



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.856.2025

Łódź, dnia 19 grudnia 2025 r.

**Rada Miejska w Łasku**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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**

§ 2 ust. 1 pkt 1 i 2, § 2 ust. 3 oraz § 5 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały Nr XXII/252/2025 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 19 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 19 listopada 2025 r. Rada Miejska w Łasku podjęła uchwałę Nr XXII/252/2025 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

Uchwała ta doręczona została organowi nadzoru w dniu 25 listopada 2025 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Łasku zawiadomienia z dnia 3 grudnia 2025 r. znak: PNIK-I.4131.856.2025, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 10 grudnia 2025 r. znak: RM.0711.43.2025 Przewodniczący Rady Miejskiej w Łasku poinformował, że część zastrzeżeń z powyższego zawiadomienia rada uznała za zasadne. Zastrzeżenia te zostały następnie uwzględnione przez radę w uchwale Nr XXIII/282/2025 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 17 grudnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXII/252/2025 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 19 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

W ww. piśmie z dnia 10 grudnia 2025 r. znak: RM.0711.43.2025 Przewodniczący Rady Miejskiej w Łasku – w stosunku do dwóch zastrzeżeń organu nadzoru, dotyczących: § 2 ust. 1 pkt 1 i 2, § 2 ust. 3 oraz § 5 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały Nr XXII/252/2025, złożył natomiast stosowne wyjaśnienia, które jednak nie zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XXII/252/2025 Rady Miejskiej w Łasku 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 1m<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 XXII/252/2025 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 19 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, zawiera postanowienia naruszające prawo w sposób istotny.

W § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały rada ustaliła różne stawki opłaty (7,00 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 50% i powyżej 50% szerokości. Regulacja taka, w ocenie organu nadzoru, przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 8 ustawy. Wskazanie pokrywających się zakresów stawek opłat (tj. dokładnie 50%) za każdy dzień

zajęcia pasa drogowego – uzależnionego od szerokości jezdni powoduje, że regulacja jest nieprecyzyjna i stwarza możliwość przyjęcia różnych opłat dla tożsamyh stanów faktycznych. Ustalone w § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 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 także 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. Powyższe uwagi odnoszą się również do postanowień § 5 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały.

Rada Miejska w Łasku w § 2 ust. 3 uchwały postanowiła, że w przypadku drogi nieurządzonej (nieposiadającej wyodrębnionych poszczególnych elementów pasa drogowego) całość drogi mieszcząca się w liniach regulacyjnych drogi traktowana jest jako jezdnia. Rada w omawianym paragrafie sformułowała definicję „drogi nieurządzonej”, co jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 81/21, wykracza poza zakres kompetencji przyznany radzie w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy, naruszając jednocześnie art. 2 ust. 1 ustawy. Należy zauważyć, że stosownie do treści art. 2 ust. 1 ustawy, drogi publiczne ze względu na funkcję w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne. Powyżej przywołany przepis stanowi zamknięty katalog dróg publicznych, który nie przewiduje kategorii "drogi nieurządzonej", nie wprowadza również jakichkolwiek podkategorii dróg publicznych wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1-4 ustawy. Ustawa o drogach publicznych zawiera już bowiem definicję legalną zarówno jezdni, pasa drogowego, jak i drogi. I tak, pas drogowy, to zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy, wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym jest lub będzie usytuowana droga. Droga oznacza budowlę składającą się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, stanowiącą całość techniczno-użytkową,

usytuowaną w pasie drogowym i przeznaczoną do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt (art. 4 pkt 2 ustawy). Jezdnia natomiast, to część drogi przeznaczona do ruchu pojazdów, składająca się z pasa albo pasów ruchu, z wyjątkiem torowiska wydzielonego z jezdni (art. 4 pkt 5 ustawy). Analiza treści § 2 ust. 3 uchwały prowadzi zatem do wniosku, że organ stanowiący gminy wprowadził do uchwały nowe, nieznane ustawie pojęcie "drogi nieurządzonej" i sformułował jego definicję – jako drogi nieposiadającej wyodrębnionych, poszczególnych elementów pasa drogowego. Tworzenie przez radę nowych definicji pojęć funkcjonujących już w ustawie, przy braku wyraźnego upoważnienia ustawowego w tym zakresie – jest niedopuszczalne. Zgodnie bowiem z dyspozycją § 149 ZTP, w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych, w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone np. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 września 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 504/12.

Reasumując, uchwała Nr XXII/252/2025 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 19 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, zawiera postanowienia, które w istotny sposób naruszają prawo tj.: 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.

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 Łasku