



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.161.1.2026.MW3

Wrocław, 23 stycznia 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3. pkt 2 we fragmencie „w pasie drogowym lub” oraz § 8 we fragmencie: „z dniem 1 stycznia 2026 r.” uchwały nr 173/2025 Rady Miasta Zgorzelec z dnia 19 grudnia 2025 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

Uzasadnienie

Rada Miasta Zgorzelec na sesji w dniu 19 grudnia 2025 r. podjęła uchwałę nr 173/2025 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 stycznia 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że jej:

- § 3 pkt 2 we fragmencie „w pasie drogowym lub” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz § 6 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) poprzez zamieszczenie w uchwale wewnętrznie sprzecznych regulacji w wyniku uregulowania dwóch różnych stawek opłaty za zajęcie 1 m² powierzchni przez rzut poziomy urządzenia liniowego w pasie drogowym;
- § 8 we fragmencie: „z dniem 1 stycznia 2026 r.” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), dalej jako: „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”, oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez skrócenie minimalnego, 14-dniowego okresu vacatio legis od dnia jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym do dnia wejścia w życie.

Podstawę podjęcia uchwały nr 173/2025 Rady Miasta Zgorzelec z dnia 19 grudnia 2025 r. stanowił art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 2 pkt 4 i art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), dalej jako: „udp”. Zgodnie z treścią 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. Przepis art. 40 ust. 9 udp stanowi natomiast, że przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 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.

W § 3 pkt 1 i 2 uchwały postanowiono, że: „Za 1 m² powierzchni pasa drogowego drogi gminnej, o którym mowa w § 1 pkt 2 ustala się następujące roczne stawki opłat:

- 1) zajętego przez rzut poziomy urządzenia liniowego w pasie drogowym – 189,10 zł;
- 2) zajętego przez rzut poziomy liniowego urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim – 200,00 zł”.

Tym samym Rada ustaliła dwie różne roczne stawki opłat za zajęcie 1 m² powierzchni przez rzut poziomy urządzenia liniowego w pasie drogowym, co stwarza możliwość przyjęcia różnych opłat dla tożsamyh stanów faktycznych. Taki sposób stanowienia prawa nie jest dopuszczalny w demokratycznym państwie prawa (art. 2 Konstytucji RP), gdyż uniemożliwia jednoznaczne określenie istnienia obowiązku uiszczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego, podstawy jej wymierzenia oraz stawki. Należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. W związku z tym konieczne jest, by zawarte w nim regulacje spełniały warunek określoności prawa, co „oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej [...] [oraz] nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. [...] zrozumiałego dla jednostki” (T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 184-185). Dodatkowo, przyjęta w uchwale regulacja narusza również zasady wskazane w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanego dalej: „ZTP”. Stosownie do § 6 w związku z § 143 ZTP, przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepisy prawa miejscowego muszą być zatem sformułowane w sposób precyzyjny, czytelny i wyczerpujący.

W celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem za uzasadnione i wystarczające organ nadzoru uznał stwierdzenie nieważności przepisu § 3 pkt 2 uchwały we fragmencie „w pasie drogowym lub”. Jak bowiem wyjaśniła Przewodnicząca Rady Miasta w odpowiedzi na wezwanie organu nadzoru, § 3 pkt 2 uchwały zawiera błąd. Jego prawidłowa treść powinna brzmieć: „2) zajętego przez rzut poziomy liniowego urządzenia na drogowym obiekcie inżynierskim - 200,00 zł.”. Wyeliminowanie z obrotu prawnego jednego z dwóch sprzecznych ze sobą postanowień uchwały pozwoli adresatom normy prawnej na ustalenie intencji lokalnego prawodawcy oraz umożliwi im zachowanie zgodne z jej treścią.

Kolejno należy zauważyć, że porównanie zapisów przedmiotowej uchwały i uchwały poprzednio obowiązującej (uchwała nr 60/2024 Rada Miasta Zgorzelec z dnia 26 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, Dz. Urz. Woj. Doln. z 2024 r. poz. 6115), prowadzi do wniosku, że wysokość większości stawek wzrosła. Bez zmian pozostały jedynie stawki za zajęcie pasa drogowego przez rzut poziomy liniowego urządzenia na drogowym obiekcie inżynierskim oraz za umieszczenie w pasie drogowym obiektów i urządzeń infrastruktury, o których mowa ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 311) (§ 3 pkt 2 i 3 uchwały). Z kolei zgodnie z § 8 uchwały nr 173/2025: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.”.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ich opublikowania we właściwym promulgatorze (wojewódzkim dzienniku urzędowym), chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Przepis ten ma charakter powszechnie obowiązujący. Mająca charakter *lex generalis* zasada 14-dniowego *vacatio legis*, doznaje wyjątków tylko w sytuacjach wyraźnie przewidzianych przez ustawodawcę. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Jednocześnie art. 5 ww. ustawy przewiduje, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W przypadku uchwały nr 173/2025 Rada Miasta Zgorzelec zdecydowała, że akt ten wejdzie w życie z pominięciem, wskazanego w art. 4 ust. 1 omawianej ustawy, okresu *vacatio legis*. Dla jego zachowania uchwała powinna zostać opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego najpóźniej w dniu 17 grudnia 2025 r., tak aby mogła obowiązywać od dnia 1 stycznia 2026 r., zgodnie z postanowieniami uchwały. Przedmiotowa uchwała została tymczasem podjęta w dniu 19 grudnia 2025 r., a opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 22 grudnia 2025 r. (poz. 5549). Zatem od dnia jej publikacji do dnia wejścia w życie upłynęło 9 dni. Tym samym w uchwale określono krótszy niż 14 dni okres *vacatio legis*.

Skrócenie *vacatio legis* w przypadku badanej uchwały narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów (podwyższających) stawki opłat za zajęcie pasa drogowego powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Badana uchwała rodzić będzie

dla nich bezpośrednie konsekwencje finansowe. Należy wykluczyć możliwość skracania *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień czy ograniczających te uprawnienia.

Dokonywanie zmian w prawie nie może zaskakiwać adresatów norm prawnych. W przypadku badanej uchwały nie zostały spełnione warunki dla skrócenia 14-dniowego *vacatio legis* z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Zwiększenie obowiązków mieszkańców gminy przepisami prawa miejscowego, które wchodzi w życie w terminie krótszym niż 14 dni, godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).

W związku ze stwierdzeniem nieważności § 8 uchwały we fragmencie „z dniem 1 stycznia 2026 r.”, należy uznać, że akt ten wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska