



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 21 kwietnia 2024 r.

WNP-O.4131.7.2024

## **Rada Gminy Lipowiec Kościelny**

### **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 271.LI.2024 Rady Gminy Lipowiec Kościelny z dnia 22 marca 2024 r. *w sprawie wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych.*

### **Uzasadnienie**

W dniu 22 marca 2024 r. Rada Gminy Lipowiec Kościelny podjęła uchwałę nr 271.LI.2024 *w sprawie ustalenia wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 28 marca 2024 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 40 ust. 3, 4, 5, 6, 8, 9 i 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2023 r. poz. 645) oraz art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, z późn. zm.).

Pismem z dnia 12 kwietnia 2024 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Lipowiec Kościelny o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr 271.LI.2024.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, uchwała nr 271.LI.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), umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych (pkt 2), umieszczania 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 271.LI.2024 Rada Gminy Lipowiec Kościelny unormowała co następuje: *Określa się stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, których zarządcą jest Gmina Lipowiec Kościelny na cele niezwiązane z budową, przebudową,*

*remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dotyczące: prowadzenie robót w pasie drogowym (pkt 1), umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z 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 271.LI.2024 wynika, iż Rada Gminy Lipowiec Kościelny, w § 1 pkt 2 i 3 tej uchwały, odwołała się do unormowań art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3 w brzmieniu nieobowiązującym od dnia 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. Niniejsze stanowisko jest potwierdzone orzecznictwem organów nadzoru (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego nr NP-II.4131.1.357.2023.4 z dnia 22 września 2023 r., Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2023 r. poz. 8673 oraz rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego nr NPII.4131.1.707.2023 z dnia 29 czerwca 2023 r., Dz. Urz. Woj. Śl. z 2023 r. poz. 5286).

Za istotnie naruszające prawo, z powodów opisanych powyżej, należy również uznać § 2, § 3 i § 4 tej uchwały, jako powiązane i odwołujące się do § 1, bez którego nie mogą samodzielnie funkcjonować.

Ponadto należy zauważyć, że w § 2 ust. 1 uchwały nr 271.LI.2024 Rada Gminy, określając stawki opłat za zajęcie określonej powierzchni dróg gminnych, odwołała się do § ust. 1 pkt 1-4, w sytuacji gdy taka jednostka redakcyjna nie istnieje w ww. uchwale. Powyższe unormowanie (§ 2 ust. 1) jest tym samym niejasne i nieprecyzyjne, co oznacza istotne naruszenie prawa. Podobnie § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 tej uchwały, odwołują się do nieistniejących jednostek redakcyjnych (odpowiednio: § 1 ust. 1 pkt 2 i § 1 ust. 1 pkt 3).

Należy zauważyć, że zgodnie z § 143 w związku z § 124 w związku z § 55 ust. 3 i § 57 ust. 2 *Zasad techniki prawodawczej*, będących załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej: *ZTP*), podziału paragrafu na ustępy dokonuje się w sytuacji, gdy samodzielną myśl wyraża zespół zdań. Tym samym, w przypadku braku zespołu zdań, nie wyodrębnia się w paragrafach ustępów, co też uczyniono w § 1 uchwały nr 271.LI.2024,

odwołując się jednak do nieistniejącego § 1 ust. 1 w przywołanych powyżej paragrafach tej uchwały.

W wyroku z dnia 24 września 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził: *wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa* (sygn. akt III SA/Wr 358/08, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*). Powyższe nieprawidłowości stoją ponadto w sprzeczności z wymogiem zrozumiałego redagowania norm prawnych, zawartym w § 6 w związku z § 143 ZTP.

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 271.LI.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 Lipowiec Kościelny nr 271.LI.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/