



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 15 stycznia 2026 r.

Poz. 267

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.1.2026.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 15 stycznia 2026 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/122/2025 Rady Powiatu Wysokomazowieckiego z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego oraz opłat za udostępnienie kanału technologicznego w pasach drogowych dróg powiatowych.

UZASADNIENIE

Rada Powiatu Wysokomazowieckiego w dniu 18 grudnia 2025 r. podjęła uchwałę Nr XVI/122/2025 Rady Powiatu Wysokomazowieckiego w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego oraz opłat za udostępnienie kanału technologicznego w pasach drogowych dróg powiatowych.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 19 grudnia 2025 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza treści wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W wyniku przeprowadzonej analizy organ nadzoru stwierdził się, iż:

- postanowienia § 1 pkt 2 i 3 uchwały oraz kolejne wprost odnoszące się do regulowanej materii tj. § 3 ust. 1, § 4 w części odnoszącej się do § 1 pkt 2, § 5 pkt 1 i § 6 jako podjęte zostały bez podstawy prawnej,
- § 7 przyjęty został z przekroczeniem delegacji ustawowej, o której mowa w art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), dalej jako „ustawa”.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Wysokomazowieckiego ustaliła stawki opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Zarząd Dróg Powiatowych w Wysokim Mazowieckiem, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dotyczące umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (§ 1 pkt 2 i 3 uchwały).

Podkreślenia wymaga, iż rada powiatu w kwestionowanych wyżej jednostkach redakcyjnych uprawniona była do ustalenia opłaty za zajęcie pasa drogowego związanej z umieszczeniem w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych oraz 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 2 i 3 ustawy. Definicja urządzenia obcego objaśniona została w art. 4 pkt 2b ustawy, zgodnie z którą urządzenie obce to obiekt lub urządzenie, w tym obiekt lub urządzenie budowlane, w szczególności wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe, ciepłone, 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 na mocy upoważnienia udzielonego 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 § 1 pkt 2 i pkt 3 uchwały prowadzi do wniosku, że została ona uchwalona 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.

Następnie, w § 7 uchwały, rada powiatu przyjęła roczne stawki opłat udostępnienia 1 mb kanału technologicznego, o którym mowa w art. 4 pkt 15a ustawy, wskazując odpowiednie ich wysokości.

Zauważyć należy, że podstawę prawną niniejszej uchwały stanowi m.in. art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych. 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) zajętą 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 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 w oparciu o inne kryteria.

Ponadto, Rada Powiatu Wysokomazowieckiego, 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, są 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. Natomiast 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 Wysokomazowieckiego 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 (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 kwietnia 2023 r. sygn. akt III SA/Po 1118/22).

Zastrzeżenia organ nadzoru budzi również regulacja § 5 pkt 6 uchwały, ustalająca stawkę opłat za każdy dzień umieszczenia tablic informacyjnych, map, planów gmin, plansz, która różni się od stawki opłat za umieszczenie reklamy, ujętej w § 5 pkt 5 uchwały. Kwestionowany zapis uchwały pozostaje w sprzeczności z wolą ustawodawcy, który nie przewidział w ustawie o drogach publicznych preferencyjnych rozwiązań w sytuacji, gdy zamieszczona w pasie drogowym reklama (tablica informacyjna) zawiera informacje o jednostce samorządu terytorialnego - gminie, powiecie lub województwie w postaci planów, tablic, plansz, itp. Tego rodzaju rozwiązania naruszają standard wyznaczony przez konstytucyjną zasadę równości wobec prawa wskazaną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP” (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 października 2022 r. sygn. II SA/Bd 455/22).

„W konsekwencji, należy opowiedzieć się za poglądem (wyrok NSA z 18 grudnia 2014 r., sygn. II GSK 1829/13; II GSK 593/14), zgodnie z którym opłaty za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń technicznych o podobnym charakterze nie powinny być różne, ponieważ poza podobieństwem konstrukcyjnym (rodzajowym) pełnią one identyczne cele, a mianowicie służą zaspokajaniu potrzeb publicznych (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). (...) Tak więc, o ile możliwość różnicowania stawek opłat na podstawie art. 40 ust. 8 i 9 u.d.p. nie jest co do zasady kwestionowane w orzecznictwie (por. wyrok NSA z 7 sierpnia 2008 r., II GSK 151/08, LEX nr 534818; wyrok z 21 stycznia 2011 r., III SA/Wr 818/10), to podkreślenia wymaga, że różnicowanie to może się wyłącznie opierać na kryterium rodzaju urządzenia, które nie zawiera dodatkowych elementów preferujących, dyskryminujących czy naruszających zasadę równości uczestników obrotu gospodarczego” (vide: rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-II.4131.8.2020.DM Wojewody Podlaskiego z dnia 29 stycznia 2020 r.)”.

W nawiązaniu do szczegółowej treści omawianych postanowień uchwały należy podkreślić szeroką definicję ustawowego pojęcia reklamy – „umieszczone w polu widzenia użytkownika drogi tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, 1846, 2185 i 2747), a także każdy inny nośnik informacji wizualnej, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, niebędący znakiem drogowym, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 988, z późn. zm.), ustawionym przez gminę znakiem informującym o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym obiektach użyteczności publicznej, znakiem informującym o formie ochrony zabytków lub tablicą informacyjną o nazwie formy ochrony przyrody w rozumieniu art. 115 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody” (art. 4 pkt 23 ustawy). Wobec tego reklama to każdy nośnik informacji wizualnej wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i tylko wyjątkowo ustawodawca ustalił preferencję w opłatach dla tablic informujących o nazwie formy ochrony przyrody oraz ochrony zabytków (art. 40 ust. 6a ustawy). Tym samym pojęcie to jako rodzaj urządzenia powinno być stosowane jednorodnie bez dodatkowych podziałów (rozróżnień).

Mając powyższe na uwadze, 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 uchwały NR XVI/122/2025 Rady Powiatu Wysokomazowieckiego z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego oraz opłat za udostępnienie kanału technologicznego w pasach drogowych dróg powiatowych, 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