

Wrocław, dn. 31 maja 2023 roku

Sz. P.

Mateusz Morawiecki

Prezes Rady Ministrów

Al. Ujazdowskie 1/3

00-583 Warszawa

Przedmiot petycji: podjęcie przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023r., poz. 645), zw. dalej „u.d.p.”, w zw. z luką prawną w odniesieniu do regulacji art. 10 w zw. z art. 40 u.d.p., tj. braku przepisów regulujących kwestię bytu prawnego wydanych na okres wieloletni lub na czas nieokreślony przez dotychczasowego zarządcę zezwoleń na zajęcie pasa drogowego po zmianie kategorii drogi i braku regulacji normujących postępowanie zarządców dróg (zarządcy sprzed zmiany i po zmianie kategorii dróg) w stosunku do opłat za zajęcie pasa drogowego po zmianie kategorii drogi z uwzględnieniem sytuacji, w której zmiana taka nastąpiła nie tylko od daty 1-wszego stycznia danego roku ale także sytuacji, w której zmiana nastąpiła w trakcie roku.

P E T Y C J A

Działając w imieniu Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei we Wrocławiu, stanowiącej na podstawie art. 21 ust. 1 u.d.p. jednostkę organizacyjną będącą zarządem dróg wojewódzkich Województwa Dolnośląskiego, wykonywującą obowiązki zarządcy drogi, niniejszym na podstawie art. 2 ust. 1 ust. 2 pkt 1 i 2 i ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018r. poz. 870) oraz art. 118 ust. 1 Konstytucji RP, składam petycję w przedmiocie podjęcia inicjatywy ustawodawczej, celem której stanowić będzie usunięcie luki prawnej, przejawiającej się:

1. brakiem regulacji przesądzających o bycie prawnym decyzji administracyjnych wydanych na okres wieloletni lub na czas nieokreślony na podstawie art. 40 ust. 1 u.d.p. przez zarządcę drogi poprzedniej kategorii, w sytuacji gdy następnie, czyli po uzyskaniu przez taką decyzję administracyjną przymiotu ostateczności i prawomocności, dokonało się skutecznie pod względem formalno- prawnym zdarzenie uregulowane w art. 10 tejże ustawy tj. nastąpiła zmiana kategorii drogi publicznej, przez co zmienił się zarządca drogi, a przez to także regulacje będące podstawą do ustalenia wymiaru opłat za zajęcie pasa drogowego (art. 40 ust. 7 i ust. 8 u.d.p.),

oraz w zależności od ukształtowania przyszłego uregulowania, co do bytu prawnego decyzji administracyjnych, o których mowa w pkt. 1 tj. przyjęcia regulacji o zachowaniu bytu prawnego decyzji wydanych przez zarządcę dotychczasowego, podjęcie przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany prawa w zw. z luką prawną przejawiającą się:

2. brakiem regulacji normujących postępowanie zarządców dróg (zarządcy sprzed zmiany i po zmianie kategorii dróg) w stosunku do opłat za zajęcie pasa drogowego w przypadku dokonania skutecznego pod względem formalno- prawnym zdarzenia uregulowanego

w art. 10 tejże ustawy tj. zmiany kategorii drogi publicznej, z uwzględnieniem sytuacji, w której zmiana taka nastąpiła nie tylko od daty 1-wszego stycznia danego roku ale także sytuacji, w której zmiana nastąpiła w ciągu roku, z uwagi na co kwestia opłat odnosi się do opłat za niepełny rok, o którym mowa w art. 40 ust. 13a u.d.p. *de facto*, powodując że nie sposób jest wywieść w jaki sposób należy rozstrzygnąć o części opłat za okres, w którym droga należała do dotychczasowego zarządcy drogi, oraz o części opłat za okres, w którym droga należy do zarządcy właściwego po zmianie kategorii drogi.

Zarządcy dróg publicznych, których katalog enumeratywny wymienia przepis art. 19 ust. 2 pkt 1- 4 u.d.p., posiadają legitymację prawną do reglamentowania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego drogi publicznej odpowiedniej kategorii (krajowej, wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej), wydawanych w formie decyzji administracyjnych. Podnoszona reglamentacja oraz forma jej dokonywania przez zarządców dróg wynika bezpośrednio z art. 40 ust. 1 u.d.p.

Ograniczenie ingerowania w pas drogowy na cele nie drogowe, podyktowane zostało realizacją ustawowego celu podstawowego i zasadniczego, jaki stanowić ma zapewnienie bezpieczeństwa użytkowania i ochronę dróg publicznych danej kategorii, który wyraża m.in. ustawowy zapis zawarty w delegacji kompetencyjnej, o której mowa w art. 40 ust. 16 u.d.p.

Zgodnie z art. 20 pkt 8 u.d.p. do zarządcy drogi należy w szczególności wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych.

Kompetencja wydawania przez właściwy organ administracji drogowej zezwoleń na zajęcie pasa drogowego danej kategorii drogi oraz ustalania z tego tytułu opłat, wynika literalnie z zapisów art. 40 ust. 11 u.d.p., w świetle którego ustalenie w drodze decyzji administracyjnej opłaty za zajęcie pasa drogowego, następuje przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego.

Ustalanie opłat za zajęcie pasa drogowego, dokonywane w trybie określonym akapitem

poprzedzającym, nieodzownie związane zostało z funkcjonującą delegacją kompetencyjną służącą, co do zasady, odpowiedniemu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, który w drodze uchwały, ustala dla dróg, których zarządcą jest organ wykonawczy tej jednostki, wysokość stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego (art. 40 ust. 8 u.d.p.). Wysokość stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego na drogach krajowych, tj. dla dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad związane zostało natomiast z funkcjonującą delegacją kompetencyjną służącą Ministrowi właściwemu do spraw transportu (art. 40 ust. 7 u.d.p.).

Dowód: 1. Uchwała nr XV/383/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dn. 16 stycznia 2020r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg wojewódzkich (Dz. Urz. Woj. Doln. z 20 stycznia 2020r. poz. 727).

2. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2011 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (Dz. U. z 2014r. poz. 1608).

Powyższe powoduje, że na drogach różnych kategorii, co do zasady obowiązują różne stawki opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego, co determinowane jest obowiązkiem różnicowania stawek, wynikającym z regulacji art. 40 ust. 9 pkt 1 u.d.p. Zgodnie z powołanym przepisem, przy ustalaniu stawek za zajęcie pasa drogowego, uwzględnia się kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty.

Powołane wyżej przepisy, pozwalają zatem na konstatację, że zarządca danej kategorii drogi podejmuje rozstrzygnięcia władcze w stosunku spraw z zakresu dróg publicznych, które pozostają w jego zarządzie.

Praktyka administrowania drogami publicznymi pokazuje, że decyzje administracyjne stanowiące zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, zgodnie z wnioskami stron postępowania

administracyjnego, wydawane są często na okres wieloletni lub wręcz na czas nieokreślony.

Dowód: 1. Decyzja administracyjna z dnia 29 września 2019 r. o numerze 53/2019/02 zezwalająca na umieszczenie w pasie drogowym urządzenia infrastruktury technicznej w okresie od dnia 01 stycznia 2020r. do dnia 31 grudnia 2043r.

2. Decyzja administracyjna z dnia 15 maja 2012r. o numerze MID.713059.2012 zezwalająca na umieszczenie w pasie drogowym urządzenia infrastruktury technicznej na czas nieokreślony.
3. Decyzja administracyjna z dnia 25 czerwca 2015r. o numerze RI.6852.1.232.2015.PD.3 zezwalająca na umieszczenie w pasie drogowym urządzenia infrastruktury technicznej na czas nieokreślony.

Przejawem tego rodzaju prawidłowości jest coroczne funkcjonowanie podstawy do pobierania przez zarządcę (zarząd) drogi opłat za zajęcie pasa drogowego danej kategorii drogi w oparciu o jednorazowy akt władczy wydany na okres wielu lat lub na czas nieokreślony.

Akt ten w zw. z prawem do zajmowania na jego podstawie pasa drogowego drogi publicznej danej kategorii aktualizuje każdorazowo do dnia 15-ego dnia stycznia każdego roku opłatę roczną za zajęcie pasa drogowego, funkcjonującą do czasu jego uchylenia, zmiany lub wzruszenia w innym trybie nadzwyczajnym (art. 40 ust. 3 i ust. 13a u.d.p. w zw. z art. 145 oraz art. 155 i dalszymi k.p.a.).

Sytuacja prawna komplikuje się jednak zarówno dla zarządców dróg danej kategorii, jak i dla stron wydanych przez dotychczasowego zarządcę drogi decyzji administracyjnych, w przypadku gdy w trybie art. 10 u.d.p., następuje zmiana kategorii drogi publicznej, a przez to zmiana organu sprawującego zarząd nad drogą publiczną.

Skutkiem podnoszonej akapitem poprzedzającym okoliczności jest sytuacja, w której

ze względu na funkcjonującą w przepisach materialnych lukę prawną nie sposób jest wywieść, czy wydana przez poprzednio zarządzającego drogą publiczną zarządcę decyzja administracyjna zezwalająca na zajęcie pasa drogowego, pozostaje w obrocie prawnym i niejako „przechodzi” bez ingerencji w nią na „nowego” zarządcę administrującego drogą z zachowaniem przez stronę prawa do dalszego zajmowania pasa drogowego na drodze nowej kategorii (w ramach zasady ochrony praw nabytych strony), czy też wygasa ona na skutek jej bezprzedmiotowości (w ramach zasady ochrony i bezpieczeństwa dróg, wymagającego ustalenia na nowo warunków zajęcia pasa drogowego na drodze innej kategorii, na której obowiązują odmienne warunki zajęcia pasa), czy też w inny sposób (nieznany ustawodawstwu, doktrynie prawa i judykaturze) kształtuje się stosunek administracyjnoprawny strony postępowania administracyjnego z dotychczasowego zezwolenia z zarządcą drogi nowej kategorii.

Dodatkowo zmiana kategorii drogi wywołuje szereg wątpliwości w odniesieniu do opłat za zajęcie pasa drogowego pod zarządem nowego zarządcy drogi w sytuacji, w której opłaty ustalone zostały przez zarządcę dotychczasowego na podstawie stawek opłat ustalonych przez Ministra właściwego ds. transportu lub przez organ stanowiący i kontrolny jednostki samorządu terytorialnego odpowiadający dotychczasowemu zarządcy drogi a następne droga znalazła się pod zarządem zarządcy nowego, na którym przecież zgodnie z art. 40 ust. 8 u.d.p., co do zasady obowiązują inne stawki za zajęcie 1 m² pasa drogowego.

Nie wiadomo bowiem, czy (ewentualnie w jaki sposób) opłaty winny zostać rozliczone bez „angażowania” strony, wyłącznie pomiędzy zarządcami proporcjonalnie do okresu sprawowania zarządu przez poszczególnego zarządcę drogi (w szczególności, gdy zmiana kategorii drogi następuje w ciągu roku¹), czy też nowy zarządca drogi władny jest do dochodzenia (ewentualnie przy przyjęciu

¹ Przykład: uchwała nr XXVIII/619/21 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie pozbawienia drogi wojewódzkiej bez numeru (dawna droga wojewódzka nr 363) w granicach powiatu jaworskiego i powiatu średzkiego kategorii dróg wojewódzkich (Dz. Urz. Woj. Doln. z 5 marca 2021r. poz. 1115).

jakiego terminu zapłaty) opłat bezpośrednio od strony w oderwaniu od kwestii związanych z regulowaniem przez stronę należności z tyt. opłat za zajęcie pasa drogowego do zarządcy drogi dotychczas sprawującego zarząd (kwestia należności uregulowanych przez stronę na rzecz dotychczas sprawującego zarząd winna zostawać każdorazowo rozliczona w ramach instytucji nadpłaty i jej zwrotu), czy też w inny sposób uregulować należy kwestię pobierania tego rodzaju należności pieniężnych przez zarządcę właściwego po zmianie kategorii drogi i rozliczania tego rodzaju należności przez zarządcę właściwego sprzed zmiany kategorii drogi.

Przy założeniu, że decyzja administracyjna w sprawie wydanego przez dotychczasowego zarządcę drogi zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, niejako miała by „przechodzić” na zarządcę sprawującego zarząd drogą po zmianie kategorii drogi, sytuację problematyczną potęguje dodatkowo fakt, że w takim przypadku na nowego zarządcę drogi bezwarunkowo spadają wszelkie konsekwencje hipotetycznego niedochodzenia przez dotychczasowego zarządcę należnych opłat i kar pieniężnych, w tym zarzuty, co do przedawnienia należności i ich niewłaściwego dochodzenia.

Przepisy prawa w żaden sposób nie regulują sposobu postępowania z należnościami hipotetycznie „odziedziczonymi” po poprzednim zarządcy, jak również nie przewidują terminów przerywających bieg przedawnienia, uzależnionych chociażby od zaistnienia zdarzenia, o którym mowa w art. 10 u.p.e.a., narażając tym samym zarządcę uzyskującego prawo zarządu na konsekwencje negatywne, uregulowane przepisami o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Warto zaznaczyć przy tym, że proces zmiany kategorii drogi publicznej przy ich kaskadowym przekazywaniu, nie kończy się odpowiednio z datą wejścia w życie przepisów aktów prawa miejscowego w sprawie pozbawienia i zaliczenia drogi do danej kategorii.

Nadmieniony proces wymaga szeregu czynności natury prawnej, technicznej, organizacyjnej i fizycznej, których podejmowanie w zestawieniu z wieloletnim hipotetycznym, aczkolwiek realnym niedochodzeniem przez poprzedniego zarządcę drogi należności z tyt. opłat i kar (okoliczność poparta

doświadczeniem praktycznym), skutkuje upływem znacznego czasu, często zakrawającego blisko o termin przedawnienia, uniemożliwiając zarządcy obejmującemu zarząd nad drogą podjęcie działań w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego w sposób skuteczny i odpowiedni pod kątem terminu.

Funkcjonowanie podnoszonego tutaj stanu rzeczy, może przykładowo nastąpić chociażby na skutek wykorzystania przez wierzyciela (zarządcę sprzed zmiany kategorii drogi) regulacji art. 6 §1 u.p.e.a. (zdanie drugie), uprawniającej go do nie podejmowania czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wobec należności, której łączna wysokość z odsetkami z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztami upomnienia, nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia. Sześciomiesięczny termin uprzedzający termin przedawnienia należności, który wyłącza zastosowanie 6 §1 u.p.e.a. (zdanie drugie) w zestawieniu z czasem służącym czynnościom natury prawnej, technicznej, organizacyjnej i fizycznej, jako niezbędnymi do „praktycznego” objęcia zarządu drogi po zmianie kategorii drogi, w sposób prosty pokazuje bezpośrednie konsekwencje dla zarządcy obejmującego zarząd drogą po zmianie jej kategorii.

Sytuację opisaną w zakresie opłat, przy założeniu ich „przechodniości” na nowego zarządcę, potwierdza zaobserwowana w toku działalności praktyka zarządców dróg, z których jedne przyjmują zasadność rozliczania opłat z poprzednimi zarządcami w wysokości odpowiadającej proporcjonalnemu okresowi sprawowania zarządu drogą, inne zaś upatrują zasadności pobierania opłat wyłącznie za pełne okresy roczne, następujące dopiero od nowego roku następującego po roku, w którym nastąpiła zmiana kategorii drogi lub jeszcze inne wprowadzają do obrotu prawnego decyzje zmieniające decyzje za zajęcie pasa drogowego, modyfikując jedynie postanowienia odnoszące się do stawek odpowiadających stawkom ustalonym na podstawie aktów organów jednostek stanowiących samorządu terytorialnego im właściwym lub na podstawie rozporządzenia Ministra właściwego ds. transportu.

Zadaniem tut. zarządu, nie do zaakceptowania zdają się być co najmniej dwa nadmienione powyższej rozwiązania tj. to spośród wymienionych, w ramach którego pobór opłat za zajęcie pasa drogowego następował by wyłącznie za pełne okresy roczne, następujące dopiero od nowego roku następującego po roku, w którym nastąpiła zmiana kategorii drogi oraz to, w ramach którego dopuszczalna stanowiła by zmiana decyzji administracyjnej w trybie art. 155 k.p.a. w przypadku, gdy dla strony stawki opłat były by stawkami korzystniejszymi finansowo w stosunku do tych obowiązujących do czasu sprzed zmiany kategorii drogi.

Ostatnie z rozwiązań, przyjmujące za zasadność dokonywania zmian wyłącznie w zakresie dostosowania stawek opłat poprzednio zarządzającego pasem drogowym z zarządzającym po dokonaniu zmiany kategorii drogi, wydaje się zostawać zaczerpnięte wyłącznie na podstawie treści funkcjonującej odpowiedzi na interpelację o numerze 24171 z dnia 20 września 2011r. w sprawie interpretacji przepisów ustawy o drogach publicznych w zakresie zmian opłat za zajęcie pasa drogowego, której zasadność stosowania uregulowania, mającego źródło w art. 155 k.p.a., uzależnia *de facto* przede wszystkim od zgody strony, nie mogącej mieć charakteru dorozumianego ani domniemanego.

Dowód: 1. Decyzja administracyjna z dnia 17 stycznia 2023r.
o numerze ZK/5548/173/2023);

2. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury na interpelację nr 24171;

Tego rodzaju podejście, nie godzi się zdaniem składającego niniejszą petycję z faktem, że stosowanie do decyzji zezwalających instytucji zmiany popartej zgodą strony, następowało by *de facto* skutecznie wyłącznie w przypadku, gdyby wymiar opłat po zmianie kategorii drogi był by niższy

w stosunku do wymiaru opłat sprzed zmiany kategorii drogi. Oczywistym stanowić bowiem musi przyjęcie, że strona, która po zmianie kategorii drogi, obciążona miała by zostać wyższymi stawkami opłat, na zmianę decyzji w trybie art. 155 k.p.a., nie wyrażała by na żadnym etapie wymaganej zgody.

Powyższe prowadziłoby do swoistej patologii, w której zastosowanie instytucji zmiany decyzji administracyjnej w odniesieniu do zdarzenia, o którym mowa w art. 10 u.d.p., wykorzystywane było by tylko i wyłącznie na potrzeby finansowe korzystniejszego dla strony obniżenia opłat za zajęcie pasa drogowego, podczas gdy cel opłat, jak już podkreślono wcześniej, ukierunkowany został ustawowo wyłącznie na bezpieczeństwo użytkowania i ochronę dróg (art. 40 ust.16 u.d.p.) i to kierując się tymi przesłankami ustawowymi, winno następować uregulowanie rozstrzygające zakreśloną problematykę.

Co prawda judykatura wskazuje, że w sytuacjach dot. zmiany kategorii drogi, uniemożliwienie zastosowania przepisu art. 155 k.p.a. prowadząc do różnicowania wysokości stawek opłat w zależności od tego, pod rządem jakich przepisów dany podmiot otrzymał zezwolenie, było by nie do zaakceptowania z punktu widzenia konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego a także chronionych nimi wartości (wyrok NSA z dnia 22 lutego 2022r., sygn. akt II GSK 2670/21, LEX nr 3325546), to jednak zdaniem tut. zarządu, przejawem dbałości o zachowanie konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego w tym przypadku, winien stanowić wzgląd na źródło powstania obowiązku realizacji opłat i jego charakter a więc związanie opłat ściśle z bezpieczeństwem użytkowania dróg i ich ochroną. Ustanowienie obowiązku realizacji opłat (kar) za zajęcie pasa drogowego, nie stanowi ekwiwalentu za usługi świadczone przez publiczną administrację drogową, a związane zostało z działaniem organów tej administracji w interesie publicznym. Odstąpienie od realizacji ustawowego celu realizowanego regulacjami dotyczącymi opłat za zajęcie pasa drogowego, nastąpić może tylko i wyłącznie w drodze ustawowego odstępstwa od zasady ogólnej, poprzez przesądzenie o bytności lub utracie mocy decyzji poprzedniego zarządcy, a jednocześnie w drugim przypadku tutaj wymienionym, poprzez przesądzenie o właściwych stawkach za zajęcie pasa

drogowego po zmianie kategorii drogi, prowadząc do transparentnego i nie ulegającego wszelakim wątpliwościom rozstrzygnięcia kwestii dot. statusu prawnego, praw i obowiązków strony, służących jej po zmianie kategorii drogi.

Analogicznej akceptacji, nie sposób przypisać drugiej z nadmienianych koncepcji postępowania, a mianowicie pobierania opłat przez zarządcę drogi po zmianie jej kategorii, wyłącznie za pełne okresy roczne, następujące dopiero od nowego roku następującego po roku, w którym nastąpiła zmiana kategorii drogi (w przypadku, gdyby zmiana kategorii drogi nastąpiła w ciągu roku²).

Rozwiązanie tego typu prowadziłoby do niespójności pomiędzy prawem pobierania opłat służącym zarządcy, który nie sprawuje już zarządu nad drogą (pozbawionego danej kategorii drogi) a obowiązkiem ochrony drogi, więc czynienia nakładów na drogę, ciążącego na zarządcy drogi uzyskującego wskutek zmiany kategorii zarząd nad drogą.

Pamiętać bowiem należy, że skoro zgodnie z u.d.p., celem opłat za zajęcie pasa drogowego, stanowiła ochrona dróg a więc m.in. czynienie przez właściwego zarządcę sprawującego zarząd, nakładów na poprawę bezpieczeństwa jej użytkowania, opłaty muszą pozostawać związane ściśle z zarządcą sprawującym zarząd drogą na dany moment, zaś wszelkie ewentualne odstępstwa, winny być przewidziane wprost w ustawie, będąc gruntownie uzasadnionymi już na etapie procesu legislacyjnego.

Uogólniając zatem, regulacja odnosząca się do zmiany kategorii drogi publicznej dokonywana w trybie art. 10 u.d.p., w odniesieniu do zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, nie pozwala na rozstrzygnięcie podstawowej kwestii spornej w zakresie tego, czy ustawodawstwo w takim przypadku nakazuje przyjmować za wartość nadrzędną ochronę praw nabytych pochodzących z decyzji

² Przykład: uchwała nr XXVIII/619/21 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie pozbawienia drogi wojewódzkiej bez numeru (dawna droga wojewódzka nr 363) w granicach powiatu jaworskiego i powiatu średzkiego kategorii dróg wojewódzkich (Dz. Urz. Woj. Doln. z 5 marca 2021r. poz. 1115).

administracyjnej wprowadzonej do obrotu prawnego przez dotychczasowego zarządcę drogi i pozostawiać bez ingerencji w zapisy dotychczasowej decyzji, czy też nadrzędne w tym przypadku stanowić ma jednak bezpieczeństwo i ochrona drogi publicznej nowej kategorii i konieczność dokonania nowych ustaleń w odniesieniu do możliwości (warunków) zajmowania pasa drogowego, w tym także ustalenia nowej opłaty za zajęcie pasa drogowego, według stawek opłat obowiązujących na terenie zarządcy drogi nowej kategorii.

Źródła pomocy w zakresie trybu postępowania w odniesieniu do decyzji administracyjnych w sprawie zezwoleń i opłat za zajęcie pasa drogowego po zmianie kategorii drogi publicznej w trybie art. 10 u.p.e.a., zasadniczo na próżno również poszukiwać na kanwie obecnego dorobku orzecnictwa sądowoadministracyjnego. Przyczyną tego stanu rzeczy, stanowi chociażby fakt, że wszelkie postępowania sądowoadministracyjne inicjowane były dotychczas właściwie wyłącznie na skutek skarg na odmowę zmiany decyzji administracyjnych w sprawie opłat, które inicjowane były przez strony w celu niejako obniżenia zobowiązań z tytułu opłat, w sytuacji, w której akty prawa miejscowego obowiązujące na terenie zarządców właściwych po zmianie kategorii drogi, przewidywały stawki opłat niższe niżli stawki obowiązujące na terenie zarządców właściwych sprzed zmiany kategorii drogi.

Co prawda stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawartym w wyroku z dnia 25 stycznia 2022r. w sprawie o sygn. akt II GSK 2681/21 (LEX nr 3305370), Sąd ten podzielił pogląd, 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, to jednak w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a w efekcie także w uzasadnieniu wyroku Sąd ten nie uwzględnił w ogóle rozważań, co do przyczyn braku zasadności przypisania prymatu ochronie bezpieczeństwa i porządku na drogach (podnoszonego obecnie coraz częściej przez sądy samorządowych kolegiów odwoławczych), a skupił się wyłącznie nad zasadą bezpieczeństwa

i pewności obrotu prawnego (zasadą trwałości ostatecznych rozstrzygnięć), z której wywiódł zasadność wyrokowania w taki a nie inny sposób (podobnie również wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021r., sygn. akt II GSK 2085/21, LEX nr 3263631, wyrok NSA z dnia 22 lutego 2022r., sygn. akt II GSK 2671/21, LEX nr 3338362, wyrok NSA z dnia 28 października 2021r., sygn. akt II GSK 1596/21, LEX nr 3269378, wyrok NSA z dnia 22 lipca 2021r., sygn. akt II GSK 180/21, LEX nr 3205514, wyrok NSA z dnia 22 lutego 2022r., sygn. akt II GSK 2663/21, LEX nr 3325472).

Sądownictwo administracyjne, zasadność i podstawę do stosowania wobec decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego instytucji zmiany decyzji, o której mowa w art. 155 k.p.a., w odniesieniu do zaistnienia zdarzenia zmiany kategorii drogi, upatruje w analizie ograniczonej do aspektu odnoszącego się z jednej strony do charakteru decyzji administracyjnych w sprawie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego (charakter niezwiązany), z drugiej strony natomiast do tożsamości sprawy administracyjnej, czy w końcu do kontekstu systemowego, który tworzony jest przede wszystkim przez zasadę trwałości decyzji ostatecznych.

Na podstawie wniosków odnoszących się do wyżej wymienionych elementów, sądy administracyjne przyjęły, że dopuszczalna prawem stanowi ingerencja w decyzje administracyjne w sprawie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i ustalających opłaty z tego tytułu na zasadach i w trybie określonym w art. 155 k.p.a.

Podzielono przy tym powoływany już tutaj pogląd prawny, że zmiana właściwości organu w sprawie wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, w sytuacji woli strony dalszego zajmowania, nie rodzi potrzeby ani też obowiązku ponownego ustalenia treści ukształtowanego decyzją ostateczną.

Przemawiają za tym według Sądu, wspomniane wcześniej zasady bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego, których zapewnieniu służy trwałość ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych. Konkluzja w tym zakresie sprowadza się zatem do stwierdzenia przez sądy administracyjne możliwości zmiany dotychczasowych decyzji w niezbędnym zakresie (por. postanowienie NSA z dnia 17 czerwca

2014r., sygn. akt II GW 12/14, postanowienie NSA z dnia 23 marca 2018 r., sygn. akt II GW 70/17, II GW 71/17, II GW 72/17, II GW 72/17, II GW 2/18).

Zdaniem tut. zarządu ograniczenie przez sądownictwo rozstrzygania poruszanej w tut. petycji sprawy, wyłącznie o zasadę trwałości decyzji ostatecznych oraz bezpieczeństwo i pewność obrotu prawnego, a także charakter decyzji zezwalających, stanowi zbyt wąskie podejście do podnoszonej problematyki i nie pozwala na przyjęcie, że w przypadku zmiany kategorii drogi, decyzje zarządcy sprzed zmiany kategorii drogi pozostają w obrocie prawnym a zmianie w trybie art. 155 k.p.a. może podlegać ta część rozstrzygnięcia, która odnosi się do ustalenia opłaty z tyt. zajęcia pasa drogowego. Niemożność przyjęcia takiej (prezentowanej przez orzecznictwo sądowoadministracyjne w sprawach indywidualnych skarg) a nie innej retoryki, nie może stanowić także skutecznej, ze względu na fakt iż orzeczenia te nie pozwalają uznać ich, jako posiadających ogólną moc wiążącą.

Podkreślić w tym miejscu wypada, że decydowanie o bytności decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego, winno następować w oparciu o wspomniane już poprzednio rozstrzyganie pomiędzy dwiema naczelnymi i podstawowymi prawidłowościami, z których jedna odnosi się do ochrony bezpieczeństwa i porządku na drogach, druga natomiast do ochrony praw nabytych strony i w efekcie zmierzać do przypisania nadrzędności jednej z tych prawidłowości, skutkując tym samym odpowiednio albo przewidzianą ustawowo koniecznością wydawania przez zarządcę obejmującego zarząd drogą nowej kategorii nowych decyzji administracyjnych w sprawie zezwolenia na zajęcie pasa albo utrzymując bytność decyzji poprzedniego zarządcy drogi, uregulowaniem w sposób jednoznaczny i nie ulegający jakimkolwiek wątpliwościom sposobu postępowania z opłatami (karami), ich dochodzenia, terminu przedawnienia, przerwania jego biegu etc.

Zdaniem tut. zarządcy to właśnie wskazane w akapicie poprzedzającym zasady Państwa prawa (ochrona praw nabytych z jednej strony oraz ochrona bezpieczeństwa i porządku w interesie publicznym z drugiej), winny zostać poddane w procesie legislacyjnym „miarkowaniu” i służyć

rozstrzygnięciu kwestii, której z nich przypisać prymat, ostatecznie przejawiając się w odpowiednich zapisach ustawowych, przesądzających o bytności (lub jego braku) decyzji zezwalających po zmianie kategorii drogi a także przesądzających o postępowaniu zarządców, co do opłat z nich wynikających.

Dotychczasowy dorobek orzecniczy, skupia się wyłącznie na rozstrzygnięciu kwestii możliwości zastosowania instytucji z art. 155 k.p.a. wobec decyzji administracyjnych w sprawie zajęcia pasa drogowego wydawanych przez zarządcę drogi właściwego sprzed zmiany kategorii drogi w trybie art. 10 u.p.e.a., nie zaś nad rozważaniem pod kątem tego, czy prymat w takim przypadku powinna mieć ochrona bezpieczeństwa i porządku na drogach i konieczność wydawania nowych decyzji administracyjnych w sprawie zajęcia pasa drogowego, czy też ochrona praw nabytych wynikająca z wydanych przez dotychczasowego zarządcę decyzji a przez to skutkująca przyjęciem braku podstaw do wydawania decyzji na nowo kształtujących prawo do zajmowania pasa drogowego.

Podkreślić w tym miejscu należy, że za uznaniem rozwiązania, mocą którego zarządca drogi właściwy po zmianie jej kategorii, zobowiązany zostałby do wprowadzania do obrotu prawnego „nowych” decyzji administracyjnych w sprawie zezwolenia na zajęcia pasa drogowego, przemawia okoliczność, że na drogach różnych kategorii, funkcjonują zdecydowanie inne wymagania techniczne i wymagania w przedmiocie bezpieczeństwa ruchu drogowego, a co za tym idzie inne wymagania dotyczące ochrony pasa drogowego, przejawiającego się reglamentacją zajmowania pasa drogowego w celach innych niż drogowe. Przykładowo zarządca drogi krajowej, rozpatrując wniosek o zajęcie pasa drogowego w celach, o których mowa w art. 40 ust. 2 u.d.p., dokonywał będzie oceny zasadności udzielenia zezwolenia i warunków jemu towarzyszących w oparciu o wymogi stawiane drogom krajowym a więc wymogom istotnie odmiennym niżli wymogom stawianym drogom wojewódzkim, powiatowym, czy w końcu gminnym. Tożsama prawidłowość będzie funkcjonowała przy ocenie wymogów z ramienia każdego z pozostałych zarządców, których katalog przewidują przepisy u.d.p. Takie podejście swego czasu prezentował zarządca dróg krajowych w uzasadnieniu decyzji

stwierdzającej wygaśnięcie decyzji po wystąpieniu zdarzenia, o którym mowa w art. 10 u.d.p.

Dowód: Decyzja administracyjna z dnia 21 listopada 2018r. o numerze O.WR.Z-13.436.59-15.2018/2018.ap w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej z dnia 12 września 2018r. o numerze 15/2018/04 (akapit trzeci na stronie drugiej uzasadnienia decyzji).

Zagrożeniem realnym przy przyjęciu opisanego akapitem poprzedzającym rozwiązania, stało by się jednak z pewnością znaczące obciążenie zarządców dróg właściwych po zmianie kategorii drogi sprawami wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, które poprzez zdarzenie, przewidziane regulacją art. 10 u.d.p., zmuszone zostały by do niezwłocznego wprowadzenia do obrotu prawnego decyzji administracyjnych na nowo regulujących wiele stosunków prawnych wcześniej uregulowanych decyzjami administracyjnymi poprzedniego zarządcy drogi. Istotnym przy tym, stanowiła by również konieczność ustawowego uregulowania podstawy do usunięcia z obrotu prawnego decyzji administracyjnej poprzedniego zarządcy drogi, regulującego stosunek prawny, funkcjonujący sprzed zmiany kategorii drogi.

Za uznaniem z kolei rozwiązania, mocą którego zarządca drogi, nie podejmowałby po przejęciu drogi publicznej żadnych nowych rozstrzygnięć w zakresie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego przejmowanej drogi publicznej, uznając obowiązywanie w dalszym ciągu zezwoleń na zajęcie pasa drogowego wydanych przez zarządcę właściwego sprzed zmiany kategorii drogi, przemawia konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych. Strona, która spełniła warunki przewidziane przez ustawodawcę i uzyskała zezwolenie na zajęcie pasa drogowego na cele nie drogowe, nie powinna zostawać pozbawiana prawa zajmowania pasa drogowego tylko z przyczyny wywołanej zmianą kategorii drogi a więc *de facto* zmianą podyktowaną nie spełnianiem definicji danej kategorii drogi

na dany moment (por. wyrok NSA z dnia 16 września 2021r. w sprawie o sygn. akt II GSK 990/21, LEX nr 3258272, Wyrok WSA z dnia 30 marca 2017 r w Łodzi w sprawie o sygn. akt III SA/Łd 1051/16, LEX nr 2269554). Odmienne podejście skutkowałoby *de facto* obciążeniem podmiotu prawa kwestiami formalno- prawnymi, związanymi literalnie ze statusem drogi publicznej w zależności od jej kategorii na dany moment.

Zagrożeniem realnym natomiast w przypadku opisanym akapitem poprzedzającym, stało by się z kolei powstanie daleko idących konsekwencji w odniesieniu do prawidłowości postępowania, co do mających zostawać pobieranych przez zarządcę właściwego po zmianie kategorii drogi opłat rocznych za zajęcie pasa drogowego, wobec którego to zagrożenia w obecnym stanie prawnym nie sposób przeciwdziałać na podstawie obowiązujących regulacji ustawowych. Powyższe wiąże się przecież nie tylko z ewentualnym technicznym przekazaniem należności pomiędzy zarządami dróg (zarządem drogi sprzed i po zmianie jej kategorii), ale i także z kwestią skutków dla nowo zarządzającego drogą niedochodzenia przez zarządcę dotychczasowej kategorii drogi opłat i kar, wpływu tej okoliczności na instytucję przedawnienia etc.

Wydawało by się także, że wykładnia historyczna u.d.p., w pewnym stopniu dowodzi możliwości uregulowania, co do zasady problematyki prawnej w odniesieniu do wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego, w przypadku ich zróżnicowania w danym okresie, ze względu na dane okoliczności.

Warto nadmienić, że za czasów funkcjonowania w u.d.p. przepisu art. 40f³ u.d.p., funkcjonowało rozwiązanie, mocą którego, co prawda w przedmiotowo innym zakresie, aczkolwiek dokonano próby uregulowania zróżnicowania opłat za zajęcie pasa drogowego.

³ Przepis art. 40f stanowił następstwo procedowania projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw, druk 323 z dnia 8 marca 2016r. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=323>, którego obowiązywanie zakończone zostało na skutek projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw, druk 3484 dnia 27 maja 2019r.

Faktem bezspornym jest oczywiście, że powołana regulacja, stanowi aktualnie nieobowiązującą, zaś uchylenie przepisu art. 40f u.d.p., stanowiło co istotne w świetle uzasadnienia do projektu ustawy podnoszone „wątpliwości, czy art. 40f znajdzie również zastosowanie w przypadku zmiany kategorii drogi, czyli zastosowania art. 10 ust. 5- 5f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych”, to jednak upływ niemal czteroletni od uchylenia przepisu art. 40f u.d.p.⁴, nie skłonił prawodawcy do refleksji nad problematyką będącą przedmiotem niniejszej petycji, pozostawiając lukę prawną w odniesieniu do bytu prawnego decyzji administracyjnych po zmianie kategorii drogi a także sposobu procedowania w odniesieniu do opłat za zajęcie pasa drogowego, o których mowa w art. 40 u.d.p.

Ze względu na fakt, że zarówno hipotetyczna zasadność przyjęcia, że ostatecznie się w obrocie prawnym ostatecznej i prawomocnej decyzji administracyjnej w sprawie zajęcia pasa drogowego, lub hipotetyczna zasadność uregulowania na nowo warunków zajęcia pasa drogowego przez nowego zarządcę drogi, w sposób bezpośredni wpływa na ukształtowane aktem administracyjnym prawa i obowiązki podmiotu prawa, uregulowanie przedmiotowych kwestii wymaga ingerencji w dotychczasowe przepisy u.d.p. i podjęcia inicjatywy ustawodawczej podmiotu uprawnionego do realizacji prerogatywy konstytucyjnej, mającej źródło w zapisach art. 118 ust. 1 Konstytucji RP w trybie pilnym.

Konieczność wprowadzenia do u.d.p. opisywanych niniejszą petycją uregulowań, poparta jest także różnorodnością rozwiązań stosowanych odmiennie przez zarządców dróg w skali ogólnopolskiej w zależności od stosowanych przezeń dyrektyw wykładni prawa, odwoływania się do poglądów doktryny i orzecznictwa sądowoadministracyjnego.

Obecnie sytuacja prawna stron- w sposób nieakceptowalny- zróżnicowana jest nie ze względów prawnych a wyłącznie w zależności od tego, na jakim terenie dokonano (lub dokona się) zajęcia pasa

⁴ Art. 40f uchylony został przez art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019r., poz. 1815).

drogowego w celach, o których mowa w art. 40 ust. 2 u.d.p., co w demokratycznym państwie prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, jawi się jako bezwzględnie konieczne do podjęcia inicjatywy ustawodawczej, zapewniającej działanie organów administracji drogowej na podstawie i w granicach prawa powyższe. Nie sposób zaakceptować, że sytuacja prawna podmiotu zajmującego pas drogowy w różnych lokalizacjach (nawet w obrębie właściwości organów na terenie jednego województwa), uzależniona zostanie tylko i wyłącznie od tego, pod właściwością miejscową jakiego zarządcy (zarządu) drogi nastąpi procedowanie spraw będących następstwem zmiany kategorii drogi.

Mając na względzie wszystko powyższe, wnoszę jak we wstępie.

ZAŁĄCZNIKI:

1. Decyzja administracyjna z dnia 21 listopada 2018r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej z dnia 12 września 2018r.- egzemplarz po dokonaniu anonimizacji.
2. Decyzja administracyjna z dnia 17 stycznia 2023r.- egzemplarz po dokonaniu anonimizacji.
3. Decyzja administracyjna z dnia 23 września 2019 r. zezwalająca na umieszczenie w pasie drogowym urządzenia infrastruktury technicznej w okresie od dnia 01 stycznia 2020r. do dnia 31 grudnia 2043r.- egzemplarz po dokonaniu anonimizacji.
4. Decyzja administracyjna z dnia 15 maja 2012r. zezwalająca na umieszczenie w pasie drogowym urządzenia infrastruktury technicznej na czas nieokreślony- egzemplarz po dokonaniu anonimizacji.
5. Decyzja administracyjna z dnia 25 czerwca 2015r. zezwalająca na umieszczenie w pasie drogowym urządzenia infrastruktury technicznej na czas nieokreślony- egzemplarz po dokonaniu anonimizacji.
6. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury na interpelację nr 24171;

7. Uchwała nr XXVIII/619/21 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dn. 25 lutego 2021r. w sprawie pozbawienia drogi wojewódzkiej bez numeru (dawna droga wojewódzka nr 363 w granicach powiatu jaworskiego, powiatu średzkiego kategorii dróg wojewódzkich (Dz. Urz. Woj. Doln. z 5 marca 2021r. poz. 1115).
8. Uchwała nr XV/383/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dn. 16 stycznia 2020r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg wojewódzkich (Dz. Urz. Woj. Doln. z 20 stycznia 2020r. poz. 727).
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2011 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (Dz. U. z 2014r. poz. 1608).
10. Wyciąg z druku nr 323 z dnia 8 marca 2016r., stanowiącego projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw.
11. Wyciąg z druku nr 3484 z dnia 27 maja 2019r., stanowiącego projekt ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw.

Otrzymują:

1. Adresat.
2. GE a/a.