



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 kwietnia 2020 r.

Poz. 3135

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.300.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 9 kwietnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 143/XII/2020 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 4 marca 2020 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na drogach gminnych na terenie Gminy Woźniki, w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 470 ze zm.) w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 4 marca 2010 r. Rada Miejska w Woźnikach przyjęła uchwałę Nr 143/XII/2020 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na drogach gminnych na terenie Gminy Woźniki, dalej jako "uchwała". W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 40 ust. 8 ustawy oraz art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 15 ustawy o samorządzie gminnym. Załączniki do uchwały stanowią: *Wysokość dziennych stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego zajętej pod roboty niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg na drogach gminnych na terenie Gminy Woźniki* (załącznik Nr 1), *Wysokość stawek rocznej opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego przez umieszczenie urządzenia infrastruktury technicznej na drogach gminnych na terenie Gminy Woźniki* (załącznik Nr 2), *Wysokość dziennych stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego przez rzut poziomy umieszczonego obiektu budowlanego albo powierzchni reklamy na drogach gminnych na terenie Gminy Woźniki* (załącznik Nr 3), *Wysokość dziennych stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego zajętej na prawach wyłączności w celach określonych w § 1 pkt 4 uchwały, na drogach gminnych na terenie Gminy Woźniki* (załącznik Nr 4).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 marca 2020 r.

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

Z art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy wynika, że: *Zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej - zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c.*

2. *Zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, dotyczy:*

- 1) *prowadzenia robót w pasie drogowym;*
- 2) *umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego;*
- 3) *umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam;*

4) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.

Natomiast przepis art. 40 ust. 8 ustawy stanowi: *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.* W przepisie art. 40 ust. 9 ustawy wskazano - *Przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 7 i 8, uwzględnia się:*

- 1) kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty;
- 2) rodzaj elementu zajętego pasa drogowego;
- 3) procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni;
- 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego;
- 5) rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym.

Z treści art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (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 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) 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 tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

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 lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska w załączniku Nr 1 do uchwały (tabela, kolumna I, wiersz 2 i 3) oraz w załączniku Nr 4 do uchwały (tabela, kolumna I, wiersz 2 i 3) w sposób sprzeczny z prawem ustaliła przedziały odpłatności za zajęcie pasa drogowego. Rada w załączniku Nr 2 do uchwały postanowiła bowiem, że:

*Wysokość dziennych stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego zajętej pod roboty niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg na drogach gminnych na terenie Gminy Woźniki*

*Zajęcie pasa drogowego do 20% szerokości jezdni*

*Zajęcie pasa drogowego od 20% do 50% szerokości jezdni*

*Zajęcie pasa drogowego powyżej 50% szerokości jezdni.*

Natomiast w załączniku Nr 4 do uchwały wskazano:

*Wysokość dziennych stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego zajętej na prawach wyłączności w celach określonych w § 1 pkt 4 uchwały, na drogach gminnych na terenie Gminy Woźniki*

*Zajęcie pasa drogowego do 20% szerokości jezdni*

*Zajęcie pasa drogowego od 20% do 50% szerokości jezdni*

*Zajęcie pasa drogowego powyżej 50% szerokości jezdni*

Wskazany sposób ustalenia przedziałów odpłatności uniemożliwia w sposób jednoznaczny wskazania stawki przedmiotowej opłaty przy zajęciu 20% szerokości jezdni. Przy zastosowanym przez Radę podziale odpłatności możliwe jest bowiem stosowanie przy zajęciu 1 m<sup>2</sup> powierzchni jezdni zajętej pod roboty niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg za każdy dzień zajęcia zarówno stawki 0,20 zł jak i 1,50 zł – w przypadku zajęcia pasa drogowego do 20% szerokości jezdni (załącznik Nr 1 do uchwały, tabela, kolumna II i III, wiersz 2) oraz stawki 0,20 zł lub 3,50 zł – w przypadku zajęcia pasa drogowego od 20% do 50% szerokości jezdni (załącznik Nr 1 do uchwały, tabela, kolumna II i III, wiersz 3). Natomiast przy określonym przez Radę podziale odpłatności możliwe jest bowiem stosowanie przy zajęciu 1 m<sup>2</sup> powierzchni jezdni zajętej na prawach wyłączności w celach określonych w § 1 pkt 4 uchwały za każdy dzień zajęcia zarówno stawki 0,20 zł jak i 2,00 zł – w przypadku zajęcia pasa drogowego do 20% szerokości jezdni (załącznik Nr 4 do uchwały, tabela, kolumna II i III, wiersz 2) oraz stawki 0,20 zł lub 4,00 zł – w przypadku zajęcia pasa drogowego od 20% do 50% szerokości jezdni (załącznik Nr 4 do uchwały, tabela, kolumna II i III, wiersz 3).

W tym miejscu podkreślić należy, że prawidłowe i jednoznaczne określenie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg 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 gminy zgodnej z prawem decyzji w przedmiocie zajęcia pasa drogowego. Powyższe oznacza, że właściwy organ gminy wydający ww. decyzję, opierając się na przepisach przedmiotowej uchwały, nie może mieć swobody w zakresie wyboru stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść § 6 uchwały również jest sprzeczna z art. 40 ust. 8 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W regulacji § 6 uchwały Rada określiła – *Do spraw wszczętych i nie zakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej uchwały, stosuje się przepisy dotychczasowe.* Zauważyć bowiem należy, że ustawa o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 30 sierpnia 2019 r. (Dz. U. z 2019 r., poz. 1815), przepisem art. 2 pkt 2 lit. c dokonała zmiany art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z tą nowelizacją, samorządy zobligowane zostały do obniżenia maksymalnych stawek za zajęcia pasa drogowego w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Jednakże przyjęta w § 6 uchwały regulacja przeczy tej zasadzie, bowiem stosując ją do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie uchwały, okaże się, że stawki opłat dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej będą w rzeczywistości wyższe niż to wynika ze znowelizowanego art. 40 ust. 8 ustawy, który wszedł w życie 25 października 2019 r. W związku z tym, zdaniem organu nadzoru, regulacja § 6 uchwały istotnie narusza prawo.

Dodatkowo, organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska na podstawie art. 40 ust. 8 w związku z ust. 2 pkt 4 ustawy była obowiązana do określenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 1-3 ustawy, w tym dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Jednakże Rada Miejska w załączniku Nr 4 do uchwały (tabela, kolumna II, wiersz

1) nie określiła stawki opłat w stosunku do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, lecz stawkę opłaty w odniesieniu do infrastruktury telekomunikacyjnej. Dodatkowo, Rada w załączniku Nr 1 do uchwały (tabela, kolumna II, wiersz 1) - gdzie była również obowiązana do określenia stawek opłata za zajęcia pasa drogowego w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej - prawidłowo wskazała stawki dla tych obiektów i urządzeń. Wobec powyższego, regulacja załącznika Nr 4 do uchwały (tabela, kolumna II, wiersz 1) określająca stawki opłat w stosunku do infrastruktury telekomunikacyjnej w kontekście pozostałej treści uchwały jest niejasna. Z treści ww. załącznika Nr 4 do uchwały powinno wprost wynikać, że zostały uregulowane stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 1-3 ustawy dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, aby nie było jakichkolwiek wątpliwości, co do treści tej regulacji. Ponownie wymaga zasygnalizowania, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego powinna być skonstruowana poprawnie językowo i logicznie oraz zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

Nadto, organ nadzoru podkreśla, iż pismem z dnia 8 kwietnia 2020 r. złożono wyjaśnienia do wszczętego postępowania nadzorczego. W przedmiotowym piśmie podniesiono m.in. *W zakresie sposobu ustalenia przedziałów odpłatności za zajęcie pasa drogowego z zastosowaniem podziału na: Zajęcie pasa drogowego do 20% szerokości jezdni*

*Zajęcie pasa drogowego od 20% do 50% szerokości jezdni*

*Zajęcie pasa drogowego powyżej 50% szerokości jezdni*

wyjaśniam, że praktyka takiego oznaczania była stosowana od lat, nie wzbudzała żadnych wątpliwości organu nadzoru na dowód czego wskazujemy, że nie zwrócono uwagi na wadliwość takiego zapisu w rozstrzygnięciu nadzorczym NPII.4131.1.18.2020 wydanym w stosunku do wcześniejszej uchwały nr 127/XI/2019 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 18 grudnia 2019 r., gdzie w załącznikach nr 1 i 4 były stosowane dokładnie takie same zapisy(...). Organ nadzoru wskazuje, iż przedmiotem postępowania nadzorczego jest wyłącznie uchwała Nr 143/XII/2020 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 4 marca 2020 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na drogach gminnych na terenie Gminy Woźniki. Nawet jeżeli w uprzednio podjętej uchwale nie były kwestionowane ww. regulacje uchwały, nie zwalania to organu nadzoru z oceny legalności całej uchwały. W przypadku stwierdzenia, że uchwała zawiera istotne naruszenia prawa, organ nadzoru jest obowiązany do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w odpowiednim zakresie.

Dodatkowo, w przedmiotowym piśmie wskazano, iż: *W zakresie ustalenia stawki opłaty w odniesieniu do infrastruktury telekomunikacyjnej, określonej w załączniku Nr 4 do uchwały Nr 143/XII/2020 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 4 marca 2020 r., wyjaśniam, że w naszej ocenie, przy zastosowaniu pojęcia "infrastruktura telekomunikacyjna" w treści uchwały nie sposób mówić o jakichkolwiek wątpliwościach co do treści tej regulacji (czy też jej zakresu). Pojęcie "infrastruktura telekomunikacyjna" posiada definicję legalną wskazaną w art. 2 pkt. 8 ustawy z dnia 16.07.2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2019 r. poz. 2460, ze zm.). (...).* Organ nadzoru podtrzymuje, iż w ramach tej samej uchwały (aktu prawa miejscowego) nie może być wątpliwości, co do znaczenia pojęcia „infrastruktura telekomunikacyjna”. Jeżeli Rada Miejska w załączniku Nr 1 do uchwały (tabela, kolumna II, wiersz 1) określiła stawki opłat za zajęcia pasa drogowego w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, to analogiczne regulacje powinny być umieszczone w załączniku Nr 4 do uchwały (tabela, kolumna II, wiersz 1). Jak już wyżej podniesiono, regulacja załącznika Nr 4 do uchwały (tabela, kolumna II, wiersz 1) określająca stawki opłat w stosunku do „infrastruktury telekomunikacyjnej” a nie w stosunku do „obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej” w kontekście pozostałej treści uchwały jest niejasna.

W oparciu o powyżej wywiedzione stanowisko organu nadzoru, wskazane wyjaśnienia nie mogły zostać uwzględnione.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 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, co nastąpiło

w niniejszej sprawie (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).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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 143/XII/2020 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 4 marca 2020 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na drogach gminnych na terenie Gminy Woźniki, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**