



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 maja 2021 r.

Poz. 2525

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.40.3.2021.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 24 maja 2021 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3 uchwały nr 326.XXXIII.2021 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 186.XVII.2020 z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia stawek wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego.

Uzasadnienie

Rada Miejska Jeleniej Góry, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.) – dalej jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 28 kwietnia 2021 r. uchwałę nr 326.XXXIII.2021 w sprawie zmiany uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry Nr 186.XVII.2020 z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia stawek wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego – dalej jako: uchwała.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 4 maja 2021 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 3 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w związku z art. 40 ust. 8 zdanie pierwsze ustawy oraz art. 16 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735) – dalej jako: K.p.a., polegającym na ustanowieniu norm prawa powszechnie obowiązującego bez podstawy prawnej i ustanowieniu w akcie prawa miejscowego przesłanki zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej.

Zgodnie z art. 40 ust. 8 zdanie pierwsze 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.

Rada Miejska Jeleniej Góry tę kompetencję prawodawczą zrealizowała podejmując uchwałę nr 186.XVII.2020 z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 1870). Uchwała ta obowiązuje w niezmienionym brzmieniu. Z kolei w uchwale nr 326.XXXIII.2021 ustalono, że wprowadza się czasowe obniżenie do 0,01 zł za m² dziennie dla dróg gminnych i 0,02 zł za m² dziennie dla dróg powiatowych, wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego określonych w § 1 pkt 4 uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 186.XVII.2020 z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia stawek wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do: 1) ogródków letnich przed lokalami i punktami gastronomicznymi i 2) punktów prowadzenia działalności handlowo-usługowej (§ 1 uchwały). Przyjęto przy tym, że obniżenie stawek obowiązuje od dnia wejścia w życie uchwały do dnia 24 września 2021 r. (§ 2 uchwały).

Można zatem zauważyć, że – wbrew swojemu tytułowi – uchwała nr 326.XXXIII.2021 nie jest uchwałą nowelizującą uchwałę nr 186.XVII.2020, lecz uchwałą epizodyczną, której normy, przez wskazany w niej okres i w określonym w niej zakresie, znajdować będą zastosowanie w miejsce norm wynikających z uchwały regulującej wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w terenie Jeleniej Góry. Ustanowienie norm epizodycznych mieści się jednak w granicach kompetencji prawodawczej, a nietrafnie sformułowany tytuł (ogólne określenie przedmiotu) uchwały nie stanowi podstawy do ich kwestionowania.

W § 3 uchwały Rada Miejska Jeleniej Góry postanowiła jednak, że opłaty pobrane na podstawie decyzji wydanych przed dniem wejścia w życie uchwały za okres od dnia jej wejścia w życie, maksymalnie do dnia 24 września 2021 r., będą zwracane w części przekraczającej wysokość ustaloną w oparciu o stawki określone w § 1 na podstawie decyzji zmieniających, po złożeniu wniosków przez podmioty, którym te decyzje wydano. Przepis ten nie określa wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego, a więc nie mieści się w granicach kompetencji prawodawczej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego ustalonej w art. 40 ust. 8 ustawy.

Okoliczność ta, wobec obowiązujących zasad konstytucyjnych, powoduje nieważność § 3 uchwały i zobowiązuje Wojewodę Dolnośląskiego do stwierdzenia tej nieważności. Zgodnie bowiem z art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji RP, stanowienie aktów prawa miejscowego może odbywać się wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Skoro zaś w art. 40 ust. 8 ustawy, ani żaden inny przepis ustawy nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustanawiania podstaw prawnych dla dokonywania zwrotu części opłat pobranych na podstawie uprzednio wydanych decyzji administracyjnych, w tym do wydawania decyzji zmieniających, to podjęcie takiej regulacji w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 16 § 1 K.p.a., decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Ustawa procesowa prawa administracyjnego, mająca zastosowanie przy wydawaniu decyzji ustalających opłatę za zajęcie pasa drogowego, w sposób jednoznaczny wskazuje zatem, że zmiana decyzji ostatecznej możliwa jest wyłącznie w przypadkach określanych ustawowo. Tym samym podstawa prawna do zmiany decyzji ostatecznej nie może znaleźć się w akcie prawa miejscowego. Co więcej, Kodeks postępowania administracyjnego, ustawa o drogach publicznych, ani żadna inna ustawa nie ustanawiają podstawy prawnej do zmiany decyzji ostatecznej (a tylko decyzja ostateczna jest decyzją na podstawie której możliwe jest pobranie opłaty) ustalającej wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego na skutek zmiany stawki opłaty określonej w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Wobec tego przyjęte w § 3 uchwały regulacje są sprzeczne z zasadami wynikającymi z ustaw. Ponadto pamiętać należy, że zmiana decyzji ostatecznej (tak jak jej uchylenie) ma skutek *ex nunc*, zaś modyfikacja stosunku administracyjnoprawnego ze skutkiem *ex tunc* może nastąpić jedynie w trybie wznowienia postępowania lub w wyniku stwierdzenia nieważności decyzji (ewentualnie na mocy przepisu szczególnego wprowadzającego instytucję prawną umożliwiającą uchylenie lub modyfikację decyzji administracyjnej z mocą wsteczną). Wobec tego zmiana decyzji, gdy istnieje podstawa prawna do takiej zmiany, nie wywołuje skutków prawnych, które pozwalałyby na podjęcie działań znoszących skutki wykonania niewadliwej decyzji ostatecznej. Do ustanowienia przepisów, które takie zniesienie skutków wykonania decyzji – poprzez uiszczenie opłaty – by znosiły (także w części) nie jest również umocowana Rada Miejska Jeleniej Góry.

Należy podkreślić, że bez względu na słuszność *rationis legis* podejmowanej regulacji organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jak każdy organ władzy publicznej, zobowiązany jest do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Oderwanie działania organu władzy publicznej od wyznaczonych mu ram prawnych prowadzi bowiem do naruszenia zasady państwa prawnego, będącej fundamentem ustroju Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 Konstytucji RP). Skoro ustawodawca nie umocował organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do wprowadzania norm prawa miejscowego, które wynikają z § 3 uchwały, konieczne było stwierdzenie nieważności tego przepisu.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski