



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 19 maja 2025 r.

Poz. 5394

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.331.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 16 maja 2025 r.

Rada Miejska w Działoszynie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/115/25 Rady Miejskiej w Działoszynie z dnia 3 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych Miasta i Gminy Działoszyn na cele nie związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 kwietnia 2025 r. Rada Miejska w Działoszynie podjęła uchwałę Nr XVI/115/25 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych Miasta i Gminy Działoszyn na cele nie związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 kwietnia 2025 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Działoszynie zawiadomienia z dnia 25 kwietnia 2025 r. znak: PNIK-I.4131.331.2025, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 7 maja 2025 r. znak: OSO.III.0711.30.2025 Burmistrz Miasta i Gminy Działoszyn poinformował, że Rada Miejska w Działoszynie, z wyjątkiem jednego zastrzeżenia – w stosunku do którego wyjaśnienia nie zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające, dokona poprawy przedmiotowej uchwały w terminie do 30 maja 2025 r.

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 uchwały niezgodnej z prawem.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XVI/115/25 Rady Miejskiej w Działoszynie stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 3, 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 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 m² 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 XVI/115/25 Rady Miejskiej w Działoszynie z dnia 3 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych Miasta i Gminy Działoszyn na cele nie związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, narusza prawo w sposób istotny.

W § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały rada ustaliła stawkę opłaty za zajęcie 1 m², w celu prowadzenia robót w pasie drogowym, każdego z elementów pasa drogowego w związku z budową sieci telekomunikacyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu usług sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 604 z późn. zm.). Regulacja powyższa nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4 ustawy. Stosownie do ww. przepisów obowiązkiem rady gminy jest ustalenie stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 1 uchwały (prowadzenie robót w pasie drogowym) – w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, która to stawka nie może przekroczyć 0,20 zł. W § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały rada ustaliła stawkę opłaty, w wysokości 0,20 zł, ale wyłącznie w związku z budową „sieci telekomunikacyjnych”, pomijając inne formy robót prowadzonych w pasie drogowym, a dotyczących obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Powyższe oznacza, że w przypadku prowadzenia jakichkolwiek innych robót w pasie drogowym, które nie polegają na budowie „sieci telekomunikacyjnych” nie została ustalona w przedmiotowej uchwale stawka opłaty za zajęcie pasa drogowego. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że rada w § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały postanawiając o „sieciach telekomunikacyjnych” przekroczyła granice upoważnienia ustawowego i dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu art. 40 ust. 8 ustawy, w którym ustawodawca zobowiązuje radę do ustalenia stawki opłaty w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Dodatkowo warto zauważyć, że Rada Miejska w Działoszynie uchwalając treść § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały i powołując się w niej na przepisy ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu usług sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 604 z późn. zm.), naruszyła hierarchiczny system źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może bowiem zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy – tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu.

Rada nie wypełniła delegacji ustawowej wskazanej w art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 6 ustawy, ponieważ w § 4, ani w żadnym innym przepisie uchwały, nie ustaliła wysokości stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy (tj. umieszczenia w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam) – w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Wskazane przepisy ustawy nakładają na radę obowiązek ustalenia dla dróg, których gmina jest zarządcą, wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż liniowe urządzenia obce – również 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 w uchwale ww. opłaty oznacza niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały i skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Co więcej, rezultatem opisanego zaniechania legislacyjnego jest konieczność stosowania, w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej – z powodów, które zostaną opisane w dalszej części rozstrzygnięcia – stawki opłaty ustalonej w § 4 pkt 1 uchwały (w wysokości 10,00 zł), co jest niezgodne z brzmieniem art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 6 ustawy. Z przepisów tych wynika, że stawka opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 6 ustawy, 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. Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądowo-administracyjnym, niepełny i nieprawidłowy sposób realizacji delegacji ustawowej skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Pominięcie przez radę któregoś z wymienionych elementów oznacza brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętej uchwały, co potwierdzają np. wyroki WSA w Łodzi: z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 76/21; z dnia 27 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 1101/20; z dnia 9 września 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 145/21.

Treść § 4 uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 6 ustawy również z innego powodu. W punkcie 1 tego paragrafu rada ustaliła stawkę opłaty za każdy dzień zajęcia 1 m² powierzchni pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 3 uchwały, przez rzut poziomy obiektu handlowego i usługowego. Punkty 2, 3 i 4 w § 4 uchwały nie są w tym miejscu omawiane, ponieważ: pkt 2 dotyczy reklamy; natomiast pkt 3 i 4 podjęte zostały przez radę z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego i w istotny sposób naruszają prawo, co zostanie opisane w dalszej części rozstrzygnięcia. W ocenie organu nadzoru rada nie wypełniła w sposób wyczerpujący delegacji ustawowej zawartej w art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 6 ustawy. Wskazane przepisy ustawy nakładają na organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązek ustalenia dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy (tj. innych niż liniowe urządzenia obce) oraz reklam. Należy zauważyć, że w § 4 pkt 1 uchwały rada określiła stawkę opłaty w wysokości 10,00 zł w odniesieniu do obiektu handlowego lub usługowego. Powyższe oznacza, że obowiązek ustalenia w uchwale wysokości stawek opłat w przypadku umieszczenia w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż liniowe urządzenia obce, rada ograniczyła wyłącznie do obiektów budowlanych (handlowych lub usługowych). Zgodnie natomiast z definicją zawartą w art. 4 pkt 2b ustawy, urządzeniem obcym jest 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. Zatem obiekty handlowe oraz usługowe wymienione w § 4 pkt 1 uchwały, stanowią tylko jedną z wielu kategorii obiektów stanowiących urządzenie obce, które mogą zostać umieszczone w pasie drogowym, i dla których rada zobowiązana jest określić wysokość stawki opłaty. Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, że Rada Miejska w Działoszynie nie ustaliła stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego w przypadku umieszczenia w nim innych obiektów budowlanych (poza handlowymi i usługowymi) oraz pozostałych (poza obiektami budowlanymi) urządzeń obcych innych niż liniowe urządzenia obce. Brak określenia w § 4 uchwały ww. stawek opłat oznacza niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały i skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

W § 5 uchwały rada postanowiła, że za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 4, ustala się stawkę za każdy dzień zajęcia w wysokości 10,00 zł. Rada nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4 ustawy, ponieważ nie ustaliła wysokości stawki opłaty za zajęcie 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. Przepisy te obligują radę do ustalenia wysokości takiej opłaty, zastrzegając jednocześnie, że za jeden dzień zajmowania pasa drogowego stawka ta nie może przekroczyć 0,20 zł. W § 5 uchwały rada wskazała wysokość opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 4 ustawy, jednakże stawka ta przekracza ustaloną przez ustawodawcę w art. 40 ust. 8 ustawy maksymalną kwotę tj. 0,20 zł. Oznacza to, że nie została ustalona stawka opłaty za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 art. 40 ust. 2 ustawy – w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Pomińcie ustalenia wskazanej stawki opłaty oznacza niewypełnienie delegacji ustawowej. Ponadto, jak to zostało opisane wyżej, brak określenia stawki opłaty dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, wymaga zastosowania ustalonej w tym przepisie stawki tj. 10,00 zł, przy czym przekracza ona przyjętą przez ustawodawcę maksymalną stawkę – 0,20 zł, co jest niezgodne z treścią art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4 ustawy. Niepełny i nieprawidłowy sposób realizacji delegacji ustawowej skutkować musi natomiast stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że uchwała Nr XVI/115/25 Rady Miejskiej w Działoszynie z dnia 3 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych Miasta i Gminy Działoszyn na cele nie związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, zawiera również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały rada ustaliła dwie stawki opłaty (6,00 zł i 10,00 zł) za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym, przy uwzględnieniu procentowej wielkości zajmowanej szerokości jezdni tj. do 50% i powyżej 50% szerokości jezdni. W ocenie organu nadzoru regulacja taka przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 ustawy. Wskazanie pokrywającego się zakresu stawki opłat (tj. dokładnie 50%) za każdy dzień zajęcia pasa drogowego, uzależnionego od szerokości jezdni powoduje, że regulacja jest nieprecyzyjna i stwarza możliwość przyjęcia różnych opłat dla tożsamych stanów faktycznych. Ustalone w § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały przedziały odpłatności za zajęcie pasa drogowego należy uznać zatem za wadliwe, 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 właściwa w świetle zasad prawidłowej legislacji, gdyż 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. Przyjęta regulacja narusza również zasady wskazane w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanego dalej ZTP. Stosownie do § 6 w związku z § 143 ZTP, przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepisy prawa miejscowego muszą być zatem sformułowane w sposób precyzyjny, czytelny i wyczerpujący. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Treść § 2 ust. 1 pkt 6 uchwały przekracza granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4 i jednocześnie narusza art. 40 ust. 9 ustawy. Rada ustaliła w tym paragrafie stawkę opłaty za każdy dzień zajęcia 1 m² pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym w celu budowy, przebudowy, rozbudowy i remontu sieci wodociągowych i kanalizacji sanitarnej. W tym miejscu należy podkreślić, że zarówno sieci wodociągowe jak i kanalizacja sanitarna stanowią urządzenia obce (w tym liniowe urządzenia obce), w związku z czym ustalenie dla nich stawki opłaty w celu ich budowy stanowi umieszczenie w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy lub umieszczenie w pasie drogowym innych niż liniowe urządzeń obcych, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy. Mając na uwadze powyższe, ustalenie stawki opłaty w stosunku do takich rodzajów urządzeń obcych jak np.: sieci wodociągowe, czy kanalizacja sanitarna winno nastąpić w § 3 lub w § 4 uchwały – nie zaś, jak to uczyniła rada, w § 2 uchwały. Jednocześnie trzeba zauważyć, że rada dokonała tego, uchwalając § 3 ust. 1 pkt 4 i 5 uchwały, w którym ustaliła stawki opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych dla sieci wodociągowych oraz sieci kanalizacji sanitarnej.

Rada w § 2 ust. 1 pkt 6 uchwały przekroczyła granice upoważnienia określone w art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4 ustawy i jednocześnie naruszyła art. 40 ust. 9 ustawy również z innego powodu. Ustalając bowiem stawkę opłaty za każdy dzień zajęcia 1 m² pasa drogowego, w celu o którym mowa w § 1 pkt 1 uchwały, rada ustaliła taką stawkę dla „urządzeń komunalnych”. Należy przypomnieć, że przy ustalaniu stawek, o których mowa w art. 40 ust. 8 ustawy rada gminy uwzględnia wyłącznie przesłanki wymienione przez ustawodawcę w art. 40 ust. 9 ustawy. Do kryteriów, jakie mogą mieć wpływ na ustalenie stawek opłat należą zatem: 1) kategoria drogi, której pas drogowy zostaje zajęty; 2) zajęta część drogi; 3) procentowa wielkość zajmowanej szerokości jezdni; 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego; 5) rodzaj urządzenia obcego 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 Miejska w Działoszynie nie była więc uprawniona do posłużenia się kryterium podmiotowym, które przez ustawodawcę nie zostało przewidziane. Dodatkowo 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 różnicowania 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. Powyższa uwaga odnosi się również do treści § 3 ust. 1 pkt 4 i 5 uchwały, w których

rada ustaliła preferencyjne stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 2 uchwały, w przypadku urządzeń będących "urządzeniami komunalnymi".

W ocenie organu nadzoru treść § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały przekracza granice upoważnienia wskazanego w art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4 ustawy. Rada w przepisie tym ustaliła stawkę opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym w celu budowy, przebudowy, rozbudowy i remontu budynków mieszkalnych. Regulacja ta nie jest prawidłowa, ponieważ budynek mieszkalny jest obiektem budowlanym – ten natomiast, zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 2b ustawy stanowi urządzenie obce. Stosownie do ww. przepisu art. 4 pkt 2b ustawy, urządzeniem obcym jest 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. W przypadku zatem zajęcia pasa drogowego przez taki rodzaj urządzenia obcego, jakim jest budynek mieszkalny (obiekt budowlany), wyodrębnienie stawki opłaty nastąpić winno w § 4 przedmiotowej uchwały. To w tym paragrafie rada ustaliła bowiem stawki opłat za każdy dzień zajęcia 1 m² pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 3 uchwały, który dotyczy urządzeń obcych innych niż liniowe urządzenia obce oraz reklam. Wyszczególnienie stawki opłat dla budynków mieszkalnych w treści omawianego § 2 uchwały oznacza więc, że rada przekroczyła granice upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4 ustawy.

W § 2 ust. 2 uchwały rada postanowiła, że w przypadku drogi nieurządzonej (nie posiadającej wydzielonych poszczególnych elementów pasa drogowego) całość szerokości drogi mieszcząca się w liniach regulacyjnych 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 jezdni, pasa drogowego, jak i drogi. I tak, pas drogowy, to zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy, wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym jest lub będzie usytuowana droga. Droga oznacza budowlę składającą się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, stanowiącą całość techniczno-użytkową, usytuowaną w pasie drogowym i przeznaczoną do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt (art. 4 pkt 2 ustawy). Jezdnia natomiast, to część drogi przeznaczona do ruchu pojazdów, składająca się z pasa albo pasów ruchu, z wyjątkiem torowiska wydzielonego z jezdni (art. 4 pkt 5 ustawy). Analiza treści § 2 ust. 2 uchwały prowadzi zatem do wniosku, że organ stanowiący gminy wprowadził do uchwały nowe, nieznane ustawie pojęcie "drogi nieurządzonej" i sformułował jego definicję, jako drogi nie posiadającej 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 ZTP, 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.

Rada w § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały ustaliła stawkę opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 2 uchwały, w przypadku urządzeń będących sieciami telekomunikacyjnymi, o których mowa w ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu usług sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 604 z późn. zm.). Regulacja taka przekracza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 5 ustawy. Przepisy te zobowiązują organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu umieszczenia w nim liniowych urządzeń obcych, która to stawka w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej nie może przekroczyć 20 zł. Rada w § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały postanowiła o urządzeniach będących sieciami telekomunikacyjnymi, co oznacza, że dokonała zawężenia stosowania stawki opłat, która

winna dotyczyć obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej – tylko do urządzeń, które są sieciami telekomunikacyjnymi. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 2 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 13/21 orzekł, że takiego rodzaju ograniczenie przyjęte przez radę nie znajduje adekwatnej podstawy prawnej w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Co więcej, rada powołując się omawianym przepisie na ustawę z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu usług sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 604 z późn. zm.), naruszyła hierarchiczny system źródeł prawa, o czym była już mowa we wcześniejszej części niniejszego rozstrzygnięcia.

Treść § 3 ust. 2 uchwały przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 ustawy i jednocześnie stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 40 ust. 5 ustawy. Zgodnie ze stosowanym odpowiednio do aktów prawa miejscowego § 118 ZTP – w uchwale nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Treść takich powtórzeń nie prowadzi do poprawy świadomości prawnej adresatów aktu miejscowego, może być natomiast odbierana przez nich jako wyłączny rezultat prawodawstwa organu jednostki samorządu terytorialnego (por. wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Go 238/10 i z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Go 56/12). W wyroku z dnia 8 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 952/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi orzekł, że samo powtórzenie bez żadnych modyfikacji zapisu ustawowego nie stanowi istotnej wady kontrolowanego aktu prawnego. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym utrwalony jest pogląd, że powtórzenie regulacji ustawowych przez przepisy stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji. Niemniej jednak, w ocenie Sądu, dopuszcza się w drodze wyjątku możliwość powtarzania w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny i jeżeli jest to uzasadnione względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, stanowiąc określenie materii, która jest regulowana aktem prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13; z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10).

Regulacje § 4 pkt 3 i 4 uchwały nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy. Rada ustaliła bowiem stawki opłat za każdy dzień zajęcia 1 m² powierzchni pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 3 uchwały, zajętej przez rzut poziomy izolacji termicznej obiektu budowlanego w przypadku wykonania jego termomodernizacji oraz rzut poziomy elementów obiektów budowlanych takich jak: zadaszenia, balkony, wykusze, schody, podjazdy dla niepełnosprawnych itp. Przypomnieć należy, że przy ustalaniu stawek, o których mowa w art. 40 ust. 8 ustawy rada gminy uwzględnić może wyłącznie przesłanki wymienione enumeratywnie przez ustawodawcę w art. 40 ust. 9 ustawy. Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że rada, przy ustalaniu stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, nie może brać pod uwagę innych kryteriów niż wymienione wprost w treści tego przepisu. Jedną z wymienionych przez ustawodawcę przesłanek jest rodzaj urządzenia obcego umieszczonego w pasie drogowym (art. 40 ust. 9 pkt 5 ustawy). Przesłanką taką nie są jednakże poszczególne elementy lub części urządzenia obcego, jakim zgodnie z treścią art. 4 pkt 2b ustawy, jest obiekt budowlany. Ustalając zatem stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do części obiektu budowlanego w postaci izolacji termicznej w przypadku wykonania jego termomodernizacji oraz elementów obiektów budowlanych takich jak np. zadaszenia, balkony, schody – rada, w ocenie organu nadzoru, odwołała się do kryterium nieprzewidzianego w art. 40 ust. 9 ustawy. Powyższe oznacza, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwalając § 4 pkt 3 i 4 uchwały przekroczył granice upoważnienia ustawowego. Rada nie została bowiem uprawniona do tego, by w uchwale stosować zasady i kryteria, które nie wynikają wprost z delegacji ustawowej. Stanowisko takie potwierdzają wyroki WSA w Łodzi: z dnia 28 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 953/20; z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 970/20; sygn. akt III SA/Łd 81/21.

Reasumując, uchwała Nr XVI/115/25 Rady Miejskiej w Działoszynie z dnia 3 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych Miasta i Gminy Działoszyn na cele nie związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4 i 6 ustawy – co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 40 ust. 8, art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4 i 5 oraz art. 40 ust. 9 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.

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

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta i Gminy Działoszyn