



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 23 grudnia 2025 r.

Poz. 11866

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.890.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 19 grudnia 2025 r.

Rada Miejska w Wieruszowie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/58/2025 Rady Miejskiej w Wieruszowie z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla dróg, których zarządcą jest Gmina Wieruszów

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2025 r. Rada Miejska w Wieruszowie podjęła uchwałę Nr XII/58/2025 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla dróg, których zarządcą jest Gmina Wieruszów.

Uchwała ta doręczona została organowi nadzoru w dniu 5 grudnia 2025 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Wieruszowie zawiadomienia z dnia 9 grudnia 2025 r. znak: PNIK-I.4131.890.2025, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 16 grudnia 2025 r. znak: BO.007.2.2025 Przewodniczący Rady Miejskiej w Wieruszowie poinformował, że po przeprowadzeniu szczegółowej analizy zastrzeżeń zgłoszonych przez organ nadzoru w ww. zawiadomieniu, rada wnosi o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XII/58/2025 Rady Miejskiej w Wieruszowie stanowił art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym 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 gminy stawek opłat od innych, pozaustawowych czynników.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XII/58/2025 Rady Miejskiej w Wieruszowie z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla dróg, których zarządcą jest Gmina Wieruszów, zawiera postanowienia naruszające 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, ponieważ ani 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, stawki opłaty ustalonej w § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały (w wysokości 4,00 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 orzecznictwem 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.

W § 5 uchwały nie została prawidłowo wypełniona delegacja ustawowa wynikająca z art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4 ustawy. Rada ustaliła w tym przepisie stawki opłat za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 4 uchwały, jednakże pominęła ustalenie 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. Ustawodawca w ww. przepisach nałożył na radę obowiązek ustalenia wysokości takiej opłaty, zastrzegając jednocześnie, że za jeden dzień zajmowania pasa drogowego stawka ta nie może przekroczyć 0,20 zł. Rada w omawianym § 5 uchwały przyjęła różne stawki opłat w wysokości: 2,00 zł, 4,00 zł i 5,00 zł za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, jednakże wszystkie te stawki przekraczają stawkę ustaloną przez ustawodawcę (wynoszącą 0,20 zł). Pominięcie ustalenia ww. opłaty oznacza niewypełnienie delegacji ustawowej i skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Ponadto, jak to zostało opisane wyżej, brak określenia stawki opłaty dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, wymagałoby zastosowania ustalonej w § 5 pkt 4 uchwały stawki w wysokości 4,00 zł – przeznaczonej na inne cele, niż wymienione w § 5 pkt 1-3 uchwały. Stawka ta przekracza jednak określoną przez ustawodawcę maksymalną stawkę tj. 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 skutkuje natomiast stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że uchwała Nr XII/58/2025 Rady Miejskiej w Wieruszowie z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla dróg, których zarządcą jest Gmina Wieruszów, zawiera również naruszenia prawa innego rodzaju.

Nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy – postanowienia § 1 pkt 5 oraz § 6 ust. 1 i 2 uchwały. W § 1 pkt 5 uchwały rada postanowiła, że uchwała określa wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w celu udostępnienia kanału technologicznego, określając następnie w § 6 ust. 1 pkt 1-3 uchwały wysokość tych stawek. Należy zauważyć, że zgodnie z treścią art. 39 ust. 7 ustawy zarządcą drogi udostępnia kanał technologiczny na pisemny wniosek podmiotu, który zgłosił zainteresowanie jego udostępnieniem, w drodze decyzji, w której określa warunki udostępnienia tego

kanalu. Stosownie do art. 39 ust. 7ab ustawy ww. decyzja określa w szczególności wysokość opłaty za udostępnienie kanału technologicznego oraz sposób jej uiszczenia. W kolejnych zaś przepisach art. 39 ustawy ustawodawca wskazał sposób ustalania opłaty za udostępnienie kanału technologicznego (ust. 7h) oraz maksymalne stawki opłat za jego udostępnienie (ust. 7i). Kwestia udostępniania kanału technologicznego została zatem uregulowana w sposób wyczerpujący przez ustawodawcę we wskazanych przepisach ustawy. Przepis art. 40 ust. 8 ustawy stanowi dla rady gminy upoważnienie do określenia wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego w sytuacjach wskazanych w art. 40 ust. 2 ustawy i należy podkreślić, że wśród nich ustawodawca nie wymienia sytuacji dotyczącej udostępnienia kanału technologicznego. Rada gminy nie została zatem upoważniona do ustalenia w przedmiotowej uchwale wysokości stawek opłat za udostępnienie kanału technologicznego. Mając na uwadze powyższe treść § 1 pkt 5 oraz § 6 ust. 1 i 2 uchwały naruszają prawo w sposób istotny (zob. wyroki WSA w Łodzi: z dnia 2 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 954/20 oraz z dnia 12 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 971/20).

W § 2 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 uchwały rada ustaliła różne stawki opłaty (8,00 zł, 9,00 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 20% szerokości jezdni, powyżej 20% do 50% i powyżej 50% do całkowitego zajęcia jezdni. Regulacja taka nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 ustawy, ponieważ wskazanie pokrywających się zakresów stawek opłat (tj. dokładnie 20% i 50%) za każdy dzień zajęcia pasa drogowego – uzależnionego od szerokości jezdni powoduje, że zapis taki jest nieprecyzyjny 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 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 też 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 § 2 ust. 4 uchwały rada postanowiła, że za zajęcie pasa drogowego o powierzchni rzutu poziomego poniżej 1m² pobiera się opłatę jak za 1m². Wskazany zapis uchwały przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 ustawy i jednocześnie stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 40 ust. 10 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).

W § 5 pkt 2 uchwały ustalona została przez radę dzienna stawka opłaty za 1m² powierzchni pasa drogowego zajętego na ogródki gastronomiczne, handlowe i usługowe itp. (w wysokości 2,00 zł). Zdaniem organu nadzoru regulacja ta przekracza granice upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4 ustawy i narusza przepisy ZTP, z uwagi na to, że nie precyzuje, o jakiego rodzaju ogródki gastronomiczne, handlowe i usługowe chodzi – będące obiektami budowlanymi, czy nie. Zauważyć trzeba, że postanowienia § 5 uchwały dotyczą ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w § 1 ust. 1-3 uchwały (czyli innych niż umieszczenie urządzeń obcych). Ustalenia stawek opłat 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 liniowe oraz reklam) rada dokonała w § 4 uchwały. Jeżeli zatem ustalona przez radę w § 5 pkt 2 uchwały kwota dotyczy ogródków gastronomicznych, handlowych, usługowych itp., będących tymczasowymi obiektami budowlanymi (stanowiącymi urządzenia obce), to regulacja ta winna znaleźć się w treści § 4 uchwały, a nie w § 5. Postanowienie § 5 pkt 2 uchwały jest prawidłowe natomiast dopiero w sytuacji, gdy ustalona stawka opłaty za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celu umieszczenia w pasie drogowym ogródków gastronomicznych, handlowych, usługowych itp., dotyczy obiektów, które nie stanowią tymczasowych obiektów budowlanych. Brak doprecyzowania zapisu § 5 pkt 2 uchwały powoduje niejasność i nieprecyzyjność tego postanowienia, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej i naruszenie § 6 w związku z § 143 ZTP.

Reasumując, uchwała Nr XII/58/2025 Rady Miejskiej w Wieruszowie z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla dróg, których zarządcą jest Gmina Wieruszów, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4 i 6 ustawy o drogach publicznych – co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Stosownie do 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 doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Burmistrz Wieruszowa