



WA 4120-3/2024-w

Łódź 15 lutego 2024 r.

Prezydent Miasta Sieradza

Urząd Miasta Sieradza  
pl. Wojewódzki 1  
98-200 Sieradz

W odpowiedzi na pismo z dnia 16 stycznia 2024 r. zawierające prośbę o wyjaśnienie:

1. czy Gmina Miasto Sieradz, w przypadku dróg gminnych, powinna sama sobie wydawać decyzje administracyjne zezwalające na zajęcie pasa swojej drogi gminnej oraz naliczać i uiszczać sobie samej opłaty za umieszczenie w pasie drogowym drogi gminnej urządzenia infrastruktury technicznej nie związanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz
2. czy Gmina Miasto Sieradz, w przypadku dróg wewnętrznych, powinna zawierać sama ze sobą w celu naliczenia i uiszczania opłat z tytułu dzierżawy za umieszczenie w pasie drogowym drogi wewnętrznej urządzenia infrastruktury technicznej nie związanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego -

uprzejmie informuję:

ze skierowanego do RIO w Łodzi pisma wynika, że uwzględniając okoliczność, iż właścicielem dróg gminnych i dróg wewnętrznych jest Miasto Gmina Sieradz Wnioskodawca stoi na stanowisku, iż Miasto nie ma obowiązku wydawać dla siebie decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego drogi gminnej jak również nie ma obowiązku zawierania z sobą umów na dzierżawę dróg wewnętrznych. Konsekwencją powyższego byłoby zaniechanie planowania w budżecie Miasta określonych kwot dochodów i wydatków związanych z zajęciem pasa drogowego w podanych wyżej okolicznościach.

Odnosząc się do kwestii budzących wątpliwości Wnioskodawcy sformułowanych w pkt 1 i pkt 2 pisma oraz prezentowanego przez Wnioskodawcę stanowiska w sprawie – Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi zauważa, co następuje:

**Ad. 1.**

Zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2023r., poz. 645 z póź.zm.) zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej - zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c. Zgodnie z ust. 3 tegoż artykułu za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę. Wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego ustala w drodze uchwały organ stanowiący tej jednostki (ust.8). Opłatę za zajęcie pasa drogowego ustala w drodze decyzji administracyjnej właściwy zarządca drogi przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie

pasa drogowego (ust.11). Zarządca drogi wydając decyzję obowiązany jest uwzględniać i stosować rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz.U. z 2016r. poz. 1264), a samo zajęcie musi gwarantować bezpieczne warunki ruchu i przywrócenie pasa do poprzedniego stanu użyteczności w określonym terminie – także wynikającym z decyzji (ust.15).

Z przywołanych przepisów jednoznacznie wynika, iż zajęcie pasa drogowego (poza wyłączeniem zawartym w ust. 1 art. 40 ustawy) bezwzględnie wymaga zezwolenia zarządcy drogi. Zarządcą dróg gminnych stosownie do treści art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zarządca drogi jest organem administracji publicznej, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Obowiązki te są obowiązkami o charakterze publicznoprawnym. Nie ulega wątpliwości, że zarządca drogi nie ma podmiotowości w sferze prawa cywilnego (por. szerzej: wyrok SN z dnia 10 stycznia 2020r. syg. akt I CSK 563/18).

Dalej należy podnieść, że ustawa o drogach publicznych nie przewiduje żadnych wyłączeń odnośnie do konieczności posiadania przez jst w sytuacji zajęcia pasa drogowego na cele inwestycji niedrogowych zezwolenia zarządcy drogi, a co się z tym wiąże również naliczenia opłaty za to zajęcie.

Nie zachodzi w tej materii tożsamość podmiotów (o czym Wnioskodawca w swoim stanowisku) albowiem wójt jest w tym postępowaniu zarządcą drogi realizującym określone ustawowo obowiązki publicznoprawne, a stroną postępowania jest Miasto Gmina Sieradz.

Oceny powyższej nie zmienia okoliczność, że w istocie odnośnie do opłaty to w praktyce wystąpią jedynie odpowiednie operacje księgowe. Jednakże należy pamiętać, że wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego jest obowiązkiem organu, a z wydaniem zezwolenia łączy się obowiązek naliczenia obligatoryjnej opłaty za zajęcie pasa.

Na potwierdzenie słuszności zajętego stanowiska można chociażby przytoczyć Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 10 lipca 2023 r. Nr NK-II.4131.145.2023.DM, w którym Wojewoda stwierdził nieważność postanowień uchwały Rady Gminy Brańsk o treści: „ odstępuje się od pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w par. 1 pkt 1 w związku z realizacją zadań, których inwestorem jest Gmina Brańsk” oraz postanowienia o treści: „odstępuje się od pobierania opłat za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń, o których mowa w par. 1 pkt 2 i 3 będących własnością gminy Brańsk”. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Wojewoda stwierdza m.in., cyt. Z przepisu art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych nie wynika bowiem dla rady gminy kompetencja do wprowadzenia tego typu zwolnień, zarówno ze względu na podmiot, jak i przedmiot, którego dotyczą. Również przepis art. 40 ust.3 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę, nie przewiduje dla rady gminy możliwości odstąpienia od pobierania takich opłat.

Podobne stanowisko zajął Wojewoda Podlaski w rozstrzygnięciu z dnia 18 grudnia 2009 r. Nr NK.II.ZCH.0911-176/09 stwierdzając nieważność postanowienia uchwały Rady Gminy Szudziałowo o treści: „ zwalnia się z opłat za zajęcie pasa drogowego osoby fizyczne zamieszkałe na terenie gminy Szudziałowo oraz gminne jednostki organizacyjne”, W uzasadnieniu w/w rozstrzygnięcia Wojewoda stwierdza, iż w zakresie udzielonego upoważnienia nie mieści się wprowadzenie zwolnienia od opłaty, skoro jak wynika z art. 40 ust. 3 jej pobieranie jest obligatoryjne. Tak więc unormowanie przyjęte przez Radę stanowi zniesienie obowiązku nałożonego przez ustawę.

Wojewoda Małopolski w Rozstrzygnięciu Nadzorczym z dnia 11 sierpnia 2011 r. WN.II.4131-1-58-11 zajął następujące stanowisko, cyt. „ Za dopuszczalne należałoby uznać rozwiązanie skutkujące stawką 0,00 za zajęcie pasa drogowego przez urząd miasta w celach finansowych

przez gminę miejską. Opłata za zajęcie pasa drogowego stanowi dochód danej jednostki samorządu terytorialnego. Nałożenie takiej opłaty na urząd miasta ograniczyłoby się do operacji księgowych, w ramach jednego budżetu, bez wpływu jakichkolwiek środków do budżetu gminy.

W ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ocena prawna zawarta w przywołanym wyżej rozstrzygnięciu nie zasługuje na aprobatę. Takiej interpretacji sprzeciwia się art. 40 ust. 9 ustawy wskazujący na kryteria, jakimi powinny się kierować organy stanowiące jst., różnicując wysokość stawek za zajęcie pasa drogowego. Wśród tych, wymienionych w ust. 9 art. 40 trudno szukać kryteriów podmiotowych chociażby były one jak najbardziej słuszne ze względów praktycznych.

Reasumując, w ocenie RIO w Łodzi, nawet przy przyjęciu jako prawidłowej wykładni dokonanej w ostatnim przywołanym Rozstrzygnięciu Nadzorczym należy przyjąć, iż istnieje prawny obowiązek wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego także dla jst, która jest właścicielem danej drogi gminnej. Konsekwencją powyższego jest obowiązek naliczania opłaty zgodnie z właściwym aktem prawnym danej jst, wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych. Ocena legalności przyjętych rozwiązań w tym zakresie pozostaje jednak poza kompetencją kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej.

#### **Ad. 2.**

Odpowiadając na pytanie 2 – RIO w Łodzi stoi na stanowisku, iż w przypadku zajęcia pasa drogowego drogi wewnętrznej, której właścicielem pozostaje Miasto Gmina Sieradz, brak jest podstaw do przyjęcia, iż z ustawy o drogach publicznych wynika obowiązek zawierania umów/porozumień Gminy z samą sobą.

Należy podnieść, iż do dróg wewnętrznych nie stosuje się, co do zasady, przepisów ustawy o drogach publicznych, chyba że przepis wyraźnie stanowi. Drogi wewnętrzne nie posiadają zarządców dróg. Obowiązki i uprawnienia wynikają z prawa własności, z których nie da się wywieść, że w sytuacji zajęcia pasa drogowego przez samą Gminę istnieje obowiązek zawarcia umowy użyczenia, dzierżawy czy najmu z Gminą, jak stanowi przepis art. 22 ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

Jednocześnie Izba zwraca uwagę, że stanowisko zawarte w niniejszym piśmie udzielone zostało w ramach prowadzonej przez Izbę działalności informacyjnej i nie ma mocy wiążącej.

Z poważaniem

Prezes  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Łodzi

/-/

Ryszard Paweł Krawczyk  
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/