



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 16 czerwca 2025 r.

Poz. 3046



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.155.2025

Lublin, dnia 13 czerwca 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XX/105/2025 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych będących w zarządzie Burmistrza Miasta Radzyń Podlaski

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 XX/105/2025 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych będących w zarządzie Burmistrza Miasta Radzyń Podlaski.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XX/105/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 czerwca 2025 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołany został m. in. art. 40 ust. 8 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 - w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały Nr XX/105/2025 - 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 płaty 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) zajęłą 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).

Aktualne brzmienie art. 40 ust. 2, ust. 5 ust. 6, ust. 9 i ust. 10 ustawy o drogach publicznych zostało wprowadzone mocą art. 3 pkt 23 ustawy 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), dalej: ustawa zmieniająca – z dniem 21 września 2022 r.

Zatem w obecnym stanie prawnym, na podstawie art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2, ust. 4, ust. 5 i ust. 6 ustawy o drogach publicznych Rada jest upoważniona do ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu:

- 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.

Jednocześnie, ustawodawca postanowił w art. 29 ustawy zmieniającej, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego dostosują, do dnia 20 września 2026 r., uchwały, o których mowa w art. 40 ust. 8 ustawy zmienianej w art. 3, do zmian wynikających z art. 3 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (ust. 1). Uchwały, o których mowa w art. 40 ust. 8 ustawy zmienianej w art. 3 w brzmieniu dotychczasowym, zachowują moc i mogą być w tym czasie zmieniane (ust. 2).

Z przytoczonych regulacji wynika, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zobowiązane zostały do dostosowania uchwał do zmienionych przepisów ustawy o drogach publicznych do dnia 20 września 2026 r.

W okresie przejściowym uchwały podjęte na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych - w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 września 2022r. - zachowują moc. Zgodnie z wyraźnym brzmieniem przepisów przejściowych ustawodawca dopuścił także dokonywanie zmian w uchwałach czasowo zachowanych w mocy.

Podejmując uchwałę wykonującą upoważnienie udzielone w art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych organ stanowiący zobowiązany jest dostosować treść przyjmowanych regulacji do zakresu upoważnienia ustawowego w brzmieniu nadanym ww. ustawą zmieniającą, obowiązującym w dacie podejmowania uchwały.

Uchwała Nr XX/105/2025 podlega ocenie zgodności z prawem obowiązującym w dacie jej podjęcia.

W § 1 uchwały Rada Miasta ustaliła wysokość stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg dla których zarządcą jest Burmistrz Miasta Radzyń Podlaski, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg dotyczące:

- 1) *prowadzenia robót w pasie drogowym;*
- 2) *umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego;*
- 3) *umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam;*
- 4) *zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.*

Analiza postanowień uchwały prowadzi do stwierdzenia, że uchwała nie realizuje wytycznych zawartych w delegacji ustawowej z art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych.

W konsekwencji należy uznać, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 29 ustawy o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw w zw. z art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miasta obowiązana była przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego obowiązującego w dacie podjęcia uchwały.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego stanowią one na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. W przypadku istotnej zmiany upoważnienia ustawowego oraz ustanowienia przez ustawodawcę przepisów przejściowych wyraźnie dopuszczających jedynie możliwość dokonywania zmian w czasowo zachowanych w mocy uchwałach podjętych na podstawie dotychczasowego brzmienia ustawy – za sprzeczne z prawem należy uznać stanowienie aktu wykonawczego realizującego wytyczne zawarte w ustawie w poprzednio obowiązującym brzmieniu.

Podjęcie uchwały na podstawie delegacji prawodawczej w brzmieniu już nieobowiązującym nie jest stanowieniem aktu w granicach upoważnienia. Tym samym działanie takie pozostaje w sprzeczności ze wskazanym przepisem konstytucyjnym.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku z dnia 10 maja 2024 r., sygn. III SA/GI 122/24, WSA w Gliwicach stwierdził, że: „*podejmując uchwałę wykonującą upoważnienie ustawowe z art. 40 ust. 8 u.d.p. Rada Miasta (...) zobowiązana była dostosować treść stanowiącej regulacji do zakresu upoważnienia ustawowego w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, obowiązującym w dacie podejmowania uchwały. Wobec tego uchwała nie wypełnia delegacji określonej w art. 40 ust. 8 w zw. z art. 40 ust. 2 u.d.p. W tym zakresie Sąd orzekający podziela pogląd WSA w Gliwicach, wyrażony w wyroku z 4 października 2023 r., sygn. akt II SA/GI 1107/23. Jak słusznie zauważył Sąd brak określenia w uchwale koniecznych elementów, wymaganych przez art. 40 ust. 8 ustawy w związku z art. 40 ust. 2 ustawy oznacza, że jest ona niekompletna i nie realizuje w pełni obowiązków określonych przez ustawodawcę. Wadliwość tę uznać należy za istotną, gdyż taka regulacja uniemożliwia prawidłowe funkcjonowanie aktu prawa miejscowego w obrocie prawnym (...). Wobec tego stwierdzone pominięcie uchwałodawcze uzasadnia wyeliminowanie uchwały w całości z obrotu prawnego, gdyż kwestionowana uchwała jako niekompletna nie powinna funkcjonować w obrocie prawnym*”.

Ponadto, jak wskazano powyżej, zgodnie z brzmieniem art. 40 ust. 8 ustawy 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.

Analiza treści regulacji uchwały Nr XX/105/2025 wykazała, iż Rada Miasta Radzyń Podlaski ustalając wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego, nie uwzględniła wysokości stawek w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

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.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/105/2025 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 Radzyń Podlaski
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Radzyń Podlaski