



Znak sprawy: DDP-1.0530.2.2022

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 wniesiona za pomocą środków komunikacji elektronicznej tzn. e-mailem dnia 19 października 2022 r. dotycząca zmiany obowiązujących przepisów *ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, 1768, 1783 i 2185) w kontekście administracyjnych kar pieniężnych nakładanych za:

- wybudowanie lub przebudowę zjazdu z drogi publicznej bez zezwolenia zarządcy drogi lub o parametrach innych niż określone w zezwoleniu zarządcy drogi,
- zajęcie pasa drogowego m.in. bez zezwolenia zarządcy drogi, z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu lub o powierzchni większej niż określona w zezwoleniu zarządcy drogi,

- w zakresie właściwości Ministra Infrastruktury, została rozpatrzona negatywnie.

UZASADNIENIE

Na wstępie, należy podkreślić, że drogi publiczne pełnią kluczową rolę w przemieszczaniu się uczestników ruchu drogowego. Głównym zadaniem pasa drogowego jest zatem przenoszenie ruchu, tj. umożliwienie sprawnego poruszania się wszystkich uczestników ruchu. Zaś bez sprawnego poruszania się nie ma możliwości bezpiecznego, szybkiego i komfortowego dostępu do domów i firm, dowiezienia towarów, dotarcia do pracy, szkoły czy sklepu. Dlatego istotne jest odpowiednie utrzymanie dróg, które stanowi jeden z podstawowych obowiązków zarządcy drogi jako organu administracji, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Zarządcy dróg są zobowiązani m.in. do utrzymania nawierzchni dróg i chodników, koordynacji robót w pasie drogowym, wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobierania opłat i kar pieniężnych, przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg oraz przeciwdziałania niszczeniu dróg przez ich użytkowników. Zarządca drogi odpowiada zatem za bezpieczeństwo wszystkich uczestników ruchu drogowego. Zaś urządzenia bądź też obiekty budowlane np. zjazdy lokalizowane w pasie drogowym bez zgody zarządcy drogi powodują zakłócenia w ruchu, które mają swoje przełożenie na płynność ruchu, prędkość przemieszczania się i bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego, w tym pieszych i osób niepełnosprawnych. Oczywiście pas drogowy jest wykorzystywany nie tylko przez uczestników ruchu drogowego, ale także przez inne podmioty, w tym m.in. gestorów miejskich sieci przesyłowych, czy też przedsiębiorców wykorzystujących go do prowadzenia lub rozszerzenia swojej działalności gospodarczej. Jednak wówczas na takie wykorzystanie pasa drogowego zgodę musi wyrazić zarządca drogi. Pamiętać bowiem należy, że pas drogowy posiada skończoną powierzchnię, której wielkość może być dodatkowo ograniczona, m.in. poprzez uwarunkowania techniczne związane z funkcjami drogi oraz sposobami jego zagospodarowania.

Zatem z wykorzystaniem pasa drogowego w innych celach niż zarządzanie drogami i zarządzanie ruchem drogowym, związana jest konieczność i obowiązek uzyskania zgody zarządcy drogi np. na lokalizację i budowę zjazdu z drogi, jak również zgody na zajęcie pasa drogowego i wniesienia stosownej opłaty.

Kluczowym obszarem działań zarządców dróg jest bowiem utrzymanie drogi i pasa drogowego we właściwym stanie technicznym i zapewnienie bezpiecznego użytkowania dróg. W celu utrzymania właściwej jakości dróg powinni oni prowadzić ciągle ich monitoring i odpowiednio reagować po stwierdzeniu nieprawidłowego stanu drogi, a także, gdy w pasie drogowym zostaną umieszczone urządzenia lub obiekt bez ich wiedzy. Nierzetelny monitoring dróg i niewykrywanie samowolnych zajęć pasa drogowego, a także brak reakcji zarządcy po wykryciu samowolnego zajęcia drogi, w skrajnych przypadkach, może prowadzić do lawinowego wzrostu liczby obiektów umieszczanych w tym pasie, na co zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli w Informacji o wynikach kontroli P/21/031 „Zarządzanie pasem drogowym w miastach”. Rzetelne realizowanie obowiązków zarządcy drogi odbywa się m.in. poprzez prowadzenie efektywnego stałego nadzoru nad pasem drogowym w celu wykrycia każdorazowego zajęcia tego pasa bez zgody i wiedzy zarządcy drogi i nakładanie kar w każdym przypadku jego zajęcia bez zezwolenia.

Zgodnie z obowiązującym art. 29a *ustawy o drogach publicznych*, za wybudowanie lub przebudowę zjazdu bez zezwolenia zarządcy drogi lub o parametrach innych niż określone w zezwoleniu – zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty ustalonej zgodnie z art. 40 ust. 4 tej ustawy. Tym samym karę pieniężną ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego i liczby dni zajmowania pasa drogowego, przy czym zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień. W myśl zaś art. 40 ust. 12 *ustawy o drogach publicznych* za zajęcie pasa drogowego m.in. bez zezwolenia zarządcy drogi, z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu, o powierzchni większej niż określona w zezwoleniu – zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty ustalonej zgodnie z ust. 4-6 (tzn. w zależności od celu zajęcia pasa drogowego).

Mając na uwadze ww. administracyjne kary pieniężne należy podkreślić, że wszelkie sprawy związane z działaniami podejmowanymi w pasie drogowym bądź w jego bliskiej odległości dotyczą kwestii bezpieczeństwa ruchu, za który odpowiedzialny jest zarządca drogi publicznej. Zarządca drogi musi mieć zatem wpływ na działania podejmowane na zarządzanym przez niego terenie i odpowiednie środki, aby przeciwdziałać nielegalnemu zajmowaniu pasa drogowego. Zaś każda ingerencja w pas drogowy powodować może pogorszenie konstrukcji jezdni bądź też innych części drogi takich jak droga dla pieszych, droga dla rowerów, co w następstwie może powodować zagrożenie w ruchu drogowym. Administracyjne kary pieniężne wynikające z ww. art. 29a i art. 40 ust. 12 *ustawy o drogach publicznych* mają zatem charakter środka przymusu służącego prewencji, zniechęcając do naruszenia obowiązków oraz skłaniając ukaranego do zapobieżenia powtórnemu naruszeniu obowiązków w przyszłości. Warto także podkreślić, że sankcje administracyjne w postaci kar wynikających z *ustawy o drogach publicznych* mają przede wszystkim chronić interes ogółu społeczeństwa, zapewniając jednocześnie możliwości realizacji zadań zarządcy drogi, który odpowiada za bezpieczeństwo wszystkich uczestników ruchu drogowego.

Jednocześnie należy zauważyć, że administracyjne kary pieniężnej jako sankcje o charakterze pieniężnym nakładane są przez organ administracji publicznej (w omawianym przypadku przez zarządcę drogi), w drodze decyzji administracyjnej, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu ustawowego obowiązku albo niepowstrzymaniu się od zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce nieposiadającej osobowości prawnej (art. 189b KPA.). Administracyjną karę pieniężną należy zatem rozumieć jako określone w ustawie ujemne skutki prawne, które następują, gdy adresat normy prawnej nie zastosuje się do ustanowionego nakazu albo zakazu. W obowiązującym stanie prawnym istnieje szereg administracyjnych kar pieniężnych, które służą zachowaniu ładu i bezpieczeństwa w państwie, stanowiąc jednocześnie skuteczną reakcję na naruszenie określonych zasad wynikających z ustaw.

Odnosząc się do zarzutu „niekonstytucyjności” administracyjnych kar pieniężnych wynikających z ww. art. 29a i art. 40 ust. 12 *ustawy o drogach publicznych* należy zauważyć, że zarówno forma administracyjna tych kar jak i regulacje określające ich wysokość obowiązują od lat i nie zostały nigdy

zaskarżone jakoby były niezgodne z Konstytucyjną RP. A tylko Trybunał Konstytucyjny ma kompetencje do uznania przepisów ustawy za niezgodne z Konstytucją RP.

Resort infrastruktury zdecydowanie nie może zgodzić się także z Pana stwierdzeniem że „*Szczególnie niesprawiedliwe wydają się kary za nielegalne wybudowanie zjazdu - są to czyny jednorazowe a kara jest liczona za każdy dzień ich użytkowania po zbudowaniu*”. Należy podkreślić, że każdy zjazd generujący z założenia większy ruch, stanowi potencjalnie punkt kolizyjny, a tym samym źródło zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego i ograniczenia jego płynności i to w stopniu tym większym, im wyższe jest natężenie ruchu i im częstsze jest występowanie zjazdów. Zatem w ocenie Ministerstwa Infrastruktury nielegalne wybudowanie zjazdu i pozostawianie takiego stanu rzeczy przez dłuższy okres bez wiedzy i zgody zarządcy drogi powinno podlegać karze administracyjnej w wysokości uzależnionej m. in. od długości czasu nielegalnego pozostawiania obiektu w pasie drogowym. Uzależnienie wysokości kary pieniężnej od długości okresu zajmowania pasa drogowego ma bowiem na celu m. in. spowodowanie jak najszybszego przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego. Resumując, w opinii resortu infrastruktury ze względu na przedmiot i specyfikę ww. przepisów *ustawy o drogach publicznych* oraz negatywny wpływ zlokalizowanych w pasie drogowym nielegalnych urządzeń obcych i obiektów budowlanych na bezpieczeństwo ruchu drogowego zasadne jest pozostawienie administracyjnego trybu karania.

Jednocześnie należy zauważyć, że *ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2017 r. poz. 935) wprowadzono w *Kodeksie Postępowania Administracyjnego*, zwanym dalej „KPA” nowy dział IVa „Administracyjne kary pieniężne”, który wprowadza szereg przepisów zapewniających adekwatność administracyjnych kar pieniężnych do zaistniałych przypadków naruszenia prawa. Jego celem jest uregulowanie ogólnych dyrektyw wymiaru kar, przesłanek odstąpienia od nałożenia kary, terminów przedawnienia nałożenia i egzekucji kary oraz warunków udzielania ulg w zapłacie kar pieniężnych. Przy czym w odniesieniu do kar pieniężnych wynikających z art. 29a i art. 40 ust. 12 *ustawy o drogach publicznych* zastosowanie znajduje art. 189f KPA który tworzy katalog przesłanek uzasadniających odstąpienie od nałożenia kary i przestanie na pouczeniu. W art. 189f KPA przewidziano następujące przypadki warunkujące odstąpienie od nałożenia kary:

- 1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszeń prawa, lub
- 2) na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna za to samo naruszenie prawa przez inny uprawniony organ administracji publicznej albo strona została prawomocnie ukarana za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

W przypadkach innych niż wymienione powyżej organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin na przedstawienie dowodów potwierdzających – o ile pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby zostać nałożona administracyjna kara pieniężna (cel kary wynikał zaś będzie z treści, charakteru, umiejscowienia itp. przepisów stanowiących podstawę do wymiaru kary):

- 1) usunięcie naruszenia prawa lub
- 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonych naruszeniach prawa, określając termin i sposób powiadomienia.

Przedstawienie przez stronę dowodów, potwierdzających wykonanie postanowienia wydanego przez organ, będzie warunkowało odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

Podsumowując należy wskazać, że dzięki ww. regulacjom, organ, w omawianym przypadku zarządca drogi publicznej, ma możliwość odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

Odnosząc się zaś do kwestii zmiany trybu nakładania sankcji z tytułu nielegalnego wybudowania zjazdu z drogi publicznej i nielegalnego zajęcia pasa drogowego z administracyjnego na tryb karny, należy mieć na uwadze fakt, że kary wynikające z *ustawy o drogach publicznych* nakłada zarządca danej drogi publicznej, zaś grzywny nakładane są przez odpowiednie służby państwowe tj. Policję, straż gminną. Tym samym wprowadzenie postulowanych zmian ustawowych wiązałoby się z nałożeniem na Policję i straż gminną dodatkowych zadań polegających na kontroli stanu dróg i monitorowaniu pasa drogowego celem wykrycia samowolnego zajęcia tego pasa drogowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, resort infrastruktury informuje, że nie przewiduje działań legislacyjnych zmierzających do zmiany regulacji prawnych *ustawy o drogach publicznych* dotyczących trybu nakładania kar pieniężnych z tytułu nielegalnego zajęcia pasa drogowego i nielegalnego wybudowania zjazdu z drogi publicznej.

POUCZENIE

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

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Z upoważnienia

MINISTRA INFRASTRUKTURY

Agnieszka Krupa

Zastępca Dyrektora

Departamentu Dróg Publicznych

Informacja na temat przetwarzania danych osobowych

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1), informuję, że:

- 1) administratorem Pani/Pana danych osobowych jest minister właściwy do spraw transportu z siedzibą w Warszawie, przy ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa, zwany dalej „Administratorem danych”;
- 2) Pani/Pana dane osobowe przetwarzane będą w celu rozpatrzenia petycji na podstawie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 i 2185);
- 3) podstawą przetwarzania Pani/Pana danych osobowych jest konieczność wypełnienia obowiązków prawnych ciążących na Administratorze danych wynikających z ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. W przypadku wyrażenia przez Panią/Pana zgody na udostępnienie imienia i nazwiska na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego, podstawą prawną przetwarzania jest udzielona zgoda;
- 4) Administrator danych przewiduje możliwość powierzenia przetwarzania danych innym podmiotom świadczącym na rzecz Administratora danych usługi z zakresu IT;
- 5) podanie danych osobowych jest dobrowolne, ale konsekwencją niepodania danych będzie pozostawienie petycji bez rozpoznania zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach;
- 6) posiada Pani/Pan prawo do:
 - żądania dostępu do treści swoich danych osobowych, ich sprostowania lub ograniczenia przetwarzania,
 - wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania danych osobowych w zakresie w jakim przetwarzanie nie wynika z obowiązku prawnego ciążącego na Administratorze danych,
 - cofnięcia zgody i usunięcia danych w zakresie udostępnienia imienia i nazwiska na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego, co jednak nie będzie miało wpływu na zgodność z prawem przetwarzania, którego dokonano na podstawie zgody przed jej wycofaniem,
 - wniesienia skargi do organu nadzorczego - Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych;
- 7) Pani/Pana dane osobowe nie podlegają zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji, w tym profilowaniu;
- 8) Pani/Pana dane osobowe w zakresie rozpatrywania petycji będą przechowywane przez Administratora danych przez okres niezbędny do załatwienia sprawy, a następnie przez okres 25 lat, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164), po tym czasie wraz z dokumentacją zostaną przekazane do właściwego archiwum państwowego jako materiał archiwalny;
- 9) dane kontaktowe do Inspektora ochrony danych w Ministerstwie Infrastruktury: Inspektor ochrony danych, Ministerstwo Infrastruktury, ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa, adres e-mail: inspektor.RODO@mi.gov.pl. Z Inspektorem ochrony danych można się kontaktować we wszystkich sprawach dotyczących przetwarzania przez Administratora danych Pani/Pana danych osobowych oraz korzystania z praw związanych z tym przetwarzaniem danych.

Potwierdzam zgodność kopii z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	925148.4577027.3390322
Nazwa dokumentu	odp. PETYCJA - kary pieniężne za ZAJ PAS i ZJAZD bez zezwolenia.pdf
Tytuł dokumentu	odp. PETYCJA - kary pieniężne za ZAJ PAS i ZJAZD bez zezwolenia
Sygnatura dokumentu	DDP-1.0530.2.2022
Data dokumentu	2022-12-28 23:27:06
Skrót dokumentu	5AD96FF3C3D8FD339EB8FFBAA83945B178 B953EE
Wersja dokumentu	1.14
Data podpisu	2022-12-28
Podpisane przez	Agnieszka Ewa Krupa Zastępca Dyrektora
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego
	EZD 3.110.1.1.
Data wydruku:	2022-12-29 14:31:11
Autor wydruku:	Wirant Iwona