



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 grudnia 2024 r.

Poz. 8233

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.892.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 listopada 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. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 82/VII/2024 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 24 października 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, jako niezgodnej z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz 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 24 października 2024 r. Rada Miejska w Lublińcu podjęła uchwałę Nr 82/VII/2024 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na terenie miasta Lublińca na drogach gminnych, dla których Gmina Lubliniec jest zarządcą.

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 30 października 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 m² 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.

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.

Rada, w ramach zajęcia pasa drogowego, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy (umieszczanie w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam, a także zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3) nie ustaliła stawki preferencyjnej opłaty w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, tym samym nie wypełniła w pełni delegacji ustawowej z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy.

Należy wskazać, iż Rada, realizując delegację ustawową określoną w art. 40 ust. 8 ustawy, powinna uregulować stawki opłat, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1-4 ustawy w stosunku do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Ustawodawca przewidział w art. 40 ust. 8 ustawy za zajęcie pasa drogowego przez te obiekty i urządzenia, w każdym wskazanym celu, preferencyjne stawki maksymalne.

Z przepisu art. 40 ust. 8 zd. 2 ustawy wynika, że *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*. Ustawodawca obligeuje przy tym organ stanowiący gminy do kompleksowego określenia stawek opłat, jakie będą pobierane, zgodnie z wymogiem ustawy.

Tymczasem Rada Miejska w Lublińcu określiła ww. stawki preferencyjne opłaty za zajęcie pasa drogowego w § 1 pkt 1 lit. e uchwały dotyczącym zajęcia pasa drogowego w celu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz w § 2 uchwały dotyczącym zajęcia pasa drogowego w celu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy. Na marginesie należy zaznaczyć, iż w § uchwały Rada wprowadziła przewidzianą w wysokości 20,00 zł/m² rzutu poziomego za każdy rok umieszczenia, jednakże powinna doprecyzować powyższą regulację wskazując wprost, iż odnosi się ona do zajęcia 1 m² pasa drogowego przez rzut poziomy liniowego urządzenia obcego. W tym miejscu podkreślić należy, że prawidłowe i jednoznaczne określenie wysokości przedmiotowej stawki opłat za zajęcie pasa drogowego 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 praktyce możliwość wydania przez właściwy organ miasta zgodnej z prawem decyzji w przedmiocie zajęcia pasa drogowego.

Brak ustalenia stawki preferencyjnej za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy (umieszczanie w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam, a także zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3) – jest równoznaczne z tym, że Rada nie wypełniła w pełni delegacji ustawowej z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy.

Jednocześnie organ nadzoru podkreśla, iż przyjęte przez Radę stawki podstawowe za zajęcie pasa drogowego na cele wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy (§ 1 pkt 3 i 4 uchwały) są wyższe niż maksymalna stawka opłaty, jaką można ustalić dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy, zatem nie sposób uznać, że obejmuje ona swym zakresem także obiekty i urządzenia infrastruktury telekomunikacyjnej.

Reasumując, Rada naruszyła art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, jako niewypełniającej delegacji ustawowej.

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 Olsztynie 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 82/VII/2024 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 24 października 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