



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 17 października 2025 r.

Poz. 4204

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.150.2025.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 17 października 2025 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 5, § 6 oraz § 4 ust. 1 pkt 1 w zakresie słów „niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego” uchwały Nr XIII/88/25 Rady Powiatu w Mońkach z dnia 17 września 2025 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

UZASADNIENIE

Rada Powiatu w Mońkach w dniu 17 września 2025 r. podjęła uchwałę Nr XIII/88/25 w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 września 2025 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza formalnoprawna wykazała, że część zapisów uchwały podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 14 października 2025 r. wszczęto postępowanie nadzorcze celem wyeliminowania wadliwych zapisów uchwały z obrotu prawnego.

Zgodnie bowiem z art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, uchwała organu powiatu 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 jej doręczenia organowi nadzoru.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Powiatu w Mońkach ustaliła stawki opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Zarząd Powiatu w Mońkach, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dotyczące m.in. udostępnienia 1 mb kanału technologicznego, o którym mowa w art. 4 pkt 15a ustawy o drogach publicznych (§ 1 pkt 5). Kolejno, w § 6 uchwały, za udostępnienie kanału technologicznego, o którym mowa w § 1 pkt 5 ustaliła roczne stawki opłat za 1 mb, wskazując odpowiednie ich wysokości.

Zauważyć należy, że podstawę prawną niniejszej uchwały stanowi m.in. art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), dalej jako „ustawa”. Zgodnie z tym przepisem 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. (art. 40 ust. 8 ustawy). Przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 7 i 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 (art. 40 ust. 9 ustawy).

Przedstawione przez ustawodawcę regulacje stanowią po pierwsze normę kompetencyjną do podjęcia uchwały o analizowanej treści, wskazując jednocześnie zakres udzielonego upoważnienia (obejmuje ono ustalenie wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego). Po drugie zaś wytyczne te mogą decydować o treści uchwały, stanowiąc m.in. podstawę dla różnicowania stawek opłat stosownie do wymienionych kryteriów. Niedopuszczalnym jest jednak stosowanie opłat za zajęcie pasa drogowego w oparciu o różnicowanie wysokości stawek w oparciu o inne kryteria.

Ponadto, Rada Powiatu w Mońkach, w podstawie prawnej podjętej uchwały wskazała także przepis art. 39 ust. 7 ustawy, który odnosi się do udostępniania kanału technologicznego przez zarządcę drogi, na pisemny wniosek podmiotu, który zgłosił zainteresowanie jego udostępnieniem, **w drodze decyzji**, w której określa warunki udostępnienia tego kanału.

Kanałem technologicznym, w myśl art. 4 pkt 15a ustawy jest ciąg osłonowych elementów obudowy, studni kablowych oraz innych obiektów lub urządzeń służących umieszczeniu lub eksploatacji:

- a) urządzeń infrastruktury technicznej związanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego,
- b) linii telekomunikacyjnych wraz z zasilaniem oraz linii elektroenergetycznych, niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

Zaznaczyć należy, że kwestie lokalizacji kanału technologicznego, jego zarządzania, a także udostępniania i pobierania z tego tytułu opłat zostały szczegółowo uregulowane w art. 39 ust. 6-8 ustawy. Ustawodawca wskazał m.in. elementy obligatoryjne decyzji wydawanej przez zarządcę drogi w sprawie udostępnienia kanału technologicznego; sytuację, w której zarządca drogi odmawia udostępnienie kanału technologicznego, a także to, że do decyzji o udostępnienie kanału technologicznego stosuje się odpowiednie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego oraz, że ww. decyzje są ostateczne.

Podkreślenia wymaga, że powyżej wskazane regulacje odnoszą się do zarządcy drogi. Zarządcami dróg, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy są z zastrzeżeniem ust. 3, 5, 5a i 8, dla dróg:

- 1) krajowych - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;
- 2) wojewódzkich - zarząd województwa;
- 3) powiatowych - zarząd powiatu;
- 4) gminnych - wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Rada powiatu nie jest więc uprawniona do decydowania o kwestiach zastrzeżonych dla organu wykonawczego (zarządu powiatu). Powołanie przez ustawodawcę organów j.s.t. odrębnych dla sfery wykonawczej i stanowiącej prowadzi do wniosku, że zakresy przyznanych tym organom kompetencji są zawsze rozłączne, (nie mogą się krzyżować, powielać lub na siebie zachodzić), i jako takie powinny być przez te organy ściśle przestrzegane. Oznacza to, że kompetencje właściwe jednemu organowi gminny nie mogą być realizowane przez inny organ tej jednostki. Podział kompetencji pomiędzy organami stanowiącymi i wykonawczymi jednostki samorządu terytorialnego w procesie realizacji zadań gminy wyznaczają przepisy ustaw samorządowych, tj. ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym czy województwa i innych ustaw szczególnych. Rada powiatu nie może więc wykonywać czynności, które należą do sfery wykonawczej, i odwrotnie, organ wykonawczy nie może podejmować aktów zastrzeżonych do kompetencji organu stanowiącego.

Co istotne również w niniejszej sprawie, w art. 39 ust. 7f ustawy wyłączono stosowanie przepisu art. 40 ust. 3 ustawy do linii telekomunikacyjnych i elektroenergetycznych oraz innych urządzeń umieszczanych w kanale technologicznym. W przypadku udostępnienia kanału technologicznego celem umieszczenia w nim wskazanych linii i urządzeń, nie jest więc pobierana opłata za zajęcie pasa drogowego, lecz odrębna opłata, o której mowa w art. 39 ust. 7g ustawy (opłata za udostępnienie kanału technologicznego lub jego części). Opłatę za udostępnienie kanału technologicznego ustala się jako iloczyn liczby metrów bieżących

udostępnionego kanału technologicznego i stawki opłaty za udostępnienie 1 mb kanału technologicznego, pobieranej za każdy rok jego udostępnienia, przy czym za udostępnienie kanału technologicznego na okres krótszy niż rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni udostępnienia kanału technologicznego (art. 39 ust. 7h ustawy).

Przepis art. 39 ust. 7i ustawy określa maksymalne stawki za udostępnienie 1 mb kanału technologicznego za każdy rok, przy czym upoważnienie do ustalenia konkretnych wysokości przedmiotowych stawek znajduje się w art. 39 ust. 7k ustawy. Zgodnie z art. 39 ust. 7k ustawy, Minister właściwy do spraw informatyzacji w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, wzór wniosku o udostępnienie kanału technologicznego, rodzaje dokumentów dołączanych do tego wniosku, wysokość stawek opłat za udostępnienie 1 mb kanału technologicznego oraz sposób obliczania opłaty za częściowe udostępnienie kanału technologicznego, biorąc pod uwagę poziom uzasadnionych kosztów budowy i eksploatacji kanału technologicznego, jego wypełnienie kablem lub kanalizacją kablową oraz potrzeby rozwoju telekomunikacji, w szczególności w zakresie szerokopasmowego dostępu do Internetu. Aktem wykonawczym do wskazanego przepisu jest obecnie rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie udostępniania kanału technologicznego przez zarządców dróg publicznych oraz wysokości stawek opłat za udostępnienie 1 mb kanału technologicznego (Dz. U. poz. 957), które to rozporządzenie wraz z ustawą kompleksowo reguluje omawianą kwestię.

Podsumowując przedstawione rozważania uznać należy, że Rada Powiatu w Mońkach nie była uprawniona do ustalenia wysokości stawek opłat za udostępnienie kanału technologicznego. Regulacje uchwały w tym zakresie w sposób istotny naruszają normę kompetencyjną z art. 40 ust. 8 ustawy. Stanowisko organu nadzoru znajduje uzasadnienie w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 14 kwietnia 2023 r. sygn. akt III SA/Po 1118/22. Tym samym stwierdzenie nieważności § 1 pkt 5 i § 6 uchwały jest w pełni uzasadnione.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru, zauważa inne nieprawidłowości.

W § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały rada powiatu ustaliła stawkę opłaty za każdy dzień zajęcia 1 m² powierzchni urządzenia obcego, niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego - w wysokości 0,10 zł.

Zauważyć należy, że rada uprawniona była w tym miejscu do ustalenia opłaty za zajęcie pasa drogowego związanej z umieszczeniem w pasie drogowym urządzeń obcych, innych niż liniowe urządzenia obce. Podstawę prawną do stanowienia w powyższej materii stanowi art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy. Zaznacza się, że definicja urządzenia obcego znajduje się w art. 4 pkt 2b ustawy. Urządzenie obce to 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. Powyższa definicja wprowadzona została w wyniku zmian przyjętych ustawą 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 z późn. zm.) – art. 3 pkt 2 lit. b; art. 26 ust. 1 pkt 7.

Podejmując przedmiotową uchwałę wykonującą upoważnienie udzielone w ustawie, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest dostosować treść przyjmowanych regulacji do zakresu upoważnienia ustawowego obowiązującego w dacie podejmowania uchwały. Tymczasem analiza treści § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały prowadzi do wniosku, że została ona uchwalona w części w oparciu o nieobowiązujące już przepisy ustawy, a więc w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją z dnia 21 września 2022 r. W stanie prawnym na dzień podjęcia uchwały, rada była zobowiązana do ustalenia opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych oraz urządzeń obcych innych niż wyżej wymienione, o czym zresztą stanowi § 1 pkt 3 uchwały. Zauważyć w tym miejscu należy, że regulacje § 1 pkt 3 i § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały w ww. zakresie słów nie są spójne. W celu doprowadzenia powyższego do stanu zgodnego z prawem, w ocenie organu nadzoru wystarczającym jest stwierdzenie nieważności zakresu słów w brzmieniu „niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego”, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały.

Końcowo, organ nadzoru podkreśla, iż uchwała o przedmiotowej treści stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Każda norma kompetencyjna musi być zatem tak realizowana, aby nie naruszała przepisów ustawy i uwzględniała treść delegacji ustawowej. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie

przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jej nieważnością odpowiednio: w części – w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo - w całości.

W tym stanie rzeczy, mając na względzie opisane naruszenia, stwierdzenie nieważności § 1 pkt 5, § 6 oraz § 4 ust. 1 pkt 1 w zakresie słów „niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego” uchwały nr XIII/88/25 Rady Powiatu w Mońkach z dnia 17 września 2025 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska