



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 31 lipca 2025 r.

Poz. 8149

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.492.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 29 lipca 2025 r.

Rada Powiatu Wieruszowskiego

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 i 1907)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 1 pkt 1 i pkt 2, § 4 ust. 1 pkt 2 oraz § 4 ust. 1 pkt 3 w zakresie wyrazów „i 2” uchwały Nr XV/68/2025 Rady Powiatu Wieruszowskiego z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie ustalenia opłat za zajęcie pasa drogowego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 czerwca 2025 r. Rada Powiatu Wieruszowskiego podjęła uchwałę Nr XV/68/2025 w sprawie ustalenia opłat za zajęcie pasa drogowego. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lipca 2025 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Powiatu Wieruszowskiego zawiadomienia z dnia 3 lipca 2025 r. znak: PNIK-I.4131.492.2025, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 10 lipca 2025 r. znak: AO-BR.0002.6.2025 Przewodnicząca Rady Powiatu Wieruszowskiego przesłała stosowne wyjaśnienia, które nie zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XV/68/2025 Rady Powiatu Wieruszowskiego stanowił art. 12 pkt 7 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 40 ust. 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) zajętą 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 powiatu stawek opłat od innych, pozaustawowych czynników.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XV/68/2025 Rady Powiatu Wieruszowskiego z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie ustalenia opłat za zajęcie pasa drogowego, zawiera postanowienia naruszające prawo w sposób istotny.

W § 2 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały rada ustaliła różne stawki opłaty (8,00 zł i 10,00 zł) za zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym, przy uwzględnieniu procentowej wielkości zajmowanej szerokości jezdni tj. do 50% i powyżej 50% szerokości. 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 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 i pkt 2 uchwały przedziały odpłatności za zajęcie pasa drogowego należy uznać zatem za wadliwe, co potwierdza stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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 ona 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.

Nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 8 ustawy postanowienie § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały, w którym rada ustaliła odrębną stawkę opłaty, w wysokości 0,20 zł, w przypadku umieszczenia w pasie drogowym tablic, plansz itp. zawierających informacje o gminie, powiecie, województwie. Przypomnieć należy, że katalog zawarty w art. 40 ust. 9 pkt 1-5 ustawy ma charakter zamknięty. Do kryteriów, jakie mogą mieć wpływ na ustalenie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego należą wyłącznie: kategoria drogi, której pas drogowy zostaje zajęty; zajęta część drogi; procentowa wielkość zajmowanej szerokości jezdni; rodzaj zajęcia pasa drogowego; rodzaj urządzenia obcego umieszczonego w pasie drogowym. Żaden z wymienionych przez ustawodawcę w tym przepisie kryteriów nie zezwala na różnicowanie stawek opłat ze względu np. na treść reklamy (tablicy, planszy itd. zawierającej informacje o gminie, powiecie, województwie). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 2 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 908/20, orzekł, że zróżnicowanie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w zależności od treści reklamy oraz tablicy informacyjnej nie znajduje uzasadnienia w normie art. 40 ust. 9 ustawy, bowiem jedynie wskazane w powołanym przepisie elementy mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu stawek za zajęcie pasa drogowego. W wyroku z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 76/21 WSA w Łodzi podkreślił również, 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. W powyższej kwestii wypowiedział się także Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z dnia 14 maja 2014 r., sygn. akt II GSK 437/13 Sąd stwierdził, że art. 40 ust. 9 ustawy jest przepisem jasnym i klarownym i nie stanowi on podstawy do stosowania ulg i zwolnień w stosunku do określonych podmiotów, czy w zależności od treści reklamy. Sąd podkreślił, że rada może wprowadzać regulacje prawne, gdyż taki charakter mają stawki opłat za zajęcie pasa drogowego, ale z poszanowaniem zasady równości przedsiębiorców. Natomiast w wyroku z dnia 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II GSK 1063/17 NSA orzekł, że z treści przepisu art. 40 ust. 9 ustawy nie wynika możliwość zastosowania kryterium podmiotowego, bowiem taka interpretacja byłaby niedopuszczalna w świetle zasady równego traktowania podmiotów i wiążącym się z tą zasadą zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Rada Powiatu Wieruszowskiego nie miała zatem wynikających z delegacji ustawowej uprawnień do ustalenia w § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały preferencyjnej stawki opłaty w wysokości 0,20 zł, w przypadku umieszczenia w pasie drogowym tablic, plansz itp. zawierających informacje o gminie, powiecie, województwie.

W związku z opisaną powyżej koniecznością stwierdzenia nieważności regulacji § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały, wyeliminowania z obrotu prawnego wymaga również § 4 ust. 1 pkt 3 w zakresie wyrazów „i 2”, czyli w zakresie, w jakim przepis ten odwołuje się do treści niezgodnego z prawem punktu 2 w § 4 ust. 1 uchwały.

Reasumując uchwała Nr XV/68/2025 Rady Powiatu Wieruszowskiego z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie ustalenia opłat za zajęcie pasa drogowego, zawiera postanowienia, które w istotny sposób naruszają prawo tj.: art. 40 ust. 8, art. 40 ust. 9 i art. 40 ust. 9 pkt 3 ustawy o drogach publicznych.

Stosownie do treści art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, uchwała organu powiatu 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:

Zarząd Powiatu Wieruszowskiego