



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 23 lipca 2025 r.

Poz. 7809

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.471.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 21 lipca 2025 r.

Rada Miejska w Sulejowie

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 XXIII/194/2025 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 23 czerwca 2025 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.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 czerwca 2025 r. Rada Miejska w Sulejowie podjęła uchwałę Nr XXIII/194/2025 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 26 czerwca 2025 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Sulejowie zawiadomienia z dnia 2 lipca 2025 r. znak: PNIK-I.4131.471.2025, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 7 lipca 2025 r. znak: OR.0001.18.2025 Przewodniczący Rady Miejskiej w Sulejowie poinformował, że na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Sulejowie tj. 28 lipca 2025 r., zostanie podjęta uchwała w sprawie zmiany przedmiotowej uchwały.

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 XXIII/194/2025 Rady Miejskiej w Sulejowie stanowił art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 2 pkt 4 i art. 40 ust. 3, 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), 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 XXIII/194/2025 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 23 czerwca 2025 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, narusza prawo w sposób istotny.

Rada w § 4 uchwały 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 radę gminy obowiązek ustalenia dla dróg, których gmina jest zarządcą, 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. liniowe urządzenia obce) oraz reklam. W omawianym § 4 uchwały w ust. 1 rada ustaliła stawkę opłaty za 1 m² powierzchni pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy obiektu handlowego lub usługowego (pkt 1), innych obiektów np. stacji transformatorowych (pkt 2) oraz tymczasowych obiektów handlowych, stoisk przenośnych (pkt 4). 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 samych obiektów. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na definicję pojęcia „urządzenie obce”. Zgodnie z zawartą w art. 4 pkt 2b ustawy, definicją urządzeniem obcym jest obiekt lub urządzenie, w tym obiekt lub urządzenie budowlane, w szczególności wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe, ciepłe, telekomunikacyjne lub elektroenergetyczne, niezwiązane funkcjonalnie z drogą lub ruchem drogowym, z wyjątkiem kanału technologicznego. Zatem obowiązek ustalenia wysokości stawek opłat w przypadku umieszczenia w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż liniowe urządzenia obce oznacza konieczność ustalenia stawki opłat tak dla obiektów, jak i wszelkiego rodzaju urządzeń niezwiązanych funkcjonalnie z drogą lub ruchem drogowym, z wyjątkiem kanału technologicznego. Rada natomiast w § 4 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 uchwały ustaliła stawki opłat jedynie dla obiektów, w tym obiektów budowlanych, pomijając ustalenie stawki opłat dla urządzeń będących urządzeniami obcymi innymi niż liniowe urządzenia obce, które mogą zostać umieszczone w pasie drogowym. Brak określenia w § 4 uchwały ww. opłaty oznacza nieprawidłowe wypełnienie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały i skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądowo-administracyjnym, niepełny i nieprawidłowy sposób realizacji delegacji ustawowej skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów skutkuje bowiem brakiem 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.

Jednocześnie należy zauważyć, że uchwała Nr XXIII/194/2025 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 23 czerwca 2025 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 również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 1 pkt 2 uchwały rada postanowiła, że określa stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, 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. Powyższe regulacje uchwały są niezgodne z brzmieniem art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy. Podkreślić trzeba, że 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. 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). Postanowienia zawarte w § 1 pkt 2 i 3 uchwały przekraczają zatem granice upoważnienia określone 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 m² 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 natomiast radzie gminy prawa do uchwalenia aktu prawa miejscowego regulującego zagadnienia inne, niż wymienione w powołanym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny, niż wskazany przez ustawodawcę sposób.

W § 2 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 uchwały, rada ustaliła różne stawki opłaty (4,00 zł, 6,00 zł i 9,00 zł oraz 0,10 zł, 0,15 zł i 0,20 zł dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej) za zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym, przy uwzględnieniu procentowej wielkości zajmowanej szerokości jezdni tj. do 20%, od 20%-50% i powyżej 50% szerokości do całkowitego zajęcia jezdni. Regulacja taka, w ocenie organu nadzoru, przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 ustawy. Wskazanie pokrywających się zakresów stawek opłat (tj. dokładnie 20% i 50%) za każdy dzień zajęcia pasa drogowego – uzależnionego od szerokości jezdni powoduje, że regulacja jest nieprecyzyjna i stwarza możliwość przyjęcia różnych opłat dla tożsamyh stanów faktycznych. Ustalone w § 2 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 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. Dodatkowo, przyjęta w uchwale 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.

W § 3 ust. 3 uchwały rada postanowiła, że za niepełny rok wysokość rocznych stawek opłat obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym. Treść tego przepisu 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 stanowione 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).

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na konstrukcję przepisów § 2 ust. 2 i 3 przedmiotowej uchwały. W § 2 ust. 2 uchwały rada postanowiła, że stawki określone w ust. 1 pkt 1 (tj. 4,00 zł i 0,10 zł – dla obiektów

i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej) stosuje się także do chodników, placów, zatok postojowych i autobusowych, ścieżek rowerowych i ciągów pieszych utwardzonych. W § 2 ust. 3 uchwały rada postanowiła natomiast, że dla elementów pasa drogowego nie wymienionych w ust. 1 i 2 ustala się stawki opłat za każdy dzień zajęcia pasa drogowego w wysokości 4,00 zł i 0,10 zł – dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. W opisanej sytuacji, z uwagi na ustalenie przez radę w ust. 2 i 3 identycznych wysokości stawek opłat (czyli 4,00 zł i 0,10 zł w przypadku obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej), wyszczególnienie w § 2 ustępów 2 i 3 wydaje się zbędne. W ocenie organu nadzoru czytelność uchwały zostałaby zachowana w przypadku wydzielenia w § 2 poza ustępem 1 wyłącznie ustępu 2, stanowiącego, że dla innych elementów pasa drogowego niż jezdnia ustala się stawki opłat w wysokości: 4,00 zł oraz 0,10 zł – dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

Reasumując, uchwała Nr XXIII/194/2025 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 23 czerwca 2025 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 istotny sposób narusza prawo tj.: art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 6 ustawy – co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3, art. 40 ust. 5 oraz art. 40 ust. 8 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 Sulejowa