



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 14 kwietnia 2025 r.

Poz. 2211



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.23.2025

Lublin, dnia 9 kwietnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XVII/170/2025 Rady Miasta Świdnik z dnia 13 marca 2025r. w sprawie określenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1m² pasa drogowego dróg gminnych, dla których zarządcą jest Burmistrz Miasta Świdnik, w części obejmującej jej § 1 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz załącznik Nr 3 i Nr 4 do uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/170/2025 Rady Miasta Świdnik z dnia 13 marca 2025 r. w sprawie określenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego dróg gminnych, dla których zarządcą jest Burmistrz Miasta Świdnik, w części obejmującej jej § 1 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz załącznik Nr 3 i Nr 4 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVII/170/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 marca 2025 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołany został m. in. art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.).

Zgodnie z przepisami 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 (art. 40 ust. 1).

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 (art. 40 ust. 2).

Za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę (art. 40 ust. 3).

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 (art. 40 ust. 4).

Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy liniowego urządzenia obcego i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym, przy czym za umieszczenie liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia liniowego urządzenia obcego w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim (art. 40 ust. 5).

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 (art. 40 ust. 6).

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).

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).

Zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m² lub powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy liniowego urządzenia obcego lub innego urządzenia obcego mniejszej niż 1 m² jest traktowane jak zajęcie 1 m² pasa drogowego (art. 40 ust. 10).

Zgodnie z brzmieniem § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały, stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, których zarządcą jest Burmistrz Miasta Świdnik, dotyczące umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam, zostały określone w załączniku Nr 3 do przedmiotowej uchwały.

Ustalono następujące dzienne stawki opłaty:

- 1) *wszystkie elementy pasa drogowego – obiekty budowlane lub ich części – 1,00 zł,*
- 2) *wszystkie elementy pasa drogowego – wiaty lub altany na pojemniki na odpady komunalne – 0,15 zł,*
- 3) *wszystkie elementy pasa drogowego – reklamy z zastrzeżeniem pkt 4-6 – 2,00 zł,*
- 4) *przystanki – reklamy umieszczone w panelach wiat przystankowych – 0,10 zł,*
- 5) *wszystkie elementy pasa drogowego – reklamy podświetlane lub emitujące światło – 2,00 zł,*
- 6) *wszystkie elementy pasa drogowego – banery i plakaty wyborcze – 1,00 zł.*

Z kolei w załączniku Nr 4 ustalone zostały stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3 (§ 1 ust. 1 pkt 4 uchwały). Wysokość dziennych stawek opłaty została uregulowana w następujący sposób:

- 1) *wszystkie elementy pasa drogowego – stoiska handlowe, wystawowe lub ekspozycyjne – 6,00 zł,*
- 2) *jezdnie do 50% zajmowanej szerokości włącznie – zaplecze budowy, składowanie materiałów – 6,00 zł,*
- 3) *jezdnie ponad 50% zajmowanej szerokości – zaplecze budowy, składowanie materiałów – 9,00 zł,*
- 4) *wszystkie elementy pasa drogowego z wyłączeniem jezdni – zaplecze budowy, składowanie materiałów – 2,00 zł,*

- 5) wszystkie elementy pasa drogowego – pojemniki i kontenery na odpady komunalne i do selektywnej zbiórki – 0,15 zł,
- 6) wszystkie elementy pasa drogowego – koncerty, festyny i inne imprezy o charakterze kulturalnym odbywające się pod patronatem Burmistrza Miasta Świdnik – 0,01 zł,
- 7) wszystkie elementy pasa drogowego – koncerty, festyny i inne imprezy o charakterze komercyjnym – 0,10 zł,
- 8) jezdnia, drogi dla pieszych, zatoki postojowe, parkingi – stanowisko postojowe zastrzeżone – „koperta” – 2,00 zł,
- 9) jezdnia, drogi dla pieszych, zatoki postojowe, parkingi – stanowisko postojowe o ograniczonej dostępności – 1,00 zł.

Z powyższych regulacji wynika, że Rada Miasta Świdnik 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 uchwały.

W ocenie organu nadzoru postanowienia załącznika Nr 3 i Nr 4 do 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 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 z art. 40 ust. 6 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.

Rada gminy w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawodawcę. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Ustawodawca 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.

Nadmieniam, iż analogiczne stanowisko organu nadzoru zostało wyrażone m. in. w rozstrzygnięciach nadzorczych z dnia 21 czerwca 2023 r. znak: PN-II.4131.198.2023, stwierdzającym nieważność uchwały Nr XLIV/265/23 Rady Gminy Tucznia z dnia 16 maja 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, których zarządcą jest Wójt Gminy Tucznia oraz z dnia 1 czerwca 2023 r. znak: PN-II.4131.213.2023, stwierdzającym nieważność uchwały Nr LXIX/832/2023 Rady Miejskiej w Bełżycach z dnia 10 maja 2023r. w sprawie określenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, dla których zarządcą jest Burmistrz Bełżyc.

Przedmiotowa uchwała dotknięta jest również wadą prawną innego rodzaju.

W punkcie 5 załącznika Nr 3 do przedmiotowej uchwały Rada Miasta Świdnik ustaliła odrębnie stawkę opłaty za zajęcie pasa drogowego przez reklamy *podświetlane lub emitujące światło*.

W art. 40 ust. 9 ustawa o drogach publicznych wymienia przesłanki różnicowania stawek omawianych opłat. Enumeratywne ich wyliczenie oznacza, że Rada ustalając różne stawki opłat, nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników niż te, które zostały wymienione w tym przepisie.

W ocenie organu nadzoru brak zatem podstaw prawnych do różnicowania stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklam - dla reklam świetlnych lub emitujących światło.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalilo się stanowisko, zgodnie z którym różnica polegająca wyłącznie na oświetleniu/podświetleniu budowli lub braku takiego oświetlenia nie może uzasadniać różnicowania stawek opłat za zajęcie pasa drogowego (por. m. in. wyrok WSA w Olszynie z dnia 17 września 2019 r. sygn. akt II SA/OI 471/19).

W uzasadnieniu przywołanego wyroku wywiedziono, iż: „nie jest dopuszczalne różnicowanie stawek opłat, z powołaniem się na art. 40 ust. 9 pkt 5 u.d.p., za umieszczenie w pasie drogowym obiektów budowlanych (reklam) o podobnym charakterze, które wykazują podobieństwo konstrukcyjne, realizujących przy tym takie same zadania. W tego rodzaju sytuacjach brak jest podstaw prawnych do wprowadzenia zróżnicowanych stawek opłat za zajęcie przez takie obiekty budowlane pasa drogowego. Różnica polegająca wyłącznie na oświetleniu/podświetleniu budowli lub braku takiego oświetlenia nie może uzasadniać różnicowania stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Tym samym uchwalenie § 4 ust. 1 pkt 4 zaskarżonej uchwały pozostaje w sprzeczności z kryteriami wskazanymi w art. 40 ust. 9 u.d.p., gdyż ustalając opłaty za zajęcia pasa drogowego Rada Powiatu mogła różnicować ich wysokość wyłącznie na podstawie kryteriów wymienionych w ustawie, nie zaś w zależności od faktu zastosowania lub braku podświetlenia/oświetlenia obiektu budowlanego”.

Podobne stanowisko zostało zaprezentowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 30 czerwca 2020r., sygn. akt III SA/Po 294/20: „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 (differencia 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 u.d.p. dla różnicowania stawek opłaty za reklamy świetlne i podświetlane.”

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/170/2025, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Świdnik,
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Świdnik.