



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

---

Łódź, dnia 3 lutego 2023 r.

Poz. 963

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.30.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 23 stycznia 2023 r.

### Rada Miejska w Pabianicach

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

#### **stwierdzam nieważność:**

uchwały Nr LVII/567/22 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego oraz umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej i obiektów budowlanych nie związanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam, w części obejmującej:

- § 1 pkt 2 w zakresie wyrazów „urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego”;
- § 1 pkt 3 w zakresie wyrazów „obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego”;
- § 2 ust. 1;
- § 2 ust. 2;
- § 2 ust. 3 w zakresie wyrazów „Do elementów pasa drogowego nie wymienionych w ust. 1 i 2”;
- § 3 ust. 4 i 5.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 20 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Pabianicach podjęła uchwałę Nr LVII/567/22 w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego oraz umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej i obiektów budowlanych nie związanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Pabianicach zawiadomienia z dnia 11 stycznia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.30.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 16 stycznia 2023 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Pabianicach poinformował, że stosowny projekt uchwały uwzględniający uwagi nadzoru prawnego będzie przedmiotem obrad najbliższej sesji Rady Miejskiej w Pabianicach.

Pomimo 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 niezgodnych z prawem postanowień omawianej uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LVII/567/22 Rady Miejskiej w Pabianicach stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 8 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) zajęta część drogi; 3) procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni; 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego; 5) rodzaj urządzenia obcego 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 uchwała Nr LVII/567/22 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego oraz umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej i obiektów budowlanych nie związanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam – zawiera postanowienia naruszające prawo w sposób istotny.

W § 1 pkt 2 uchwały Rada postanowiła, że uchwała określa stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dotyczące umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. W § 1 pkt 3 uchwały postanowiono natomiast, że uchwała określa stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dotyczące umieszczenia w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam. Zauważyć należy, że regulacje te są niezgodne z brzmieniem art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy. Podkreślić trzeba, że oba te przepisy (pkt 2 i 3 w art. 40 ust. 2 ustawy o drogach publicznych) otrzymały nowe brzmienie zgodnie z treścią art. 3 pkt 23 lit. a ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1768), która weszła w życie w dniu 21 września 2022 r. W wyniku wprowadzonej zmiany rada gminy zobowiązana jest do ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dotyczące umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych (art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy) oraz umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam (art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy). Mając na uwadze powyższe, regulacja § 1 pkt 2 uchwały w zakresie wyrazów „urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego” oraz § 1 pkt 3 uchwały w zakresie wyrazów „obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego”, przekraczają granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 ustawy. Dokonując analizy przepisu art. 40 ust. 8 ustawy, nie można mieć wątpliwości, że uchwała w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego dróg gminnych, nie może wykraczać poza materię przewidzianą tym przepisem. Stanowi on bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, określając zakres spraw, które należy uregulować w uchwale rady gminy. Przepis ten nie daje radzie gminy prawa do uchwalenia aktu prawa miejscowego regulującego zagadnienie inne, niż wymienione w powołanym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny, niż wskazany przez ustawodawcę sposób.

Regulacja przyjęta przez Radę Miejską w Pabianicach w § 2 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 uchwały przekracza granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy oraz narusza Zasady techniki prawodawczej. Należy zauważyć, że Rada ustaliła różne stawki opłaty (5 zł, 6 zł oraz 7 zł) za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 4 uchwały, przy uwzględnieniu procentowej wielkości zajmowanej szerokości jezdni tj. do 20% szerokości, do 20-50% szerokości i powyżej 50% do całkowitego zajęcia jezdni. W ocenie

organu nadzoru, przyjęte rozwiązanie jest nieprecyzyjne i stwarza możliwość ustalenia dla tożsamyh stanów faktycznych różnych opłat – z uwagi na pokrywanie się zakresów stawek opłat (20% i 50%) za każdy dzień zajęcia pasa drogowego, uzależnionych od szerokości jezdni. Ustalony w § 2 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 uchwały przedział odpłatności za zajęcie pasa drogowego należy uznać zatem za wadliwy, co potwierdza stanowisko WSA w Łodzi wyrażone w wyrokach z dnia 8 czerwca 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 235/22 oraz z dnia 7 lipca 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 268/22. Sąd orzekł bowiem, że 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. Wobec powyższego postanowienie przyjęte przez Radę w § 2 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 uchwały przekracza granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy oraz narusza § 6 w związku z § 143 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 § 2 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że stawki określone w ust. 1 pkt 1 stosuje się także do chodników, placów, zatok postojowych i autobusowych, ścieżek rowerowych i ciągów pieszych utwardzonych. W związku z opisaną wyżej koniecznością stwierdzenia nieważności niezgodnej z prawem regulacji § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały, wyeliminowania z obrotu prawnego wymaga również omawiany § 2 ust. 2 uchwały.

W § 2 ust. 3 uchwały Rada ustaliła stawkę opłaty za każdy dzień zajęcia 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego zaznaczając, że ma ona zastosowanie do elementów pasa drogowego nie wymienionych w ust. 1 i 2. Z uwagi na potrzebę usunięcia z obrotu prawnego postanowień § 2 ust. 1 i 2 uchwały zachodzi jednocześnie potrzeba stwierdzenia nieważności § 2 ust. 3 uchwały w zakresie wyrazów „Do elementów pasa drogowego nie wymienionych w ust. 1 i 2”.

Rada Miejska w Pabianicach w § 3 ust. 4 uchwały postanowiła, że roczne stawki opłat w wysokości określonej w ust. 1 obejmują pełny rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym. W § 3 ust. 5 uchwały postanowiono natomiast, że za niepełny rok wysokość stawek opłat obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym. Powyższe regulacje przekraczają granice upoważnienia ustawowego, jakie zostały określone dla Rady w art. 40 ust. 8 ustawy. Na mocy tego przepisu organ stanowiący gminy upoważniony jest wyłącznie do ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie, w celach wskazanych ustawą, 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego dróg, których zarządcą jest gmina. Równocześnie treść § 3 ust. 4 i 5 uchwały stanowią powtórzenie oraz nieuprawnioną modyfikację art. 40 ust. 5 ustawy, zgodnie z którym opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2 ustawy, 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, przy czym 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. Należy zauważyć, że Rada na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy nie uzyskała kompetencji do regulowania w uchwale kwestii, które unormowane zostały przez samego ustawodawcę. Działanie takie jest niezgodne z Zasadami techniki prawodawczej. Przepis § 118 załącznika zawiera czytelnie sformułowany zapis, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz innych aktów normatywnych. Na mocy § 143 załącznika wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. W orzecnictwie sądowo-administracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą. Wobec powyższego § 3 ust. 4 i 5 uchwały naruszają prawo w sposób istotny.

Reasumując, uchwała Nr LVII/567/22 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego oraz umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej i obiektów budowlanych nie związanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam, w części dotyczącej następujących przepisów: § 1 pkt 2 w zakresie

wyrazów „urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego”, § 1 pkt 3 w zakresie wyrazów „obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego”, § 2 ust. 1 pkt 1, 2 i 3, § 2 ust. 2, § 2 ust. 3 w zakresie wyrazów „Do elementów pasa drogowego nie wymienionych w ust. 1 i 2”, § 3 ust. 4 i 5, a także tytuł uchwały w zakresie wyrazów „urządzeń infrastruktury technicznej i obiektów budowlanych nie związanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego” – w istotny sposób narusza prawo tj. art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w tej części.

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:

Prezydent Miasta Pabianic