



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 29 grudnia 2025 r.

Poz. 5523

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.204.2025.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 23 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684)

#### **stwierdzam nieważność**

części uchwały nr XII/82/25 Rady Powiatu Zambrowskiego z dnia 21 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych, w zakresie:

- § 3 ust. 2;
- § 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, w zakresie słów: „, umieszczonej nad obiektem lub na obiekcie, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, zawierającej wyłącznie informacje o prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej”;
- § 4 ust. 2 pkt 1 lit. b;
- § 4 ust. 3;
- § 5 ust. 1 w zakresie słów: „,oraz lokalizację”.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 21 listopada 2025 r. Rada Powiatu Zambrowskiego podjęła uchwałę nr XII/82/25 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 25 listopada 2025 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część zapisów uchwały podjęto z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 19 grudnia 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze, celem wyeliminowania ich 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.

Kwestionowana uchwała reguluje stawki opłat za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Zarząd Powiatu Zambrowskiego. Kompetencję do stanowienia w tej materii wywodzić należy z art. 40 ust. 8 z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), dalej jako „u.d.p.”, zgodnie z którym 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.

W kolejnej jednostce redakcyjnej tej ustawy (art. 40 ust. 9 u.d.p.) prawodawca zastrzegł także, że przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 7 i 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.

Przedstawione 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 m<sup>2</sup> pasa drogowego). Po drugie zaś wytyczne te decydują 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 biorąc pod uwagę kryteria inne, aniżeli te wskazane w u.d.p.

Przenosząc powyższe na grunt analizowanej sprawy, uzasadnione wątpliwości budzi § 3 ust. 2 uchwały, w którym rada zastrzegła, że *w przypadku umieszczenia urządzeń, o których mowa w ust. 1, w terenie niezabudowanym, stawki opłat obniża się o 50% poszczególnych wartości określonych w ust. 1.*

Przyjęta regulacja uchwały ustalająca stawki opłat za umieszczenie urządzeń, o których mowa w § 3 ust. 1 uchwały, w uzależnieniu od tego czy droga przebiega w terenie zabudowanym, czy też poza nim (teren niezabudowany), zdaniem organu nadzoru stanowi istotne naruszenie prawa. Enumeratywne wyliczenie kryteriów w art. 40 ust. 9 u.d.p. oznacza, że rada powiatu ustalając stawki opłat nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników niż te, które zostały wymienione w tym przepisie.

Stanowisko organu nadzoru znajduje uzasadnienie m.in. w wyroku WSA w Łodzi z dnia 13 kwietnia 2021 r. sygn. akt III SA/Łd 81/21, w myśl którego *„wyliczenie zawarte w art. 40 ust. 9 u.d.p. ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że rada gminy nie może brać pod uwagę przy ustalaniu stawek opłat za zajęcie pasa drogowego innych kryteriów niż wymienione wprost w treści przedmiotowej regulacji. We wskazanych w art. 40 ust. 9 u.d.p. kryteriach brak jest kryterium charakteru obszaru, na którym dochodzi do zajęcia pasa drogowego. Przepis ten nie upoważnia organu stanowiącego gminy do wprowadzenia dodatkowego, niewymienionego w ustawie kryterium ustalania opłat za zajęcie pasa drogowego. Różnicowanie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w zależności od zlokalizowania zajętej drogi w obszarze zabudowanym lub poza takim obszarem stanowi o przekroczeniu upoważnienia ustawowego”.*

Z tych też względów stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 uchwały jest w pełni uzasadnione.

Podobne uwagi należy wskazać do § 5 ust. 1 uchwały. Rada postanowiła, że *w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej ustala się stawkę opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego, o którym mowa w § 1 pkt 1, 3 i 4, za każdy dzień zajęcia, bez względu na zajętą część pasa drogowego oraz lokalizację, w wysokości 0,20 zł.*

Zaakcentować wypada, że powyższa regulacja znajduje odzwierciedlenie treści prezentowanych przez ustawodawcę w art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 4 i 6 u.d.p. Ustawodawca nie uzależnia wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej ze względu na lokalizację pasa drogowego. Prezentowane stanowisko rady powiatu również i w tym przypadku stanowi istotne naruszenie art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 4, 6 i 9 u.d.p. Stwierdzenie nieważności § 5 ust. 1 uchwały w zakresie słów, tj. „*oraz lokalizację*” jest więc konieczne.

Kolejno organ nadzoru zauważył, że ustalając stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim reklamy (§ 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b uchwały), Rada Powiatu Zambrowskiego uzależniła wysokość tej opłaty przyjmując następujące stawki za każdy dzień zajęcia 1 m<sup>2</sup> powierzchni *reklamy:*

- a) *o powierzchni nieprzekraczającej 1 m<sup>2</sup>, umieszczonej nad obiektem lub na obiekcie, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, zawierającej wyłącznie informacje o prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej – 2 zł,*
- b) *zawierającej informacje o gminie, powiecie lub województwie, w szczególności w postaci planów, map, tablic lub plansz – 0,01 zł.*

Przyjęte różnicowanie wysokości opłat w zależności od umieszczenia reklamy nad lub na obiekcie, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, zawierającej wyłącznie informacje o prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej czy reklamy zawierającej informacje o gminie, powiecie lub województwie, w szczególności w postaci planów, map, tablic lub plansz, stanowi istotne naruszenie art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 i art. 40 ust. 9 u.d.p. Rada Powiatu Zambrowskiego nie posiada bowiem kompetencji do wprowadzania różnicowania przedmiotowych stawek w oparciu o takie kryteria.

Podobnie wskazać należy na kolejną jednostkę redakcyjną analizowanej uchwały, odnoszącej się do stawek opłat za umieszczenie reklamy w pasie drogowym, tj. do § 4 ust. 3. Postanowiono tu, że „dla reklam świetlnych lub podświetlanych stawkę opłaty określonej w ust. 2 podwyższa się o 50%”.

Jak wyjaśniano powyżej, regulacje art. 40 ust. 9 u.d.p. stanowią jedyne kryteria, w oparciu o które można różnicować wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego. Ustalanie stawek opłat za umieszczenie reklamy w pasie drogowym, w zależności od jej treści (plany, tablice informacyjne itd.) przekracza umocowanie ustawowe udzielone radzie. Podobnie niedopuszczalne jest w ocenie organu nadzoru podwyższenie stawek dla reklam świetlnych, czy też podświetlanych. Reklama, reklama świetlna i reklama podświetlana to ten sam rodzaj urządzenia. Takie stanowisko przyjął WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie o sygnaturze III SA/Po 294/20, które organ nadzoru w pełni podziela: „Reklama, reklama świetlna i reklama podświetlana to ten sam rodzaj urządzenia. Rzecz definiuje się za pośrednictwem rodzaju i różnicy gatunkowej (definitio fit per genus et differentiam specificam). Rodzajem urządzenia (genus) jest reklama, natomiast inna jej cecha (np. świetlność czy podświetlanie) to jedynie różnica gatunkowa (differentia specifica). Skoro więc reklama, reklama świetlna i reklama podświetlana to ten sam rodzaj urządzenia (różniący się jedynie cechami gatunkowymi -- drugorzędnymi; tu: czy jest świetlna czy podświetlana), to nie można powoływać się na art. 40 ust. 9 pkt 5 DrPubU dla różnicowania stawek opłaty za reklamy świetlne i podświetlane.” (por. także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 września 2025 r. sygn. III SA/Gl 624/25).

Podsumowując rozważania na temat opłaty za zajęcie pasa drogowego dot. reklam, organ nadzoru wskazuje, że Rada Powiatu Zambrowskiego nie była uprawniona do różnicowania stawek opłat poprzez wprowadzanie dodatkowych kryteriów, nieznanych ustawie (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 8 stycznia 2020 r. sygn. akt II SA/Ol 893/19). „Różnicowanie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na podstawie art. 40 ust. 8 i 9 u.d.p. może opierać się wyłącznie na kryterium rodzaju urządzenia, które nie zawiera dodatkowych elementów preferujących, dyskryminujących czy naruszających zasadę równości uczestników obrotu gospodarczego (por. wyrok NSA z dnia 13 września 2016 r., sygn. akt II GSK 649/15, LEX nr 2167488).” - wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 kwietnia 2022 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Ol 116/22 (por. także wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 października 2022 r. sygn. akt II SA/Bd 455/22; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 stycznia 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 818/10).

Podzielając powyższe stanowiska sądów administracyjnych, zasadnym jest stwierdzenie nieważności analizowanej uchwały w części obejmującej: § 4 ust. 2 pkt 1 lit. a w zakresie słów: „umieszczonej nad obiektem lub na obiekcie, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, zawierającej wyłącznie informacje o prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej”, § 4 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz § 4 ust. 3.

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. Organy władzy publicznej działają bowiem 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 uchwały nr XII/82/25 Rady Powiatu Zambrowskiego z dnia 21 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych, w części wskazanej na wstępie, 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**