



Poznań, 22 maja 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.98.2026.6

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXV/213/26 Rady Powiatu Kościańskiego z dnia 29 kwietnia 2026 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych, dla których zarządcą jest Powiat Kościański na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 kwietnia 2026 r. Rada Powiatu Kościańskiego podjęła uchwałę nr XXV/213/26 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych, dla których zarządcą jest Powiat Kościański na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu, dalej: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 12 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2025 poz. 1684 ze zm.) oraz art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 2025 poz. 889 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 5 maja 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), dalej: "ustawa", "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

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFK-19

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".

Cytowane wyżej brzmienie przepisów art. 40 ww. ustawy wynika ze zmian wprowadzonych z dniem 21 września 2022 r. mocą art. 3 pkt 23 w zw. z art. 33 pkt 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2022 r. poz. 1768), dalej: "ustawa zmieniająca".

Podejmując uchwałę w oparciu o upoważnienie udzielone w art. 40 ust. 8 ustawy, organ stanowiący zobowiązany jest dostosować treść przyjmowanych regulacji do zakresu upoważnienia ustawowego w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania uchwały, czyli – w niniejszej sprawie – z uwzględnieniem nowelizacji dokonanej ustawą zmieniającą.

Tymczasem analiza treści badanej uchwały prowadzi do wniosku, że została ona uchwalona częściowo w oparciu o przepisy ustawy nieobowiązujące w dacie jej podjęcia.

Na powyższe wskazuje w szczególności treść § 2 uchwały, w którym to Rada Powiatu Kościańskiego ustaliła stawki opłat za: "zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam".

Natomiast przepis art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 6 i ust. 2 pkt 3 ustawy – w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia badanej uchwały – upoważniał radę powiatu do określenia stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego "w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam".

Do treści nieobowiązujących już przepisów art. 40 ustawy (ust. 8 w zw. z ust. 6 i ust. 2 pkt 2) nawiązuje także § 4 badanej uchwały, w którym Rada Powiatu Kościańskiego ustaliła stawki opłat: "za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego".

Regulacja ta wskazuje na realizację normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 5 i ust. 2 pkt 2 ustawy – w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 września 2022 r. Rada ustaliła bowiem stawkę opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w tym pasie "urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego", czyli zgodnie z brzmieniem powołanych przepisów upoważniających, obowiązujących przed ich nowelizacją mocą ww. ustawy zmieniającej. Natomiast w stanie prawnym obowiązującym na dzień podjęcia uchwały, w art. 40 ust. 5 i ust. 2 pkt 2 ustawy mowa była o opłatach za zajęcie pasa drogowego "w celu umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych".

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, iż pojęcie obiektu liniowego zostało zdefiniowane w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524). W myśl art. 3 pkt 3a tej ustawy za obiekt liniowy należy rozumieć: "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."

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że Rada Powiatu Kościańskiego nie ustaliła stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do celów zajęcia określonych w aktualnie obowiązujących przepisach, tj. w celach zdefiniowanych obecnie w art. 40 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy.

Również wyjaśnić należy, że z definicji legalnej pojęcia urządzenia obcego (art. 4 pkt 2b ustawy) wynika, iż posiada ono szerszy zakres znaczeniowy niż urządzenia infrastruktury technicznej czy objekty budowlane. Inne są też zasady ustalania opłaty "rocznej", która zgodnie z obecnie obowiązującym brzmieniem art. 40 ust. 5 ustawy może dotyczyć jedynie umieszczenia w pasie

drogowym urządzenia obcego liniowego. W stosunku do innych niż liniowe urządzeń obcych opłatę ustala się za każdy dzień zajmowania pasa drogowego (art. 40 ust. 6 ustawy).

Zastosowanie w treści uchwały terminologii, jaką posługiwała się ustawa w brzmieniu sprzed omawianej nowelizacji powoduje, że uchwała nie wyczerpuje delegacji ustawowej zawartej w aktualnie obowiązujących przepisach.

Stwierdzone uchybienia mają 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 ustawy). 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; CBOSA). Uchwała, która nie realizuje w pełni omawianej normy kompetencyjnej, nie może zatem pozostać w obrocie prawnym.

Podkreślić w tym miejscu należy, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

(Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. 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; CBOSA). 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 pominięciu uchwałodawczym (por. wyrok NSA z 28 października 2021 r., II GSK 1457/21; CBOSA), co ma wpływ na ważność całej uchwały podejmowanej w oparciu o dany przepis upoważniający.

Podsumowując, uchwała została wydana z istotnym naruszeniem wskazanych powyżej przepisów prawa. Brak prawidłowej i kompleksowej realizacji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 8 ustawy, uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAF-19

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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 Powiatu Kościańskiego
Zarząd Powiatu Kościańskiego