



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 23 grudnia 2025 r.

Poz. 11870

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.863.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 19 grudnia 2025 r.

Rada Miejska w Konstantynowie Łódzkim

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 XV/140/25 Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia dla dróg gminnych na terenie gminy Konstantynów Łódzki wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2025 r. Rada Miejska w Konstantynowie Łódzkim podjęła uchwałę Nr XV/140/25 w sprawie ustalenia dla dróg gminnych na terenie gminy Konstantynów Łódzki wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 listopada 2025 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim zawiadomienia z dnia 5 grudnia 2025 r. znak: PNIK-I.4131.863.2025, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 12 grudnia 2025 r. znak: BRM.0711.27.2025.IZ Przewodnicząca Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim poinformowała, że "wszystkie uwagi organu nadzoru zostaną uwzględnione i zostanie opracowany nowy projekt uchwały w przedmiotowej sprawie. Projekt będzie poddany pod obrady Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim w styczniu 2026 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 XV/140/25 Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia dla dróg gminnych na terenie gminy Konstantynów Łódzki wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 8 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 zajmowanego 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 miejskiej stawek opłat od innych, pozaustawowych czynników.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XV/140/25 Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia dla dróg gminnych na terenie gminy Konstantynów Łódzki wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, narusza prawo w sposób istotny.

W § 4 ust. 1 uchwały rada postanowiła, że "Ustala następujące stawki opłat za zajecie pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 3, za każdy dzień zajęcia 1 m² powierzchni: 1) za każdy dzień zajęcia 1 m² pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy obiektu handlowego lub usługowego nie związanego z potrzebami ruchu drogowego 1 zł; 2) za każdy dzień zajęcia 1 m² pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy innych obiektów budowlanych nie związanego z potrzebami ruchu drogowego 1 zł; 3) reklamy jednostronne oraz dwustronne 2,00 zł." Powyższa regulacja nie wypełnia prawidłowo delegacji wynikającej z art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 6 ustawy, a mianowicie nie określa 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 wymienione w pkt 2 oraz reklam) – w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Wskazane bowiem przepisy ustawy nakładają na radę obowiązek ustalenia dla dróg, których jednostka samorządu terytorialnego 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.

Ponadto, w omawianym § 4 uchwały w ust. 1 jak wskazano już powyżej, rada ustaliła stawkę opłaty za 1 m² powierzchni pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy obiektu handlowego lub usługowego (pkt 1), innych obiektów budowlanych (pkt 2). 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, ciepłne, 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 i 2 uchwały ustaliła stawki opłat jedynie dla obiektów, tj. obiektów handlowych lub usługowych oraz innych 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 orzecznictwem 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 XV/140/25 Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia dla dróg gminnych na terenie gminy Konstantynów Łódzki wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego zawiera również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 1 pkt 2 i 3 uchwały rada postanowiła, że "Uchwała określa wysokość stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dotyczące: 2) umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego; 3) umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami ruchu drogowego oraz reklam". Należy zwrócić uwagę, że przepis art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o drogach publicznych, otrzymał 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 ustalania 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). Treść § 1 pkt 2 i 3 uchwały przekracza zatem 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 m² pasa drogowego dróg gminnych, nie może wykroczyć 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 zagadnienie inne, niż wymienione w powołanym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny, niż wskazany przez ustawodawcę sposób.

W § 3 ust. 1 uchwały rada postanowiła, że "Za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 2, ustala stawkę opłat rocznych za 1 m² powierzchni pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy umieszczonych urządzeń infrastruktury technicznej w wysokości 30,00 zł." Natomiast w § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały, rada ustaliła wysokość opłaty za 1 m² powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy "innych obiektów budowlanych niezwiązanego z potrzebami ruchu drogowego". Regulacje te w zakresie wyrazów "urządzeń infrastruktury technicznej" oraz "innych obiektów budowlanych nie związanego z potrzebami ruchu drogowego" są niezgodne z treścią art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy ponieważ stanowią niedozwoloną modyfikację przepisów ustawowych oraz przekraczają granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 ustawy. Jak już wyżej wskazano przepisy (pkt 2 i 3 w art. 40 ust. 2 ustawy o drogach publicznych) otrzymały nowe brzmienie. 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 do ustalenia opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż liniowe urządzenia obce oraz reklam (art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy). Mając na uwadze powyższe, regulacje § 3 ust. 1 oraz § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały w zakresie wyrazów „urządzeń infrastruktury technicznej” oraz "innych obiektów budowlanych nie związanego z potrzebami ruchu drogowego" przekraczają granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 ustawy. Dokonując analizy przepisów art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy, nie można mieć wątpliwości, że uchwała w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego dróg gminnych, nie może wykroczyć poza materię przewidzianą tymi przepisami. Stanowią one bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, określając zakres spraw, które należy uregulować w uchwale rady gminy. Przepisy te nie dają radzie gminy prawa do uchwalenia aktu prawa miejscowego regulującego zagadnienie inne, niż wymienione w powołanych przepisach, ani do podejmowania regulacji w inny, niż wskazany przez ustawodawcę sposób.

W § 3 ust. 3 uchwały rada postanowiła, że "Roczna stawka opłat określona w ust. 1 obejmuje pełny rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym. 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 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 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).

Reasumując, uchwała Nr XV/140/25 Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia dla dróg gminnych na terenie gminy Konstantynów Łódzki wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, w istotny sposób narusza prawo tj.; art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy - co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3 oraz art. 40 ust. 5 i 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 Konstantynowa Łódzkiego