



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DDP-1.0530.1.2023

Warszawa, 31 sierpnia 2023

ZAWIADOMIENIE O SPOSOBIE ZAŁATWIENIA PETYCJI

Minister Infrastruktury działając na podstawie art. 13 *ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach* (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) zawiadamia, że petycja z dnia 31 maja 2023 r. znak: GE.050.1.2023.PK przekazana przez Biuro Prezesa Rady Ministrów pismem znak: BPRM.5070.6.27.2023 z dnia 9 czerwca 2023 r. w sprawie postulatu nowelizacji przepisów regulujących kwestię zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w przypadku zmiany kategorii drogi - w zakresie właściwości Ministra Infrastruktury, została rozpatrzona negatywnie.

UZASADNIENIE

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* (Dz. U. z 2023 r. poz. 645, 760, 1193 i 1688) zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej i uiszczenia stosownej opłaty za to zajęcie. Tym samym, co do zasady, do decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego stosujemy ogólne reguły dotyczące postępowania administracyjnego wynikające z *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 i 803), zwanej dalej *k.p.a.* Wśród szeregu zasad ogólnych *k.p.a.* stanowiących uporządkowany normatywny katalog wytycznych dla organów administracji publicznej, w tym dla zarządców dróg publicznych wydających decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego, jest zasada trwałości decyzji ostatecznych, która służy realizacji podstawowych dla porządku prawnego zasad prawa, a mianowicie bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa, zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz ochrony praw nabytych, co motywowane jest potrzebą zapewnienia stabilności i pewności stosunków administracyjnoprawnych w przestrzeni czasu. Jednocześnie należy pamiętać, że trwałość decyzji nie jest równoznaczna z ich niezmiennością, lecz polega na ograniczeniu możliwości ich wzruszenia tylko do przypadków określonych przez przepisy ogólnego postępowania administracyjnego. Z całą pewnością przepisem takim jest art. 155 *k.p.a.*, który dotyczy instytucji odwoływalności decyzji ostatecznej, tj. wzruszenia decyzji ze skutkiem *ex nunc* z powodów niezwiązanych z ochroną legalności, lecz z powodów natury celowościowej motywowanych interesem społecznym lub słusznym interesem strony. Tym samym, nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że istnieje „luka prawna” w zakresie braku przepisów regulujących kwestię bytu prawnego wydanych przez dotychczasowego zarządcę zezwoleń na zajęcie pasa drogowego po zmianie kategorii drogi. Zastosowanie znajdują bowiem obowiązujące przepisy *k.p.a.* W myśl art. 16 § 2 *k.p.a.* uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w *k.p.a.* lub ustawach

szczególnych. Decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach.

Mając powyższe przepisy na uwadze, zmiana kategorii drogi publicznej i w konsekwencji zmiana zarządcy drogi publicznej, w opinii resortu infrastruktury, nie ma wpływu na ważność ostatecznych decyzji administracyjnych w sprawie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, które jednocześnie ustalają stosowną opłatę za to zajęcie. Nie ma przy tym znaczenia fakt czy zmiana kategorii drogi nastąpiła w wyniku przekazania drogi pomiędzy zarządcami dróg czy też na podstawie tzw. kaskadowego przekazywania dróg (art. 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych). Zmiana kategorii drogi nie wpływa bowiem w żadnym istotnym stopniu na tożsamość stosunku prawnego ukształtowanego ww. decyzją ostateczną. Przedmiotowo istotne elementy tego stosunku prawnego, pozostają bez istotnych zmian. W dalszym ciągu bowiem zachowany jest szczególny status publicznoprawny pasa drogowego oraz jego funkcje jako obiektu, w relacji do podlegającej prawnej reglamentacji możliwości jego zajęcia, co powoduje, że zachowuje również swoją aktualność zasada, że zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia tzw. urządzenia obcego wymaga zgody zarządcy drogi udzielanej w drodze decyzji opartej na konstrukcji uznania, jak również, że za zajęcie pasa drogowego pobierana jest opłata – a więc ekwiwalent za zajęcie pasa drogowego – ustalana przez zarządcę drogi. W dalszym ciągu również, wymienione rozstrzygnięcie ma charakter uprawniająco-zobowiązujący, albowiem z uprawnieniem do zajęcia pasa drogowego jest skorelowany obowiązek ponoszenia opłaty za jego zajęcie. Oznacza to, że opłata pozostaje aktualna taka jaka była ustalona w decyzji, jedynie uiszczana jest ona nowemu (aktualnemu) zarządcy drogi. Jednocześnie należy wskazać, że ewentualna zmiana obowiązującej decyzji zezwalającej na zajęcia pasa drogowego (za wyjątkiem decyzji dotyczącej obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej – art. 40 ust. 6d ustawy o drogach publicznych) jest możliwa na podstawie art. 155 k.p.a. Orzecznictwo sądów administracyjnych zdecydowanie potwierdza ww. stanowisko resortu infrastruktury. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 17 czerwca 2014 r. (sygn. akt II GW 12/14) wskazał, iż *„Następująca z mocy prawa w związku ze zmianą kategorii drogi, zmiana organu właściwego w sprawach o zajęcie pasa drogowego (art. 10 ust. 5 w związku z art. 19 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 40 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy o drogach publicznych), tj. innymi słowy, wstąpienie w miejsce organu dotychczas właściwego w tych sprawach, z momentem zaistnienia zdarzenia określonego ustawą, innego organu administracji publicznej powołanego z mocy prawa do załatwiania spraw tego rodzaju, pozostaje bez wpływu na byt prawny decyzji wydanych w tychże sprawach, przez organ dotychczas właściwy do ich załatwienia. W przedstawionych powyżej niespornych okolicznościach rozpatrywanej sprawy, Burmistrz O. wstąpił, z mocy prawa, w miejsce dotychczas właściwego w sprawach o zajęcie pasa drogowego organu, a mianowicie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z wszystkimi konsekwencjami tego stanu rzeczy, lecz jednak – wbrew obawom i twierdzeniom wnioskodawcy - bez jakichkolwiek konsekwencji dla bytu prawnego decyzji wydanych przez organ dotychczas właściwy w tych sprawach. Uwzględniając konsekwencje wyływające z zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, nie ma więc żadnych usprawiedliwionych podstaw, aby formułować jakiegokolwiek obawy o byt prawny dotychczas wydanych decyzji ostatecznych w związku ze zmianą właściwości organu uprawnionego do ich wydawania, tj. w związku z wstąpieniem, z mocy prawa, w miejsce dotychczas właściwego organu, innego organu administracji publicznej wskazanego przez ustawodawcę, jako organ właściwy do ich załatwienia. Decyzje*

te, bowiem nadal funkcjonują w obrocie prawnym, z wszystkimi konsekwencjami tego stanu rzeczy, kształtując na zasadach w nich określonych prawa i obowiązki ich adresata.

Tym samym za nieuzasadnione uznać należy oczekiwanie wnioskodawcy, odnośnie do potrzeby, jak to ujął, "wygaszenia względnie zmiany" dotychczas wydanych decyzji przez organ dotychczas właściwy w sprawach o zajęcie pasa drogowego. Oczekiwanie podjęcia tego rodzaju działań uznać należy wręcz za nieporozumienie. Nie dość bowiem, że zmiana właściwości organu nie rodzi potrzeby, ani też obowiązku ponownego kształtowania, czy też zmiany treści stosunku administracyjnoprawnego, który już ukształtowany został ostateczną decyzją administracyjną, co koresponduje jednocześnie z zasadą bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego i gwarantuje realizację zasady trwałości ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych, to ponadto, w świetle powyżej przedstawionych argumentów, tego rodzaju działaniom, które miałyby być podjęte, jak oczekuje tego wnioskodawca, przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, sprzeciwia się również treść przepisu art. 19 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 40 ust. 1 i 2 pkt 2 w związku z art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych. Z momentem oddania do użytkowania omawianego odcinka drogi i zmiany kategorii drogi na drogę gminną, organem właściwym w sprawach o zajęcie pasa drogowego stał się bowiem Burmistrz O."

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 2022 r. (sygn. akt II GSK 2547/21) czytamy, że „Naczelny Sąd Administracyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela stanowisko wyrażone w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego m. innymi z 9 listopada 2021 r., sygn. akt: II GSK 2094/21, II GSK 2095/21, II GSK 2085/21 oraz z 28 października 2021 r., sygn. akt: II GSK 1588/21, II GSK 1596/21, II GSK 1474/21, II GSK 1472/21, II GSK 1473/21, II GSK 1575/21 i II GSK 1475/21, że **zmiana właściwości organu w sprawie wydanego zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, w sytuacji woli strony dalszego zajmowania pasa drogi, nie rodzi potrzeby ani też obowiązku ponownego ustalenia treści stosunku administracyjnoprawnego ukształtowanego decyzją ostateczną.**

Przypomnieć należy, że w kwestii dopuszczalności zmiany w trybie art. 155 KPA ostatecznej decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego, w części dotyczącej ustalenia opłaty, wypowiedziały się już sądy administracyjne, w tym również Naczelny Sąd Administracyjny. (...) pomimo zmiany kategorii drogi, a przez to organu nią zarządzającego oraz wysokości stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego - decyzja nadal kształtuje treść praw i obowiązków jej adresata związanych z pozostawianiem urządzeń w pasie drogowym."

Reasumując, resort infrastruktury informuje, że nie w chwili obecnej prowadzone są w resorcie prace przewidujące wprowadzanie w ustawie o drogach publicznych dodatkowych przepisów regulujących kwestie bytu prawnego decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w sytuacji zmiany kategorii drogi publicznej. Zastosowanie znajdują ogólne zasady wynikające z przepisów k.p.a., które służą realizacji podstawowych dla porządku prawnego zasad prawa, a mianowicie bezpieczeństwa prawnego, pewność prawa, zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz ochrony praw nabytych. W przypadku zmiany kategorii drogi, zajmujący pas drogowy nadal obowiązany jest uiszczać opłaty za zajęcie pasa drogowego w wysokości ustalonej w ostatecznej decyzji administracyjnej. Przy czym w opinii resortu infrastruktury o zmianie zarządcy drogi, nowy zarządca drogi powinien poinformować zajmującego pas drogowy, podając jednocześnie informację o zmianie numeru konta bankowego, na jakie powinien uiszczać opłatę. Należy bowiem pamiętać, że w związku ze zmianą kategorii drogi, następuje zmiana zarządcy drogi, a zatem też organu właściwego w sprawach o zajęcie pasa drogowego. Tym samym w momencie zaliczenia drogi do danej nowej kategorii dróg

publicznych (zmiana kategorii) nowy zarządca drogi zaczyna pełnić obowiązki zarządcy drogi na nowo zaliczonej drodze, w tym władny jest do dochodzenia nieuiszczonych opłat za to zajęcie. W ocenie resortu infrastruktury na gruncie obowiązujących przepisów należy zgodzić się z praktyką zgodnie, z którą rozliczanie opłat z poprzednim zarządcą drogi następuje w wysokości odpowiadającej proporcjonalnemu okresowi sprawowania zarządu drogą. Zaś ewentualna zmiana obowiązującej decyzji w sprawie zajęcia pasa drogowego jest możliwa na podstawie ww. art. 155 *k.p.a.* Tym samym, w opinii resortu infrastruktury, nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że obecnie istnieje tzw. „luka w prawie”. Przyjęto nadrzędność zasady trwałości decyzji ostatecznych, która służy realizacji podstawowych dla porządku prawnego zasad prawa, a mianowicie bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa, zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz ochrony praw nabytych. Należy także zauważyć, że przepisy *ustawy o drogach publicznych* regulujące kwestie zmiany kategorii dróg publicznych obowiązują od bardzo wielu lat i nie były dotąd zgłaszane, jako wymagające zmiany przepisów prawnych, problemy wynikające z istniejących w obrocie prawnym ostatecznych decyzji administracyjnych zezwalających na zajęcie pas drogowego. Zaś wskazany w treści petycji art. 40f *ustawy o drogach publicznych* nie jest najlepszym przykładem dobrego rozwiązania prawnego, gdyż obowiązywał on jedynie około 3 lat i został uchylony właśnie z uwagi na zidentyfikowane wątpliwości interpretacyjne oraz rozbieżności w jego stosowaniu m.in. w przypadkach zmiany kategorii drogi.

Biorąc powyższe pod uwagę, resort infrastruktury informuje, że nie prowadzi aktualnie prac w zakresie wprowadzenia zmian obowiązujących przepisów *ustawy o drogach publicznych* w zakresie regulacji dotyczących decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w kontekście zmiany kategorii drogi.

POUCZENIE

Zgodnie z art. 13 ust. 2 *ustawy o petycjach* sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z poważaniem

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Z upoważnienia

MINISTRA INFRASTRUKTURY

Agnieszka Krupa

Zastępca Dyrektora

Departamentu Dróg Publicznych