

# ORZECZNICTWO W SPRAWACH SAMORZĄDOWYCH

KWARTALNIK

**3-4**  
(122-123)

lipiec-grudzień  
2024

SAMORZĄDOWE KOLEGIA ODWOŁAWCZE

WOJEWODOWIE

REGIONALNE IZBY OBRACHUNKOWE

GLOSY

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl) [www.czasopisma.wolterskluwer.pl](http://www.czasopisma.wolterskluwer.pl)



Wolters Kluwer

---

# Ogłoszenie o XXII edycji Konkursu „Samorządu Terytorialnego” im. Profesora Michała Kuleszy na najlepszą książkę z zakresu samorządu terytorialnego

Wydawca i Redakcja miesięcznika „Samorząd Terytorialny” ogłaszają XXI doroczny Konkurs „Samorządu Terytorialnego” im. Profesora Michała Kuleszy na najlepszą książkę z zakresu samorządu terytorialnego.

**Celem Konkursu jest wyłonienie najlepszej książki z zakresu samorządu terytorialnego, wydanej w 2024 r.**

Do Konkursu przyjmowane są książki prawnicze, a także z innych dyscyplin, zwłaszcza ekonomii i finansów publicznych, socjologii, nauk politycznych wraz z naukami o administracji publicznej, historii, zarządzania oraz szeroko rozumianej gospodarki przestrzennej, które traktują o określonych aspektach decentralizacji terytorialnej i w tym kontekście – o problemach ustroju administracyjnego państwa oraz organizacji i działalności władz lokalnych i regionalnych.

Do Konkursu dopuszcza się książki w języku polskim wydane po raz pierwszy drukiem lub w formie elektronicznej (e-book) w 2024 r. Decydująca jest data wydania umieszczona na karcie tytułowej książki.

Książki mogą być zgłaszane przez członków Kolegium Redakcyjnego lub Rady Naukowo-Programowej czasopisma, przez inne osoby fizyczne, w tym przez Autorów, a także przez instytucje, w szczególności przez ośrodki naukowe, organy administracji publicznej, sądy, korporacje prawnicze, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, fundacje, wydawnictwa czy redakcje czasopism.

Patronami instytucjonalnymi Konkursu są: Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich, Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Unia Metropolii Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej oraz Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

---

**Zgłoszenia przyjmuje się pod adresem:** Redakcja „Samorządu Terytorialnego”, Dział Publikacji Periodycznych Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., ul. Przyokopowa 33, 01-208 Warszawa, a także pod adresem e-mail: [justyna.przedanska@wolterskluwer.com](mailto:justyna.przedanska@wolterskluwer.com) (z dopiskiem: „Konkurs Samorządu Terytorialnego”), w terminie do 31 marca 2025 r.

Do zgłoszenia należy dołączyć jeden egzemplarz książki (a w przypadku książki w formie elektronicznej oprócz pliku w formacie PDF także egzemplarz w wersji wydrukowanej i oprawionej) wraz z uzasadnieniem propozycji nagrodzenia, a także dane Autora/wszystkich Współautorów umożliwiające Organizatorowi kontakt w razie przyznania książki nagrody albo wyróżnienia.

Informacje w sprawie Konkursu można uzyskać  
w Redakcji miesięcznika „Samorząd Terytorialny”  
tel.: +48 784 333 031  
e-mail: [justyna.przedanska@wolterskluwer.com](mailto:justyna.przedanska@wolterskluwer.com)

**SAMORZĄD  
TERYTORYALNY**



# ORZECZNICTWO W SPRAWACH SAMORZĄDOWYCH

---

KWARTALNIK  
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

**3-4/2024**

lipiec-grudzień

Rok XXXI



Wolters Kluwer

**Redaktor naczelny** – prof. dr hab. Leon Kieres

**Zastępca redaktora naczelnego** – dr Justyna Przedkańska

tel. +48 784 333 031

justyna.przedanska@wolterskluwer.com

**Redaktor języka angielskiego** – Roman Wojtasz

**Członkowie kolegium redakcyjnego** – dr Bogdan Cybulski, prof. dr hab. Roman Hauser, Tomasz Judecki, prof. dr hab. Dariusz R. Kijowski, dr Ryszard P. Krawczyk, prof. dr hab. Grzegorz Łaszczycza, Magdalena Raguszevska, prof. dr hab. Mirosław Stec

**Korekta** – Justyna Szumiel

**Skład i łamanie** – Kamila Tomecka

**Za publikację naukową na łamach „Orzecznictwa w Sprawach Samorządowych”  
Autor otrzymuje 40 pkt.**

(zgodnie z załącznikiem do komunikatu Ministra Nauki z 5.01.2024 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych, wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.)

**Kwartalnik „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”  
jest ujęty w międzynarodowej bazie European Reference Index for the Humanities  
and Social Sciences (ERIH+) oraz indeksowany w bazie BazEkon.**

© for „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”  
All rights reserved



**Wolters Kluwer**

**Wydawca:**

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
www.wolterskluwer.pl

**Dyrektor Działu Publikacji Periodycznych:**

**Klaudia Szawłowska**, klaudia.szawlowska@wolterskluwer.com

**Sekretariat:** tel. 22 535 82 19, www.czasopisma.wolterskluwer.pl

**Biuro Reklamy:**

tel. 22 535 83 23, +48 604 113 564

Szczegółowe informacje o prenumeracie czasopism można uzyskać pod numerem infolinii 801 044 545, faks 22 535 80 87, handel@wolterskluwer.com

Zamówienia na prenumeratę „Orzecznictwa w Sprawach Samorządowych” przyjmuje również:  
RUCH S.A. KDP w Warszawie, tel. 22 532 88 16, 22 532 88 19, 22 532 87 31  
infolinia 0 800 1200 29, GARMOND PRESS S.A. 22 817 20 12

Nakład 300 egz.

# ORZECZNICTWO W SPRAWACH SAMORZĄDOWYCH

KWARTALNIK  
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Słowo wstępne, Leon Kieres, Justyna Przedzińska ..... 11

## SAMORZĄDOWE KOLEGIA ODWOŁAWCZE

Kara pieniężna za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia liniowego urządzenia obcego w postaci przyłącza wodociągowego bez zezwolenia zarządcy drogi – zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących administracyjnych kar pieniężnych (art. 189f, art. 189c, art. 189e, art. 189g k.p.a.); zasady obliczania kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego, jeżeli łączna powierzchnia pasa drogowego zajęta przez jedno urządzenie, umieszczone w dwóch różnych elementach pasa drogowego, wynosi mniej niż 1 m <sup>2</sup> (omówienie: Magdalena Raguszevska) .....	13
Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z 10 lipca 2024 r. (SKO.4302.17.2024) .....	17
Zastosowanie sankcji w postaci decyzji o zakazie wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców w stosunku do przedsiębiorcy, który został uprzednio wykreślony z rejestru przedsiębiorców prowadzących OSK na swój wniosek, złożony po stwierdzeniu istnienia podstaw do wszczęcia i prowadzenia postępowania w przedmiocie wydania decyzji o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców (omówienie: Dariusz Kozłowski) .....	27
Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z 22 listopada 2023 r. (SKO.4320.17.2023) .....	29
Faktura dokumentująca transakcję sprzedaży pojazdu z zastrzeżeniem dotyczącym warunku jego wydania jako dowód własności w postępowaniu dotyczącym rejestracji pojazdu (omówienie: Dariusz Kozłowski) .....	32
Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z 3 listopada 2023 r. (SKO.4322.39.2023) .....	34
Specyfika załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych przez organy kolegialne – podejmowanie orzeczeń przez samorządowe kolegia odwoławcze (omówienie: Magdalena Raguszevska) .....	41
Skarga kasacyjna Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu, reprezentowanego przez dr. hab. Piotra Lisowskiego, prof. UW, z 11 lipca 2024 r. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 28 maja 2024 r. (IV SAB/wr 508/23) .....	42
Dodatek na pokrycie zwiększonych kosztów utrzymania dziecka z niepełnosprawnością (omówienie: Jakub Wilk) .....	51
Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z 31 stycznia 2024 r. (SKO.4535.2.2024) ...	52
Umowa cywilnoprawna jako dowód na okoliczność ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za zajęcie pasa drogowego (omówienie: Dariusz Kozłowski) .....	59
Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z 27 listopada 2024 r. (SKO.4302.58.2024) .....	60

## WOJEWODOWIE

<b>Obowiązek zasięgnięcia opinii jednostki pomocniczej gminy przez radę gminy</b> (omówienie: Jakub Wilk) .....	65
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 29 marca 2024 r. (NPII.4131.1.258.2024) .....	66
<b>Zasady wstępu do parku miejskiego</b> (omówienie: Jakub Wilk) .....	69
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z 5 sierpnia 2024 r. (WN-II.4131.1.19.2024) .....	70
<b>Ustalenie darmowej godziny parkowania w strefie płatnego parkowania</b> (omówienie: Jakub Wilk) .....	77
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 16 października 2024 r. (PN-N.4131.83.3.2024.MN) ....	78

## REGIONALNE IZBY OBRACHUNKOWE

<b>Przewodniczenie obradom rady gminy przez osobę nieuprawnioną</b> (omówienie: Justyna Przedańska) .....	81
Uchwała nr 44/IV/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z 27 lutego 2024 r. ....	81
<b>Absolutorium komunalne</b> (omówienie: Justyna Przedańska) .....	85
Uchwała nr 22/76/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z 24 lipca 2024 r. ....	86
Uchwała nr 17/61/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z 19 czerwca 2024 r. ....	88
<b>Wieloletnia prognoza finansowa</b> (omówienie: Ryszard P. Krawczyk) .....	91
Uchwała nr 889.69.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z 6 maja 2024 r. ....	91
Uchwała nr 19/62/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z 31 lipca 2024 r. ....	92
<b>Zaciągnięcie kredytu, emisja obligacji</b> (omówienie: Justyna Przedańska) .....	95
Uchwała nr 32/107/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z 30.10.2024 r. ....	96
Uchwała nr 26/IV/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z 15 lutego 2024 r. ....	97
<b>Fundusz sołecki</b> (omówienie: Justyna Przedańska) .....	101
Uchwała nr 881.26.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z 23 stycznia 2024 r. ....	102
Uchwała nr 881.33.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z 23 stycznia 2024 r. ....	103
<b>Zaciągnięcie pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej</b> (omówienie: Ryszard P. Krawczyk) .....	105
Uchwała nr XV/725/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z 21 maja 2024 r. ....	105
Uchwała nr XXI/1062/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z 13 sierpnia 2024 r. ...	107
<b>Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi</b> (omówienie: Justyna Przedańska) .....	109
Uchwała nr XIV/694/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z 7 maja 2024 r. ....	110
Uchwała nr 3/I/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z 4 stycznia 2024 r. ....	111
Uchwała nr 32/102/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z 30 października 2024 r. ....	113
Uchwała nr 250/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z 26 listopada 2024 r. ...	116
<b>Dotacje celowe</b> (omówienie: Justyna Przedańska) .....	118
Uchwała nr 059/g320/D/24 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z 25 kwietnia 2024 r. ....	120
Uchwała nr 073/g284/D/24 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z 3 czerwca 2024 r. ....	124
Uchwała nr 054/g287/D/23 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z 30 marca 2023 r. ....	128
Uchwała nr 093/g221/D/23 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z 22 czerwca 2023 r. ....	133
Uchwała nr 122/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z 29 kwietnia 2024 r. ....	137
Uchwała nr 184/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z 1 sierpnia 2024 r. ....	139

<b>Dotacje na prace konserwatorskie (omówienie: Justyna Przedzińska)</b> .....	143
Uchwała nr 888.64.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z 23 kwietnia 2024 r. ....	144
Uchwała nr 22/75/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z 24 lipca 2024 r. ....	146
Uchwała nr 24/82/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z 9 sierpnia 2024 r. ....	148
<b>Dotacje dla Kościoła (omówienie: Justyna Przedzińska)</b> .....	154
Uchwała nr XVI/759/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z 4 czerwca 2024 r. ....	155
Uchwała nr 4/I/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z 4 stycznia 2024 r. ....	157
<b>Zwolnienie z podatku od nieruchomości w ramach pomocy <i>de minimis</i></b> (omówienie: Justyna Przedzińska) .....	160
Uchwała nr 050/g127/P/24 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z 27 marca 2024 r. ....	161
Uchwała nr 23/78/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z 31 lipca 2024 r. ....	166
<b>Podatki lokalne (omówienie: Justyna Przedzińska)</b> .....	172
Uchwała nr 21/68/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z 17 lipca 2024 r. ....	172
Uchwała nr 231/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z 16 października 2024 r. ....	174

## GLOSZY

<b>Jakub Jan Zięty, Jednostka samorządu terytorialnego jako przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą</b> .....	176
Glosa częściowo aprobująca do postanowienia Sądu Najwyższego z 6 czerwca 2023 r. (II USK 180/22) .....	176
<b>Michał Gornowicz, Charakter prawny uchwały w sprawie nadania statutu</b> .....	184
Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2021 r. (II OSK 2818/18) .....	184
<b>Bartosz Wilk, Sądowa kontrola uchwały w przedmiocie nieudzielenia wotum zaufania (aspekty wybrane)</b> .....	190
Glosa częściowo krytyczna do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 czerwca 2024 r. (III OSK 2318/22) .....	190
<b>Marcin Rulka, Procedura zwołania sesji nadzwyczajnej i jej wpływ na ważność podjętych uchwał</b> .....	198
Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 kwietnia 2024 r. (I GSK 639/20) .....	198
<b>Agnieszka Rzetecka-Gil, Przesłanki zgody rady powiatu na rozwiązywanie stosunku pracy z radnym</b> .....	208
Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 18 lipca 2024 r. (III SA/Łd 430/24) .....	208
<b>Katarzyna Wasilewska, Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego określająca stawki opłat za przyjmowanie nieczystości ciekłych przez stację zlewni gminnej jako akt prawa miejscowego</b> .....	215
Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 lipca 2024 r. (III OSK 864/24) .....	215
<b>Dominik J. Kościuk, Ustalanie linii zabudowy w kontekście ustawowej definicji pasa drogowego</b> .....	223
Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 28 października 2022 r. (II SA/Ke 225/22) .....	223
<b>Aleksander Hyżorek, Związany charakter decyzji o przeniesieniu pozwolenia na budowę</b> .....	232
Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 października 2020 r. (II OSK 1713/20) .....	232

<b>Bartłomiej Malkiewicz, Przedłużenie terminu załatwienia sprawy a stwierdzenie bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania</b> .....	242
Glosa częściowo krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 kwietnia 2024 r. (II OSK 1292/23) .....	242
<b>Aleksandra Kudrzycka-Szypillo, Definicja miejsca zamieszkania</b> .....	252
Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 maja 2024 r. (III OSK 2683/23) .....	252



## Case Law in Self-Government Cases

Quarterly  
of Territorial Self-Government

Introduction, Leon Kieres, Justyna Przedańska ..... 11

### SELF-GOVERNMENT BOARDS OF APPEAL

**Fine for occupying a road for the purpose of installing a third party water supply line without the road administrator’s permission – scope of application of the provisions of the Administrative Procedures Code regarding administrative fines (Article 189f, Article 189c, Article 189e, Article 189g of the Administrative Procedures Code); principles of calculating the fine for occupying a road if the total area of the road occupied by one device, placed in two different elements of the road, is less than 1 m<sup>2</sup> (overview: Magdalena Raguszevska) ..... 13**  
 Decision of the Self-Government Board of Appeal in Wrocław of 10 July 2024 (SKO.4302.17.2024) ..... 17

**The use of a decision prohibiting conducting the business of running a driving school as a sanction for an entrepreneur who was previously removed from the register of entrepreneurs running a driving school at his own request that was submitted after it was found that there are grounds for initiating and conducting proceedings for issuing a decision prohibiting conducting the business of running a driving school (overview: Dariusz Kozłowski) ..... 27**  
 Decision of the Self-Government Board of Appeal in Wrocław of 22 November 2023 (SKO.4320.17.2023) ..... 29

**Invoice documenting the sale of a vehicle with the reservation of the condition that it is issued as proof of ownership in vehicle registration proceedings (overview: Dariusz Kozłowski) ..... 32**  
 Decision of the Self-Government Board of Appeal in Wrocław of 3 November 2023 (SKO.4322.39.2023) ..... 34

**Specificity of handling individual administrative cases by collegial bodies – decision-making by self-government boards of appeal (overview: Magdalena Raguszevska) ..... 41**  
 Cassation appeal of the Self-Government Board of Appeal in Wrocław represented by Dr Hab. Piotr Lisowski, professor of the University of Wrocław, of 11 July 2024 against the judgment of the Voivodship Administrative Court in Wrocław of 28 May 2024 (IV SAB/Wr 508/23) ..... 42

**Allowance to cover increased costs of maintenance of a disabled child (overview: Jakub Wilk) ..... 51**  
 Decision of the Self-Government Board of Appeal in Wrocław of 31 January 2024 (SKO.4535.2.2024) ..... 52

**Civil law contract as evidence of determining which entity is responsible for occupying a road (overview: Dariusz Kozłowski) ..... 59**  
 Decision of the Self-Government Board of Appeal in Wrocław of 27 November 2024 (SKO.4302.58.2024) ..... 60

### VOIVODS

**Obligation of the municipal council to seek the opinion of the municipality’s auxiliary unit (overview: Jakub Wilk) ..... 65**  
 Supervisory decision of the Voivod of Śląsk of 29 March 2024 (NPiI.4131.1.258.2024) ..... 66

## TABLE OF CONTENTS

<b>Rules for entering a city park (overview: Jakub Wilk)</b> .....	69
Supervisory decision of the Voivod of Małopolska of 5 August 2024 (WN-II.4131.1.19.2024) .....	70
<b>Establishing a free hour of parking in a meter parking zone (overview: Jakub Wilk)</b> .....	77
Supervisory decision of the Voivod of Dolny Śląsk of 16 October 2024 (PN-N.4131.83.3.2024.MN) .....	78

## REGIONAL CHAMBERS OF AUDIT

<b>Chairing of a council meeting by an unauthorized person (overview: Justyna Przedzińska)</b> .....	81
Resolution no. 44/IV/2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Katowice of 27 February 2024 .....	81
<b>Municipal vote of approval (overview: Justyna Przedzińska)</b> .....	85
Resolution no. 22/76/2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Łódź of 24 July 2024 .....	86
Resolution no. 17/61/2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Łódź of 19 June 2024 .....	88
<b>Multiannual financial forecast (overview: Ryszard P. Krawczyk)</b> .....	91
Resolution no. 889.69.2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Lublin of 6 May 2024 .....	91
Resolution no. 19/62/2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Łódź of 3 July 2024 .....	92
<b>Taking out a loan, issuing bonds (overview: Ryszard P. Krawczyk)</b> .....	95
Resolution no. 32/107/2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Łódź of 30 October 2024 .....	96
Resolution no. 26/IV/2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Katowice of 15 February 2024 .....	97
<b>The parish fund (overview: Justyna Przedzińska)</b> .....	101
Resolution no. 881.26.2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Lublin of 23 January 2024 .....	102
Resolution no. 881.33.2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Lublin of 23 January 2024 .....	103
<b>Taking out a loan from the Voivodship Fund for Environmental Protection and Water Management (overview: Justyna Przedzińska)</b> .....	105
Resolution no. XV/725/2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Rzeszów of 21 May 2024 .....	105
Resolution no. XXI/1062/2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Rzeszów of 13 August 2024 .....	107
<b>Fee for municipal waste management (overview: Justyna Przedzińska)</b> .....	109
Resolution no. XIV/694/2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Rzeszów of 7 May 2024 .....	110
Resolution no. 3/I/2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Katowice of 4 January 2024 .....	111
Resolution no. 32/102/2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Łódź of 30 October 2024 .....	113
Resolution no. 250/2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Zielona Góra of 26 November 2024 .....	116
<b>Special purpose grants (overview: Justyna Przedzińska)</b> .....	118
Resolution no. 059/g320/D/24 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Gdańsk of 25 April 2024 .....	120
Resolution no. 073/g284/D/24 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Gdańsk of 3 June 2024 .....	124
Resolution no. 054/g287/D/23 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Gdańsk of 30 March 2023 .....	128
Resolution no. 093/g221/D/23 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Gdańsk of 22 June 2023 .....	133

Resolution no. 122/2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Zielona Góra of 29 April 2024 .....	137
Resolution no. 184/2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Zielona Góra of 1 August 2024 .....	139
<b>Grants for conservation work (overview: Justyna Przedańska) .....</b>	<b>143</b>
Resolution no. 888.64.2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Lublin of 23 April 2024 .....	144
Resolution no. 22/75/2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Łódź of 24 July 2024 .....	146
Resolution no. 24/82/2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Łódź of 9 August 2024 .....	148
<b>Grants for the Church (overview: Justyna Przedańska) .....</b>	<b>154</b>
Resolution no. XVI/759/2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Rzeszów of 4 June 2024 .....	155
Resolution no. 4/I/2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Katowice of 4 January 2024 .....	157
<b>Property tax exemption as part of aid (overview: Justyna Przedańska) .....</b>	<b>160</b>
Resolution no. 050/g127/P/24 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Gdańsk of 27 March 2024 .....	161
Resolution no. 23/78/2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Łódź of 31 July 2024 .....	166
<b>Local taxes (overview: Justyna Przedańska) .....</b>	<b>172</b>
Resolution no. 21/68/2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Łódź of 17 July 2024 .....	172
Resolution no. 231/2024 of the Board of the Regional Chamber of Audit in Zielona Góra of 16 October 2024 .....	174

## COMMENTARIES

<b>Jakub Jan Zięty, A territorial self-government unit as an entrepreneur doing business .....</b>	<b>176</b>
Partially approving commentary on the decision of the Supreme Court of 6 June 2023 (II USK 180/22) .....	176
<b>Michał Gornowicz, Legal nature of the resolution on granting statutes .....</b>	<b>184</b>
Approving commentary on the ruling of the Supreme Administrative Court of 21 June 2021 (II OSK 2818/18) .....	184
<b>Bartosz Wilk, Judicial review of the resolution on the failure to grant a vote of confidence (selected aspects) .....</b>	<b>190</b>
Partially critical commentary on the decision of the Supreme Administrative Court of 11 June 2024 (III OSK 2318/22) .....	190
<b>Marcin Rulka, The procedure for calling an extraordinary session and its impact on the validity of the resolutions adopted .....</b>	<b>198</b>
Approving commentary on the ruling of the Supreme Administrative Court of 17 April 2024 (I GSK 639/20) .....	198
<b>Agnieszka Rzetecka-Gil, Grounds for the county council's consent to terminate a councillor's employment .....</b>	<b>208</b>
Approving commentary on the ruling of the Voivodship Administrative Court in Łódź of 18 July 2024 (III SA/Łd 430/24) .....	208
<b>Katarzyna Wasilewska, Resolution of a body of territorial self-government setting the fees for the acceptance of liquid waste by a municipal sewage treatment station as an act of local law .....</b>	<b>215</b>
Approving commentary on the ruling of the Supreme Administrative Court of 4 July 2024 (III OSK 864/24) .....	215

<b>Dominik J. Kościuk, Specifying the building line in the context of the statutory definition of a road</b> .....	223
Approving commentary on the judgment of the Voivodship Administrative Court in Kielce of 28 October 2022 (II SA/Ke 225/22) .....	223
<b>Aleksander Hyżorek, Legal nature of the decision to transfer planning permission</b> .....	232
Approving commentary on the ruling of the Supreme Administrative Court of 29 October 2020 (II OSK 1713/20) .....	232
<b>Bartłomiej Malkiewicz, Extension of the deadline for handling a case vs. finding inaction or excessive length of proceedings</b> .....	242
Partially critical commentary on the judgment of the Supreme Administrative Court of 10 April 2024 (II OSK 1292/23) .....	242
<b>Aleksandra Kudrzycka-Szypillo, Definition of domicile</b> .....	252
Approving commentary on the ruling of the Supreme Administrative Court of 14 May 2024 (III OSK 2683/23) .....	252

*Szanowni Państwo!  
Drodzy Czytelnicy!  
Niezawodni Autorzy!*

Przyszło nam zmierzyć się z trudną dla nas decyzją i nie mniej trudno jest się nam nią z Państwem podzielić. Po 31 latach nieprzerwanego procesu wydawniczego, nieustannej pracy w zakresie starannego przygotowania każdego numeru oraz efektywnej współpracy w środowisku naukowym i z organami administracji publicznej – jesteśmy zmuszeni zamknąć nasz Kwartalnik.

„Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” ma długą historię – ukazuje się regularnie od 1994 r. (obecnie prezentujemy Państwu dwa ostatnie, łączone, numery 122 i 123). Kwartalnik to jedyne ogólnopolskie czasopismo naukowe, który koncentrowało się wokół praktycznych aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – stanowiło miejsce prezentacji najważniejszych problemów pojawiających się w ramach działania struktury samorządu terytorialnego ukształtowanej na gruncie Konstytucji RP, ustawodawstwa oraz orzecznictwa sądów administracyjnych i sądów powszechnych, samorządowych kolegiów odwoławczych, regionalnych izb obrachunkowych oraz rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów.

Przez wszystkie te lata publikowaliśmy w Kwartalniku omówienia orzeczeń, które dotyczą urzeczywistniania problemów praktyki i stosowania prawa samorządowego, a tym samym stworzyliśmy w czasopiśmie platformę do dzielenia się z Czytelnikami niepublikowanymi nigdzie indziej (i niepodlegającymi publikacji) decyzjami samorządowych kolegiów odwoławczych oraz uchwałami regionalnych izb obrachunkowych. Kilka lat temu staliśmy się czasopismem punktowym, dzięki czemu publikowaliśmy również recenzowane glosy, komentarze, opinie i polemiki. W efekcie kwartalnik „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” wraz z miesięcznikiem „Samorząd Terytorialny” tworzyły kluczowy duet czasopism naukowych w obszarze prawa samorządowego w Polsce.

Kwartalnik od samego początku był blisko związany z samorządowymi kolegiami odwoławczymi, szczególnie z Samorządowym Kolegium Odwoławczym we Wrocławiu, a wcześniej Kolegium Odwoławczym przy Sejmiku Samorządowym, stanowiąc – przede wszystkim w pierwszej dekadzie istnienia – źródło wiedzy o orzecznictwie i zarazem swoisty drogowskaz dla organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie podejmowanych przez nie uchwał i wydawanych decyzji. W tamtym czasie Kwartalnik prenumerowały w zasadzie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, samorządowe kolegia odwoławcze i regionalne izby obrachunkowe w Polsce. Z czasem jednak, gdy świat przestrzeni internetowej zwiększył dostępność zarówno orzecznictwa sądowego (choć nie orzeczeń podejmowanych przez samorządowe kolegia odwoławcze), jak i materiałów wypracowywanych przez Kwartalnik na platformie LEX, liczba prenumeratów – z oczywistych przyczyn – przestała być wystarczająca do pokrycia kosztów produkcji numerów w kolejnych latach.

W tym miejscu, mając po raz ostatni taką możliwość, z całego serca dziękujemy wszystkim, dzięki którym i dla których istnieliśmy ponad 30 lat. Dziękujemy członkom kolegium redakcyjnego – tym już nieżyjącym: śp. mec. Krystynie Sieniawskiej oraz śp. dr. Romanowi Chalimoniukowi, a przede wszystkim tym, którzy tworzą i wspierają obszar tworzenia i stosowania prawa samorządowego: dr. Bogdanowi Cybulskiemu, prof. dr. hab. Romanowi Hauserowi, Tomaszowi Judeckiemu, prof. dr. hab. Dariuszowi R. Kijowskiemu, dr. Cezaremu Kocińskiemu, dr. Ryszardowi P. Krawczykowi, prof. dr. hab. Grzegorzowi Łaszczycy, Magdalenie Raguszewskiej, prof. dr. hab. Romanowi Sowińskiemu i prof. dr. hab. Mirosławowi Stecowi. Dziękujemy również osobom, które pracowały bezpośrednio przy poszczególnych numerach: Justynie Szumieli, Romanowi Wojtaszowi i Kamili Tomeckiej. Wydawcy zaś – Wolters Kluwer Polska, dziękując za wspólne lata współpracy, życzymy jednocześnie, aby nadal wspierał rozwój orzecznictwa samorządowego.

W szczególności zaś dziękujemy Czytelnikom i Autorom – dzięki Wam możliwa była ta niezwykła przygoda i zarazem ważna misja.

*prof. dr hab. Leon Kieres i dr Justyna Przedańska*

**Kara pieniężna za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia liniowego urządzenia obcego w postaci przyłącza wodociągowego bez zezwolenia zarządcy drogi – zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących administracyjnych kar pieniężnych (art. 189f, art. 189c, art. 189e, art. 189g k.p.a.); zasady obliczania kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego, jeżeli łączna powierzchnia pasa drogowego zajęta przez jedno urządzenie, umieszczone w dwóch różnych elementach pasa drogowego, wynosi mniej niż 1 m<sup>2</sup>.**

Samorządowe Kolegium Odwoławcze rozpatrywało odwołanie od decyzji zarządcy drogi wymierzającej karę pieniężną w wysokości 2.813,50 zł za zajęcie powierzchni 2 m<sup>2</sup> pasa drogowego drogi gminnej w celu umieszczenia liniowego urządzenia obcego w postaci przyłącza wodociągowego bez zezwolenia zarządcy drogi, wydanej na podstawie art. 40 ust. 12 pkt 1 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 2, ust. 3, ust. 5 i ust. 11 ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 320; dalej ustawa) i przepisów prawa miejscowego. Z uwagi na fakt, że odwołujący się nie dopełnili wymogów ustawowych i dokonali zajęcia pasa drogowego drogi publicznej bez zezwolenia zarządcy drogi, Kolegium uznało za uzasadnione wymierzenie kary pieniężnej, przy jednoczesnym braku podstaw do odstąpienia od jej nałożenia. Z uwagi jednak na to, że wadliwe zastosowanie przepisów prawa materialnego przez organ I instancji skutkowało wymierzeniem kary pieniężnej w niewłaściwej (zawyżonej) wysokości, Kolegium uznało za uzasadnione podjęcie rozstrzygnięcia sprawy o charakterze reformatoryjnym (art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 572; dalej k.p.a.) i – uchyliwszy zaskarżoną decyzję w całości – wymierzyło karę pieniężną w wysokości 1.145,28 zł za zajęcie powierzchni 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego.

Uzasadniając takie stanowisko, w pierwszej kolejności Kolegium wyjaśniło, że regulacje ustawy w zakresie kar pieniężnych z tytułu zajęcia pasa drogowego w warunkach określonych w art. 40 ust. 12 uzupełniają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące administracyjnych kar pieniężnych. Zdefiniowane w art. 189b k.p.a. pojęcie administracyjnej kary pieniężnej bez wątplenia nakazuje bowiem uznać, że tego rodzaju sankcją stanowi kara pieniężna za zajęcie pasa drogowego, o której mowa w art. 40 ust. 12 ustawy. Z kolei zgodnie z art. 189a § 1 k.p.a. w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg

w jej wykonaniu stosuje się przepisy Działu IVa k.p.a. Z reguł kolizyjnych zawartych w art. 189a k.p.a. wynika, że o ile przepisy odrębne – przepisy prawa materialnego statuujące określoną administracyjną karę pieniężną, regulują już kwestie wymienione w art. 189a § 2 k.p.a., o tyle przepisy Działu IVa k.p.a. nie znajdują zastosowania. Z uwagi na fakt, że przepisy ustawy o drogach publicznych określają przesłanki i zasady wymiaru kary pieniężnej, o której mowa w art. 40 ust. 12 tej ustawy, a odpowiedzialność z tego tytułu jest zobiektywizowana, brak jest podstaw do zastosowania przesłanek i zasad wymiaru administracyjnej kary pieniężnej (art. 189a § 2 pkt 1) ustalonych w art. 189d k.p.a., opartych na kryteriach subiektywnych dających podstawę do miarkowania kary pieniężnej. Zdaniem Kolegium, do kary pieniężnej będącej przedmiotem rozpatrywanej sprawy miały jednak zastosowanie przepisy art. 189f k.p.a. regulujące podstawy i zasady odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Zarządca drogi, oprócz standardowych ustaleń co do faktu zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia, zakresu (terminu, powierzchni) oraz podmiotu odpowiedzialnego za zajęcie pasa drogowego w tych warunkach winien więc również, z urzędu, podjąć ustalenia i rozważyć, czy w danej sprawie zaistniały przesłanki do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, wskazane w art. 189f k.p.a. Mówiąc wprost, zarządca drogi w ramach postępowania w sprawie zajęcia pasa drogowego w warunkach określonych w art. 40 ust. 12 ustawy winien w pierwszej kolejności ustalić i udowodnić, czy doszło w danej sprawie do zajęcia pasa drogowego sankcjonowanego wymierzeniem tego rodzaju kary pieniężnej, w jakim zakresie (celu, terminie, powierzchni) oraz kto (jaki podmiot) ponosi odpowiedzialność z tego tytułu. Następnie organ ten winien przystąpić do ustalenia i rozważenia, czy w danej sprawie istnieją podstawy do odstąpienia od nałożenia (wymierzenia) kary pieniężnej z tego tytułu. Dopiero przeprowadzenie tych dwóch etapów w ramach postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 40 ust. 12 ustawy może stanowić podstawę do wydania decyzji stosownej treści, w tym orzekającej o odstąpieniu do nałożenia kary pieniężnej. Kolegium wskazało także, że bez wątplenia zastosowanie do kary pieniężnej, o której mowa w art. 40 ust. 12 ustawy, mają również przepisy art. 189e oraz art. 189g i n. k.p.a. Stosownie do art. 189e k.p.a. w przypadku, gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu. Zgodnie zaś z art. 189g § 1 k.p.a. administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa. Przepisu § 1 nie stosuje się do spraw, w przypadku których przepisy odrębne przewidują termin, po upływie którego nie można wszcząć postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub stwierdzenia naruszenia prawa, w następstwie którego może być nałożona administracyjna kara pieniężna (art. 189g § 2 k.p.a.). Sytuacja, o której mowa w przywołanym przepisie art. 189g § 2 k.p.a., nie miała miejsca w rozpatrywanej przez Kolegium sprawie, ponieważ ustawa o drogach publicznych nie przewiduje dla spraw zajęcia pasa drogowego w warunkach określonych w art. 40 ust. 12 tego rodzaju terminu. Ustawa o drogach publicznych przewiduje jedynie instytucję przedawnienia obowiązku uiszczenia (zapłaty) opłaty za zajęcie pasa drogowego i uiszczenia (zapłaty) kary pieniężnej, o której mowa w art. 40 ust. 12 (art. 40d ust. 3 ustawy). W związku z powyższym zarządca drogi, rozstrzygając sprawę zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, winien, z urzędu, także uwzględnić regulację art. 189e oraz art. 189g i n. k.p.a. oraz dokonać ustalenia, czy w danej sprawie nie doszło do naruszenia prawa wskutek działania siły wyższej bądź też do przedawnienia nałożenia kary pieniężnej.

Przedstawiwszy następnie okoliczności stanowiące podstawę wymierzenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy, Kolegium uznało zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi za udowodnione. Ze zgromadzonego materiału dowodowego wynikało jednoznacznie, że odwołujący się dokonali zajęcia pasa drogowego drogi gminnej poprzez umieszczenie liniowego urządzenia obcego – przyłącza wodociągowego, bez uzyskania



wymaganego prawem zezwolenia zarządcy drogi, o którym mowa w art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy; uzyskały jedynie zezwolenie na lokalizację opisanego urządzenia w pasie drogowym, wydane na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy. Kolegium zwróciło uwagę, że uzyskanie tego rodzaju zezwolenia nie wyczerpuje powinności ustawowych w związku z „niedrogowym” korzystaniem z terenu pasa drogowego, albowiem podmiot zamierzający umieścić liniowe urządzenie obce w pasie drogowym drogi publicznej jest zobligowany do uzyskania zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację tego urządzenia w pasie drogowym (art. 39 ust. 3 ustawy), zezwolenia zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego (art. 40 ust. 1 ustawy) w celu prowadzenia robót polegających na umieszczeniu urządzenia w pasie drogowym (art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy) oraz w celu umieszczenia liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym (art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy).

Powyższe nie oznaczało jednak, że wymierzenie przez organ I instancji kary pieniężnej w wysokości 2.813,50 zł Kolegium uznało za prawidłowe. Stwierdziło bowiem, że zarządca drogi gminnej nieprawidłowo zastosował przepisy prawa materialnego, co skutkowało wymierzeniem kary pieniężnej w wyższej wysokości niż należała.

Uzasadniając powyższą konstatację, Kolegium wyjaśniło przede wszystkim, że wymierzając karę pieniężną, należało oprzeć się na regule określonej w art. 40 ust. 5 ustawy, wedle której opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2 (umieszczenie liniowego urządzenia obcego), ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy liniowego urządzenia obcego i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> 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. W rozpatrywanej przez Kolegium sprawie organ I instancji, wymierzając karę pieniężną, bezpodstawnie zaokrąglił „w górę” powierzchnię zajęcia pasa drogowego – powierzchnię rzutu poziomego liniowego urządzenia obcego. O ile bowiem w uzasadnieniu decyzji organ ten podał, że powierzchnia ta wynosi – 0,0672 m<sup>2</sup> (umieszczenie pod jezdnią), zaś pod innymi elementami drogi – 0,148 m<sup>2</sup>, o tyle dokonując wymiaru kary pieniężnej, przyjął, że powierzchnia ta wynosi odpowiednio 0,07 m<sup>2</sup> i 0,15 m<sup>2</sup>. Ponadto, co szczególnie istotne, organ I instancji nieprawidłowo zastosował regulę zawartą w art. 40 ust. 10 ustawy, zgodnie z którą zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m<sup>2</sup> lub powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy liniowego urządzenia obcego lub innego urządzenia obcego mniejszej niż 1 m<sup>2</sup> jest traktowane jak zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego. Urządzenie to, stanowiące jednolitą całość, przebiega przez dwa elementy pasa drogowego (jezdnię i pozostałą część pasa drogowego) na długości odpowiednio 2,1 m i 4,61 m. Organ I instancji – zapewne mając na uwadze art. 40 ust. 10 ustawy – przyjął jednak, że skoro wskazane urządzenie jest umieszczone pod dwoma różnymi elementami pasa drogowego i zajmuje na tych dwóch odcinkach powierzchnię mniejszą niż 1 m<sup>2</sup> (tj. 0,0672 m<sup>2</sup> i 0,148 m<sup>2</sup>), to należy te wielkości zajętej powierzchni zaokrąglić do 1 m<sup>2</sup> w obu przypadkach. Tym samym przyjął, że zarówno na odcinku umieszczenia pod jezdnią urządzenie to zajmuje 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego, jak i na odcinku poza jezdnią urządzenie to zajmuje 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego, czyli łącznie 2 m<sup>2</sup>. Kolegium zwróciło jednak uwagę, że w orzecnictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, iż art. 40 ust. 10 ustawy o drogach publicznych, pozwalający traktować przy obliczaniu opłaty za zajęcie pasa drogowego powierzchnię mniejszą niż 1 m<sup>2</sup> jako zajęcie 1 m<sup>2</sup>, nie daje podstawy do stosowania tej zasady w odniesieniu do każdego z dwóch elementów pasa drogowego, co do których obowiązują różne stawki opłaty, jeżeli łączna powierzchnia pasa drogowego zajętego przez jedno urządzenie przekracza 1 m<sup>2</sup>. Stwierdzenie to należy również odnieść do rozpatrywanego przez Kolegium przypadku, w którym to łączna

powierzchnia pasa drogowego zajęta przez jedno urządzenie, umieszczone w dwóch różnych elementach pasa drogowego, wynosi mniej niż 1 m<sup>2</sup>. Zdaniem Kolegium powyższe wskazuje, że organ I instancji nieprawidłowo zastosował przepis art. 40 ust. 10 ustawy i bezpodstawnie uznał, że powierzchnie przyłącza wodociągowego umieszczonego pod jezdnią (0,0672 m<sup>2</sup>) i pod innymi elementami pasa drogowego (0,148 m<sup>2</sup>) należy zaokrąglić do 1 m<sup>2</sup> w obu przypadkach. Prawidłowo stosując regułę art. 40 ust. 10 ustawy, należało bowiem stwierdzić, że przyłącze wodociągowe zajmuje łącznie powierzchnię 0,2152 m<sup>2</sup> (0,0672 m<sup>2</sup> + 0,148 m<sup>2</sup>), a więc, przyjmując ustawową fikcję prawną, zajęcie pasa drogowego w tym przypadku obejmuje powierzchnię 1 m<sup>2</sup>. Z uwagi jednak na to, że urządzenie to jest umieszczone pod różnymi elementami pasa drogowego – pod jezdnią (0,0672 m<sup>2</sup>) i pod innymi częściami pasa drogowego (0,148 m<sup>2</sup>), należy określić liczbowo udział, w jakim te poszczególne odcinki urządzenia zajmują łączną powierzchnię 1 m<sup>2</sup>. I tak dla odcinka umieszczonego pod jezdnią będzie to 0,3123, zaś dla odcinka umieszczonego pod innymi częściami pasa drogowego będzie to 0,6877 (0,3123 + 0,6877 = 1). Liczby te będą stanowić składowe mnożniki służące wymiarowi kary pieniężnej, o czym mowa w dalszej części uzasadnienia niniejszej decyzji.

Kolejną kwestią, na którą zwróciło uwagę Kolegium w publikowanej decyzji, był fakt, że w odniesieniu do części okresu samowolnego zajęcia pasa drogowego właściwa stawka opłaty rocznej za umieszczenie urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (liniowych urządzeń obcych) za 1 m<sup>2</sup> rzutu poziomego urządzenia umieszczonego pod innymi, niż jezdnie, elementami pasa drogowego była niższa (25,00 zł) niż aktualnie obowiązująca (50,00 zł). W związku z tym Kolegium wskazało, że zgodnie z art. 189c k.p.a., jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony. Odnosząc ww. regułę do rozpatrywanej sprawy, Kolegium uznało, że stawka opłaty wynikająca z poprzednio obowiązujących przepisów prawa, jako niższa niż stawka opłaty określona w przepisach aktualnych, jest względniejsza. W rozpatrywanej przez Kolegium sprawie organ I instancji – dokonując wymiaru kary pieniężnej dla części urządzenia umieszczonego pod innym niż jezdnie elementem pasa drogowego – dla całego okresu zajęcia pasa drogowego zastosował stawkę opłaty określoną w aktualnie obowiązującej uchwale, a więc stawkę wyższą (50,00 zł). To oznacza, że wysokość kary pieniężnej z opisanego tytułu została ustalona przez tego zarządcę drogi gminnej w sposób wadliwy, albowiem z pominięciem regulacji art. 189c k.p.a.

Kolegium, podobnie jak organ I instancji, nie znalazło uzasadnionych podstaw do odstąpienia od nałożenia tej kary pieniężnej, albowiem okoliczności wskazane w art. 189f k.p.a. w ocenie Kolegium nie wystąpiły, a argumentacja zawarta w odwołaniu stron nie mogła zostać uwzględniona. Co istotne, strony nie zaprzestały naruszenia prawa, albowiem co najmniej do dnia wydania zaskarżonej decyzji organu I instancji nie wystąpiły do zarządcy drogi – organu I instancji o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia liniowego urządzenia obcego (przyłącza wodociągowego). Ponadto w przekonaniu Kolegium nie można przyjąć, że waga naruszenia prawa była w rozpatrywanym przypadku znikoma. Samowolne zajęcie pasa drogowego nie miało charakteru incydentalnego i krótkotrwałego, lecz trwało bardzo długi czas (684 dni). Długotrwały i ciągly stan zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi niewątpliwie nie daje zaś podstaw do uznania, że waga naruszenia prawa była znikoma. W tym kontekście Kolegium zwróciło uwagę na art. 39 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy, zgodnie z którym zabrania się dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeń-

stwu ruchu drogowego. Zajęcie pasa drogowego bez uzyskania zezwolenia zarządcy drogi polegające na umieszczeniu w nim liniowego urządzenia obcego, skutkujące zagrożeniem dla tych dóbr chronionych (trwałości i nienaruszalności pasa drogowego, jak i przeznaczenia przestrzeni tego pasa na cele/potrzeby „drogowe”) nie może – zdaniem Kolegium – być uznane za naruszenie prawa znikomej wagi.

Odnosząc się z kolei do treści art. 189f § 2 k.p.a., Kolegium stwierdziło, że nie mógł mieć w rozpatrywanej sprawie zastosowania. Przepisy te uzależniają odstąpienie od nałożenia kary i poprzestanie na pouczeniu od spełnienia celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Warunek ten nie może być spełniony w przypadku kary za zajęcie pasa drogowego, gdyż pełni ona funkcję represyjną, ale przede wszystkim prewencyjną. Jej wymierzenie ma wywoływać motywację do zachowań zgodnych z prawem i przeciwdziałać zachowaniom niepożądanym, a zwłaszcza ma zapewnić ochronę bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

*Magdalena Raguszevska*

### **Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z 10 lipca 2024 r. (SKO 4302.17.2024)**

1. Z uwagi na fakt, że przepisy ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 320; dalej ustawa) określają przesłanki i zasady wymiaru kary pieniężnej, o której mowa w art. 40 ust. 12 tej ustawy, a odpowiedzialność z tego tytułu jest zobiektywizowana, brak jest podstaw do zastosowania przesłanek i zasad wymiaru administracyjnej kary pieniężnej (art. 189a § 2 pkt 1) ustalonych w art. 189d ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572; dalej k.p.a.), opartych na kryteriach subiektywnych dających podstawę do miarkowania kary pieniężnej. Zastosowanie do kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego będą jednak miały przepisy art. 189f k.p.a. regulujące podstawy i zasady odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Zarządca drogi w ramach postępowania w sprawie zajęcia pasa drogowego w warunkach określonych w art. 40 ust. 12 ustawy winien w pierwszej kolejności ustalić i udowodnić, czy doszło w danej sprawie do zajęcia pasa drogowego sankcjonowanego wymierzeniem tego rodzaju kary pieniężnej, w jakim zakresie (celu, terminie, powierzchni) oraz kto (jaki podmiot) ponosi odpowiedzialność z tego tytułu. Następnie, winien przystąpić do ustalenia i rozważenia, czy w danej sprawie istnieją podstawy do odstąpienia od nałożenia (wymierzenia) kary pieniężnej z tego tytułu. Dopiero przeprowadzenie tych dwóch etapów w ramach postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 40 ust. 12 ustawy może stanowić podstawę do wydania decyzji stosownej treści, w tym, orzekającej o odstąpieniu do nałożenia kary pieniężnej. Bez wątpliwości zastosowanie do kary pieniężnej, o której mowa w art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych mają również przepisy art. 189e oraz art. 189g i n. k.p.a.

2. Jeśli urządzenie jest umieszczone pod dwoma różnymi elementami pasa drogowego i zajmuje na tych dwóch odcinkach powierzchnię mniejszą niż 1 m<sup>2</sup>, nieprawidłowe jest zaokrąglanie tych wielkości zajętej powierzchni do 1 m<sup>2</sup> w obu przypadkach (uznawanie, że zarówno na odcinku umieszczenia pod jezdnią urządzenie to zajmuje 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego, jak i na odcinku poza jezdnią urządzenie to zajmuje 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego czyli łącznie 2,00 m<sup>2</sup>). Przepis art. 40 ust. 10 ustawy pozwalający traktować przy obliczaniu opłaty za zajęcie pasa drogowego powierzchnię mniejszą niż 1 m<sup>2</sup> jako zajęcie 1 m<sup>2</sup> nie daje podstawy do stosowania tej zasady w odniesieniu do każdego z dwóch elementów pasa drogowego, co do których obowiązują różne stawki opłaty, jeżeli łączna powierzchnia pasa drogowego zajęta przez jedno urządzenie, umieszczone w dwóch różnych elementach pasa drogowego, wynosi mniej niż 1 m<sup>2</sup>.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w składzie: Sylwia Grobelny – przewodnicząca, Łukasz Falkowski – sprawozdawca, Dariusz Kozłowski, po rozpatrzeniu odwołania Anny S. i Marka S. od, wydanej z upoważnienia Prezydenta W., decyzji Kierownika w Zarządzie Dróg i Utrzymania Miasta we W. z 20.05.2024 r. (Nr ...), wymierzającej Annie S. i Markowi S. karę pieniężną w wysokości 2.813,50 zł (słownie: dwa tysiące osiemset trzynaście złotych 50/100) za zajęcie powierzchni 2,00 m<sup>2</sup> pasa drogowego drogi gminnej – ul. M. we W. (działka nr (...), AM-(...), obręb S.) w terminie od 6.07.2022 r. do 20.05.2024 r., w celu umieszczenia liniowego urządzenia obcego w postaci przyłącza wodociągowego, bez zezwolenia zarządcy drogi, na podstawie: art. 138 § 1 pkt 2, art. 189c k.p.a., art. 40 ust. 12 pkt 1 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 2, ust. 3, ust. 5 i ust. 11 ustawy, pkt 1 załącznika nr 2 do uchwały nr (...) Rady Miejskiej W. z 11.09.2008 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach Miasta W. (Dz.Urz. Woj. Doln. Nr 284, poz. 3106 ze zm.) oraz pkt 1 załącznika nr 2 do uchwały (...) Rady Miejskiej W. z 20.10.2022 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach W. (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2022 r. poz. 5188 ze zm.), uchyla zaskarżoną decyzję w całości i, orzekając co do istoty sprawy, wymierza Annie S. i Markowi S. karę pieniężną w wysokości 1.145,28 zł (słownie złotych: jeden tysiąc sto czterdzieści pięć złotych 28/100) za zajęcie powierzchni 1,00 m<sup>2</sup> pasa drogowego drogi gminnej – ul. M. we Wrocławiu (działka nr (...), AM-(...), obręb S.) w terminie od 6.07.2022 r. do 20.05.2024 r., w celu umieszczenia liniowego urządzenia obcego w postaci przyłącza wodociągowego, bez zezwolenia zarządcy drogi.

### Uzasadnienie

Wskazaną decyzją z 20.05.2024 r. Prezydent W., jako organ I instancji, wymierzył Annie S. i Markowi S. karę pieniężną w wysoko-

ści 2.813,50 zł za zajęcie powierzchni 2,00 m<sup>2</sup> pasa drogowego drogi gminnej – ul. M. we W. (działka nr (...), AM-(...), obręb S.) w terminie od 6.07.2022 r. do 20.05.2024 r., w celu umieszczenia liniowego urządzenia obcego w postaci przyłącza wodociągowego, bez zezwolenia zarządcy drogi.

Odwołanie od opisanej decyzji, w ustawowo przewidzianym terminie, wnieśli Anna S. i Marek S. wnioskując o umorzenie kary ustalonej zaskarżoną decyzją. Podali, że nieświadomie naruszyli przepisy dotyczące opłat czy wymaganych wniosków oraz zobowiązali się do przestrzegania wszelkich obowiązujących przepisów w przyszłości.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze zwazyło, co następuje:

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, w drodze decyzji administracyjnej – zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c. Uzyskania zezwolenia wymagają wskazane w art. 40 ust. 1 ustawy działania i czynności polegające na:

- 1) prowadzeniu robót w pasie drogowym,
- 2) umieszczaniu w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych,
- 3) umieszczaniu w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam,
- 4) zajęciu pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1–3 (art. 40 ust. 2 ustawy).

Stosownie do art. 4 pkt 2b ustawy „urządzenie obce” to 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. Do „liniowych urządzeń obcych”, pomimo braku definicji legalnej, należy będą urządzenia obce, których charakterystycznym parametrem jest długość, w tym,

urządzenia służące przesyłaniu np. wody czy energii tj. odpowiednio urządzenia wodociągowe (sieci, przyłącza) czy linie elektroenergetyczne. Stosownie zaś do treści art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy, stanowiącego materialnoprawną podstawę wydania zakwestionowanej odwołaniem decyzji organu I instancji, w przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub bez zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c ustawy, wymierza on, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty ustalonej zgodnie z art. 40 ust. 4–6 ustawy.

Według utrwalonego stanowiska orzecznictwa sądów administracyjnych „w przypadku naruszenia prawa polegającego na zajęciu pasa drogowego bez zezwolenia, organ jest zobligowany do wydania decyzji w każdym przypadku stwierdzenia faktu zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia i wymierzenia kary w wysokości wynikającej z ustawy. Decyzja w przedmiocie kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia jest decyzją związaną. Organowi nie pozostawiono luzu decyzyjnego w zakresie wymiaru kary ani możliwości miarkowania wysokości ustalonej kary” (wyrok WSA w Poznaniu z 10.01.2023 r., III SA/Po 711/22, CBOSA; podobnie: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 24.08.2017 r., II SA/Go 266/17, CBOSA; wyrok NSA z 13.12.2012 r., II GSK 1746/11, LEX 1288446).

Regulację ustawy w zakresie kar pieniężnych z tytułu zajęcia pasa drogowego w warunkach określonych w art. 40 ust. 12 ustawy uzupełniają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące administracyjnych kar pieniężnych. Administracyjną karą pieniężną, zgodnie z art. 189b k.p.a., jest określona w ustawie sankcja o charakterze pieniężnym, nakładana przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Mając na uwadze tak zdefiniowane pojęcie administracyjnej kary

pieniężnej, należy bez wątplenia stwierdzić, że tego rodzaju sankcją stanowi kara pieniężna za zajęcie pasa drogowego, o której mowa w art. 40 ust. 12 ustawy.

Zgodnie z art. 189a § 1 k.p.a., w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy Działu IVa k.p.a. Dalej, wedle art. 189a § 2 k.p.a., w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych:

- 1) przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej,
- 2) odstępiania od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia,
- 3) terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej,
- 4) terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej,
- 5) odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej,
- 6) udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej

– przepisów Działu IVa k.p.a. w tym zakresie nie stosuje się.

Z powołanych reguł kolizyjnych wynika, że o ile przepisy odrębne – przepisy prawa materialnego statuujące określoną administracyjną karę pieniężną, regulują już kwestie wymienione w art. 189a § 2 k.p.a., przepisy Działu IVa k.p.a. nie znajdą zastosowania. Z uwagi na fakt, że przepisy ustawy o drogach publicznych określają przesłanki i zasady wymiaru kary pieniężnej, o której mowa w art. 40 ust. 12 tej ustawy, a odpowiedzialność z tego tytułu jest zobiektywizowana, brak jest podstaw do zastosowania przesłanek i zasad wymiaru administracyjnej kary pieniężnej (art. 189a § 2 pkt 1) ustalonych w art. 189d k.p.a., opartych na kryteriach subiektywnych dających podstawę do miarkowania kary pieniężnej. Przyjmuje się bowiem, że regulacja art. 189d k.p.a. znajdzie zastosowanie do tych administracyjnych kar pieniężnych, których wymierzenie pozostawiono uznaniu właściwego organu administracji publicznej zarówno co do samej zasadności nałożenia danej kary pieniężnej jak i co do kształtowania jej wysokości.

W przekonaniu Kolegium zastosowanie do kary pieniężnej będącej przedmiotem niniejszej sprawy będą jednak miały przepisy art. 189f k.p.a. regulujące podstawy i zasady odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Według art. 189f § 1 k.p.a., organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli:

- 1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub
- 2) za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

Powołany art. 189f § 1 k.p.a., statuuje dwie odrębne przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, przy czym, co istotne, zaistnienie przynajmniej jednej z nich obliguje organ administracji publicznej do odstąpienia od nałożenia tego rodzaju kary.

Z kolei według art. 189f § 2 k.p.a., w przypadkach innych niż wymienione w § 1, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających:

- 1) usunięcie naruszenia prawa lub
- 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia.

Organ administracji publicznej w przypadkach, o których mowa w § 2, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli strona przedstawiła dowody, potwierdzające wykonanie postanowienia (art. 189f § 3 k.p.a.).

Powołane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego mają istotny wpływ na zakres przedmiotowy sprawy wymierzenia kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi (art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy). Zarządca drogi, oprócz standardowych ustaleń co do faktu zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia, zakresu (terminu, powierzchni) oraz podmiotu odpowiedzialnego za zajęcie pasa drogowego w tych warunkach winien również, z urzędu, podjąć ustalenia i rozważyć czy w danej sprawie zaistniały przesłanki do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej wskazane w art. 189f k.p.a. Mówiąc wprost, zarządca drogi w ramach postępowania w sprawie zajęcia pasa drogowego w warunkach określonych w art. 40 ust. 12 ustawy winien w pierwszej kolejności ustalić i udowodnić, czy doszło w danej sprawie do zajęcia pasa drogowego sankcjonowanego wymierzeniem tego rodzaju kary pieniężnej, w jakim zakresie (celu, terminie, powierzchni) oraz kto (jaki podmiot) ponosi odpowiedzialność z tego tytułu. Następnie, organ ten winien przystąpić do ustalenia i rozważenia czy w danej sprawie istnieją podstawy do odstąpienia od nałożenia (wymierzenia) kary pieniężnej z tego tytułu. Dopiero przeprowadzenie tych dwóch etapów w ramach postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 40 ust. 12 ustawy może stanowić podstawę do wydania decyzji stosownej treści, w tym, orzekającej o odstąpieniu do nałożenia kary pieniężnej.

Bez wątpliwości, zastosowanie do kary pieniężnej, o której mowa w art. 40 ust. 12 ustawy, mają również przepisy art. 189e oraz art. 189g i n. k.p.a. Stosownie do art. 189e k.p.a. w przypadku, gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu. Zgodnie zaś z art. 189g § 1 k.p.a., administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa. Przepisu § 1 nie stosuje się do spraw, w przypadku których przepisy odrębne przewidują termin, po upływie którego nie można wszcząć postępowania w sprawie

nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub stwierdzenia naruszenia prawa, w następstwie którego może być nałożona administracyjna kara pieniężna (art. 189g § 2 k.p.a.). Sytuacja, o której mowa w przywołanym przepisie art. 189g § 2 k.p.a., nie ma miejsca w niniejszym przypadku, albowiem ustawa o drogach publicznych nie przewiduje dla spraw zajęcia pasa drogowego w warunkach określonych w art. 40 ust. 12 tego aktu, tego rodzaju terminu. Ustawa o drogach publicznych przewiduje jedynie instytucję przedawnienia obowiązku uiszczenia (zapłaty) opłaty za zajęcie pasa drogowego i uiszczenia (zapłaty) kary pieniężnej, o której mowa w art. 40 ust. 12 tego aktu (art. 40d ust. 3 ustawy).

W związku z powyższym zarządca drogi, rozstrzygając sprawę zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, winien, z urzędu, także uwzględnić regulację art. 189e oraz art. 189g i n. k.p.a., oraz dokonać ustalenia, czy w danej sprawie nie doszło do naruszenia prawa wskutek działania siły wyższej bądź też do przedawnienia nałożenia kary pieniężnej (zob. wyrok WSA w Opolu z 27.10.2020 r., II SA/Op 205/20, CBOŚA).

W niniejszym przypadku, jak wynika z akt sprawy – treści protokołu nr (...) sporządzonego 7.07.2022 r., podczas kontroli pasa drogowego ul. M. we W. stwierdzono „wykonanie przyłącza wody do posesji M. w pasie drogowym bez decyzji zarządcy drogi”. W protokole podano również, że „przyłącze wody wykonano w jezdni”. Ponadto, w protokole wskazano, że zajęta działka gruntu to działka nr (...), AM-(...), obręb S., a inwestorem prac byli Anna S. i Marek S.

Pismem z 16.07.2022 r. Anna S. i Marek S. oświadczyli, że teren do wykonania przyłącza wodociągowego został zajęty nielegalnie, a roboty trwały jeden dzień – 6.07.2022 r.

Wnioskiem z 18.07.2022 r. Anna S. i Marek S. wystąpili do Prezydenta W. o wydanie zezwolenia na lokalizację urządzenia niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego – przyłącza wodociągowego w pasie drogowym ul. M. we W,

działka nr (...) i (...), AM-(...), obręb S., na czas nieokreślony. We wniosku podano, że urządzenie – przyłącze wodociągowe z PE o średnicy Dn 32 mm będzie umieszczone pod jezdnią na powierzchni 0,0672 m<sup>2</sup> (2,1 m x 0,032 m) oraz pod innymi elementami pasa drogowego na powierzchni 0,148 m<sup>2</sup> (4,61 m x 0,032 m).

Decyzją z 22.08.2022 r. (...) Prezydent W. zezwolił Annie S. i Markowi S. na lokalizację przyłącza wodociągowego w pasie drogowym ul. M. we W. (dz. nr (...) AM-(...) obręb 0045 S.) do posesji na działce nr (...), AM-(...), obręb S., oraz ustalił warunki zezwolenia.

Prezydent W., decyzją z 11.03.2024 r. (...) wymierzył Annie S. i Markowi S. karę pieniężną w wysokości 310,40 zł za zajęcie 6.07.2022 r. pasa drogowego drogi gminnej – ul. M. we W. (działka nr (...), AM-(...), obręb S.) na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg – prowadzenie robót polegających na budowie przyłącza wodociągowego, bez zezwolenia zarządcy drogi. Jak wynika z akt sprawy, decyzja ta nie została zaskarżona przez Annę S. i Marka S. w drodze odwołania, w związku z czym posiada walor decyzji ostatecznej.

Z kolei zaskarżoną aktualnie decyzją z 20.05.2024 r. (...), Prezydent W. wymierzył Annie S. i Markowi S. karę pieniężną w wysokości 2.813,50 zł za zajęcie powierzchni 2,00 m<sup>2</sup> pasa drogowego drogi gminnej – ul. M. we W. (działka nr (...), AM-(...), obręb S.) w terminie od 6.07.2022 r. do 20.05.2024 r., w celu umieszczenia liniowego urządzenia obcego w postaci przyłącza wodociągowego, bez zezwolenia zarządcy drogi.

Mając na uwadze powyższe, okoliczności stanowiące podstawę wymierzenia Annie S. i Markowi S. kary pieniężnej, o której mowa w art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy, należy uznać za udowodnione. Ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika jednoznacznie, że wskazane osoby dokonały zajęcia pasa drogowego drogi gminnej – ul. M. we W., poprzez umieszczenie liniowego urządzenia obcego – przyłącza wodociągowego, bez uzyskania wymaganego prawem zezwolenia

zarządcy drogi, o którym mowa w art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 2 ustawy. Osoby te, jak wskazuje akta sprawy, uzyskały jedynie zezwolenie na lokalizację opisanego urządzenia w pasie drogowym ul. M. we W., wydane na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy (decyzja Prezydenta W. z 22.08.2022 r., ...). Uzyskanie tego rodzaju zezwolenia nie wyczerpuje jednak powinności ustawowych w związku z „niedrogowym” korzystaniem z terenu pasa drogowego, albowiem podmiot zamierzający umieszczenie opisanego rodzaju liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym drogi publicznej jest zobligowany do uzyskania zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację tego urządzenia w pasie drogowym (art. 39 ust. 3 ustawy), zezwolenia zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego (art. 40 ust. 1 ustawy) w celu prowadzenia robót polegających na umieszczeniu urządzenia w pasie drogowym (art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy) oraz w celu umieszczenia liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym (art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy). Stan samowolnego zajęcia pasa drogowego w podanym celu rozpoczął się 6.07.2022 r. (od dnia umieszczenia urządzenia w pasie drogowym) i, co istotne, trwał do 20.05.2024 r., tj. wydania przez organ I instancji decyzji w przedmiocie kary pieniężnej, o której mowa w art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy.

Powyzsze nie oznacza jednak, że wymiarzenie przez organ I instancji kary pieniężnej w podanej wysokości – 2.813,50 zł było prawidłowe. Kolegium stwierdziło bowiem, że zarządca drogi gminnej – ul. M. we W. nieprawidłowo zastosował przepisy prawa materialnego, co skutkowało wymierzeniem Annie S. i Markowi S. kary pieniężnej w wyższej wysokości niż należała.

Trzeba wyjaśnić, że wymierzając karę pieniężną, należało oprzeć się na regule określonej w art. 40 ust. 5 ustawy, wedle której opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2 (umieszczenie liniowego urządzenia obcego), ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy liniowego urządzenia obcego i stawki opłaty

za zajęcie 1 m<sup>2</sup> 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.

Przypomnieć należy, że wysokość kary pieniężnej, o której mowa w art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy, stanowi 10-krotność opłaty ustalonej zgodnie z art. 40 ust. 5 ustawy.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że organ I instancji, wymierzając karę pieniężną, bezpodstawnie zaokrąglił „w górę” powierzchnię zajęcia pasa drogowego – powierzchnię rzutu poziomego liniowego urządzenia obcego. O ile bowiem w uzasadnieniu decyzji organ ten podał, że powierzchnia ta wynosi – 0,0672 m<sup>2</sup> (umieszczenie pod jezdnią), zaś pod innymi elementami drogi – 0,148 m<sup>2</sup>, o tyle dokonując wymiaru kary pieniężnej, przyjął, że powierzchnia ta wynosi odpowiednio 0,07 m<sup>2</sup> i 0,15 m<sup>2</sup>.

Ponadto, co szczególnie istotne, organ I instancji nieprawidłowo zastosował w niniejszej sprawie regulę zawartą w art. 40 ust. 10 ustawy, zgodnie z którą zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m<sup>2</sup> lub powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy liniowego urządzenia obcego lub innego urządzenia obcego mniejszej niż 1 m<sup>2</sup> jest traktowane jak zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego.

W tym miejscu wymaga zwrócenia uwagi, że w niniejszej sprawie, w pasie drogowym ul. M. we W. zostało umieszczone jedno liniowe urządzenie obce – przyłączy wodociągowe z PE o średnicy Dn 32 mm. Jak wynika z wniosku stron z 18.07.2022 r. o wydanie zezwolenia na lokalizację tego urządzenia w pasie drogowym, urządzenie to jest umieszczone pod jezdnią na powierzchni 0,0672 m<sup>2</sup> (2,1 m x 0,032 m) oraz pod innymi elementami pasa drogowego na powierzchni 0,148 m<sup>2</sup> (4,61 m x 0,032 m). Urządzenie to, stanowiące jed-



nolitą całość, przebiega przez dwa elementy pasa drogowego (jezdnia i pozostała część pasa drogowego) na długości odpowiednio 2,1 m i 4,61 m.

Organ I instancji, zapewne mając na uwadze art. 40 ust. 10 ustawy, przyjął jednak, że skoro wskazane urządzenie jest umieszczone pod dwoma różnymi elementami pasa drogowego i zajmuje na tych dwóch odcinkach powierzchnię mniejszą niż  $1 \text{ m}^2$  tj.  $0,0672 \text{ m}^2$  i  $0,148 \text{ m}^2$ , to należy te wielkości zajętej powierzchni zaokrąglić do  $1 \text{ m}^2$  w obu przypadkach. Tym samym organ przyjął, że zarówno na odcinku umieszczenia pod jezdnią urządzenie to zajmuje  $1 \text{ m}^2$  pasa drogowego, jak i na odcinku poza jezdnią urządzenie to zajmuje  $1 \text{ m}^2$  pasa drogowego czyli łącznie  $2,00 \text{ m}^2$ .

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że „artykuł 40 ust. 10 ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 260), pozwalający traktować przy obliczaniu opłaty za zajęcie pasa drogowego powierzchnię mniejszą niż  $1 \text{ m}^2$  jako zajęcie  $1 \text{ m}^2$ , nie daje podstawy do stosowania tej zasady w odniesieniu do każdego z dwóch elementów pasa drogowego, co do których obowiązują różne stawki opłaty, jeżeli łączna powierzchnia pasa drogowego zajętego przez jedno urządzenie przekracza  $1 \text{ m}^2$ ” (zob. wyrok WSA w Szczecinie z 30.01.2014 r., II SA/Sz 764/13, CBOSA). Stwierdzenie to należy również odnieść do niniejszego przypadku, w którym łączna powierzchnia pasa drogowego zajęta przez jedno urządzenie, umieszczone w dwóch różnych elementach pasa drogowego, wynosi mniej niż  $1 \text{ m}^2$ .

Zdaniem organu odwoławczego, powyższe wskazuje, że organ I instancji nieprawidłowo zastosował przepis art. 40 ust. 10 ustawy i bezpodstawnie uznał, że powierzchnie przyłącza wodociągowego umieszczonego pod jezdnią ( $0,0672 \text{ m}^2$ ) i pod innymi elementami pasa drogowego ( $0,148 \text{ m}^2$ ) należy zaokrąglić do  $1 \text{ m}^2$  w obu przypadkach.

Prawidłowo stosując regułę art. 40 ust. 10 ustawy, należy w niniejszym przypadku stwierdzić, że podane przyłącze wodociągowe zajmu-

je łącznie powierzchnię  $0,2152 \text{ m}^2$  ( $0,0672 \text{ m}^2 + 0,148 \text{ m}^2$ ), a więc, przyjmując ustawową fikcję prawną, zajęcie pasa drogowego w tym przypadku obejmuje powierzchnię  $1 \text{ m}^2$ . Z uwagi jednak na to, że urządzenie to jest umieszczone pod różnymi elementami pasa drogowego – pod jezdnią ( $0,0672 \text{ m}^2$ ) i pod innymi częściami pasa drogowego ( $0,148 \text{ m}^2$ ), należy określić liczbowo udział, w jakim te poszczególne odcinki urządzenia zajmują łączną powierzchnię  $1 \text{ m}^2$ . I tak dla odcinka umieszczonego pod jezdnią będzie to  $0,3123$ , zaś dla odcinka umieszczonego pod innymi częściami pasa drogowego będzie to  $0,6877$  ( $0,3123 + 0,6877 = 1$ ). Liczby te będą stanowić składowe mnożniki służące wymiarowi kary pieniężnej, o czym mowa w dalszej części uzasadnienia niniejszej decyzji.

Dalej, odnosząc się do kolejnej kwestii ustalenia wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego, jak i wymierzania kary pieniężnej w przypadkach wskazanych w art. 40 ust. 12 ustawy, należy wyjaśnić, że zarządca drogi stanowiącej własność danej jednostki samorządu terytorialnego stosuje stawki opłat określone przez organ stanowiący tej jednostki, w drodze uchwały podjętej na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy.

Jeśli chodzi o wysokości stawek opłat za zajęcie  $1 \text{ m}^2$  pasa drogowego, to należy wyjaśnić, że w odniesieniu do dróg gminnych pozostających w zarządzie Prezydenta W. aktualnie są one regulowane przepisami uchwały Rady Miejskiej W. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach W. Uchwała ta weszła w życie 1.01.2023 r. (zob. § 6 tej uchwały). Zgodnie z pkt 1 załącznika nr 2 do tej uchwały wysokość opłaty za zajęcie  $1 \text{ m}^2$  pasa drogowego przez rzut poziomy liniowego urządzenia obcego, pobieranej za każdy rok umieszczenia liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym, wynosi dla dróg gminnych:  $100 \text{ zł}$  (umieszczenie pod jezdnią) i  $50 \text{ zł}$  (umieszczenie pod innymi częściami drogi).

Należy mieć na uwadze, że do samowolnego zajęcia pasa drogowego ul. M. we W. (w wa-

runkach określonych w art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy) doszło w terminie od 6.07.2022 r. do 20.05.2024 r., a więc częściowo przed wejściem w życie przedstawionej uchwały Rady Miejskiej W. Uprzednio, tj. przed 1.01.2023 r., obowiązywała uchwała nr (...) Rady Miejskiej W. z 11.09.2008 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach Miasta W. Zgodnie z pkt 1 załącznika nr 2 do wskazanej uchwały z 11.09.2008 r., w brzmieniu nadanym uchwałą nr (...) Rady Miejskiej W. z 23.07.2020 r. (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2020 r. poz. 4467) obowiązującym również w okresie od 6.07.2022 r. do 31.12.2022 r., stawka opłaty rocznej za umieszczenie urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (aktualnie liniowych urządzeń obcych) za 1 m<sup>2</sup> rzutu poziomego urządzenia, wynosiła 100 zł (umieszczenie pod jezdnią) i 25 zł (umieszczenie pod innymi elementami pasa drogowego).

Powyższe wskazuje zatem, że w części okresu samowolnego zajęcia pasa drogowego, tj. od 6.07.2022 r. do 31.12.2022 r., właściwa stawka opłaty rocznej za umieszczenie urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (liniowych urządzeń obcych) za 1 m<sup>2</sup> rzutu poziomego urządzenia umieszczonego pod innymi niż jezdnia elementami pasa drogowego była niższa (25 zł) niż aktualnie (od 1.01.2023 r.) obowiązująca – 50 zł.

W związku z tym należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 189c k.p.a., jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony.

Odnosząc ww. regulę do rozpatrywanej sprawy, należy stwierdzić, że stawka opłaty wynikająca z pkt 1 załącznika nr 2 do uchwały nr (...) Rady Miejskiej W. z 11.09.2008 r. (wedle brzmienia obowiązującego w okresie

od 6.07.2022 r. do 31.12.2022 r.), jako niższa niż stawka opłaty określona w pkt 1 załącznika nr 2 do uchwały nr (...) Rady Miejskiej W. z 20.10.2022 r., jest względniejsza.

W rozpatrywanej sprawie, jak wynika z treści zakwestionowanej odwołaniem decyzji, organ I instancji, dokonując wymiaru kary pieniężnej dla części urządzenia umieszczonego pod innym niż jezdnia elementem pasa drogowego dla całego okresu zajęcia pasa drogowego (6.07.2022 r. – 20.05.2024 r.), zastosował stawkę opłaty określoną w aktualnie obowiązującej uchwale Rady Miejskiej W., a więc stawkę wyższą (50,00 zł). To oznacza, że wysokość kary pieniężnej z opisanego tytułu została ustalona przez tego zarządcę drogi gminnej w sposób wadliwy, albowiem z pominięciem regulacji art. 189c k.p.a.

Prawidłowo, opierając się na treści art. 40 ust. 12 pkt 1 i art. 40 ust. 5 oraz art. 40 ust. 10 ustawy, wysokość kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego ul. M. we W. w celu umieszczenia podanego liniowego urządzenia obcego, powinna być ustalona:

- 1) w okresie od 6.07.2022 r. do 20.05.2024 r., dla części przyłącza wodociągowego umieszczonego pod jezdnią, jako iloczyn mnożnika 0,3123 dla powierzchni zajęcia pasa drogowego – 1 m<sup>2</sup> (faktycznie 0,0672 m<sup>2</sup>), okresu zajęcia pasa drogowego – (684 dni/365 dni – 6.07.2022 r. do 20.05.2024 r.), stawki opłaty rocznej – 100,00 zł/1 m<sup>2</sup> oraz opisanego mnożnika x 10 i wynosić powinna 585,24 zł (słownie: pięćset osiemdziesiąt pięć złotych 24/100);
- 2) w okresie od 6.07.2022 r. do 31.12.2022 r., dla części przyłącza wodociągowego umieszczonego pod innymi elementami pasa drogowego, jako iloczyn mnożnika 0,6877 dla powierzchni zajęcia pasa drogowego – 1 m<sup>2</sup> (faktycznie 0,148 m<sup>2</sup>), okresu zajęcia pasa drogowego – (179 dni/365 dni – 6.07.2022 r. do 31.12.2022 r.), stawki opłaty rocznej – 25,00 zł/1 m<sup>2</sup> oraz opisanego mnożnika x 10 i wynosić powinna 84,31 zł (słownie: osiemdziesiąt cztery złote 31/100);