



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 maja 2025 r.

Poz. 4294

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.104.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XV.95.2025 Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1m² pasa drogowego dróg gminnych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 marca 2025 r. Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim podjęła uchwałę nr XV.95.2025 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie 1m² pasa drogowego dróg gminnych, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „8 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 1465 ze zm.) oraz art 40 ust. 3, 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2024r. poz. 320)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 1 kwietnia 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 i 1222), zwanej dalej „ustawą”, „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”.

Stawki opłat uchwalane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy dotyczą opłat za zajęcie pasa drogowego w celach określonych w art. 40 ust. 2 ustawy, tj.: „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”.

Zgodnie z art. 40 ust. 4 ustawy: „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”.

Stosownie do treści art. 40 ust. 5 ustawy: „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”.

W myśl art. 40 ust. 6 ustawy: „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”.

Przepis art. 40 ust. 9 ustawy stanowi, że: „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”.

Podkreślić należy, że uchwała podejmowana w oparciu o art. 40 ust. 8 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r. II OSK 2058/11; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Zasada praworządności wyrażona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje, że materia regulowana danym aktem prawa nie tylko nie może przekraczać zakresu upoważnienia, ale też musi realizować wszystkie obowiązki wynikające z tego upoważnienia. Uchybienie w tym zakresie w przypadku uchwał świadczy o tzw. pominięciu uchwałodawczym (por. wyrok NSA z 28 października 2021 r. II GSK 1457/21), co ma wpływ na ważność całej uchwały podejmowanej w oparciu o dany przepis upoważniający.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że obarczona jest ona istotnymi wadami prawnymi polegającymi zarówno na niepełnej realizacji normy kompetencyjnej, jak i na zamieszczeniu w niej przepisów wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego.

Z treści § 1 ust. 1 uchwały wynika, że Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim postanowiła ustalić „stawki opłat za zajęcie 1m² pasa drogowego dróg gminnych, dla których zarządcą jest Gmina Koźmin Wielkopolski, na cele nie związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dotyczące: 1) prowadzenia robót w pasie drogowym; 2) umieszczania w pasie drogowym 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; 5) udostępnienia kanału technologicznego, o którym mowa w art. 4 pkt 15a ustawy o drogach publicznych”. Zgodnie z zapisami § 1 ust. 2 uchwały: „Wysokość stawek określa załącznik do uchwały stanowiący jej integralną część”.

Organ nadzoru zwraca w tym miejscu uwagę, że w cytowanym powyżej pkt 2 rada pominęła określenie „liniowych” – przepis ten, zgodnie z art. 40 ust. 8 w związku z ust. 5 i ust. 2 pkt 2 ustawy, powinien mieć brzmienie: „2) umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych;”. Niemniej jednak w załączniku do uchwały, w którym ustalono wysokość poszczególnych stawek opłat, rada posłużyła się

prawidłowym określeniem, w związku z czym błędne zredagowanie przepisu § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały nie stanowi istotnego naruszenia prawa, które skutkowałoby jego nieważnością.

Przechodząc do analizy poszczególnych stawek opłat ujętych w tabeli w załączniku do uchwały, stwierdzić należy, że rada pominęła swój obowiązek prawodawczy w zakresie ustalenia wysokości stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego, o której mowa w art. 40 ust. 4 ustawy, w celu wskazanym w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, tj. w celu „zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3”. Nadmienić należy, że ustalenie stawki przedmiotowej opłaty przewidziano w § 1 ust. 1 pkt 4 uchwały, jednak nie znajduje to odzwierciedlenia w załączniku do uchwały - tabela ze stawkami opłat obejmuje jedynie stawki, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 5 uchwały.

Stwierdzone uchybienie (tzw. pominięcie prawodawcze) ma wpływ na ważność całej uchwały, bowiem tak zredagowana uchwała nie wypełnia w sposób prawidłowy i kompleksowy normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 8 ustawy, pozostając z tym przepisem w istotnej sprzeczności. Pobieranie opłaty za zajęcie pasa drogowego jest obligatoryjne (art. 40 ust. 3 ustawy), a wyjątki od tej zasady mogą wynikać jedynie z ustawy (por. art. 40 ust. 6a i 6c). Tym samym zasadne jest stanowisko, że ustawodawca w art. 40 ust. 8 ustawy obliguje organ stanowiący do kompleksowego określenia stawek opłat, jakie będą pobierane, zgodnie z wymogiem ustawy (por. wyrok WSA w Gliwicach z 20 stycznia 2021 r. III SA/GI 598/20). Uchwała, która nie realizuje w pełni omawianej normy kompetencyjnej, nie może zatem pozostać w obrocie prawnym, co uzasadnia jej stwierdzenie nieważności w całości.

Ponadto ustalona w załączniku do uchwały stawka opłaty „za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczania w pasie drogowym urządzeń innych niż wymienione powyżej oraz reklam” w wysokości 1 zł/m²/dzień (wers oznaczony jako Lp. 3 tabeli) nie uwzględnia limitu ustalonego przez ustawodawcę w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Zgodnie z art. 40 ust. 8 ustawy, stawka ta nie może być wyższa niż 0,20 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego. Ustalenie zatem wysokości omawianej stawki nastąpiło przez Radę Miejską w Koźminie Wielkopolskim z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 8 ustawy.

Dalsza analiza treści badanej uchwały prowadzi do wniosku, że zawiera ona także regulacje wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 8 ustawy.

Z treści § 1 ust. 1 pkt 5 uchwały wynika, że Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim ustaliła stawki opłat dotyczące „udostępnienia kanału technologicznego, o którym mowa w art. 4 pkt 15a ustawy o drogach publicznych”. Stawki przedmiotowej opłaty zostały określone w tabeli zawartej w załączniku do uchwały (w wersji oznaczonym jako Lp. 4) w sposób następujący: za udostępnienie 1 mb kanału technologicznego: 1) w przypadku rury osłonowej – 6,00 zł/mb/rok, 2) w przypadku rury światłowodowej – 4,00 zł/mb/rok 3) w przypadku mikrorury wchodzącej w skład wiązki mikrorur – 1,00 zł/mb/rok. Ponadto w pkt 6 w załączniku do uchwały przyjęto, że: „Za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w kanale technologicznym linii telekomunikacyjnych i elektroenergetycznych oraz innych urządzeń nie pobiera się opłaty”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje zostały podjęte bez podstawy prawnej. W ustawie brak jest bowiem przepisu upoważniającego dla rady gminy do określania stawek opłaty za udostępnienie kanału technologicznego.

Kanałem technologicznym 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” (art. 4 pkt 15a ustawy). Kwestie lokalizacji kanału technologicznego, jego zarządzania, a także udostępniania i pobierania z tego tytułu opłat zostały uregulowane w art. 39 ust. 6-8 ustawy.

Co istotne 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. 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, przy czym upoważnienie do ustalenia konkretnych wysokości przedmiotowych stawek znajduje się w art. 39 ust. 7k ustawy. Zgodnie z tym przepisem: „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.

W świetle powyższego uznać należy, że Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim nie była uprawniona do ustalenia wysokości stawek opłat za udostępnienie kanału technologicznego. Regulacje uchwały w tym zakresie należy uznać za istotnie naruszające normę kompetencyjną. W przepisie art. 40 ust. 8 ustawy rada gminy została upoważniona do ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1m² pasa drogowego, jednakże upoważnienie to nie obejmuje stawek opłaty za udostępnienie kanału technologicznego. Te są bowiem określane przez właściwego ministra, w drodze rozporządzenia, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 39 ust. 7k ustawy. Stanowisko organu nadzoru znajduje uzasadnienie w wyroku WSA w Poznaniu z 14 kwietnia 2023 r. III SA/Po 1118/22. Tym samym skutkiem nieważności objąć należy regulacje zawarte w § 1 ust. 1 pkt 5 uchwały oraz w wersji Lp. 4 tabeli i w pkt 6 załącznika do uchwały, jako podjęte z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 40 ust. 8 w związku z art. 39 ust. 7k ustawy.

Z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego rada uchwaliła także następujące regulacje zawarte w załączniku do uchwały: „Za zajęcie pasa drogowego o powierzchni rzutu poziomego poniżej 1m² pobiera się opłatę jak za 1m²” (pkt 4) oraz „Reklam nie można umieszczać poza obszarem zabudowanym, z wyjątkiem parkingów” (pkt 5). Obie te regulacje bez wyraźnego upoważnienia ustawodawcy wkraczają w materię unormowaną ustawowo, dodatkowo ją modyfikując. Pierwsza z nich (tj. pkt 4) stanowi bezprawną modyfikację treści art. 40 ust. 10 ustawy, w myśl którego: „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”. Z kolei druga (pkt 5) wkracza w materię unormowaną przepisami art. 39 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy, zgodnie z którym zabrania się umieszczania reklam poza obszarem zabudowanym, z wyłączeniem parkingów i miejsc obsługi podróżnych. Jednocześnie ustawodawca przewidział w szczególności uzasadnionych przypadkach możliwość lokalizowania w pasie drogowym reklam na podstawie zezwolenia właściwego zarządcy drogi (art. 39 ust. 3 ustawy).

Żaden przepis prawa, w tym art. 40 ust. 8 ustawy, nie upoważnia rady gminy do ingerencji prawotwórczej w ustawowe unormowania dotyczące omawianych kwestii. Tym samym uznać należy, że postanowienia pkt 4 i 5 w załączniku do uchwały naruszają prawo w sposób istotny, co skutkuje ich nieważnością.

Podsumowując, uchwała została wydana z istotnym naruszeniem wskazanych powyżej przepisów prawa, przy czym liczba i charakter stwierdzonych naruszeń, w szczególności brak prawidłowej i kompleksowej realizacji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 8 ustawy, uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim

Burmistrz Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski