



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 10 kwietnia 2024 r.

WNP-O.4131.4.2024

Rada Gminy w Wiśniewie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXII/264/2024 Rady Gminy w Wiśniewie z dnia 8 marca 2024 r. *w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.*

Uzasadnienie

W dniu 8 marca 2024 r. Rada Gminy w Wiśniewie podjęła uchwałę nr LXII/264/2024 *w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 19 marca 2024 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, ze zm.) oraz art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2023 r. poz. 645, ze zm.).

Pismem z dnia 3 kwietnia 2024 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy w Wiśniewie o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr LXII/264/2024.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, uchwała nr LXII/264/2024 istotnie narusza prawo, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Zgodnie z unormowaniami art. 40 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o *drogach publicznych* (Dz. U. z 2024 r., poz. 320; dalej: *u.d.p.*), zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi wydanego w formie decyzji administracyjnej (ust. 1). Zgodnie z ust. 2 tego artykułu zezwolenie dotyczy: prowadzenia robót w pasie drogowym (pkt 1), umieszczenia w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych (pkt 2), umieszczenia w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam (pkt 3), zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 (pkt 4).

W tym miejscu należy zauważyć, że na mocy nowelizacji *u.d.p.*, dokonanej ustawą 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: *ustawa nowelizująca*), która weszła w życie 21 września 2022 r., dokonano zmiany brzmienia art. 40 ust. 2 pkt 2 (wprowadzając pojęcie „liniowych urządzeń obcych” zamiast „urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego”) oraz pkt 3 (wprowadzając pojęcie „urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2” zamiast „obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego”).

Na marginesie należy wspomnieć, że art. 29 *ustawy nowelizującej* zawiera przepisy przejściowe, wskazujące na obowiązek dostosowania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwał, podjętych na podstawie art. 40 ust. 8 *u.d.p.*, do ww. zmian do dnia 20 września 2026 r. (ust. 1) oraz na zachowanie w mocy dotychczasowych uchwał i możliwość ich zmiany w tym czasie (ust. 2).

Z kolei art. 40 ust. 4-6 *u.d.p.*, odnosząc się do ust. 2 pkt 1-4, określa zasady ustalania wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego. Natomiast art. 40 ust. 8 *u.d.p.* stanowi podstawę prawną dla rady gminy do ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego,

o których mowa w art. 40 ust. 4-6 *u.d.p.*, określając jednocześnie górne stawki tych opłat.

W § 1 uchwały nr LXII/264/2024 Rada Gminy w Wiśniewie unormowała co następuje: *Ustala się wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dotyczące: prowadzenia robót w pasie drogowym (pkt 1), umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (pkt 2), umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam (pkt 3), zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 (pkt 4).*

Z zestawienia przytoczonych unormowań *u.d.p.* oraz uchwały nr LXII/264/2024 wynika, iż Rada Gminy w Wiśniewie, w § 1 pkt 2 i 3 tej uchwały, odwołała się do unormowań art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3 w brzmieniu nieobowiązującym od 21 września 2022 r., co oznacza, że w rezultacie dokonała uregulowania stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego w celach, które nie zostały przewidziane w obowiązującej ustawie. Nie ulega wątpliwości, że taka nieprawidłowość stanowi istotne naruszenie prawa.

Za istotnie naruszające prawo, z powodów opisanych powyżej, należy również uznać § 2 i 3 tej uchwały, jako powiązane i odwołujące się do § 1 pkt 2 i 3, bez których nie mogą samodzielnie funkcjonować.

Z uwagi na fakt, że istotne naruszenia dotyczą większości unormowań ww. uchwały, bez których staje się ona niekompletna i nierealizująca w pełni upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 8 *u.d.p.*, należy orzec nieważność uchwały nr LXII/264/2024 w całości.

Zgodnie z art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organy te mogą działać tylko na podstawie i w granicach wyznaczonych im przez normy prawne określające ich kompetencje, zadania i tryb postępowania. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex 2013).

Unormowana w art. 7 *Konstytucji* zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 *Konstytucji* (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*).

Art. 91 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* stwierdza: *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.* Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide*: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy w Wiśniewie nr LXII/264/2024, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/