



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.1229.2022

Łódź, 28 grudnia 2022 r.

**Rada Miejska w Łowiczu**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXIV/465/2022 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 24 listopada 2022 roku w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych Miasta Łowicza na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 24 listopada 2022 r. Rada Miejska w Łowiczu podjęła uchwałę Nr LXIV/465/2022 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych Miasta Łowicza na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Łowiczu zawiadomienia z dnia 9 grudnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1229.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 14 grudnia 2022 r. znak: BRM.0007.5.6.2022.SG2 Przewodniczący Rady Miejskiej w Łowiczu poinformował, że na styczniową sesję Rady Miejskiej przygotowany zostanie projekt uchwały uwzględniający większość uwag organu nadzoru opisanych w zawiadomieniu. W stosunku do jednego z zastrzeżeń złożone zostały natomiast wyjaśnienia, które nie zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP  
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Mając na uwadze powyższe, 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 niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LXIV/465/2022 Rady Miejskiej w Łowiczu stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 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 2022 r. poz. 1693 z późn. zm.), 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 m<sup>2</sup> 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 LXIV/465/2022 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 24 listopada 2022 roku w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych Miasta Łowicza na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, narusza prawo w sposób istotny.

W § 5 uchwały Rada Miejska w Łowiczu postanowiła, że za zajęcie 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 4 uchwały, ustala się stawkę za każdy dzień zajęcia w wysokości 1,00 zł. Postanowieniem tym Rada ustaliła zatem jedną stawkę opłaty (1,00 zł) za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 1-3 ustawy. W ocenie organu nadzoru, Rada nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4 ustawy, ponieważ w § 5 uchwały nie określiła stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w § 1 pkt 1-3 uchwały – w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Wskazane przepisy ustawy nakładają na radę

gminy obowiązek ustalenia dla dróg, których gmina jest zarządcą, wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m<sup>2</sup> 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. Dodatkowo ustawodawca zastrzegł, że stawka takiej opłaty za jeden dzień zajmowania pasa drogowego nie może przekroczyć 0,20 zł. Brak określenia ww. opłaty oznacza niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały i skutkuje istotnym naruszeniem prawa, co potwierdza np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 76/21. Co więcej, rezultatem opisanego zaniechania legislacyjnego jest konieczność stosowania w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej ogólnej stawki opłaty, ustalonej w § 5 uchwały w wysokości 1,00 zł, co jest niezgodne z brzmieniem art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 4 ustawy. Stosownie do ww. przepisów – stawka opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 4 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. Ustalając zatem jedną stawkę opłaty tj. 1,00 zł Rada przekroczyła dopuszczalną stawkę tj. 0,20 zł, wskazaną przez ustawodawcę dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej – czym naruszyła prawo w sposób istotny. Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądowno-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.

Zauważyć należy, że poza opisanym wyżej istotnym naruszeniem prawa, uchwała Nr LXIV/465/2022 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 24 listopada 2022 r. zawiera również naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 1 pkt 2 uchwały Rada postanowiła, że ustala stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dotyczące umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub z potrzebami ruchu drogowego. W § 1 pkt 3 uchwały postanowiono natomiast, że ustala się stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dotyczące umieszczenia w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub z potrzebami ruchu drogowego oraz reklam. Zauważyć należy, że regulacje te 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. z 2022 r.

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 m<sup>2</sup> 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. Uwaga powyższa dotyczy również regulacji zawartej w § 4 pkt 1, 2 i 3 uchwały, w których mowa jest o obiektach budowlanych.

Regulacja przyjęta przez Radę Miejską w Łowiczu w § 2 pkt 1 i 2 uchwały przekracza granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy oraz narusza Zasady techniki prawodawczej. Rada ustaliła w tych przepisach stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym przy uwzględnieniu procentowej wielkości zajmowanej szerokości jezdni tj. do 50% szerokości i powyżej 50% szerokości. W ocenie organu nadzoru, przyjęte rozwiązanie jest nieprecyzyjne i stwarza możliwość ustalenia dla tożsamyh stanów faktycznych dwóch różnych opłat – z uwagi na pokrywanie się zakresów stawek opłat (50%) za każdy dzień zajęcia pasa drogowego, uzależnionych od szerokości jezdni. Ustalony w § 2 pkt 1 i 2 uchwały przedział odpłatności za zajęcia pasa drogowego należy uznać zatem za wadliwy, 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 poprawna w świetle zasad prawidłowej legislacji, ponieważ 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. Wobec powyższego postanowienie przyjęte przez Radę w § 2 pkt 1 i 2 uchwały przekracza granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy oraz narusza § 6 w związku z § 143

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 § 2 pkt 4 uchwały Rada postanowiła, że za zajęcie 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym ustala się stawkę opłaty w wysokości 0,20 zł za każdy dzień zajęcia każdego z elementów pasa drogowego w związku z budową przyłączy i sieci telekomunikacyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 7 maja 2010 r o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2022 r poz. 884 i 2164). W ocenie organu nadzoru regulacja § 2 pkt 4 uchwały w zakresie wyrazów „w związku z budową przyłączy i sieci telekomunikacyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 7 maja 2010 r o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2022 r poz. 884 i 2164)”, przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 ustawy i stanowi nieuprawnioną modyfikację tego przepisu. Podkreślić należy, że ustawodawca w ww. przepisie zobowiązał radę gminy do określenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy tj. w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej – a nie jak to postanowiła Rada „w związku z budową przyłączy i sieci telekomunikacyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 7 maja 2010 r o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2022 r poz. 884 i 2164)”. Dodatkowo trzeba zauważyć, że regulacja omawianego § 2 pkt 4 uchwały narusza obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może bowiem zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy – tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Powyższe uwagi dotyczą również postanowień § 3 pkt 3 oraz § 4 pkt 2 uchwały, w których Rada ustaliła stawki opłat „w przypadku urządzeń, będących przyłączami i sieciami telekomunikacyjnymi” oraz dla „obiekty budowlanego związanego z budową przyłączy i sieci telekomunikacyjnych”.

Regulacja § 4 pkt 3 uchwały nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy. Rada ustaliła w nim stawkę opłat w wysokości 0,01 zł za każdy dzień zajęcia 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 3 uchwały, zajętej przez rzut poziomy części obiektu budowlanego w postaci izolacji termicznej w przypadku wykonania jego termorenowacji oraz rzut poziomy elementów obiektów budowlanych takich jak: zadaszenia, balkony, wykusze, schody, podjazdy dla niepełnosprawnych itp. Przypomnieć należy, że przy ustalaniu stawek, o których mowa w art. 40 ust. 8 ustawy rada gminy uwzględnić może wyłącznie przesłanki wymienione enumeratywnie przez ustawodawcę w art. 40 ust. 9 ustawy. Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że rada gminy, przy ustalaniu stawek opłat za zajęcie pasa

drogowego, nie może brać pod uwagę innych kryteriów niż wymienione wprost w treści tego przepisu. Jedną z wymienionych przez ustawodawcę przesłanek jest rodzaj urządzenia obcego umieszczonego w pasie drogowym (art. 40 ust. 9 pkt 5 ustawy). Przesłanką taką nie są jednakże poszczególne elementy lub części urządzenia obcego, jakim zgodnie z treścią art. 4 pkt 2b ustawy, jest obiekt budowlany. Ustalając zatem stawkę opłat za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do części obiektu budowlanego w postaci izolacji termicznej w przypadku wykonania jego termorenowacji oraz elementów obiektów budowlanych takich jak: zadaszenia, balkony, wykusze, schody, podjazdy dla niepełnosprawnych Rada, w ocenie organu nadzoru, odwołała się do kryterium nieprzewidzianego w art. 40 ust. 9 ustawy. Powyższe oznacza, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwalając § 4 pkt 3 uchwały przekroczył granice upoważnienia ustawowego. Rada gminy nie została bowiem uprawniona do tego, by w uchwale stosować zasady i kryteria, które nie wynikają wprost z delegacji ustawowej. Stanowisko takie potwierdzają wyroki WSA w Łodzi: z dnia 28 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 953/20, z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 970/20, sygn. akt III SA/Łd 81/21.

Reasumując, uchwała Nr LXIV/465/2022 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 24 listopada 2022 r., w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**w z. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO**

***Karol Młynarczyk***  
**I WICEWOJEWODA**

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta Łowicza