



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.681.2024

Łódź, 3 października 2024 r.

**Rada Gminy Kluki**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 39/VI/2024 Rady Gminy Kluki z dnia 29 sierpnia 2024r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla dróg, których zarządcą jest Wójt Gminy Kluki.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Kluki podjęła uchwałę Nr 39/VI/2024 w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla dróg, których zarządcą jest Wójt Gminy Kluki. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 września 2024 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Kluki zawiadomienia z dnia 16 września 2024 r. znak: PNIK-I.4131.681.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 23 września 2024 r. Wójt Gminy Kluki poinformował, że skorygowana, zgodnie z wytycznymi organu nadzoru, treść uchwały zostanie przedłożona pod głosowanie na sesji Rady Gminy Kluki.

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.

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI**

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.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr 39/VI/2024 Rady Gminy Kluki stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320), 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) 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 39/VI/2024 Rady Gminy Kluki z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla dróg, których zarządcą jest Wójt Gminy Kluki, narusza 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. Wskazane przepisy ustawy nakładają na radę gminy obowiązek ustalenia dla dróg, których gmina jest zarządcą, wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy (tj. liniowe urządzenia obce) oraz reklam. W omawianym § 4 uchwały w ust. 1 pkt 1 rada ustaliła stawkę opłaty za 1 m<sup>2</sup> powierzchni pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy obiektu budowlanego niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, natomiast w § 4 ust. 1 pkt 2 i 3 uchwały – ustaliła wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w przypadku umieszczenia w nim reklamy. 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 obiektów budowlanych. Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 2b ustawy – 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 obiekt budowlany, o którym postanowiono w § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały, jest tylko jedną z wielu kategorii obiektów stanowiących urządzenie obce, które może zostać umieszczone w pasie drogowym, i dla którego rada gminy zobowiązana jest określić wysokość stawki opłaty. Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, że Rada Gminy Kluki nie ustaliła stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego w przypadku umieszczenia w nim pozostałych (poza obiektami budowlanymi) urządzeń obcych innych niż liniowe urządzenia obce. Brak określenia w § 4 uchwały ww. opłaty oznacza niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały i skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Zgodnie natomiast z ugruntowanym orzecznictwem 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, 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 39/VI/2024 Rady Gminy Kluki z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla dróg, których zarządcą jest Wójt Gminy Kluki, zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 1 pkt 2 uchwały rada postanowiła, że uchwała stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, dla których zarządcą jest Wójt Gminy Kluki, dotyczące umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. W § 1 pkt 3 uchwały postanowiono natomiast, że uchwała określa stawki opłat za zajęcie pasa drogowego, dotyczące umieszczenia w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam. Należy zauważyć, że regulacje powyższe są niezgodne z obowiązującymi przepisami tj. 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. 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.

Postanowienia zawarte w § 2 ust. 1 pkt 2 i 3 uchwały przekraczają granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy oraz naruszają Zasady techniki prawodawczej. Należy zauważyć, że rada ustaliła różne stawki opłaty (8,00 zł i 10,00 zł) za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 4 uchwały, przy uwzględnieniu procentowej wielkości zajmowanej szerokości jezdni tj. do 50% szerokości i powyżej 50% szerokości jezdni do całkowitego zajęcia jezdni. W ocenie organu nadzoru, przyjęte rozwiązanie jest nieprecyzyjne i stwarza możliwość ustalenia dla tożsamyh stanów faktycznych różnych opłat – z uwagi na pokrywanie się zakresów stawek opłat (dokładnie 50%), za każdy dzień zajęcia pasa drogowego, uzależnionych od szerokości jezdni. Ustalone w § 2 ust. 1 pkt 2 i 3 uchwały przedziały odpłatności za zajęcie pasa drogowego należy uznać zatem za wadliwe, 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, gdyż 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 treść przepisów § 2 ust. 1 pkt 2 i 3 uchwały przekraczają granice upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy oraz naruszają Zasady techniki prawodawczej. Stosownie do § 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) – 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.

Rada w § 2 ust. 2 uchwały postanowiła, że zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień. Postanowienie to przekracza granice upoważnienia określonego w art. 40 ust. 8 ustawy i stanowi powtórzenie oraz nieuprawnioną modyfikację art. 40 ust. 4 ustawy. Zgodnie natomiast ze stosowanym odpowiednio do aktów prawa miejscowego § 118 Zasad techniki prawodawczej – 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). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 listopada 2012 r., sygn. akt II FSK 1755/12 orzekł, że „Powtórzenie w uchwale rady gminy przepisu ustawy powoduje przeniesienie materii ustawowej do aktu prawnego niższego rzędu i narusza istotę tego aktu (por. Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia, praca zbiorowa pod red. J. Warylewskiego, Warszawa 2003, s. 409).” Uwaga ta odnosi się również do treści § 2 ust. 4 uchwały, który stanowi modyfikację art. 40 ust. 10 ustawy oraz do § 3 ust. 2 uchwały, w którym rada w sposób nieuprawniony dokonała powtórzenia i modyfikacji przepisu art. 40 ust. 5 ustawy.

Nie mieści się w granicach ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 8 ustawy postanowienie § 2 ust. 3 uchwały. Rada postanowiła w nim, że mając na uwadze koszty administracyjne – ogólny koszt zajęcia pasa drogowego nie może być niższy niż 20,00 zł. Należy zauważyć, że ustawodawca precyzyjnie opisał sposoby obliczania opłat za zajęcie pasa drogowego. W art. 40 ust. 4 ustawy postanowił, że opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 1 i 4, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa

drogowego i liczby dni zajmowania pasa drogowego, przy czym zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień. Zgodnie z treścią art. 40 ust. 5 ustawy, opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy liniowego urządzenia obcego i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym, przy czym za umieszczenie liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim. Stosownie natomiast do art. 40 ust. 6 ustawy – opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 3, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia obcego innego niż wymienione w ust. 2 pkt 2 albo powierzchni reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego. Przepisem art. 40 ust. 8 ustawy ustawodawca upoważnił radę gminy do ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego, i jednocześnie wskazał maksymalne stawki opłaty dla poszczególnych przypadków zajęcia pasa drogowego. Reasumując, rada nie była uprawniona do postanowienia w § 2 ust. 3 uchwały, że ogólny koszt zajęcia pasa drogowego nie może być niższy niż 20,00 zł, ponieważ nie została upoważniona ww. przepisami do wskazania minimalnej stawki opłaty.

Regulacja § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 8 ustawy i jest niezgodna z treścią art. 40 ust. 9 ustawy. Rada ustaliła w tym paragrafie stawkę opłaty w wysokości 60,00 zł za zajęcie pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 2 uchwały, w przypadku umieszczenia urządzenia w ciągu drogi. Należy stwierdzić, że postanowienie o umieszczeniu urządzenia "w ciągu drogi" nie mieści się w żadnym z kryteriów wskazanych w art. 40 ust. 9 ustawy. Ustawodawca w punktach 1-5 tego artykułu zawarł katalog kryteriów, jakie rada gminy uwzględnia przy ustalaniu stawek opłat i jest to katalog zamknięty. Stosownie do tego przepisu, 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. Skoro wyliczenie zawarte przez ustawodawcę w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, oznacza to, że rada gminy przy ustalaniu stawek opłat za zajęcie pasa drogowego nie może brać pod uwagę innych czynników, niż wskazane tym przepisem. Podkreślić trzeba również, że treść

§ 3 ust. 1 pkt 1 uchwały narusza Zasady techniki prawodawczej. Ustawa o drogach publicznych nie zawiera definicji pojęcia "ciąg drogi", a zgodnie z brzmieniem § 6 w związku z § 143 załącznika – przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 8 ustawy postanowienie § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały. Rada w tym przepisie ustaliła odrębną stawkę opłaty, w wysokości 0,20 zł, w przypadku umieszczenia w pasie drogowym reklamy (tablicy informacyjnej) zawierającej informacje o gminie, powiecie, województwie w postaci planów, tablic, plansz, itp. Jeszcze raz należy przypomnieć, że katalog zawarty w art. 40 ust. 9 pkt 1-5 ustawy ma charakter zamknięty. Żaden z wymienionych przez ustawodawcę w tym przepisie kryteriów nie zezwala na różnicowanie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego związanego z umieszczeniem reklamy – ze względu na treść informacji zawartej w reklamie, czy też ze względu na podmiot umieszczający reklamę w pasie drogowym. W powyższej kwestii wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 maja 2014 r., sygn. akt II GSK 437/13, a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 2 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 908/20. Rada nie miała zatem wynikających z delegacji ustawowej uprawnień do zróżnicowania stawek opłat za każdy dzień zajęcia pasa drogowego, w oparciu o kryterium nieznane ustawie tj. w zależności od rodzaju umieszczonej reklamy (tablicy informacyjnej) zawierającej informacje o gminie, powiecie, województwie w postaci planów, tablic, plansz, itp.

Poza opisanymi wyżej zastrzeżonymi organ nadzoru uzupełniająco zwraca uwagę, że w § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały ustalono stawkę opłaty za każdy dzień zajęcia pozostałych elementów pasa drogowego niewymienionych w pkt 1-4, podczas gdy prawidłowo treść tego przepisu powinna brzmieć: "pozostałych elementów pasa drogowego niewymienionych w pkt 1-3". Natomiast w treści § 4 uchwały zamieszczony został ustęp 1, podczas gdy paragraf ten nie zawiera innych ustępów, co narusza Zasady techniki prawodawczej – w zakresie dotyczącym podziału na poszczególne jednostki redakcyjne (§ 124 w związku z § 143 załącznika).

Reasumując, uchwała Nr 39/VI/2024 Rady Gminy Kluki z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla dróg, których zarządcą jest Wójt Gminy Kluki, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 6 ustawy – co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Przedmiotowa uchwała narusza także przepisy art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3 oraz art. 40 ust. 8 i 9 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.

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.

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

*Dorota Ryl*

Do wiadomości:

Wójt Gminy Kluki