



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 kwietnia 2025 r.

Poz. 2999

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.268.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 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 X/87/2025 Rady Gminy Mierzęcice z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, w całości, jako niezgodnej z art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 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. 7 i art. 94 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 marca 2025 r. Rada Gminy Mierzęcice podjęła uchwałę Nr X/87/2025 w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 marca 2025 r.

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) zajęłą część drogi;
- 3) procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni;
- 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego;
- 5) rodzaj urządzenia obcego umieszczonego w pasie drogowym.

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 przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały bądź jej nie wypełnienie powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje lub w całości.

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

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 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.

Powyższe oznacza, że Rada Gminy, 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.

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

Rada Gminy Mierzęcice w ramach zajęcia pasa drogowego, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy (zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim liniowych urządzeń obcych) unormowała jej wysokość jedynie w stosunku do urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, pomijając obiekty infrastruktury telekomunikacyjnej. W § 5 ust. 2 i 3 uchwały Rada postanowiła, co następuje:

§ 5. 2. Za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa § 1 pkt 2, ustala się roczną stawkę opłaty za 1 m² pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy umieszczanego urządzenia infrastruktury telekomunikacyjnej:

- 1) zlokalizowanego w poprzek drogi – w wysokości 15,00 zł,*
- 2) zlokalizowanego w jezdni wzdłuż drogi – w wysokości 12,00 zł,*
- 3) zlokalizowanego poza jezdnią wzdłuż drogi – w wysokości 4,00 zł.*

3. Za umieszczenie na drogowym obiekcie inżynierskim urządzenia infrastruktury telekomunikacyjnej ustala się roczną stawkę opłaty za 1 m² pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy umieszczanego urządzenia – w wysokości 20,00 zł.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż ustawa nie dokonuje już 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*. 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 ustawy stawki opłaty w ograniczonym zakresie, to jest tylko w odniesieniu do urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

Rada Gminy Mierzęcice określając stawki opłat w przypadku zajęcia pasa drogowego, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy, unormowała jej wysokość jedynie w stosunku do urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej (§ 5 ust. 2 uchwały). Rada Gminy tym samym pominęła stawkę opłaty dla umieszczonych w pasie drogowym obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej ustalaną w ramach opłaty z tytułu umieszczenia liniowych urządzeń obcych. W ten sposób uchwała została pozbawiona jej elementów obligatoryjnych, co wpływa na ocenę legalności uchwały w całości.

W tym miejscu należy wskazać, iż pismem z dnia 22 kwietnia 2025 r. Wójt Gminy Mierzęcice złożył wyjaśnienia do wszczętego postępowania nadzorczego. W przedmiotowym piśmie wskazano, iż „w art. 40 ust. 5 nie ma wskazań co do sposobu ustalenia opłaty za zajęcie pasa drogowego przez umieszczony w pasie drogowym obiekt infrastruktury telekomunikacyjnej. Tym samym, w ocenie tutejszego organu, nie jest zasadny zarzut, że Rada Gminy „pominęła stawkę opłaty dla umieszczonych w pasie drogowym obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej ustaloną w ramach opłaty z tytułu umieszczenia liniowych urządzeń obcych.” Jednakże, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie z przyczyn wskazanych wyżej. W ocenie organu nadzoru brak jest uzasadnienia do określenia na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy stawki opłaty w ograniczonym zakresie, to jest tylko w odniesieniu do urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

Ponadto należy wskazać, że również § 3 ust. 3 uchwały istotnie narusza prawo, gdyż został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 5 ustawy. W przepisie tym Rada wskazała, iż: *Roczne stawki opłat obejmują pełny rok kalendarzowy umieszczenia liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym albo na drogowym obiekcie inżynierskim*. Zauważyć należy, iż upoważnienie ustawowe zawarte w art. 40 ust. 8 ustawy obejmuje jedynie kompetencję do ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1m² pasa drogowego. Nie uprawnia natomiast organu stanowiącego gminy do regulowania kwestii odnoszącej się do sposobu naliczania opłaty za zajęcie pasa drogowego. Sposób obliczania tej opłaty wynika wprost z ustawy. Konkretnie regulacja ta wynika z art. 40 ust. 5 ustawy, który stanowi: *Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy liniowego urządzenia obcego i stawki opłaty za zajęcie 1 m² 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*.

Ponadto, Rada w tym przepisie użyła sformułowania „rok kalendarzowy.” Natomiast ustawodawca w art. 40 ust. 5 ustawy posługuje się pojęciem „rok”, odnosząc je do okresu zajęcia pasa drogowego. Rada dokonała zatem modyfikacji treści ustawowego pojęcia „rok”, jako okresu pobierania opłaty, określonego w art. 40 ust. 5 ustawy. Użyte w ustawie pojęcie „rok” to nie rok kalendarzowy (czyli okres od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku), ale okres kolejnych 12 miesięcy liczonych od dowolnego momentu, związanego z umieszczeniem urządzenia obcego w pasie drogowym (por. wyroki WSA w Białymstoku z dnia 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 129/16; WSA w Poznaniu z dnia 10 marca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 85/11, WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 12 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Go 793/10).

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami (w tym powtórzenia) stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/GI 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/87/2025 Rady Gminy Mierzęcice z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg 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