



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 stycznia 2026 r.

Poz. 488

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.809.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 grudnia 2025 r.

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/245/2025 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, których zarządcą jest Prezydent Miasta Jaworzna, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 5 i 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2025 r. Rada Miejska w Jaworznie podjęła uchwałę Nr XX/245/2025 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, których zarządcą jest Prezydent Miasta Jaworzna, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2025 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 40 ust. 3, 8 i 9 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z 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.*

Należy zaznaczyć, że stawki opłat uchwalane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy dotyczą opłat za zajęcie pasa drogowego w celach określonych w art. 40 ust. 1 i 2 ustawy, do których nawiązują art. 40 ust. 4-6 ustawy, tj. na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg dotyczące:

- 1) prowadzenia robót w pasie drogowym,
- 2) umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych,
- 3) umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam,
- 4) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym, jak również wypełnić w całości delegację ustawową. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały, jak również niewypełnienie w całości delegacji ustawowej, powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

Akt prawa miejscowego powinien być zredagowany w sposób jasny i zrozumiały dla odbiorcy norm prawnych – zwłaszcza, gdy akty te dotyczą sfery finansowej i wpływają na sytuację prawną ich adresatów. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. np. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, a także zasadę określoności prawa (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (...) Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu stanowiącego gminy i właściwego wywiedzenia zakresu jego uprawnień wynikających z regulacji prawnej. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany tak, by jego treść była oczywista i aby wyrażała przyznane uprawnienia w sposób dokładny i zrozumiały.

W ocenie organu nadzoru, analizowana uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji określonej w art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 5 i 6 ustawy.

W § 4 uchwały Rada podjęła próbę realizacji delegacji z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 6 oraz ust. 2 pkt 3 ustawy i przyjęła: *Za każdy dzień zajęcia pasa drogowego dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych w celu, o którym mowa w § 1 pkt 3, ustala się następujące stawki opłat dla 1 m² powierzchni:*

1. zajętej przez rzut poziomy:

- 1) tymczasowego obiektu budowlanego o charakterze handlowym lub usługowym – 2,00 zł*
- 2) stanowiska kontenerowego – 1,00 zł,*
- 3) obiektu służącego osobom niepełnosprawnym – 0,01 zł,*
- 4) obiektu infrastruktury telekomunikacyjnej – 0,20 zł,*
- 5) pozostałych obiektów, innych niż wymienione w pkt 1-4 – 10,00 zł.*

2. reklamy – 10,00 zł.

Powyższe nie określa w sposób prawidłowy stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dotyczące umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2.

Z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy wynika, że stawka opłaty ma być ustalona w związku z umieszczeniem w pasie drogowym urządzeń obcych, innych niż linowe urządzenia obce. Urządzenie obce zostało zdefiniowane w art. 4 ust. 1 pkt 2b ustawy i jest ono rozumiane jako „obiekt lub urządzenie”. Zgodnie z treścią ww. przepisu użyte w ustawie określenie: „urządzenie obce” oznacza – *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 § 4 uchwały Rada Miejska uregulowała stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w celu, o który mowa w § 1 pkt 3, tj. umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam, zawężając pojęcie urządzeń obcych innych niż liniowe wyłącznie do obiektów. Prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 6 oraz ust. 2 pkt 3 ustawy wymaga uregulowania opłat w odniesieniu do wszystkich urządzeń obcych innych niż liniowe urządzenia obce.

Ponadto wskazać należy, że zgodnie z art. 40 ust. 8 ustawy Rada zobligowana jest do uregulowania stawek preferencyjnych w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Zgodnie z tym przepisem stawki opłaty za umieszczanie w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż liniowe nie mogą przekroczyć 0,20 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego. Biorąc pod uwagę definicję urządzenia obcego z art. 4 ust. 1 pkt 2b ustawy, przyjęć należy, że urządzeniem obcym jest także: „obiekt lub urządzenie telekomunikacyjne”. Tym samym brak uzasadnienia do określenia na podstawie art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 6 oraz ust. 2 pkt 3 ustawy stawki opłaty w ograniczonym zakresie, to jest tylko w odniesieniu do „obektu infrastruktury telekomunikacyjnej”. Rada Miejska, określając stawki opłat w przypadku zajęcia pasa drogowego, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy, unormowała jej wysokość jedynie w stosunku do „obektu infrastruktury telekomunikacyjnej” (pkt 4 cytowanej wyżej regulacji). Tym samym pominęła stawkę opłaty dla umieszczonych w pasie drogowym urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej ustalaną w ramach opłaty z tytułu umieszczenia liniowych urządzeń obcych.

Dalej, w § 3 uchwały Rada przyjęła: *Za każdy rok zajęcia 1 m² pasa drogowego dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych w celu, o którym mowa w § 1 pkt 2, przez rzut poziomy liniowego urządzenia obcego, ustala się następujące stawki opłat w odniesieniu do urządzeń:*

- 1) umieszczonych poza obiektami inżynierskimi – 200,00 zł,*
- 2) umieszczonych na obiektach inżynierskich – 200,00 zł,*
- 3) infrastruktury telekomunikacyjnej, niezależnie od rodzaju zajętego elementu pasa drogowego – 20,00 zł.*

W powyższej regulacji Rada podjęła próbę realizacji delegacji ustawowej z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 5 oraz ust. 2 pkt 2 ustawy, tj. uregulowania stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dotyczące umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych. Podobnie jak w § 4 uchwały, Rada nie określiła w prawidłowy sposób stawki preferencyjnej opłaty w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, ograniczając w § 3 pkt 3 uchwały tę stawkę wyłącznie do urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, pomijając obiekty infrastruktury telekomunikacyjnej.

Reasumując, Rada naruszyła art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 5 i 6 ustawy, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, jako niewypełniającej delegacji ustawowej.

Niezależnie od powyższego uchwała zawiera również inne wady prawne.

W § 3 pkt 1 i 2 uchwały Rada posłużyła się pojęciem „obiekt inżynierski”. Tymczasem w art. 40 ust. 5 ustawy ustawodawca posługuje się pojęciem „drogowy obiekt inżynierski”, które zdefiniowane zostało w art. 4 pkt 12 ustawy i oznacza *most, wiadukt, tunel, przepust i konstrukcję oporową, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane*. Uchwałodawca lokalny nie powinien modyfikować pojęć ustawowych. Modyfikacja treści przepisów ustawy przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodna z zasadami legislacji i może wypaczyć ich sens. W analizowanym przypadku Rada naruszyła zasadę poprawnego prawotwórstwa, posługując się pojęciem szerszym niż „drogowy obiekt inżynierski”, co rodzi wątpliwości, co do prawidłowego stosowania stawek opłaty uregulowanej w § 3 pkt 1-2 uchwały.

Również w § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały (który prawidłowo powinien być oznaczony jako § 4 pkt 1 lit. b) Rada naruszyła zasadę poprawnego prawotwórstwa, posługując się niejasnym pojęciem „stanowiska kontenerowego”. Wskazać tu należy, że ustawa nie posługuje się takim pojęciem, a Rada w treści uchwały go nie zdefiniowała.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl

Kończąc zwracam również uwagę, że Rada w § 4 uchwały dokonała błędnego oznaczenia jednostek redakcyjnych. Jak wynika z § 55 ust. 3, § 56 ust. 1 i § 57 ust. 2-4 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”: Na ustępy dzieli się zespół zdań wyrażający samodzielną myśl, a ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu. W przepisie zawierającym wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty, a punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony, a przy powoływaniu – skrótem „pkt”; każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką. Natomiast wyliczenie w obrębie punktów (tzw. litery) oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego, z wyłączeniem liter właściwych tylko językowi polskiemu (ą, ć, ę, ł, ń, ó, ś, ź, ż), z nawiasem z prawej strony, a przy powoływaniu – skrótem „lit.”; każdą literę kończy się przecinkiem, a ostatnią średnikiem albo kropką.

Zatem wyliczenie zawarte w § 4 uchwały winno być ujęte w punkty i oznaczone cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony – „1)” itd., każdy punkt zakończony średnikiem, a ostatni kropką. Tymczasem Rada zastosowała oznaczenie właściwe dla ustępów („1.”). Z kolei wyliczenie zawarte w § 4 pkt 1 uchwały winno być ujęte w litery oznaczone małymi literami alfabetu łacińskiego z nawiasem z prawej strony – „a)” itd., każda litera zakończona przecinkiem, a ostatnia średnikiem. Tymczasem Rada zastosowała oznaczenie właściwe dla punktów.

Powyższe nie stanowi istotnego naruszenia prawa, jednak wpływa na komunikatywność aktu.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/245/2025 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, których zarządcą jest Prezydent Miasta Jaworzna, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz