

Tarnobrzeg, 18 sierpnia 2025 r.

BOP-I.074.27.2025

Opinia prawna

w sprawie projektu uchwały złożonego przez Klub Radnych Miasta Tarnobrzega „Razem dla Tarnobrzega”.

Występujący o opinię: Wydział Organizacji i Partycypacji Społecznej w/m.

Dotyczy: projektu uchwały w sprawie zwolnienia z opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na terenie Miasta Tarnobrzega w przypadku organizacji inicjatyw o charakterze charytatywnym, w tym ustawienia mobilnych punktów krwiodawstwa.

Stan prawny na dzień wydania opinii:

- ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889);
- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907, 1940);

Stan faktyczny:

Klub Radnych Miasta Tarnobrzega Razem dla Tarnobrzega w dniu 23 lipca 2025 r. przedłożył Przewodniczącemu Rady Miasta Tarnobrzega projekt uchwały w sprawie zwolnienia z opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na terenie miasta Tarnobrzega w przypadku organizacji inicjatyw o charakterze charytatywnym, w tym ustawienia mobilnych punktów krwiodawstwa, wnosząc jednocześnie o wprowadzenie projektu uchwały do porządku obrad najbliższej sesji Rady Miasta Tarnobrzega. § 1 projektowanej uchwały nadano brzmienie: „Zwalnia się z opłaty za zajęcia pasa drogowego dróg gminnych na terenie miasta Tarnobrzega w przypadku organizowania inicjatyw charytatywnych, których celem jest niesienie pomocy osobom potrzebującym, a w szczególności: organizacji publicznych zbiórek charytatywnych, ustawienia mobilnych punktów krwiodawstwa (krwiobusów), wydarzeń, których celem jest wsparcie osób chorych, niepełnosprawnych lub znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej”. § 2 projektu otrzymał brzmienie: „Zwolnienie, o którym mowa w § 1, przysługuje wyłącznie podmiotom nieprowadzącym działalności gospodarczej oraz po uprzednim złożeniu wniosku zawierającego: opis planowanego wydarzenia lub inicjatywy, proponowane miejsce i czas zajęcia pasa drogowego, informację o organizatorze, oświadczenie o charakterze charytatywnym wydarzenia”. W § 3 wskazano, że: „Zwolnienie z opłaty nie zwalnia organizatora z obowiązku uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, o ile jest ono wymagane przepisami odrębnymi”. W podstawie prawnej projektu uchwały zamieszczono przepisy: art. 7 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych.

Projekt uchwały został uzasadniony przez jej Autorów następująco: „W związku z rosnącym zainteresowaniem społecznym wspieraniem inicjatyw charytatywnych oraz regularnym organizowaniem mobilnych akcji krwiodawstwa, zasadne jest wprowadzenie zwolnienia z opłat za zajęcie pasa drogowego w takich przypadkach. Uchwała ma na celu ułatwienie organizatorom działań społecznych dostępu do przestrzeni miejskiej, eliminując bariery finansowe i administracyjne, które mogłyby zniechęcać do podejmowania ważnych społecznie inicjatyw. Podjęcie niniejszej uchwały wpisuje się w realizację zadań własnych gminy z zakresu ochrony zdrowia oraz pomocy społecznej, przyczyniając się do budowy wspólnoty obywatelskiej i propagowania idei solidarności społecznej”.

W dniu 31 lipca 2025 r. Przewodniczący Rady Miasta Tarnobrzega przedłożył w/w projekt Prezydentowi Miasta Tarnobrzega z prośbą o opinię w sprawie złożonego przez Klub projektu uchwały. W dniu 12 sierpnia 2025 r. projekt zaopiniował (negatywnie) Wydział Techniczno-Inwestycyjny i Drogownictwa. W dniu 13 sierpnia 2025 r. Wydział Organizacji i Partycypacji Społecznej zwrócił się o opinię prawną w sprawie w/w projektu uchwały.

Kopie projektu uchwały z uzasadnieniem oraz kopie dotyczących go pism: pisma Klubu Radnych Razem dla Tarnobrzega z 23 lipca 2025 r., pisma Przewodniczącego Rady Miasta Tarnobrzega z 31 lipca 2025 r., znak: BRM-II.0004.35.2025 oraz pisma Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego i Drogownictwa z 12 sierpnia 2025 r., znak: TID-IV.7210.1.69.2025, załączono do akt sprawy.

Stanowisko prawne:

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: USG”) na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Stosownie do art. 40 ust. 2 USG na jej podstawie organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych;
- 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych;
- 3) zasad zarządu mieniem gminy;
- 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (dalej: „UDP”) za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę.

Na podstawie art. 40 ust. 8 UDP 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. Stosownie zaś do art. 40 ust. 9 UDP 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.

Delegacją ustawową do wydania przez Radę Miasta Tarnobrzega uchwały w przedmiocie opłat za zajęcie pasa drogowego jest zatem art. 40 ust. 8 UDP, który musi brać pod uwagę przesłanki z art. 40 ust. 9 UDP. Żaden z tych przepisów nie przewiduje jednak możliwości zastosowania ulgi w postaci zwolnienia z opłaty za zajęcie pasa drogowego. W konsekwencji należy przyjąć, że art. 40 ust. 8 UDP nie przyznaje Radzie Miasta Tarnobrzega kompetencji do wprowadzenia zwolnienia z opłat za zajęcie pasa drogowego.

Stanowisko takie jest powszechnie podzielane – zarówno przez organy nadzoru, jak i sądownictwo administracyjne.

Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie: *art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych upoważnił organ stanowiący Gminy do ustalenia w drodze uchwały wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego. Przepis ten ani żaden inny cyt. ustawy nie upoważnił rady gminy do wprowadzenia zwolnień od opłaty za zajęcie pasa drogowego (por. uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 4 lutego 2009 r., 29/K/09). W zakresie udzielonego upoważnienia nie mieści się wprowadzenie zwolnienia od opłaty za zajęcie pasa drogowego, skoro jak wynika z art. 40 ust. 3 u.d.p. jej pobieranie jest obligatoryjne (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 18 grudnia 2009 r., NK.II.ZCH.0911-176/09; por. także: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 14 kwietnia 2009 r. NK.II.0911/140/09; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 października 2012 r., NK-N18.4131.444.2012.KT3).*

Orzecznictwo organów nadzoru nie dopuszcza również wprowadzenia stawki 0,00 zł za zajęcie pasa drogowego: *Ustalenie stawki "0" można utożsamiać z instytucją zwolnienia z opłaty za zajęcie pasa drogowego, gdyż istnieje podobieństwo skutków, które wywołuje zwolnienie i stawka zerowa. Ponieważ ustawa o drogach publicznych nie przewiduje możliwości wprowadzenia przez organ stanowiący jakichkolwiek zwolnień, z tych powodów stawka "0" jest niedopuszczalna (por. uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 9 grudnia 2009 r., 285/K/09). Ustawodawca nie przewidział zwolnienia z opłaty za zajęcie pasa drogowego, wprowadził jedynie możliwość zróżnicowania stawki opłaty, z uwagi na przesłanki wskazane w art. 40 ust. 9 u.d.p. Tym samym brak podstaw prawnych dla możliwości wprowadzenia stawki 0,00 zł za zajęcie pasa drogowego przez podmioty współfinansujące wraz z gminą wydarzenia lub imprezy publiczne, charytatywne, sportowe, promocyjne, reklamowe, kulturalne itp., jak również przez podmioty finansujące ww. wydarzenia i imprezy gdy gmina jest ich organizatorem (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 11 sierpnia 2011 r., WN.II.4131-1-58-11).*

Również orzecznictwo sądów administracyjnych nie dopuszcza możliwości wprowadzenia zwolnienia z opłat za zajęcie pasa drogowego (ani ustalenia zerowej stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego) w drodze uchwały rady gminy wydanej w oparciu o art. 40 ust. 8 UDP, nawet jeśli dotyczyć by to miało działań niekomercyjnych takich jak wydarzenia i imprezy: publiczne, charytatywne, sportowe, promocyjne, reklamowe, kulturalne, itp.): *Delegacja zawarta w art. 40 ust. 8 i ust. 9 u.d.p. sformułowana została w sposób jasny i klarowny i nie sposób*

wyciągnąć z niej wniosku o możliwości stosowania ulg i zwolnienia określonych podmiotów. Przepis ten wskazuje na **obligatoryjny charakter opłat i nie daje możliwości stosowania zwolnień**. U.d.p. nie daje organowi stanowiącemu upoważnienia do stosowania zwolnienia od pobierania opłat, określanego jako stawka "0", w akcie prawa miejscowego jakim jest uchwała (zob. wyr. WSA w Szczecinie z dnia 3 listopada 2010 r. II SA/Sz 746/10; zob. też wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 26 września 2006 r., III SA/Wr 344/06; wyr. WSA w Gdańsku z dnia 2 lutego 2012 r., III SA/Gd 460/11; wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 lipca 2012 r. II SA/Go 402/12 i z dnia 3 października 2012 r., II SA/Go 563/12; wyr. WSA w Krakowie z dnia 17 października 2012 r., III SA/Kr 1323/11; wyr. WSA w Szczecinie z dnia 27 listopada 2013 r., II SA/Sz 1055/13). Ustalenie wysokości stawki opłaty na poziomie 0 zł równoważne jest z zaniechaniem pobierania tej, co oznacza zniesienie obowiązku nałożonego przez ustawę, jak również zaniżeniem wysokości środków, które winny być wydatkowane na poprawę bezpieczeństwa na drogach (por. wyr. NSA z dnia 14 maja 2014 r., II GSK 437/13). Organ gminy, zgodnie z normą kompetencyjną zawartą w art. 40 ust. 8 u.d.p., może w drodze uchwały ustalić dla dróg, których zarządcą jest gmina, jedynie wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego. Nie jest natomiast uprawniony do modyfikowania wynikających z ustawy zasad ustalania opłat. (por. wyr. WSA w Gdańsku z dnia 6 października 2022 r., III SA/Gd 380/22).

Nie można też uznać, że delegację ustawową dla proponowanej uchwały stanowi powołany w podstawie prawnej projektu uchwały przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 USG. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 USG (zob. np. wyr. WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 15 kwietnia 2010 r., II SA/Go 170/10). Przepis ten nie daje natomiast radzie organu stanowiącego JST kompetencji do wprowadzenia w drodze uchwały wyjątku od bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa rangi ustawowej.

Wnioski:

Jak już wyżej wskazano przepisy art. 40 ust. 3, 8 i 9 UDP wskazują na obligatoryjny charakter opłat za zajęcie pasa drogowego i nie dają możliwości stosowania zwolnień. **Skoro pobieranie opłat za zajęcie pasa drogowego jest na mocy przepisów ustawy obligatoryjne, to nie ma możliwości wprowadzenia zwolnienia od ich pobierania uchwałą organu stanowiącego JST.**

W konsekwencji podjęcie przez Radę Miasta Tarnobrzega uchwały w brzmieniu proponowanym w przedłożonym projekcie oznaczać będzie niedopuszczalną modyfikację regulacji ustawowej, co z pewnością zostanie ocenione przez organy nadzoru, a także przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, jako istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały.

Reasumując: w mojej opinii brak jest podstawy prawnej do wprowadzenia przez Radę Miasta Tarnobrzega w drodze uchwały proponowanej przez Klub Radnych Razem dla Tarnobrzega zwolnienia z opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na terenie Miasta Tarnobrzega

w przypadku organizacji inicjatyw o charakterze charytatywnym, w tym ustawienia mobilnych punktów krwiodawstwa.

RADCA PRAWNY
Tomasz Bobrowski
KL-1592

Otrzymują:

1 x Wydział Organizacji i Partycypacji Społecznej w/m;

1 x a/a