



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

---

Łódź, dnia 13 września 2022 r.

Poz. 5001

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.882.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 9 września 2022 r.

**Rada Gminy Zgierz**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1007 i 1079)

#### **stwierdzam nieważność:**

uchwały Nr LIV/585/22 Rady Gminy Zgierz z dnia 9 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dla dróg, których zarządcą jest Wójt Gminy Zgierz.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Zgierz na sesji w dniu 9 sierpnia 2022 r. podjęła uchwałę Nr LIV/585/22 w sprawie określenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dla dróg, których zarządcą jest Wójt Gminy Zgierz. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 sierpnia 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Zgierz zawiadomienia z dnia 23 sierpnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.882.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 30 sierpnia 2022 r. znak: SO.0071.11.2022 Przewodniczący Rady Gminy Zgierz wyjaśnił, że po przeanalizowaniu zastrzeżeń organu nadzoru, zostanie przygotowany nowy projekt uchwały w pełni uwzględniający wytyczne organu nadzoru i przekazany Radzie Gminy Zgierz w celu podjęcia stosownej uchwały na najbliższej sesji.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LIV/585/22 Rady Gminy Zgierz stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 8, 9 i 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą. Zgodnie z treścią art. 40 ust. 8 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego. Stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6, nie mogą przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 200 zł, z tym że w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6, nie mogą przekroczyć 0,20 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 20 zł. Przepis art. 40 ust. 9 ustawy stanowi natomiast, że przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 8, uwzględnia się: 1) kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty; 2) rodzaj elementu zajętego pasa

drogowego; 3) procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni; 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego; 5) rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym. Wskazany wyżej przepis zawiera zamknięty katalog kryteriów, według których możliwe jest zróżnicowanie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Niedopuszczalne jest zatem uzależnienie w uchwale rady gminy stawek opłat od innych, pozaustawowych czynników.

W ocenie organu nadzoru przedstawiony w formie tabeli i ustalający stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na terenie gminy Zgierz – załącznik do uchwały Nr LIV/585/22 Rady Gminy Zgierz z dnia 9 sierpnia 2022 r., narusza prawo w sposób istotny.

W Lp. 1 lit. c załącznika Rada ustaliła stawkę 0 zł za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, czym naruszyła prawo w sposób istotny. W wyroku z dnia 14 maja 2014 r., sygn. akt II GSK 437/13 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że ustalenie stawki 0 zł za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego jest równoznaczne ze zwolnieniem z tej opłaty, z zaniechaniem jej naliczenia. W ww. wyroku Sąd stwierdził, że: „Takiemu celowi nie mogło służyć upoważnienie zamieszczone w art. 40 ust. 8 DrPublUi sformułowane w art. 40 ust. 3 tej ustawy, „za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę”, które wskazuje, że zajęcie związane jest z obowiązkiem odpłatności, czyli z wymiernym wydatkiem finansowym, którego wysokość, stosownie do art. 40 ust. 11 ustawy, ustala w drodze decyzji właściwy zarządca drogi przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Jej pobieranie jest obligatoryjne z konkretnym przeznaczeniem. To prowadzi do wniosku, że ustalenie wysokości stawki opłaty na poziomie 0 zł równoznaczne jest z zaniechaniem pobierania tej opłaty na terenie miasta i gminy, co oznacza zniesienie obowiązku nałożonego przez ustawodawcę, jak również zaniżenie wysokości środków, które winny być wydatkowane na poprawę bezpieczeństwa na drogach. Przemawia za takim stanowiskiem również to, że ustawodawca nie przewidział zwolnienia z opłaty, której zakres przedmiotowy określony jest w art. 40 ust. 1 i 2 DrPublU. Wprowadził jedynie możliwość zróżnicowania stawki opłaty, z uwagi na przesłanki wskazane w art. 40 ust. 9 tej ustawy.” Mając na uwadze ww. wyrok należy stwierdzić, że wprowadzenie w omawianej uchwale stawki 0 zł, jest równoznaczne z zaniechaniem naliczenia opłaty, co oznacza, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 8 ustawy, a dotyczącej konieczności ustalenia stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Zaniechanie takie skutkuje natomiast stwierdzeniem nieważności uchwały w całości, które to stanowisko potwierdza np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 1101/20.

W Lp. 2 załącznika Rada ustaliła stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, pomijając jednakże ustalenie tych opłat w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Jak stanowi art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 5 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek ustalić wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego w celu umieszczenia w nim urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, która to stawka w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej nie może przekroczyć 20 zł. Brak uregulowania powyższej kwestii przez Radę Gminy Zgierz oznacza, że uchwała Nr LIV/585/22 pozbawiona jest obligatoryjnego elementu, a Rada podejmując tą uchwałę nie wypełniła delegacji wynikającej z art. 40 ust. 8 ustawy. Materia unormowana w Lp. 2 załącznika nie objęła całego zakresu przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania lokalnemu prawodawcy. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 75/21 – niepełny i nieprawidłowy sposób realizacji delegacji ustawowej skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętej uchwały. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

Rada Gminy Zgierz nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4 ustawy, ponieważ w Lp. 4 załącznika nie wskazała stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w Lp. 1, 2 i 3 załącznika – w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Wskazane przepisy ustawy nakładają bowiem na Radę obowiązek ustalenia dla dróg, których gmina jest zarządcą, wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 1-3 ustawy – w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Dodatkowo ustawodawca zastrzegł,

że stawka takiej opłaty za jeden dzień zajmowania pasa drogowego nie może przekroczyć 0,20 zł. Brak określenia ww. opłaty oznacza niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały i skutkuje istotnym naruszeniem prawa, co potwierdza wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 76/21. Co więcej, rezultatem opisanego zaniechania legislacyjnego jest konieczność stosowania w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej ogólnej (ustalonej w Lp. 4 załącznika) stawki w wysokości 0,40 zł – co jest niezgodne z brzmieniem art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4 ustawy. Z przepisów tych wynika bowiem, że stawka opłaty, o której mowa w ust. 4, nie może przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, z tym że w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej stawka tej opłaty nie może przekroczyć 0,20 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego. Ustalając zatem jedną stawkę opłaty (0,40 zł) Rada przekroczyła dopuszczalną stawkę 0,20 zł ustaloną przez ustawodawcę dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej – czym naruszyła prawo w sposób istotny.

Zauważyć należy, że uchwała Nr LIV/585/22 Rady Gminy Zgierz z dnia 9 sierpnia 2022 r. oraz załącznik do tej uchwały zwierają również naruszenia prawa innego rodzaju.

Treść § 2 pkt 5 uchwały przekracza delegację ustawową zawartą w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy. Rada postanowiła w nim, że stawki wyszczególnione w załączniku do uchwały dotyczą zajęcia pasa drogowego oraz umieszczenia urządzeń w pasie drogowym dla inwestycji gminnych. Przy ustalaniu stawek, o których mowa w art. 40 ust. 8 ustawy rada gminy uwzględnić może wyłącznie przesłanki wymienione przez ustawodawcę w art. 40 ust. 9 ustawy. Do kryteriów, jakie mogą mieć wpływ na ustalenie stawek opłat należą wyłącznie: kategoria drogi, której pas drogowy zostaje zajęty; rodzaj elementu zajętego pasa drogowego; procentowa wielkość zajmowanej szerokości jezdni; rodzaj zajęcia pasa drogowego; rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym. Podkreślić trzeba, że katalog zamieszczony w omawianym przepisie ma charakter zamknięty. Skoro wyliczenie zawarte przez ustawodawcę w tym artykule ma charakter wyczerpujący, oznacza to, że rada gminy przy ustalaniu stawek opłat za zajęcie pasa drogowego nie mogła brać pod uwagę innych czynników, niż wskazane tym przepisem. Rada Gminy Zgierz nie była więc uprawniona do posłużenia się kryterium podmiotowym, które przez ustawodawcę nie zostało przewidziane. Zauważyć należy również, że przyjęte przez Radę kryterium ustalania opłat za zajęcie pasa drogowego narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 465/04 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2008 r., sygn. akt VI SA/WA 1824/07). W wyroku z dnia 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II GSK 1063/17 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że przepis art. 40 ust. 9 ustawy wprowadził możliwość zróżnicowania stawek, lecz wyłącznie przy zastosowaniu kryteriów w nim zawartych. Z jego treści nie wynika możliwość zastosowania kryterium podmiotowego, bowiem taka interpretacja, zdaniem Sądu, byłaby niedopuszczalna w świetle zasady równego traktowania podmiotów i wiążącym się z tą zasadą zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). W kwestii tej wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, który w wyroku z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 76/21 podkreślił, że możliwość różnicowania stawek opłat na podstawie art. 40 ust. 8 i 9 ustawy nie jest w orzecznictwie kwestionowana, jednakże musi to być wyłącznie kryterium rodzaju urządzenia, które nie zawiera dodatkowych elementów dyskryminujących, czy naruszających zasadę równości uczestników obrotu gospodarczego.

Nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy – treść § 2 pkt 7 uchwały. Rada postanowiła w nim, że stawki wyszczególnione w załączniku do uchwały dotyczą udostępnienia kanału technologicznego. Należy zauważyć, że stosownie do treści art. 39 ust. 6 ustawy zarządca drogi jest zobowiązany zlokalizować kanał technologiczny w pasie drogowym w trakcie: 1) budowy dróg publicznych; 2) przebudowy dróg publicznych, chyba że w pasie drogowym przebudowywanej drogi zostały już zlokalizowane kanalizacja kablowa lub kanał technologiczny. W kolejnych zaś przepisach art. 39 ustawy określono kwestie opłat za udostępnienie kanału technologicznego. Przepis art. 40 ust. 8 ustawy daje radzie gminy upoważnienie do określenia wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego jedynie w sytuacjach wskazanych w art. 40 ust. 2 ustawy – nie daje natomiast prawa do ustalenia stawek opłat za udostępnienie kanału technologicznego. Mając na uwadze powyższe treść § 2 pkt 7 uchwały narusza prawo w sposób istotny. Uwaga ta odnosi się również do postanowień załącznika do omawianej uchwały tj.: Lp. 1 lit. d oraz Lp. 2 pkt 3 załącznika. Przypomnieć należy, że akty prawa miejscowego mogą być stanowione wyłącznie na podstawie delegacji ustawowych – nie mogą ich przekraczać, ani regulować w sposób odmienny kwestii

należących do materii ustawowej (zob. wyroki WSA w Łodzi: z dnia 29 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 880/20 oraz z dnia 2 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 954/20).

W § 3 uchwały Rada postanowiła, że w przypadku drogi nieurządzonej (nieposiadającej wyodrębnionych, poszczególnych elementów pasa drogowego) całość powierzchni drogi mieszcząca się w liniach rozgraniczających drogi traktowana jest jako jezdnia. Rada w omawianym przepisie sformułowała definicję „drogi nieurządzonej”, co jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 81/21 – wykracza poza zakres kompetencji przyznany radzie w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy, naruszając jednocześnie art. 2 ust. 1 ustawy. Należy zauważyć, że stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy, drogi publiczne ze względu na funkcję w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne. Powyżej przywołany przepis stanowi zamknięty katalog dróg publicznych, który nie przewiduje kategorii „drogi nieurządzonej”, nie wprowadza również jakichkolwiek podkategorii dróg publicznych wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1-4 ustawy. Ustawa o drogach publicznych zawiera już bowiem definicję legalną, zarówno jezdnia, pasa drogowego, jak i drogi. I tak, pas drogowy, to zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Droga, natomiast, to budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym (art. 4 pkt 2 ustawy). Jezdnia, to część drogi przeznaczona do ruchu pojazdów (art. 4 pkt 5 ustawy), a chodnik to część drogi przeznaczona do ruchu pieszych (art. 4 pkt 6 ustawy). Analiza treści § 3 uchwały prowadzi zatem do wniosku, że organ stanowiący gminy wprowadził do uchwały nowe, nieznane ustawie pojęcie „drogi nieurządzonej” i sformułował jego definicję, jako drogi nieposiadającej wyodrębnionych, poszczególnych elementów pasa drogowego. Tworzenie przez Radę nowych definicji pojęć funkcjonujących już w ustawie, przy braku wyraźnego upoważnienia ustawowego w tym zakresie – jest niedopuszczalne. Zgodnie bowiem z treścią § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych, w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone np. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 września 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 504/12.

Treść § 4 uchwały nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 8 ustawy i stanowi powtórzenie oraz nieuprawnioną modyfikację art. 40 ust. 5 ustawy. Zgodnie z przepisem art. 40 ust. 5 ustawy, za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim. Rada Gminy Zgierz w omawianym § 4 uchwały postanowiła natomiast, że roczne stawki, o których mowa w punkcie 2 załącznika, obejmują pełny rok kalendarzowy; za niepełny rok kalendarzowy wysokość rocznych stawek opłat obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 76/21, z treści art. 40 ust. 5 ustawy wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został uprawniony do ustalenia opłaty za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym przez okres krótszy niż rok. Delegacja ustawowa nie odnosi się zatem do „roku kalendarzowego” umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lecz jedynie do „roku”. Dodanie w § 4 uchwały przymiotnika „kalendarzowy” jest dodaniem określenia nieprzewidzianego ustawą upoważniającą. Jak zauważył Sąd, pojęcie „rok”, o którym mowa w art. 40 ust. 5 ustawy nie musi odpowiadać pojęciu „rok kalendarzowy”, które to pojęcie obejmuje okres od 1 stycznia do 31 grudnia. Początek roku kalendarzowego zawsze przypada na dzień 1 stycznia i nie musi się pokrywać z początkiem zajęcia pasa drogowego. Również koniec trwającego roku zajęcia pasa drogowego może nie upływać z końcem roku kalendarzowego, tj. z dniem 31 grudnia. Rada poprzez dodanie w § 4 uchwały wyrażenia „kalendarzowy” wykroczyła więc poza przyznane jej kompetencje, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Regulacja przyjęta przez Radę Gminy Zgierz w Lp. 1 lit. a załącznika do omawianej uchwały przekracza granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy oraz narusza Zasady techniki prawodawczej. Rada ustaliła bowiem stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót

w pasie drogowym przy uwzględnieniu procentowej wielkości zajmowanej szerokości jezdni tj. do 50% szerokości i powyżej 50% szerokości do całkowitego zajęcia. Przyjęte przez Radę rozwiązanie jest nieprecyzyjne i stwarza możliwość ustalenia dla tożsamyh stanów faktycznych dwóch różnych opłat, z uwagi na pokrywanie się zakresów stawek opłat za każdy dzień zajęcia pasa drogowego uzależnionych od szerokości jezdni. Ustalony w Lp. 1 lit. a załącznika przedział odpłatności za zajęcia pasa drogowego należy uznać za wadliwy, co potwierdził WSA w Łodzi w wyroku z dnia 8 czerwca 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 235/22. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na nieczytelne i nieprecyzyjne określenie stawek opłat uchwalonych przez Radę w Lp. 1 lit. a załącznika. W przepisie tym dokonano podziału zajęcia jezdni w dwóch przedziałach (do 50% szerokości i powyżej 50% szerokości do całkowitego zajęcia), ustalając jednakże 3 stawki opłat (tj. 5 zł, 8 zł i 3 zł). Regulacja taka nie jest poprawna w świetle zasad prawidłowej legislacji, ponieważ stoi w sprzeczności z obowiązkiem organu do zachowania jasnego i spójnego przekazu uchwalonego aktu prawa miejscowego. Uniemożliwia jednoznaczne określenie istnienia obowiązku uiszczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego, podstawy jej wymierzenia oraz stawki. Uwaga powyższa odnosi się również do postanowień zawartych w Lp. 2 załącznika, w którym sposób rozmieszczenia stawek opłat w tabeli nie pozwala na ustalenie, która konkretnie stawka odpowiada konkretnemu wyszczególnieniu. I tak: do Lp. 2 pkt 1 załącznika przyporządkowane są 3 stawki (0,10 zł, 16 zł i 160 zł), do urządzeń opisanych w Lp. 2 pkt 1 lit. a załącznika nie odnosi się żadna stawka opłaty, natomiast do Lp. 2 pkt 1 lit. b załącznika zastosowanie mają 2 stawki tj. 7 zł i 5,50 zł.

Z naruszeniem prawa w Lp. 2 pkt 1 lit. b i pkt 2 załącznika Rada wprowadziła odmienny od wynikającego z ustawy sposób obliczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Stosownie do treści art. 40 ust. 5 ustawy – opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca w omawianym przepisie zobowiązał organ stanowiący gminy do posługiwania się jednostką „metra kwadratowego” w celu ustalenia omawianej opłaty. Wprowadzenie przez Radę pozaustawowej jednostki „metra bieżącego” w miejsce „metra kwadratowego” stanowi zatem istotne naruszenie prawa, co oznacza, że przyjęte w Lp. 2 pkt 1 lit. b i pkt 2 załącznika rozwiązanie narusza nie tylko delegację ustawową określoną w art. 40 ust. 8 ustawy, ale również sposób obliczania opłaty wskazany w art. 40 ust. 5 ustawy.

W Lp. 5 załącznika Rada ustaliła stawkę 0 zł za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego oraz umieszczenie urządzenia w pasie drogowym dla inwestycji gminnych. Regulacja taka narusza prawo w sposób istotny z dwóch powodów, które zostały już omówione we wcześniejszych fragmentach rozstrzygnięcia. Po pierwsze należy przypomnieć, że rada gminy nie jest uprawniona do zastosowania kryterium podmiotowego, ponieważ przepis art. 40 ust. 9 ustawy stanowi katalog zamknięty przesłanek możliwych do uwzględnienia przy ustalaniu stawek opłat i kryterium podmiotowe nie jest w tym katalogu zawarte. Po drugie – nie jest możliwe ustalenie stawki 0 zł, gdyż jest to równoznaczne z zaniechaniem ustalenia opłaty, co należy uznać za niezgodne z treścią art. 40 ust. 3 ustawy i wykroczenie poza delegację ustawową zawartą w art. 40 ust. 8 ustawy.

Reasumując, uchwała Nr LIV/585/22 Rady Gminy Zgierz z dnia 9 sierpnia 2022 r. wraz z załącznikiem do tej uchwały, w istotny sposób naruszają prawo tj.: art. 40 ust. 8 i 9 ustawy, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 40 ust. 3, 4 i 5 ustawy o drogach publicznych.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Wójt Gminy Zgierz