



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 kwietnia 2025 r.

Poz. 2893

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.265.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 kwietnia 2025 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 XVI/81/2025 Rady Gminy Rudziniec z dnia 28 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na drogach gminnych, w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 stycznia 2025 r. Rada Gminy Rudziniec podjęła uchwałę Nr XVI/81/2025 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na drogach gminnych, dalej jako: „uchwała”.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała między innymi: art. 40 ust. 8 i 9 ustawy.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 19 marca 2025 roku, a w toku badania jej legalności organ nadzoru stwierdził, iż jest ona niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi przepis 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 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) zajęłą 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 aktualne brzmienie ww. przepisów zostało nadane w drodze 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 Gminy Rudziniec, podejmując kwestionowaną uchwałę, nie zdecydowała się skorzystać z uprawnienia wynikającego z art. 29 ust. 2 ww. ustawy. Tym samym jej obowiązkiem było podjęcie uchwały z uwzględnieniem wszystkich znolizowanych przepisów ustawy, jak również z uwzględnieniem nomenklatury, którą te przepisy się posługują.

Konstytucja RP 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 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. „Współnota” 1993, nr 2, s. 21).

Powyższe oznacza, że wszystkie unormowania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową – w brzmieniu aktualnie obowiązującym.

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 i 3 ustawy. Nie określiła 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 oraz reklam, jak również umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych. Należy bowiem 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 ww. przepisu 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*.

Rada Gminy w ust. 1 przedmiotowej uchwały ustaliła tabelarycznie stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na drogach gminnych. Zgodnie z lp. 2 i 3 przedmiotowej tabeli wskazała, iż:

2. Opłata za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej:*

- a) poza obszarem zabudowanym 10,00 zł/rok
- b) w obszarze zabudowanym 50,00 zł/rok
- c) na obiektach mostowych 160,00 zł/rok

3. Opłata za umieszczenie w pasie drogowym obiektów budowlanych*:

- a) poza obszarem zabudowanym 0,50 zł/dzień
- b) w obszarze zabudowanym 50 zł/dzień

Powyższe uregulowania prawne uchwały ustalają stawki opłat w odniesieniu do poprzednio obowiązujących pojęć prawnych, a tym samym nie realizują upoważnienia ustawowego w obecnym brzmieniu, co stanowi istotne naruszenie prawa. Jednocześnie należy zauważyć, iż z analizy treści art. 40 ust. 9 ustawy nie wynika, aby rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, mogła uzależnić wysokość tych stawek od tego czy dana droga leży w obszarze zabudowanym. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą art. 40 ust. 9 ustawy nie upoważnia do różnicowania opłat za zajęcie pasa drogowego w zależności od zajęcia pasa drogowego na terenie zabudowanym i niezabudowanym (tak: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 września 2023 r., sygn. akt II SA/Bd 545/23; podobnie: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2018 r., sygn. akt II GSK 3710/16; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Ol 81/22).

Powyżej opisane uchybienia 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, stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVI/81/2025 Rady Gminy Rudziniec z dnia 28 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na drogach gminnych – 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