – co wobec ww. wyjątku – swoim zakresem znaczeniowym obejmowałyby również obiekty infrastruktury telekomunikacyjnej (w ramach ogólnie określonego urządzenia obcego), jednakże należy zauważyć, że ustalone w § 3 uchwały stawki opłaty kształtują się na wysokościach: od 30,00 zł do 60,00 zł oraz 80,00 zł i 100 zł. Tymczasem, jak wyżej wskazano, zgodnie z art. 40 ust. 8 ustawy, stawka opłaty, o której mowa w ust. 5 (a więc za zajęcie pasa drogowego poprzez umieszczenie w nim liniowych urządzeń obcych), w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, nie może przekroczyć 20 zł. W konsekwencji należy stwierdzić, że wobec tak przyjętej konstrukcji przepisu § 3 uchwały – stanowi on istotne naruszenie prawa, to jest art. 40 ust. 8 ustawy.

Posłużenie się w przepisie art. 40 ust. 8 ustawy pojęciami odrębnie: obiekt i urządzenie infrastruktury telekomunikacyjnej, wskazuje na to, że pojęć tych nie należy utożsamiać – czym innym jest bowiem obiekt infrastruktury telekomunikacyjnej, a czym innym urządzenie infrastruktury telekomunikacyjnej. W konsekwencji brak stawki opłaty w odniesieniu do któregośkolwiek z nich będzie przesądzać o niepełnej realizacji delegacji ustawowej.

W ocenie organu nadzoru za niezgodne z prawem należy również unormowanie § 4 ust. 1 uchwały, treścią którego Rada Miasta Zabrze ustaliła stawkę opłaty za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy, w następujący sposób:

*§ 4. 1. Za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 1 ust. 1 pkt 3, ustala się dzienną stawkę opłaty za 1m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego drogi gminnej, powiatowej, wojewódzkiej i krajowej zajętego przez rzut poziomy urządzenia obcego:*

1) *urządzeń obcych innych niż wymienione w § 1 ust. 1 pkt 2, za wyjątkiem infrastruktury telekomunikacyjnej: 2,00 zł,*

2) *urządzeń obcych innych niż wymienione w § 1 ust. 1 pkt 2, w odniesieniu do infrastruktury telekomunikacyjnej: 0,20 zł.*

Powyższe wskazuje, że Rada Miasta Zabrze, że nie uregulowała stawki opłaty dla umieszczonych w pasie drogowym obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej ustalanej w ramach opłaty z tytułu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń obcych, innych niż liniowe. Uczyniła to bowiem w odniesieniu do „infrastruktury telekomunikacyjnej”, co w ocenie organu nadzoru nie realizuje w sposób jasny i kompleksowy upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 8 ustawy. Należy zauważyć, że pojęcie „infrastruktura telekomunikacyjna” zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2024 r., poz. 34). Przepis ten przez „infrastrukturę telekomunikacyjną” rozumie – *urządzenia telekomunikacyjne, oprócz telekomunikacyjnych urządzeń końcowych, oraz w szczególności linie, kanalizacje kablowe, słupy, wieże, maszty, kable, przewody oraz osprzęt, wykorzystywane do zapewnienia telekomunikacji.* Tym samym nie sposób tego pojęcia utożsamiać z pojęciem „obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej”.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Powyższe zobowiązuje organ stanowiący do precyzyjnego i ścisłego wykonania upoważnienia ustawowego. Rada Miasta Zabrze zatem, formułując przepisy uchwały, powinna mieć na uwadze powyższe definicje ustawowe i ich zakres znaczeniowy, jak również posługiwać się nomenklaturą ustawową, albowiem to zapewni właściwą realizację delegacji ustawowej.

Z tego punktu widzenia za niezgodne z prawem należy uznać unormowanie § 4 ust. 2 i 3 uchwały w zakresie sformułowania „ekspozycyjnej nośnika”.

Stosownie do treści art. 40 ust. 6 ustawy: *Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 3, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia obcego innego niż wymienione w ust. 2 pkt 2 albo powierzchni reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego.* Przepis ten posługuje się pojęciem „powierzchnia reklamy” i to do niej będzie odnoszona wartość „metrów kwadratowych”, decydująca o wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego. Pojęcie „reklama” zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 23 ustawy – jako: *umieszczone w polu widzenia użytkownika drogi tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), a także każdy inny nośnik informacji wizualnej, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, niebędący znakiem drogowym, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047, z późn. zm.), ustawionym przez gminę znakiem informującym o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym obiektach użyteczności publicznej, znakiem informującym o formie ochrony zabytków lub tablicą informacyjną o nazwie formy ochrony przyrody w rozumieniu art. 115 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, 1688 i 1890).* Ustalenie stawki opłaty za umieszczenie w pasie drogowym reklamy w odniesieniu do 1m<sup>2</sup> powierzchni ekspozycyjnej nośnika reklamy istotnie narusza art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 6 i art. 4 pkt 23 ustawy oraz art. 2 Konstytucji RP.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z tego przepisu wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa (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 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 oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, Legalis nr: 439846) podkreślono, że z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami

poprawnej legislacji, tak, by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Z tego też względu szczególnie istotne jest, by nie pojawiały się wątpliwości przy stosowaniu przepisów przedmiotowej uchwały w zakresie podstawy do zastosowania właściwych stawek opłat.

Nieprawidłowe uregulowanie przez Radę Miasta stawek opłat za zajęcie pasa drogowego związane z umieszczeniem w nim urządzeń i obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej jest równoznaczne z tym, że Rada nie wypełniła upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 8 ustawy w zw. z ust. 2 pkt 1, 2 i 3 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

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, 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).

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że Rada Miasta Zabrze, przepisem § 1 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 uchwały ustaliła stawki opłat w związku prowadzeniem *robót w pasie drogowym w razie konieczności usunięcia awarii urządzenia obcego znajdującego się w pasie drogowym*. W ocenie organu nadzoru powyższe stoi w sprzeczności z art. 40 ust. 14 i 14a ustawy, z godnie z którym: *14. Przepisu ust. 1 nie stosuje się w razie konieczności usunięcia awarii urządzenia obcego znajdującego się w pasie drogowym. Po zlokalizowaniu awarii prowadzący roboty niezwłocznie zawiadamia o tym zarządcę drogi i w porozumieniu z nim określa termin i powierzchnię zajęcia pasa drogowego.*

*14a. Zarządca drogi określa, w drodze decyzji administracyjnej, warunki zajęcia pasa drogowego, o którym mowa w ust. 14, oraz warunki jego przywrócenia do stanu poprzedniego, a także ustala wysokość opłaty, o której mowa w ust. 4.*

Dodatkowo należy zauważyć, że Rada Miasta Zabrze, dokonując ustalenia stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, uczyniła to w związku:

- ze zlokalizowaniem punktu wystawowego i ekspozycyjnego przed lokalem,
- ze zlokalizowaniem urządzeń do zakupu biletów komunikacji zbiorowej (np. biletomaty),
- ze zlokalizowaniem stacji rowerowych,
- z miejscami postojowymi do ładowania samochodów elektrycznych w sposób określony znakiem drogowym D-18a „miejsce zastrzeżone (koperta).

W ocenie organu nadzoru stawka ta powinna jednak być skwalifikowana jako stawka opłaty za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy – to jest w związku umieszczeniem urządzeń obcych, innych niż liniowe. Jak wcześniej wskazano urządzenie obce to *obiekt lub urządzenie, w tym obiekt lub urządzenie budowlane*. Tym samym biorąc choćby pod uwagę definicję „obiekty budowlane” ujętą w ustawie z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r., poz. 725) należy stwierdzić, że wszystkie powyższe „urządzenia” należy zakwalifikować jako urządzenia obce. Natomiast warunkiem ustalenia, że dane zajęcie pasa drogowego następuje na zasadach art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, jest zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności – jednakże w celach innych niż wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 1-3 ustawy.

Rada Miasta Zabrze w ramach zajęcia pasa drogowego o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, ustaliła stawkę opłaty w związku z:

- parkowaniem w sposób określony znakiem drogowym D-18a „miejsce zastrzeżone (koperta)”
- parkowaniem w sposób określony znakiem drogowym D-18a „miejsce zastrzeżone (koperta)” dla placówek konsularnych w tym konsulatów honorowych.

W ocenie organu nadzoru obciążenie z tytułu parkowania, użytkownika drogi uprawnionego do korzystania z zastrzeżonego stanowiska postojowego „koperty” wyznaczonego w celu korzystania na prawach wyłączności, opłatą ustaloną na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy należy uznać za niedopuszczalną.

Stosownie do treści art. 13b ust. 6 pkt ustawy: *Organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach w uzgodnieniu z zarządcą drogi: może wyznaczać w strefie płatnego parkowania lub śródmiejskiej strefie płatnego parkowania zastrzeżone stanowiska postojowe (koperty) w celu korzystania z nich na prawach wyłączności w określonych godzinach lub całodobowo.*

W myśl z kolei art. 13 ust. 1 ustawy: *Korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za:*

1) *postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych:*

a) *w strefie płatnego parkowania,*

b) *w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania;*

Zgodnie z art. 13b ust. 4 ustawy Rada Miasta ustalając strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania posiada ustawowe upoważnienie do:

1) ustalenia wysokości opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a lub b,

2) wprowadzenia opłat abonamentowych lub zryczałtowanych oraz zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi;

3) określenia sposobu pobierania opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1,

w tym także w odniesieniu do zastrzeżonych miejsc postojowych w strefie płatnego parkowania w celu korzystania z nich na prawach wyłączności w określonych godzinach lub całodobowo (art. 13b ust. 6 pkt 2 ustawy). Powyższe prowadzi do wniosku, że jedyną dopuszczalną opłatą z tytułu postoju czy parkowania na drodze publicznej jest opłata ustalana w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 13b ust. 4 ustawy

Jak wskazał WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 2 lipca 2020 roku, II SA/Bk 167/20: „Nie jest zajęciem pasa drogowego wydzielenie w granicach pasa drogowego miejsca parkingowego tzw. „koperty”, albowiem jest to działanie wyłącznie związane z korzystaniem z dróg publicznych przez jej użytkowników. Korzystanie z dróg publicznych polegające na postoju pojazdów samochodowych w wyznaczonych do tego miejscach („kopertach”) podlega opłacie za korzystanie z dróg a nie opłacie za zajęcie pasa drogowego. Stawki opłat określone przepisami uchwały, podjętej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w oparciu o upoważnienie ustawowe z art. 40 ust. 8 ustawy i przy zastosowaniu kryteriów wskazanych w upoważnieniu ustawowym z art. 40 ust. 9 ustawy, są stawkami opłat wyłącznie za zajęcie pasa drogowego, o czym wprost stanowi art. 40 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Opłat za korzystanie z dróg publicznych dotyczy przepis art. 13 ustawy, a ten w ogóle nie stanowił podstawy prawnej zaskarżonej uchwały (...) Wyznaczanie bowiem miejsc postojowych (ich znakowanie wrysowanymi „kopertami”) służy korzystaniu z dróg publicznych przez użytkowników a nie zajmowaniu pasa drogowego, o jakim mowa w art. 40 ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Skoro „zajęcie” pasa drogowego jest definiowane celami, to nie można abstrahować od celu wrysowania „koperty” na powierzchni pasa drogowego, gdyż samo jej „wrysowanie” obiektywnie nie wiąże się przecież z zajęciem pasa drogowego a zatem stworzeniem przeszkody do korzystania z pasa drogi publicznej zgodnie z jego przeznaczeniem.”. Orzecznictwo Sądów administracyjnych dostarcza licznych przykładów stwierdzenia przez sądy administracyjne nieważności zapisów uchwał w sprawach stawek opłat za zajęcia pasa drogowego, przewidujących opłatę za oznakowanie miejsca postojowego przez wrysowanie „koperty” (tak m. in. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 grudnia 2019 roku, II SA/Pl 764/19; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 czerwca 2018 roku, III SA/Po 273/18, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2006 roku, IV SA/Wr 743/04). Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach obowiązującego prawa (art. 7 Konstytucji). Przepis Konstytucji wyraża normę zakazującą domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazującą, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na określonej normie kompetencyjnej. Akty prawa miejscowego powinny być podejmowane w oparciu o wyraźną normę kompetencyjną rangi ustawowej i w granicach upoważnienia ustawy (art. 94 Konstytucji). Stwierdzone wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza materialne granice upoważnienia ustawowego do wydania danego aktu prawa miejscowego, stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności wadliwych norm prawa miejscowego. Skoro więc Rada Miasta nie była

uprawniona do ustalenia stawki za zajęcie pasa drogowego za „kopertę”, to tym samym wykroczyła poza delegację ustawową z art. 40 ust. 8 ustawy.

Podkreślenia wymaga, że 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. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

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 VII/48/24 Rady Miasta Zabrze z dnia 26 sierpnia 2024 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, dla których zarządcą jest Prezydent Miasta Zabrze, 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, 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**