



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 czerwca 2026 r.

Poz. 4361

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.94.2026.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 maja 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

orzekam

nieważność tytułu w zakresie wyrazów „oraz udostępnianie kanału technologicznego”, a także nieważność § 4 ust. 3 w zakresie wyrazów „dla urządzeń stanowiących mienie Gminy i Miasta Stawiszyn stawka wynosi 0,00 zł”, § 5 pkt 2 lit. a i b oraz § 7 uchwały nr XXV/140/2026 Rady Miejskiej w Stawiszynie z dnia 15 kwietnia 2026 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego oraz udostępnianie kanału technologicznego na drogach gminnych, których zarządcą jest Gmina i Miasto Stawiszyn – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 15 kwietnia 2026 r. Rada Miejska w Stawiszynie podjęła uchwałę nr XXV/140/2026 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego oraz udostępnianie kanału technologicznego na drogach gminnych, których zarządcą jest Gmina i Miasto Stawiszyn, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 40 ust. 8 i art. 39 ust. 7 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 kwietnia 2026 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 2025 r. poz. 889, 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) zajętą 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.

W § 4 ust. 1 i 2 uchwały ustalono stawki opłat za umieszczenie w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych. Stosownie do § 4 ust. 3 uchwały: „W przypadku urządzeń sieci wodociągowych i kanalizacyjnych stosuje się powyższe stawki; dla urządzeń stanowiących mienie Gminy i Miasta Stawiszyn stawka wynosi 0,00 zł”.

W ocenie organu nadzoru przytoczony § 4 ust. 3 uchwały w zakresie ustalenia stawki 0,00 zł dla urządzeń stanowiących mienie Gminy i Miasta Stawiszyn narusza prawo w stopniu istotnym.

Zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy, za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę. W świetle powyższego, istnieje obowiązek pobrania opłaty za zajęcie pasa drogowego, a ustawa nie przewiduje w tym zakresie odstępstw od tej zasady, poza wyjątkami wymienionymi wprost w art. 40 ust. 6a i 6c (tablice informujące o nazwie form przyrody oraz linie telekomunikacyjne lub elektroenergetyczne umieszczone w kanalizacji kablowej). Rada może zróżnicować wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, ale tylko i wyłącznie z uwzględnieniem kryteriów ustalania wysokości stawek wskazanych w art. 40 ust. 9 ustawy. Rada, wprowadzając w § 4 ust. 3 uchwały stawki zerowe dokonała faktycznego zwolnienia od opłaty i tym samym przekroczyła upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 8 ustawy (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5 września 2012 r., II SA/Go 448/12). Podobnie orzekł WSA w Gdańsku w wyroku z 28 lipca 2022 r., III

SA/Gd 119/22: „Niemniej brak dolnej granicy tej stawki opłaty, nie oznacza, że swoboda rady (...) przy jej ustalaniu jest nieograniczona. Ograniczenie swobody działania w tym zakresie określone jest poprzez wskazanie przez ustawodawcę celu i charakteru wprowadzonej opłaty. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że wprowadzenie przez Radę Miasta «stawki zerowej opłaty» jest równoznaczne z zwolnieniem z tej opłaty. Innymi słowy, stanowi zaniechanie jej pobierania. Takiemu celowi nie mogło służyć upoważnienie (art. 40 ust. 8 DrPublU)”.

Kwestionowany przepis uchwały nie znajduje również uzasadnienia w świetle art. 40 ust. 9 ustawy. Rada wskazała w treści § 4 ust. 3 uchwały, że stawka w wysokości 0,00 zł dotyczy umieszczenia w pasie drogowym urządzeń stanowiących mienie Gminy i Miasta Stawiszyn. Organ nadzoru wskazuje, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się stanowisko, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do różnicowania stawek opłat według kryterium, które nie zostało przewidziane w ustawie (por. wyroki z NSA: z 8 maja 2015 r., II GSK 1017/14; z 13 maja 2015 r., II GSK 681/14, z 14 stycznia 2016 r., II GSK 2693/14; z 13 września 2016 r., II GSK 649/15; z 6 czerwca 2017 r., II GSK 1063/17 oraz z 1 grudnia 2020 r., II GSK 1000/20).

Sprzeczne z wolą ustawodawcy byłoby przyjęcie, że organ może przyjmować preferencyjne rozwiązania zerowych stawek za zajęcia pasa drogowego, gdy sam ten pas zajmuje, wyróżniając spośród wymienionych w 40 ust. 2 ustawy rodzajów zajęć, swoiste podkategorie opierające się na powiązaniu zajęcia pasa drogowego z aktywnością konkretnej gminy - w tym przypadku posiadania przez gminę mienia w postaci urządzeń sieci wodociągowych i kanalizacyjnych. Wprowadzanie tego rodzaju rozwiązań należy jednoznacznie ocenić jako sprzeczne ze standardem wyznaczanym przez konstytucyjną zasadę równości. Wobec powyższego, kwestionowany fragment § 4 ust. 3 uchwały jest także niezgodny z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, w myśl, której wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (por. wyr. WSA w Gdańsku z 28 lipca 2022 r., III SA/Gd 119/22). Za nieuprawnione należy zatem uznać przyjęcie zróżnicowanej wysokości stawek w odniesieniu do urządzeń tego samego rodzaju w zależności od podmiotu nimi zarządzającego czy ich właściciela (por. wyrok NSA z 14 maja 2014 r., II GSK 437/13).

Powyższe naruszenie prawa skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności § 4 ust. 3 uchwały w zakresie wyrazów „dla urządzeń stanowiących mienie Gminy i Miasta Stawiszyn stawka wynosi 0,00 zł”.

W § 5 pkt 2 uchwały ustalono stawkę opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklam w wysokości 1,50 zł za każdy dzień zajęcia 1m² powierzchni „z zastrzeżeniem pkt a i b” o treści: „reklamy (szyldy) o powierzchni nie przekraczającej 1m², umieszczone nad lub na obiekcie, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, zawierające wyłącznie informacje o prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej, w wysokości - 0,50zł za 1 m² powierzchni reklamy” (lit. a) oraz „reklamy zawierające informację o gminie, powiecie lub województwie w szczególności w postaci planów, map, tablic, plansz itd. - 0,20zł” (lit. b).

Przytoczone przepisy uchwały budzą zastrzeżenia organu nadzoru w świetle art. 40 ust. 9 ustawy. Powyższy przepis ustanawia zamknięty katalog kryteriów, według których możliwe jest różnicowanie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Niedopuszczalne jest zatem uzależnienie w uchwale wysokości tych stawek od innych, pozaustawowych czynników (por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 sierpnia 2018 r., III SA/Po 398/18; wyrok NSA z 1 grudnia 2020 r., II GSK 1000/20).

Tymczasem w § 5 pkt 2 lit. a i b uchwały ustalono stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w tym pasie reklam, decydując równocześnie o mniejszej stawce opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w tym pasie reklam o określonej treści. Zróżnicowano zatem stawki przedmiotowych opłat od czynnika pozaustawowego, niewymienionego w art. 40 ust. 9 ustawy, co pozostaje z tym przepisem w istotnej sprzeczności i skutkuje nieważnością § 5 pkt 2 lit. a i b uchwały.

W § 7 uchwały zapisano: „1. Stawki opłat za udostępnienie 1 mb kanału technologicznego za każdy rok jego udostępnienia wynoszą: a) 7,00 zł – rura osłonowa; b) 5,50 zł – rura światłowodowa; c) 1,00 zł – mikrorura wchodząca w skład wiązki mikrorur”.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja została podjęta 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 Stawiszynie 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.

Skutkiem nieważności należy zatem objąć również regulacje zawarte w § 7 uchwały oraz w konsekwencji także tytuł uchwały w zakresie wyrazów „oraz udostępnianie kanału technologicznego”, jako podjęte z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 40 ust. 8 w związku z art. 39 ust. 7k ustawy.

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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Karolina Fabiś-Szulc
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Miejska w Stawiszynie

Burmistrz Stawiszyna