



DDP.1. 053.1.2018.BJ.1

NK: 102388/17

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 2 lipca 2018 r. w sprawie zmiany przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 poz. 2222 z późn. zm.) została rozpatrzona negatywnie.

UZASADNIENIE

Na wstępie należy wyjaśnić, że w przepisie art. 1 ustawy o drogach publicznych została podana ustawowa definicja drogi publicznej, zgodnie z którą drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie ustawy o drogach publicznych do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Podstawowym elementem ww. definicji jest "droga", która zgodnie z art. 4 pkt 2 tej ustawy jest budowlą wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego i zlokalizowaną w pasie drogowym. W myśl art. 4 pkt 1 ww. ustawy, pas drogowy to wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą.

Zatem biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy należy zauważyć, że droga publiczna służy do prowadzenia ruchu drogowego i to jest jej ustawowo określone przeznaczenie. Przy czym zlokalizowane w drodze publicznej mogą być urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach jest możliwa lokalizacja w pasie drogowym drogi publicznej obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, gdyż generalnie jest ustawowy zakaz lokalizacji urządzeń i obiektów tzw. Obcych w pasie drogowym (art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych).

Zajęcie pasa drogowego w rozumieniu ustawy o drogach publicznych nie jest ograniczone do enumeratywnie wymienionych w niej sytuacji. Przepis art. 40 ust. 2 ustawy o drogach publicznych zawiera jedynie rozróżnienie różnych rodzajów zajęcia pasa drogowego w celu ustalenia odpowiednich stawek opłat, tj. zajęcia pasa drogowego w celu:

- 1) prowadzenia robót w pasie drogowym;
- 2) umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami

wiepodlega

POLSKA
STULBIS ODRYWKANIE
WIEPODLEGA

zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego;

3) umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam;

4) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.

Przepisy ustawy o drogach publicznych nie zawężają pojęcia „zajęcie pasa drogowego”. Z treści przepisów rozdziału 4 ustawy wynika, że zajęcie to ma bardzo szeroki zakres i w zasadzie obejmuje wszelkie formy korzystania z pasa drogowego w sposób inny niż prowadzenie ruchu drogowego przez użytkowników drogi i zarządzanie drogą przez zarządcę. W szczególności wynika to z brzmienia art. 40 ust. 1 tej ustawy, który stanowi, że zajęcie pasa drogi na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy. Niniejszy przepis wskazuje w sposób jednoznaczny, że zajęcie pasa drogowego na cele inne niż związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi wydanego w drodze decyzji administracyjnej.

Należy pamiętać, iż intencją przepisów o zajęciu pasa drogowego i opłatach z tego tytułu, jak też przepisów zabraniających lokalizacji obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, było zapewnienie bezpieczeństwa i płynności ruchu drogowego zarówno pojazdów, jak i pieszych. Każde bowiem zajęcie pasa drogowego, niezwiązane z potrzebami ruchu drogowego czy zarządzania drogami utrudnia prowadzenie tego ruchu i stanowi zagrożenie dla jego bezpieczeństwa. Dlatego też opłaty za zajęcie pasa drogowego stanowią motywację do maksymalnego skrócenia okresu utrudnień w ruchu drogowym. Droga publiczna nie służy do zachęcania inwestorów do realizowania w niej coraz większej ilości inwestycji, które nie są związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu drogowego, a tym samym są inwestycjami niedrogowymi.

Należy podkreślić, iż wszelkie sprawy związane z działaniami podejmowanymi w pasie drogowym bądź w jego bliskiej odległości dotyczą kwestii bezpieczeństwa ruchu, za który odpowiedzialny jest zarządca drogi. Jest on również odpowiedzialny za utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą.

Natomiast w kwestii zastąpienia zezwolenia zajęcia pasa drogowego w postaci decyzji administracyjnej umową cywilnoprawną na zajęcie pasa drogowego zawieraną między zarządcą drogi publicznej a zainteresowanym podmiotem należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 2a ustawy o drogach publicznych drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, natomiast drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Zatem drogi publiczne są wyłączone z obrotu cywilnoprawnego.

Jednocześnie zgoda w postaci decyzji administracyjnej daje prawo podmiotowi ubiegającemu się o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego dochodzenia swoich spraw w trybie administracyjnym. Strona niezadowolona z decyzji administracyjnej wydanej przez zarządcę drogi publicznej ma do dyspozycji środki odwoławcze przewidziane w postępowaniu administracyjnym.

Natomiast w przypadku zawierania umowy cywilnoprawnej wyrażenie zgody na zajęcie pasa drogowego zależne byłoby jedynie od dobrej woli organu zarządcy drogi co uniemożliwiłoby zastosowanie jakiegokolwiek procedury odwoławczej oraz powiększało margines uznaniowości przy podejmowaniu decyzji przez organ administracji publicznej. Należy bowiem pamiętać że zgodnie z orzecznictwem – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 31 grudnia 2012 r. znak: III SA/Lu 721/12 – cyt. „Decyzja administracyjna wydawana w trybie art. 40 ust. 1 w zw. z art. 39 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.) ma charakter uznaniowy. Wyraźnie należy jednak podkreślić, iż nie oznacza to, że decyzja taka może być dowolna. Sąd kontrolując decyzje uznaniowe bada przede wszystkim czy organ swoje rozstrzygnięcie oparł na zindywidualizowanych przesłankach wynikających z przepisów prawa materialnego. ... W sytuacji gdy na drogach stan faktyczny uległ zmianie organ ma prawo dostosowywać swoje działania do aktualnie zastanego stanu. Strona wnioskująca musi mieć świadomość braku roszczenia o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na kolejny okres. Zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu

drogowego w związku z lokalizacją danego obiektu musi być jednak realne, a nie być wynikiem subiektywnego przekonania organu o takim zagrożeniu."

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż ze strony zarządców dróg nie wpływały wcześniej wystąpienia świadczące o kłopotach w wydawaniu pozwoleń na zajęcie pasa drogowego dla dróg zarządzanych przez organy samorządu terytorialnego.

Jednocześnie odnośnie kwestii wprowadzenia zmian w przepisach ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (DZ. U. z 2018 r. poz. 618) w zakresie umożliwienia nakładania grzywien przez straż gminną m. in. za nieuprawnione zajęcie pasa drogowego należy wyjaśnić, iż nie każda gmina posiada jednostkę organizacyjną w postaci straży gminnej natomiast zaproponowana konstrukcja przepisu w takim brzmieniu powodowałaby, iż w celu prawidłowego wykonywania swoich obowiązków przez zarządcę drogi samorządy zmuszone byłyby do powoływania tego typu jednostek co generowałoby dodatkowe koszty. Zarządcy dróg nie posiadają bowiem uprawnień do nakładania grzywien co wiązałoby się z koniecznością przerzucenia obowiązków na Policję.

Zgodnie z art. 39 ust. 7 ustawy o drogach publicznych zarządca drogi udostępnia kanał technologiczny na pisemny wniosek podmiotu, który zgłosił zainteresowanie jego udostępnieniem, w drodze decyzji, w której określa warunki udostępnienia tego kanału. W niniejszym przypadku zrezygnowano z udostępniania kanałów technologicznych w drodze umowy dzierżawy lub najmu (Sposób udostępniania kanałów technologicznych w drodze umowy dzierżawy lub najmu został utrzymany w stosunku do spółki, o której mowa w art. 19 ust. 3, która pełni funkcję zarządcy autostrady płatnej, oraz drogowej spółki specjalnego przeznaczenia, która pełni funkcję zarządcy drogi, gdyż organy te nie są organami administracji publicznej). Niniejszy przepis został zmieniony w 2016 r. na wniosek Ministerstwa Cyfryzacji i zarządców dróg różnych kategorii jako lepszy.

Odnośnie propozycji usunięcia z ustawy o drogach publicznych art. 29a mówiącego że za wybudowanie lub przebudowę zjazdu bez zezwolenia lub o parametrach innych niż określone w zezwoleniu, zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną należy wyjaśnić, iż w myśl art. 29 ustawy o drogach publicznych budowa albo przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległej do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu. Zasada ta nie dotyczy budowy lub przebudowy zjazdów związanej z budową lub przebudową drogi – w takiej sytuacji obowiązek ten ciąży na zarządcy drogi. Zezwolenie to musi mieć formę decyzji administracyjnej. W zezwoleniu na lokalizację zjazdu określa się miejsce lokalizacji zjazdu i jego parametry techniczne, a w zezwoleniu na przebudowę zjazdu - jego parametry techniczne, a także zamieszcza się, w przypadku obu zezwoleń, pouczenie o obowiązku: przed rozpoczęciem robót budowlanych dokonania czynności wymaganych przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane a także uzyskania zezwolenia zarządcy drogi na prowadzenie robót w pasie drogowym, uzgodnienia z zarządcą drogi projektu budowlanego zjazdu - o ile projekt budowlany jest wymagany. Ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne, zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę albo wydać zezwolenie na lokalizację zjazdu na czas określony.

Zatem zasadnym jest aby zarządca drogi publicznej dysponował instrumentem pozwalającym na kontrolę powstających zjazdów z dróg publicznych mając na uwadze przede wszystkim względy bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Reasumując kwestie dotyczące wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w trybie postępowania administracyjnego nie były zgłaszane przez jednostki samorządu terytorialnego jak i innych zarządców dróg jako kwestie problemowe a zastosowane w niniejszym zakresie rozwiązania prawne są w opinii Ministerstwa Infrastruktury wystarczające.

Z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Jarosław Paszkiewicz
Dyrektor
Departament Dróg Publicznych

POUCZENIE

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870), sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.