



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 15 września 2025 r.

Poz. 3581

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.279.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 10 września 2025 r.

Na podstawie art. 85, art. 86, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r., poz. 1153)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XVII/102/2025 Rady Miasta Radymna z dnia 11 sierpnia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, dla których Zarządcą jest Burmistrz Miasta Radymna.

Uzasadnienie

Rada Miasta Radymna w dniu 11 sierpnia 2025 r. podjęła uchwałę Nr XVII/102/2025 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, dla których Zarządcą jest Burmistrz Miasta Radymna. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 14 sierpnia 2025 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza w/w uchwały wykazała, że jej regulacje w sposób istotny naruszają art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 889), a w konsekwencji tego w dniu 27 sierpnia 2025 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej - zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c.

W myśl art. 40 ust. 2 w/w ustawy zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, dotyczy:

- 1) prowadzenia robót w pasie drogowym;
- 2) umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych;
- 3) umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam;
- 4) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.

Na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych 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. Jednocześnie art. 40 ust. 4 w/w ustawy stanowi, iż 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 m² 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. Natomiast ust. 6 tego artykułu reguluje, iż 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 m² pasa drogowego.

Stosownie do art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 7 i 8, uwzględnia się:

- 1) kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty;
- 2) zajęłą część drogi;
- 3) procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni;
- 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego;
- 5) rodzaj urządzenia obcego umieszczonego w pasie drogowym.

W § 2 ust. 4 analizowanej uchwały Rada Miasta Radymna uregulowała następująco: „Za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego w celu prowadzenia robót w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, o których mowa w ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U.2025.311) ustala się dzienną stawkę opłat, niezależnie od zajętego elementu pasa drogowego, - w wysokości 0,20 zł”.

Jednocześnie w § 3 pkt 3 badanej uchwały Rada Miasta Radymna unormowała, iż: „za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego, w celu o którym mowa w § 1 pkt 2 ustala się następujące roczne stawki opłat: 3) za umieszczenie w pasie drogowym i na drogowym obiekcie inżynierskim obiektów i urządzeń infrastruktury, o których mowa w ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U.2024.604 z późn. zm.) ustala się stawkę w wysokości – 20,00 zł”.

W ocenie organu nadzoru kwestionowane zapisy w istotny sposób naruszają art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych, który reguluje, że 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, 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. Z powyższego wynika, że ustawodawca nie ograniczył ustalania stawki opłat wyłącznie do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, o których mowa w ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, a tym samym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie był uprawniony do wprowadzenia tego rodzaju ograniczenia. Należy zaznaczyć, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, będącym aktem prawa hierarchicznie niższym od aktów prawa powszechnie obowiązującego, którymi są Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Akt niższego rzędu nie może zatem wprowadzać postanowień niezgodnych z aktami prawnymi wyższego rzędu.

Zdaniem organu nadzoru analizowana uchwała nie wypełnia delegacji określonej w art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 6 oraz ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, a mianowicie nie określiła w sposób prawidłowy stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dotyczące umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 2.

Z art. 40 ust. 2 pkt 3 w/w ustawy wynika bowiem, że stawka opłaty ma być ustalona w związku z umieszczeniem w pasie drogowym urządzeń obcych, innych niż linowe urządzenia obce. Rada Miasta Radymna podjęła próbę realizacji tej delegacji w § 4 uchwały, zgodnie z którym: „Za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 3 ustala się następujące,ienne stawki opłat:

- 1) przy zajęciu przez rzut poziomy powierzchni obiektu budowlanego i jego części – 0,60 zł,
- 2) przy zajęciu przez rzut poziomy powierzchni reklamy, wszelkie nośniki zawierające treści promujące kandydatów lub ugrupowania i partie polityczne w wyborach powszechnych – 1,00 zł”.

Rada Miasta Radymna ograniczyła więc urządzenia obce inne niż linowe urządzenia obce umieszczone w pasie drogowym na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, tj. urządzenia, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, wyłącznie do obiektów

budowlanych i ich części. Urządzenie obce zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 2b w/w ustawy, zgodnie z którym jest 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. Jednocześnie art. 3 pkt 3a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418) definiuje obiekt liniowy jako obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, droga kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable zainstalowane w kanalizacji kablowej, kable zainstalowane w kanale technologicznym oraz kable telekomunikacyjne dowieszone do już istniejącej linii kablowej nadziemnej nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego. W art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych mowa jest więc o urządzeniach obcych zdefiniowanych w art. 4 pkt 2b tej ustawy, z wyłączeniem urządzeń liniowych.

Prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 6 oraz ust. 2 pkt 3 ustawy wymaga uregulowania opłat w odniesieniu do wszystkich urządzeń obcych, innych niż linowe urządzenia obce, a nie wyłącznie do obiektów budowlanych albo ich części, a ponadto ograniczenie ich wyłącznie do reklam.

Należy również zaznaczyć, iż Rada Miasta Radymna nie jest uprawniona do zmiany w § 4 badanej uchwały celu zajęcia pasa drogowego, które podlegać powinno opłacie. Rada Miasta Radymna w tym zapisie dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, co również świadczy o nieprawidłowym wypełnieniu delegacji ustawowej.

Z kolei w § 4 analizowanej uchwały Rada Miasta Radymna ustaliła stawki opłat za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego, w celu o którym mowa w § 1 pkt 3, a w § 5 w celu określonym w jej § 1 pkt 4. Jednak z w/w regulacji wynika, że Rada Miasta Radymna nie uwzględniła w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej maksymalnych stawek określonych w art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w § 1 pkt 3 i pkt 4 badanej uchwały. W ocenie organu nadzoru postanowienia § 4 i § 5 przedmiotowej uchwały zostały podjęte z rażącym naruszeniem art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej stawka opłaty, o której mowa w ust. 4 i 6, nie może przekroczyć 0,20 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego. W art. 40 ust. 4 w/w ustawa stanowi, że opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 1 i 4 (tj. w celu prowadzenia robót w pasie drogowym oraz w celu zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3), ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1 m² 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 zaś z art. 40 ust. 6 tej ustawy, opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 3 (tj. umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam), 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 m² pasa drogowego. W świetle powyższych przepisów ustawy stawki opłat w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 - nie mogą przekroczyć 0,20 zł. Podkreślenia wymaga, że prawodawca w art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych określił maksymalne stawki opłaty, o których mowa w art. 40 ust. 4-6, ograniczając tym samym swobodę rady gminy w tym zakresie. Należy zatem uznać, że podjęcie uchwały, która nie uwzględnia wyraźnych wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym w tym zakresie narusza prawo w stopniu istotnym.

Mając na względzie powyższe, należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zasada ta znajduje odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Ustanowienie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji samorządu terytorialnego, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Materia prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres upoważnienia, które

nie podlega ani wykładni rozszerzającej, ani celowościowej (tak m.in. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 21 lutego 2023 r. o sygn. akt II SA/Wr 505/22).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/102/2025 Rady Miasta Radymna jest uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru