

*Anna Kociotek-Pęksa*

## **O REŻIMIE PRAWNYM ZARZĄDZANIA PASEM DROGOWYM I DROGAMI PUBLICZNYMI – WYBRANE UWAGI**

Problematyka zarządzania drogami publicznymi, aczkolwiek stanowiąca bardzo wąskie, szczególne zagadnienie materii prawa administracyjnego materialnego, a szerzej prawa publicznego, skupia jednocześnie niczym w soczewce kilka kluczowych szerszych problemów. Wśród nich są co najmniej dwa, które zasługują na uwagę także z ogólnej perspektywy prawa publicznego. Pierwszym jest problem styku i rozgraniczenia sfery regulacji pomiędzy „prawem publicznym” a „prawem prywatnym”, drugim zaś problem zarządzania mieniem publicznym.

Oba zagadnienia są oczywiście ze sobą powiązane. W pierwszym przypadku w odniesieniu do przedmiotu regulacji normatywnej, jakim są drogi publiczne, kluczowy problem zawiera się w pytaniach: z jakich instrumentów – uprawnień korzysta podmiot – zarządca drogi oraz jakie idą za tym konsekwencje dla posiadanych przez ten szczegółowego katalogu środków prawnych, roszczeń oraz instrumentów działania? W szczególności jakie przywileje, w związku z tą okolicznością, posiada podmiot publiczny i czy są one zaliczane do uprzywilejowanych form działania administracji, które mogą znajdować się tylko w ręku podmiotu reprezentującego władzę publiczną, ale także jakie na nim ciążyą ograniczenia? A może na uprawnienia podmiotu administrującego drogami należy patrzeć jak na uprawnienia właściciela nieruchomości – podmiotu realizującego uprawnienia wynikające z prawa podmiotowego ze sfery prawa cywilnego/prywatnego. Jego przynależność do sfery podmiotów władzy publicznej ma charakter jedynie organizacyjny, a zarządzanie tak specyficznym przedmiotem, jakim są drogi, wynika jedynie ze sfery przypisanych mu zadań, nie nadaje mu zaś jakiegoś szczególnego statusu, ale także nie będą dotyczyły go ograniczenia związane z zasadą ściśle rozumianego legalizmu przy korzystaniu z tych uprawnień.

O ile z pierwszym problemem wiążą się przede wszystkim kwestie podmiotowe, o tyle drugi dotyczy głównie zagadnienia przedmiotowego: problemu majątku publicznego, jego statusu i zasad zarządzania nim. Niezależnie od tego, jakimi

instrumentami prawnymi posłuży się podmiot zarządzający drogami publicznymi (ani nawet jaka jednostka będzie ten zarząd realizowała: podmiot publiczny czy prywatny), cel i przeznaczenie tego zarządu są jednoznacznie „publiczne” w tym znaczeniu, iż służy on ponadjednostkowym celom użytku publicznego. Warto tutaj oczywiście nadmienić o istnieniu długiej w tradycji nowoczesnego europejskiego systemu prawnego debacie o naturze majątku publicznego, która przeniknęła z francuskiego systemu prawnego do polskiej refleksji nad prawem administracyjnym<sup>1</sup>. Ponieważ prawo administracyjne niejako ze swej natury nie jest i raczej nie będzie poddane generalnej kodyfikacji, trudno oczekiwać jakiegokolwiek normatywnej definicji pojęcia majątku publicznego. Zagadnienie jest przede wszystkim problemem doktrynalnym, który jedynie od czasu do czasu manifestuje swoje istnienie w uzasadnieniach sądowych. Klasyfikacja różnych typów/składników majątku publicznego jest rozmaita. Do najbardziej klasycznego ujęcia należy podział na majątek skarbowo-fiskalny (prawa majątkowe traktowane jednak przede wszystkim jako źródło dochodów Skarbu Państwa lub wartość kapitałowa), majątek tzw. administracyjny będący zespołem/zasobem rzeczy i składników majątkowych przeznaczonych bezpośrednio na urzeczywistnienie zadań władzy publicznej oraz majątek użytku publicznego obejmujący te rzeczy, z których wszyscy mogą korzystać zarówno ze względu na ich cechy, jak i z uwagi na ich przeznaczenie ustawowe. Właścicielem tej ostatniej kategorii majątku publicznego nie muszą być nawet podmioty władzy publicznej, jak państwo czy inne związki publicznoprawne, o jego charakterze decydowałyby bowiem przesłanki czysto przedmiotowe, tj. charakter i przeznaczenie<sup>2</sup>.

Jak na tym tle sytuuje się status dróg publicznych, jest rzeczą dyskusyjną i co najmniej sporną. Klasyczne ujęcie każe widzieć w drogach publicznych przede wszystkim majątek użytku publicznego z uwagi na przeznaczenie i zasadniczo dość swobodny dostęp do nich dla większości korzystających. Jednakże w nowoczesnych warunkach (czego mogło „nie zauważyć” konserwatywne w swoich koncepcjach prawo administracyjne) droga już niezwykle rzadko jest zwykłym, dawnym traktem, po którym poruszają się kupcy i podróżni, a coraz częściej jest skomplikowaną budowlą inżynierską, której konstrukcja stopniem wyrafinowania reprezentuje najnowsze osiągnięcia techniki i w której konsekwencji prawidłowe utrzymanie i funkcjonowanie wymaga rozbudowanego aparatu obsługi<sup>3</sup> oraz pociąga ogromne koszty. Z drugiej strony, z uwagi na ułatwienia w przemieszczaniu się i łatwość dostępu,

<sup>1</sup> Więcej na ten temat: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Warszawa 2001, s. 276 i dalsze, a także S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 160 i dalsze; W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 10 i dalsze.

<sup>2</sup> *Prawo administracyjne...*, op.cit., s. 278.

<sup>3</sup> Na temat innych ważnych aspektów zarządzania drogami np. najnowocześniejszych systemów informatycznych wspomaganie procesów szeroko rozumianego zarządzania drogami zob. A. Żak, J. Gregoro-

stwarza także ogromne możliwości pozyskiwania dodatkowych dochodów. Konfrontując to z klasycznym podziałem majątku publicznego, należy zatem wskazać, że drogi publiczne coraz mniej są majątkiem użytku publicznego, a w coraz większym stopniu stają się majątkiem administracyjnym oraz skarbowo-fiskalnym przynoszącym dochody przekraczające niejednokrotnie koszty utrzymania oraz budowy.

W tym momencie można pokusić się o sformułowanie pierwszej bardzo ogólnej tezy wstępnej rozważań. Nie sposób nie dostrzec, iż prawo administracyjne jest bardzo konserwatywne w swoich konstrukcjach i rozwiązaniach instytucjonalnych. W warunkach polskich ogromna przemiana systemu infrastruktury komunikacyjnej dokonała się na przestrzeni ostatniego stulecia, prawo administracyjne zaś w konstruowaniu aparatu pojęciowego oraz instytucjonalnego służącego normatywnej regulacji systemu zarządzania drogami publicznym jest dość zachowawcze i posługuje się wciąż instrumentami wypracowanymi na przełomie XIX i XX w., co nieco je tylko modyfikując. Poszukując zatem modelowych rozwiązań oraz usiłując rozstrzygnąć problemy związane z prawnym tłem uprawnień zarządcy drogi, należy spoglądać na genezę rozwiązań przyjmowanych w ustawowych konstrukcjach ze szczególnym uwzględnieniem ich bardzo konserwatywnego charakteru. Ustawy bowiem jako akty normatywne i akty redakcyjne są nowe, ale powtarzają od lat te same konstrukcje.

Wypada zatem prześledzić konstrukcję i rozwiązania aktów normatywnych w owym ostatnim okresie, kiedy wypracowywano podstawowe zręby konstruujące system prawnego reżimu zarządzania drogami publicznymi.

Do najważniejszych aktów prawnych, regulujących problematykę wykonywania funkcji zarządców dróg m.in. przez organy samorządu terytorialnego, należy zaliczyć ustawę o drogach publicznych. Stosownie do art. 2 ust. 1 tej ustawy drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na drogi krajowe<sup>4</sup>, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne. Organ jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi (art. 19 ust. 1). Z przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego<sup>5</sup> wynika, że zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz zarządzania nimi finansowane są przez samorząd województwa w odniesieniu do dróg wojewódzkich (art. 3 ust. 1 pkt 2), a samorząd powiatowy – w odniesieniu do dróg powiatowych (art. 3 ust. 1 pkt 3). Zadania w tym

---

wicz, P. Trybuś, *Wykorzystanie systemu GIS w zarządzaniu drogami*, witryna Nawierzchnie Drogowe, <http://www.road.pl/download/GIS-zarzad.pdf> (1.12.2013).

<sup>4</sup> Przepisy art. 17 ust. 1 określają zakres działania ministra właściwego do spraw transportu. Należy do nich m.in. wydawanie przepisów techniczno-budowlanych i eksploatacyjnych dotyczących dróg i drogowych obiektów inżynierskich.

<sup>5</sup> DzU nr 267, poz. 2251 ze zm.

zakresie – w odniesieniu do dróg gminnych – finansowane są z budżetów gmin (art. 3 ust. 2). W granicach miast na prawach powiatu zadania te, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, finansowane są z budżetów tych miast (art. 3 ust. 3). Do innych aktów prawnych o randze ustawowej pozostających w związku z przedmiotem rozważań należy zaliczyć: ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup>, ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>7</sup>, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>8</sup>, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>9</sup>, ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>10</sup>, ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>11</sup>, ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>12</sup> oraz ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>13</sup>.

Obecnie obowiązująca ustawa o drogach publicznych pochodzi z dnia 21 marca 1985<sup>14</sup>. Już sama ta data jest wiele mówiąca. Wprawdzie od daty uchwalenia ustawa podlegała wielokrotnym nowelizacjom, niemniej nowelizacje te nie naruszyły generalnej konstrukcji tego aktu<sup>15</sup>. Najważniejszą natomiast okolicznością jest wskazanie, iż akt ten pochodzi sprzed roku 1989, czyli sprzed generalnej i kluczowej reformy systemu zarządzania państwem i jego systemem społeczno-gospodarczym. Jeżeli chodzi o reżim zarządzania pasem drogowym, kluczową zmianą dla niego było zniesienie zasady jednolitej własności państwowej, która stworzyła po stronie podmiotów występujących jako zarządcy dróg publicznych możliwość posiadania odrębnej (od Skarbu Państwa) osobowości prawnej przy zachowaniu przez nie statusu organów władzy publicznej<sup>16</sup>. To z kolei otworzyło zagadnienie uwłaszczenia oraz

<sup>6</sup> DzU 2010, nr 113, poz. 759 ze zm.

<sup>7</sup> DzU 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.

<sup>8</sup> DzU 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm.

<sup>9</sup> DzU 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm.

<sup>10</sup> DzU 2005, nr 14, poz. 114 ze zm.

<sup>11</sup> DzU nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>12</sup> DzU 2010, nr 80, poz. 526 ze zm.

<sup>13</sup> DzU 2008, nr 193, poz. 1194 ze zm.

<sup>14</sup> Pierwotny tekst opublikowano w DzU 1985, nr 14, poz. 60.

<sup>15</sup> Ustawa od chwili uchwalenia miała około 70 większych i mniejszych nowelizacji tekstu zasadniczego (nie licząc zmian i poprawek aktów wykonawczych oraz uchwalania ustaw „towarzyszących”). Charakter i zakres zmian był rozmaity. Niektóre zmiany były tak znaczne, że w stosunku do obowiązującej ustawy aż czterokrotnie przygotowywano teksty jednolite w: DzU 2000, nr 71, poz. 838; DzU 2004, nr 204, poz. 2086; DzU 2007, nr 19, poz. 115. Obecna wersja tekstu jednolitego opublikowana została w: DzU 2013, poz. 260.

<sup>16</sup> S. Rudnicki, *Komentarz do K.C. Księga Druga: Własność i inne prawa rzeczowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2001, s. 10–11 oraz 13–18.

komunalizacji gruntów pod drogami jako przedmiotów prawa własności na rzecz rozmaitych podmiotów<sup>17</sup>.

W celu unormowania ogólnej problematyki uwłaszczenia, zwłaszcza odnoszącego się do państwowych i komunalnych osób prawnych, posłużono się pojęciem (które wówczas *de facto* zostało wykreowane) „zarządu”. Kłopot w tym, iż pojęcie „zarząd”, aczkolwiek przewijające się w ówczesnej literaturze i niektórych wcześniejszych obowiązujących ustawach (np. w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych z 1981 r.)<sup>18</sup>, jednak w sensie daleko odbiegającym od tego, jaki przypisuje się temu pojęciu obecnie, co więcej, nigdy nie było zdefiniowane ustawowo. W rezultacie rozmaite akty normatywne posługiwały się podobnymi pojęciami jednocześnie, podobnym zwrotom nadając rozmaity sens, naruszając tym zasady techniki prawodawczej oraz zasadę spójności systemu prawa. Pojęcie to okazało się jednak na tyle trwałe i użyteczne, że w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>19</sup> na jego bazie stworzono instytucję „trwałego zarządu” jako prawnej formy władania nieruchomością przez podmioty publiczne (będące jednostkami organizacyjnymi pozbawionymi osobowości prawnej). Jak widać, instytucja ta trwale zakorzeniła się w systemie prawnym. Niestety, podobnym pojęciem „trwałego zarządu” gruntami w pasie drogowym<sup>20</sup> od 1 stycznia 1999 r. zaczęła się posługiwać ustawa o drogach publicznych. Lecz sens tego pojęcia (niezależnie od pierwotnych intencji prawodawcy) został wypaczony w procesie wykładni i stosowania przepisów tej ustawy. *De facto* zaczął w tej ustawie być rozumiany zupełnie inaczej niż w momencie jego tworzenia. O ile trwały zarząd w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami oznaczał prawną formę władania nieruchomością, której właścicielem jest Skarb Państwa lub inny podmiot publiczny, o tyle to samo pojęcie w ustawie o drogach publicznych zaczęto interpretować jako stan faktyczny dający jednostce organizacyjnej, jaką jest zarządca drogi, wyłączne prawo do władania przestrzenią w pasie drogowym z wyłączeniem innych podmiotów – często wbrew właścicielowi, który był ujawniony w księdze wieczystej (bo sprawy uwłaszczenia lub komunalizacji nie przeprowadzono)<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 12; G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2005, s. 562–568.

<sup>18</sup> DzU 1981, nr 24, poz. 122.

<sup>19</sup> DzU 2004, nr 261, poz. 2603, tekst jednolity.

<sup>20</sup> Art. 52 ustawy o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, DzU 1998, nr 106, poz. 668.

<sup>21</sup> Warto przy tym nadmienić, że swoiste „niechlujstwo” legislacyjne polegało w ustawie o drogach publicznych także na tym, iż ustawodawca posłużył się jednym i tym samym słowem „zarząd” zarówno dla określenia podmiotu – jednostki organizacyjnej zajmującej się administracją drogową, jak i dla określenia przedmiotowego, jakim jest instytucja „zarządu” gruntami. Jednocześnie w ustawie ustanowiono organ, jakim jest „zarządca drogi” (podmiot organizacyjny odmienny od „zarządu”). W rezultacie pojawiają się

Jedną z ważnych szczególnych zmian dokonanych w konstrukcji obecnie obowiązującej ustawy o drogach publicznych była zasadnicza zmiana modelu systemu zarządzania administracją drogową. W latach 1991 i 1992 zarządzeniami ówczesnego Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej wydzielono i wyodrębniono z wcześniejszych jednostek administracji drogowej przedsiębiorstwa państwowe zajmujące się działalnością w zakresie budowy, utrzymania i eksploatacji dróg. Zwieńczeniem tego procesu było przekazanie będących wcześniej w zarządzie: rejonów dróg publicznych, okręgowych zakładów transportu i maszyn drogowych, rejonów budowy dróg i mostów, rejonów budowy dróg, rejonów budowy mostów, kopalni odkrywkowych surowców drogowych, rejonów eksploatacji kruszywa lub dyrekcji okręgowych dróg publicznych, z mocy prawa, użytkownika wieczystego gruntów wchodzących w skład tego mienia oraz własność położonych na nich budynków i innych urządzeń oraz lokali. Od tej pory nie tylko oddzielono administrację drogową od jednostek organizacyjnych zajmujących się eksploatacją dróg, ale także te ostatnie utraciły ostatecznie charakter jednostek organizacyjnych władzy publicznej, a zarządzane przez nich nieruchomości stały się zwykłą „prywatną” własnością<sup>22</sup>.

W podsumowaniu tego wątku rozważań należy wskazać, iż utrzymując w mocy obowiązującej ustawę z 1985 r., zatem sprzed zasadniczej zmiany systemu gospodarczego, dokonano w niej fundamentalnych zmian. Niemniej zasadnicza konstrukcja rozwiązań ustawowych pozostała bez zmian. Trudno nie zastanowić się, czy nie zaczęły one coraz bardziej odstawać od rzeczywistości.

Ustawa o drogach publicznych z 1985 r. zastąpiła wcześniejszą ustawę z dnia 29 marca 1962 r.<sup>23</sup> Ta z kolei zastąpiła cały szereg regulacji wcześniejszych pochodzących z czasów II RP<sup>24</sup>. Wcześniej model regulacji jednolicie ujmował i normował w jednym akcie budowę i utrzymanie dróg. Natomiast zaczyna się wyodrębniać regulacja porządkowa (z dnia 7 października 1921 r. o przepisach porządkowych na drogach publicznych) będąca zwiastunem dzisiejszego Prawa o ruchu drogowym. Głównym zmartwieniem ustawodawcy jest przede wszystkim budowa dróg i jej

---

takie zwroty, jak „zarząd drogi w imieniu zarządcy drogi sprawuje trwałe zarząd gruntami w pasie drogowym”. To zamieszanie terminologiczne jest oczywiście wynikiem tradycji nazewnictwa organów administracji drogowej.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, DzU 1994, nr 51, poz. 201.

<sup>23</sup> DzU 1962, nr 20, poz. 90 – ustawa obowiązywała 20 lat i była nowelizowana tylko raz.

<sup>24</sup> Były to ustawy: z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych (DzU 1921, nr 6, poz. 32 zm. w 1948 r. DzU nr 54, poz. 433; DzU 1950, nr 21, poz. 185 i DzU 1956, nr 35, poz. 158), z dnia 23 czerwca 1921 r. w przedmiocie rozszerzenia sieci dróg państwowych (DzU 1921, nr 63, poz. 387), a także z dnia 7 października 1921 r. o przepisach porządkowych na drogach publicznych (DzU 1921, nr 89, poz. 656; DzU 1928, nr 18, poz. 151 i nr 23, poz. 202; DzU 1934, nr 110, poz. 976; DzU 1960, nr 54, poz. 311 i DzU 1961, nr 53, poz. 295).

finansowanie. Problem utrzymania i zarządzania drogami jest wyraźnie na dalszym planie i jak należy wnioskować, nie stanowi widocznie zagadnienia problematycznego. Model zarządzania jest zasadniczo prywatnoprawny oparty na identycznych zasadach jak zarząd prawem własności nieruchomości prywatnych, z drobnymi wyjątkami, jak zniesienie generalne myt drogowych (z wyjątkiem niektórych opłat mających zezwolenie ministra: opłaty przewozowe czy tzw. kopytkowe)<sup>25</sup>. Model administracji drogowej także ma już wyraźnie kształt zbliżony do współczesnego z zarządzanym centralnie systemem dróg państwowych działających przez jednostki podległe bezpośrednio Ministerstwu (Robót Publicznych) lub też przez związki publicznoprawne samorządowe. Cechą charakterystyczną było rozszerzenie dopiero w dwudziestoleciu międzywojennym katalogu dróg państwowych poprzez ustawowe włączanie do nich dotychczasowych dróg i traktów niebędących państwowymi. Charakterystyczny jest także podział dróg na państwowe, czyli utrzymywane przez administrację podległą rządowi, oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne pozostające w zarządzie związków samorządowych. Co ciekawe, nie było jasnych wytycznych ani regulacji zarówno co do uprawnień władzy administracyjnej zarządzającej drogą, jak i wytycznych o uprawnieniach korzystających z dróg – widoczny znak, że odbywało się to w oparciu o utrwalony zwyczaj, który nie wymagał doprecyzowania. Władza mogła w oparciu o generalne kompetencje administratora – zarządcy mienia – drogi aktem zarządzania wewnętrznego określić sposób korzystania z dróg, a ustawa w zakresie uprawnień użytkownika wspominała tylko o komunikacji publicznej, której służy droga i z której to kategorii pojęciowej użytkownikowi drogi przysługuje prawo do korzystania zeń<sup>26</sup>.

Wprawdzie regulacje z czasów II RP pozostały w zasadniczym kształcie w mocy aż do roku 1962, niemniej po II wojnie nadano im odmienny, znowelizowany kształt. Dziennik Ustaw z 1948, nr 54, poz. 433 publikując nowy tekst jednolity przedwojennej ustawy, nadawał jej już nowy kształt. Zachowując wiele rozwiązań z okresu poprzedniego, gdy uprawnienia administracji drogowej zasadniczo opierały się na uprawnieniu cywilnoprawnym, z którego wynikają uprawnienia podmiotu publicznego zarządzającego mieniem publicznym, pojawia się charakterystyczna zmiana. Artykuł 6 ustawy w nowej wersji (z 1948 r.) już wyraźnie przewiduje publicznoprawny charakter działania administracji drogowej, mówiąc: „O przywróceniu szerokości drogi publicznej do stanu pierwotnego w razie jego naruszenia orzeka powiatowa władza administracji ogólnej”. Wprowadza się szczególne uprawnienie organu administracji – władzy publicznej, która odtąd na drodze postępowania

<sup>25</sup> Art. 24 ustawy z 1921 r.

<sup>26</sup> Art. 2 ustawy z 1921 r.

administracyjnego i z wykorzystaniem władczej jurysdykcji tzw. imperium w formie decyzji administracyjnej będzie orzekać o pewnej kategorii spraw. Co do meritum treści („o przywrócenie stanu poprzedniego”) to nic innego, jak forma znanego od wieków tzw. interdyktu posesoryjnego – roszczenia o przywrócenie stanu zgodnego z prawem sprzed naruszenia prawa podmiotowego, który dzisiaj występuje w art. 222 Kodeksu cywilnego (zwłaszcza w § 2 tegoż). Różnica nie sprowadza się jednak tylko do wyłączenia drogi sądowej i wskazania innego organu uprawnionego do rozstrzygnięcia, ale leży w generalnej zmianie sposobu postrzegania uprawnień zarządcy drogi. Zarządca drogi, będący jednocześnie podmiotem władzy publicznej, w ramach zadań i kompetencji zostaje wyposażony w prawo rozstrzygania i orzekania o sprawach, które należą do sfery jego zadań.

Ten nowy model reżimu zarządzania drogą publiczną zostaje w pełni utrwalony i wprowadzony we wspomnianej ustawie z 1962 r. Zmiana jest zasadnicza już w samej normatywnej konstrukcji modelu zarządzania drogami. Artykuł 1 ustawy z 1962 r.<sup>27</sup> nie tylko definiuje szczególny status drogi publicznej, ale także określa sposób korzystania („jej przeznaczenie”) oraz krąg osób uprawnionych oraz zasady korzystania. Współcześnie taka konstrukcja nosi nazwę tzw. korzystania powszechnego i jest stosowana np. w prawie wodnym na określenie zasad korzystania z wód oraz w prawie ochrony środowiska na określenie zasad korzystania z zasobów środowiska. Nie jest to zatem nic niezwykłego, natomiast wyraźnym *novum* jest jasne i konkretne zdefiniowanie sytuacji jako uprawnienia raczej publicznoprawnego i powszechnego po stronie obywatela. Nadawanie określonego statusu drodze też odbywa się poprzez akty publicznoprawne i władcze podejmowane przez organy władzy publicznej, co akurat jest kontynuacją rozwiązań z czasów II RP, nowością jest jednak wyraźne sformalizowanie tego procesu. Nie są to już kategorie wewnętrznych działań organizatorsko-zarządczych organów administracji, lecz formy aktów władczych podmiotów władzy publicznej.

Najdalej idące zmiany dotyczą jednak pasa drogowego. Poświęcony mu jest rozdział trzeci ustawy. Jasno zdefiniowano kategorię pasa drogowego jako coś odrębnego od drogi samej w sobie. Droga publiczna jest co do swej istoty budowlą o określonym przeznaczeniu i korzystaniu, natomiast pas drogowy to pas gruntu – nieruchomości zatem – który pod urządzenia drogi został zajęty<sup>28</sup>. Dalsze postanowienia

<sup>27</sup> „Drogą publiczną jest droga, z której mogą korzystać zgodnie z jej przeznaczeniem wszyscy na równych prawach”.

<sup>28</sup> Art. 18. „Pasem drogowym jest pas gruntu zajęty pod drogę publiczną wraz z jej częściami składowymi i przynależnościami, jak jezdnia drogi, mosty, wiadukty i przepusty znajdujące się w ciągu drogi, pobocza, skarpy i urządzenia odwadniające, zadrzewienia, drogi letnie, chodniki, ścieżki dla pieszych i rowerzystów, znaki drogowe i urządzenia ostrzegawczo-zabezpieczające oraz sygnalizacyjne; w pasie drogowym mogą znajdować się budynki i urządzenia związane z utrzymaniem dróg oraz z obsługą ruchu drogowego”.



art. 18 określają, co wolno w zakresie pasa drogowego czynić, a także uprawnienia do udzielania zgody na wszelką aktywność i nadzór nad tym, co w pasie drogowym się dzieje. Uprawnienia te zostają przydzielone określonym organom władzy publicznej będącym jednocześnie organami administracji drogowej. Postanowienia te zostają uzupełnione przepisami szczególnymi (*lex specialis*) odnoszącymi się do robót budowlanych w pasie drogowym oraz zasad przymusowego przywracania stanu pierwotnego pasa drogowego w razie naruszenia<sup>29</sup>.

Tak więc uprawnienia i obowiązki zarówno zarządcy drogi, jak i osób uprawnionych do korzystania z niej nie opierają się już na zasadach uprawnień/obowiązków wynikających z prawa podmiotowego, jakim jest prawo własności, uzupełnionego o prawo dozwolonego korzystania przez osoby inne niż właściciel (na podobnej zasadzie jak przestrzeni publiczną jest grunt i plac osiedlowy, choć stanowi własność właściciela osiedla), lecz mamy do czynienia z regulacją szczególną o charakterze administracyjno-, czyli publicznoprawnym.

Taki status przestrzeni pasa drogowego zyskał wkrótce potwierdzenie i oparcie w judykaturze sądów: „Zgodnie z treścią art. 20 ustawy z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych (DzU nr 20, poz. 90) o przywróceniu pasa drogowego do stanu pierwotnego w razie jego naruszenia orzeka właściwy do spraw drogowych, wzgl. do spraw gospodarki komunalnej (w zależności od rodzaju drogi publicznej) organ prezydium powiatowej (miejskiej) rady narodowej. Zgodnie zaś z treścią art. 19 tejże ustawy prowadzenie wszelkich robót w pasie drogowym dopuszczalne jest tylko za zezwoleniem zarządu drogi. Wynika z tego, że powód nie może domagać się na drodze sądowej przywrócenia drogi publicznej do stanu pierwotnego przez zasypanie wykopanego przez pozwanych przepustu, choćby nawet istnienie tego przepustu naruszało posiadanie powoda i wpływało ujemnie na gospodarcze przeznaczenie gruntu wskutek spływu wody deszczowej z drogi publicznej na jego grunt<sup>30</sup>. Jak widać, w niniejszej sprawie z uwagi na charakter pasa wyłączono nie tylko typową dla konfliktów wynikających z kolizji uprawnień opartych na podmiotowym prawie własności drogę procesu cywilnego przed sądem powszechnym, ale wyłączono i samo roszczenie oparte na prawie cywilnym – status pasa drogowego

<sup>29</sup> Art. 19. „1. Prowadzenie wszelkich robót w pasie drogowym dopuszczalne jest tylko za zezwoleniem zarządu drogi. 2. Prowadzący roboty obowiązany jest przywrócić pas drogowy do stanu pełnej użyteczności w sposób i w terminie określonym w zezwoleniu, o którym mowa w ust. 1, i odpowiada za wszelkie szkody wynikłe z prowadzenia robót bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami zezwolenia, jak również za nie należyte lub nieterminowe przywrócenie pasa do stanu użyteczności”.

Art. 20. O przywróceniu pasa drogowego do stanu pierwotnego w razie jego naruszenia orzeka:

1) w stosunku do dróg określonych w art. 13 – właściwy do spraw drogowych organ prezydium powiatowej rady narodowej, 2) w stosunku do dróg określonych w art. 14 – właściwy do spraw gospodarki komunalnej organ prezydium powiatowej (miejskiej) rady narodowej.

<sup>30</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z 1970.02.11 sygn. II CR 85/70, publ. LEX nr 6674.

drogi publicznej wyłącza skuteczność tego rodzaju roszczeń (liczą się tylko zasady zarządzania pasem drogowym jako szczególną przestrzenią publiczną).

Orzecznictwo sądów zaczęło także wyraźnie zaznaczać przepaść między przestrzenią pasa drogowego drogi publicznej, jako przestrzenią o statusie szczególnym, a analogiczną sytuacją w przypadku dróg prywatnych (takie nadal istniały i mogły istnieć). „Tryb procesu cywilnego jest właściwy tylko w tym wypadku, gdy chodzi o drogę prywatną, w przeciwnym bowiem razie zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych – o przywróceniu pasa drogowego (tj. gruntu zajętego pod drogę) do stanu pierwotnego w razie jego naruszenia mógłby orzekać tylko właściwy do spraw drogowych organ prezydium powiatowej rady narodowej”<sup>31</sup>. Tak więc nie natura drogi czy sposób korzystania przesądza o dopuszczalności procesu, lecz właśnie szczególny reżim prawny związany z charakterem drogi publicznej.

Zwieńczeniem takiego rozumienia statusu pasa drogowego jest fragment wyroku Sądu Najwyższego z 15 marca 1963 roku (sygn. I CR 151/63) publ. OSNC 1964/9/177: „Możność korzystania z drogi publicznej nie ma cech posiadania konkretnego prawa cywilnego (w szczególności posiadania służebności) w rozumieniu art. 296 prawa rzeczowego, lecz stanowi korzystanie ze sfery wolności, jaką Państwo zapewnia każdemu obywatelowi [...]”<sup>32</sup>.

Można zadać pytanie, co z tego ukształtowanego reżimu zarządzania pasem drogowym przeszło do ustawy z 1985 r., która po zmianach obowiązuje do dziś. W pierwotnym brzmieniu ustawa niemal powtarzała konstrukcje i pojęcia normatywne ustawy z 1962 r. Artykuł 1 brzmiał: „Drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy 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”. Był zatem niemal dosłownym powtórzeniem poprzedniej regulacji. W artykule 4 ustawy, który zawierał katalog pojęć ustawowych

<sup>31</sup> Wyrok SN z 1967.05.04, sygn. III CR 23/67, publ. LEX nr 6152.

<sup>32</sup> Pełny tekst tezy wyroku: „1. Możliwość korzystania z drogi publicznej nie ma cech posiadania konkretnego prawa cywilnego (w szczególności posiadania służebności) w rozumieniu art. 296 prawa rzeczowego, lecz stanowi korzystanie ze sfery wolności, jaką Państwo zapewnia każdemu obywatelowi. Ochrony interesów naruszonych zakłóceniem możliwości korzystania z drogi publicznej można dochodzić wyłącznie w trybie administracyjnym na podstawie art. 20 ustawy o drogach publicznych.

2. Jeżeli jednak określona osoba zawładnęła i korzystała z drogi publicznej cum animo rem sibi habendi, tak jakby stanowiła ona część składową jej gruntów, to taka osoba jest posiadaczem rzeczy w rozumieniu art. 296 § 1 prawa rzeczowego.

W takiej sytuacji inna określona osoba może być względem tej samej drogi posiadaczem innego prawa aniżeli prawo własności, a mianowicie np. prawa, którego treścią jest uprawnienie do przejeżdżania tą drogą. W razie naruszenia posiadania we wskazanym zakresie osobie tej przysługuje odpowiednie roszczenie posesoryjne w stosunku do osoby, która posiadanie tego prawa naruszyła; takie roszczenie może być dochodzone tylko i wyłącznie w drodze sądowej w trybie powództwa z art. 451 i art. 452 k.p.c.”

(tzw. słowniczek), próbowano zdefiniować pojęcie pasa drogowego: „Art. 4. 1. Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- droga lub pas drogowy – wydzielony pas terenu, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów oraz do ruchu pieszych, wraz z leżącymi w jego ciągu obiektami inżynierskimi, placami, zatokami postojowymi oraz znajdującymi się w wydzielonym pasie terenu chodnikami, ścieżkami rowerowymi, drogami zbiorczymi, drzewami i krzewami oraz urządzeniami technicznymi związanymi z prowadzeniem i zabezpieczeniem ruchu,
- ulica – drogę na terenach zabudowanych miast i wsi, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych komunikacji miejskiej, wydzieloną liniami rozgraniczającymi, która jest przeznaczona do obsługi bezpośredniego otoczenia oraz umieszczania urządzeń technicznych niezwiązanych z ruchem pojazdów lub pieszych [...]”.

Niestety, była to próba nieszczęśliwa i nieudana z czysto normatywnego punktu widzenia. Zaczęła bowiem mieszać pojęcia „pasa drogowego” jako przestrzeni o szczególnym statusie, gdzie rozpościera się jurysdykcja organów administracji drogowej jako organów władzy publicznej, z pojęciem „drogi”, która zasadniczo jest po prostu budowlą – obiektem budowlanym.

Oddzielenie pojęcia drogi oraz pasa drogowego dokonano na powrót dopiero w 2003 r. w nowelizacji ustawy z 1985 r. Do tego jednak czasu organy administracji drogowej musiały zmagać się nie tylko z brakiem rozróżnienia tych pojęć, ale także z problemem nowych okoliczności działania administracji drogowej po zmianach systemu gospodarczego. Tereny położone w pasie drogowym oraz w jego sąsiedztwie stały się niezwykle atrakcyjne gospodarczo. Zaś sposób udzielania zgody na ich wykorzystanie, tryb udzielania tej zgody oraz konsekwencje ingerencji w pas drogowy bez zezwolenia stały się przedmiotem kontrowersji. Bardzo szybko okazało się jednocześnie, że problemem jest nie samo korzystanie z drogi czy ochrona przed jej zniszczeniem, co motyw fiskalny. Atrakcyjny gospodarczo teren generuje dochody, począwszy od umieszczenia w nim urządzenia służącego działalności usługowej lub handlowej po umieszczenie w nim nośnika urządzenia reklamowego. Konsekwencje takich działań podejmowanych bez zgody właściwego zarządcy mogą być kosztowne, silna jest także konkurencja o przestrzeń. Jakie może to powodować konsekwencje, łatwo sobie wyobrazić, pamiętając, że np. pasem drogowym jest Rynek Główny w Krakowie, mimo że wyłączony z ruchu. Dodatkowo udostępnianie przestrzeni tak atrakcyjnej jeśli chodzi o dochody odbywa się zasadniczo w klasycznym trybie publicznoprawnym bez zastosowania procedur przetargu publicznego.

Orzecznictwo sądów lepiej lub gorzej mierzyło się z problemem niejasnych przepisów ustawy, zwłaszcza zderzonych z rzeczywistością gospodarczą. Wobec braku

wyraźnych regulacji ustawowych kierując się wykładnią funkcjonalną, np. szeroko zaczęto ujmować granice pasa drogowego jako przestrzeni, w której umieszczane są nośniki reklam.

„W sprawach dotyczących umieszczania reklam w pasie drogowym pas drogowy (droga), jako wydzielony pas terenu w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (DzU nr 14, poz. 60 ze zm.), obejmuje płaszczyznę gruntu pasa drogowego wraz z przestrzenią nad tym pasem, przy czym zawieszenie reklam na bocznych ścianach wiaduktu drogi wewnętrznej, położonego nad drogą krajową, widocznych dla użytkowników drogi krajowej jest umieszczeniem reklam w pasie drogi krajowej”<sup>33</sup>.

Wobec braku jasno określonego ustawowo sposobu wyznaczania granic pasa drogowego, zwłaszcza poza miastami, sięgnięto po rozszerzającą funkcjonalną wykładnię tego, co się mieści w pasie drogowym. „Zajęcie nieruchomości pod drogę publiczną oznacza urządzenie na niej drogi zaliczonej do odpowiedniej kategorii dróg publicznych, przy czym przez określenie to należy rozumieć nie tylko zajęcie gruntu pod pas drogowy przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ale także leżące w jego ciągu obiekty inżynierskie (np. kanalizacyjne, energetyczne), place postojowe i parkingi, chodniki, ścieżki rowerowe, drzewa i krzewy oraz urządzenia techniczne związane z prowadzeniem i zabezpieczeniem ruchu”<sup>34</sup>.

Poważnym kłopotem było określenie granicy kiedy mamy do czynienia z umieszczeniem nośnika reklamowego w pasie drogowym, gdy jest on umieszczony na pojeździe, który może się poruszać po drodze publicznej. „Korzystanie z drogi publicznej zgodne z jej przeznaczeniem również przez pojazd opatrzony napisami reklamowymi nie wymaga uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity: DzU 2007, nr 19, poz. 115 ze zm.). Zezwolenia takiego wymaga natomiast umieszczenie w pasie drogowym pojazdu opatrzonych reklamami, jeśli jego celem jest wyłącznie przekazywanie określonej informacji wizualnej użytkownikom drogi, nie zaś korzystanie z drogi publicznej zgodnie z jej przeznaczeniem”<sup>35</sup>.

Zdecydowanie natomiast utarł się pogląd o publicznoprawnym charakterze przestrzeni pasa drogowego, który to reżim zarządzania wyłącza korzystanie z cywilnoprawnych uprawnień właściciela. Uznano przy tym, że pas drogowy jest nie tyle powierzchnią, co trójwymiarową przestrzenią, która wprawdzie jest oparta o poziomą płaszczyznę pasa gruntu, na którym zlokalizowano drogę, ale pas drogowy obejmuje także trójwymiarową przestrzeń pod i nad powierzchnią pasa gruntu.

<sup>33</sup> Uchwała NSA z 2000.06.19 sygn. OPK 3/00, publ. ONSA 2001/1/12.

<sup>34</sup> Wyrok WSA w Warszawie I SA/Wa 1253/07 sygn. 2008.02.20, publ. LEX nr 459771.

<sup>35</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 2008.05.08 sygn. SA/Gd 70/08, publ. LEX nr 522452.

„Pas drogowy to obiekt trójwymiarowy, korzystający z niezbędnego uprzywilejowania w sferze publicznoprawnej, ale zawsze w granicach niezbędnych dla właściwego funkcjonowania ruchu związanego z jego prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą. Obowiązek ponoszenia kosztów lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogą i konsekwencje ich lokalizacji bez zezwolenia zarządcy drogi lub niezgodne z warunkami podanymi w zezwoleniu muszą być zawsze poprzedzone ustaleniami co do przebiegu granic pasa drogowego, dokonany z urzędu”<sup>36</sup>.

„1. Całość regulacji ustawy o drogach publicznych prowadzi do wniosku, że »pas drogowy« to przestrzeń (powierzchnia ziemi oraz przestrzeń nad i pod tą powierzchnią) poddana specjalnemu, publicznoprawnemu reżimowi prawnemu. Ten specjalny reżim prawny przejawia się m.in. w tym, że w pasie drogowym nie można, poza ustawowo dopuszczonymi wyjątkami, lokalizować obiektów budowlanych i urządzeń niezwiązanych z gospodarką drogową lub obsługą ruchu.

2. Jeżeli wyłączenie z opodatkowania podatkiem od nieruchomości obejmuje »pas drogowy«, to tym samym nie dotyczy to każdego gruntu bez względu na jego status prawny, byleby na tym gruncie istniała budowla o cechach drogi, lecz dotyczy takiego gruntu, który jest objęty specjalnym publicznoprawnym reżimem prawnym.

3. Stanowisko, że na gruncie art. 2 ust. 3 pkt 4 u.p.o.l. pas drogowy to grunt pod każdą budowlą o cechach drogi, jest obarczone błędem rozszerzającej wykładni ustawy podatkowej, bo skutki kreacji wyłączenia z opodatkowania, wbrew literalnemu brzmieniu przepisu, wiąże się już nie tylko z gruntem o statusie pasa drogowego, lecz z każdym gruntem pod budowlą o cechach drogi, czyli bez względu na to, czy ta droga (budowla) jest zlokalizowana na gruncie objętym specjalnym reżimem prawnym pasa drogowego”<sup>37</sup>.

„Droga i pas drogowy nie są pojęciami tożsamymi, gdyż droga stanowi budowlę, zaś pas drogowy to wyłącznie grunt, na którym zlokalizowana jest droga wraz z urządzeniami funkcjonalnie z nią związanymi”<sup>38</sup>.

Należy także zauważyć, że orzecznictwo sądowe hamuje czasem zapędy organów administracji drogowej zmierzającej do uznawania za pas drogowy lub niedozwoloną ingerencję w pas drogowy wszystkiego, co się da. „Zjazd z drogi publicznej nie jest jej częścią, a jedynie miejscem dostępu do niej”<sup>39</sup>. „Chodnik, stosownie do art. 4

<sup>36</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 2011.03.02 sygn. II GSK 316/10, publ. LEX nr 1080103.

<sup>37</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 2012.10.26 III SA/Po 728/12, publ. LEX nr 1241962.

<sup>38</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 2013.02.13 sygn. II FSK 1220/11, publ. LEX nr 1277930.

<sup>39</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 2012.11.07, IV SA/Po 435/12, publ. LEX nr 1242186.

pkt 6 u.d.p., stanowi element drogi, ale nie wyczerpuje powstania drogi jako obiektu budowlanego w terytorialnym zakresie pasa drogowego”<sup>40</sup>.

Kwalifikacja obiektu lub przestrzeni jako części pasa drogowego jest często, jak wspomniano, wynikiem zapędów o charakterze „dochodowo-fiskalnym”, albowiem przy takiej rozszerzającej wykładni tego, co uznać za pas drogowy, każda aktywność w takie przestrzenie – a zwykle jest ona oceniana *post factum* – da się zakwalifikować jako ingerencja w pas drogowy bez zezwolenia, a co za tym idzie, pozwala wymierzyć stosowną, dotkliwą w swej wysokości opłatę karno-administracyjną.

Bardzo poważne problemy stwarzał administracji drogowej art. 38 ustawy mówiący o tym, iż „Istniejące w pasie drogowym obiekty budowlane i urządzenia niezwiązane z gospodarką drogową lub obsługą ruchu, które nie powodują zagrożenia i utrudnień ruchu drogowego i nie zakłócają wykonywania zadań zarządcy drogi, mogą pozostać w dotychczasowym stanie. 2. Przebudowa lub remont obiektów budowlanych lub urządzeń, o których mowa w ust. 1, wymaga zgody zarządcy drogi, a w przypadku gdy planowane roboty są objęte obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę, również uzgodnienia projektu budowlanego. 3. Wyrażenie zgody, o której mowa w ust. 2, powinno nastąpić w terminie 14 dni od dnia wystąpienia z wnioskiem o taką zgodę. Niezajęcie stanowiska w tym terminie uznaje się jako wyrażenie zgody. Odmowa wyrażenia zgody następuje w drodze decyzji administracyjnej”.

Kłopot dotyczył oczywiście kryterium wyrażenia (lub nie) zgody na pozostawienie takiego obiektu oraz rzecz jasna opłat, które zwykle należą się za zajęcie pasa drogowego za zgodą właściwego organu – zarządcy drogi<sup>41</sup>. Trudno zatem

<sup>40</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 2011.06.10, I OSK 1146/10.

<sup>41</sup> Na mocy art. 40 cyt. ustawy „1. Zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, w drodze decyzji administracyjnej.

2. Zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, dotyczy:

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

3. Za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę.

4. Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt. 1 i 4, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> 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.

5. Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym, przy czym za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim.

się dziwić, że zarządy dróg konsekwentnie (uporczywie) dokonywały kwalifikacji

6. Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 3, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego albo powierzchni reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego.

7. Minister właściwy do spraw transportu, w drodze rozporządzenia, ustala, z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej, dla dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego. Stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6, nie mogą przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 200 zł, z tym że w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6, nie mogą przekroczyć 0,20 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 20 zł.

8. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego, z tym że stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6, nie mogą przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 200 zł.

9. Przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 7 i 8, uwzględnia się:

- 1) kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty;
- 2) rodzaj elementu zajętego pasa drogowego;
- 3) procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni;
- 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego;
- 5) rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym.

10. Zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m<sup>2</sup> lub powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego lub urządzenia mniejszej niż 1 m<sup>2</sup> jest traktowane jak zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego.

11. Opłatę, o której mowa w ust. 3, ustala, w drodze decyzji administracyjnej, właściwy zarządca drogi przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego.

12. Za zajęcie pasa drogowego:

- 1) bez zezwolenia zarządcy drogi,
- 2) z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu zarządcy drogi,
- 3) o powierzchni większej niż określona w zezwoleniu zarządcy drogi  
– zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty ustalonej zgodnie z ust. 4–6.

13. Termin uiszczenia opłaty, o której mowa w ust. 3, oraz kary, o której mowa w ust. 12, wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca ich wysokość stała się ostateczna, z zastrzeżeniem ust. 13a.

13a. Opłatę roczną, o której mowa w ust. 5, za pierwszy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym uiszcza się w terminie określonym w ust. 13, a za lata następne w terminie do dnia 15 stycznia każdego roku, z góry za dany rok.

14. Przepisu ust. 1 nie stosuje się w razie konieczności usunięcia awarii urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, a znajdujących się w pasie drogowym. Po zlokalizowaniu awarii prowadzący roboty niezwłocznie zawiadamia o tym zarządcę drogi i w porozumieniu z nim określa termin i powierzchnię zajętego pasa drogowego.

14a. Zarządca drogi określa, w drodze decyzji administracyjnej, warunki zajęcia pasa drogowego, o którym mowa w ust. 14, oraz warunki jego przywrócenia do stanu poprzedniego, a także ustala wysokość opłaty, o której mowa w ust. 4.

14b. Za wejście w pas drogowy, o którym mowa w ust. 14, bez zawiadomienia zarządcy drogi, przekroczenie ustalonego terminu i powierzchni zajęcia pasa drogowego zarządca drogi wymierza karę pieniężną zgodnie z ust. 12.

15. Zajmujący pas drogowy jest obowiązany zapewnić bezpieczne warunki ruchu i przywrócić pas do poprzedniego stanu użyteczności w określonym terminie.

16. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa warunki niezbędne do udzielania zezwoleń na zajmowanie pasa drogowego na cele, o których mowa w ust. 2, mając na względzie bezpieczeństwo użytkowania i ochronę dróg”.

umieszczenia takiego obiektu jako „zezwolenia odpłatnego”. Sytuacja ilustruje także kolejny problem, z którym zmagają się administracja i orzecznictwo sądów, a który jest pomijany w prawodawstwie. Reżim zarządzania publicznoprawnym dostępem do pasa drogowego jest anachroniczny. Organy administracji drogowej w procesie stosowania prawa, a w szczególności kwalifikacji prawnej obiektu znajdującego się w pasie drogi, a następnie oceniając, czy zasadna jest zgoda/brak zgody na lokalizację obiektu, nie kierują się już przesłankami, o których mówi ustawa o drogach publicznych, albo też uznają owe przesłanki za drugoplanowe. Decydujące znacznie ma czynnik fiskalny i dochodowy. To nie jest złe rozwiązanie – problemem jest jednak to, że instrumentarium zawarte w ustawie w art. 38–40 jest nieprzystosowane do podejmowania tego rodzaju działań.

Za obiekt, który w myśl art. 38 ust. 1 u.d.p. nie wymaga uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, należy uznać taki, który został umiejscowiony w pasie drogowym w okresie poprzedzającym wejście w życie u.d.p.<sup>42</sup> „Przepis art. 38 ust. 1 u.d.p. dotyczy obiektów budowlanych i urządzeń, które były zlokalizowane w pasie drogowym w dniu wejścia w życie tejże ustawy, bądź znalazły się w pasie drogowym później, w wyniku zmian dotyczących samego pasa drogowego. Zawiera on swego rodzaju ustawowe, nielimitowane czasowo zezwolenie zajmowania pasa drogowego przez obiekty w nim opisane, nieobciążone opłatami za czasowe zajęcie pasa drogowego, przewidzianymi w tej ustawie. Przepis art. 38 ust. 1 u.d.p. dotyczy zatem obiektów istniejących (uprzednio zlokalizowanych) w pasie drogowym”<sup>43</sup>.

Te orzeczenia mają jasną konstatację (miarkującą jednocześnie zapędy administracji drogowej): pas drogowy i zezwolenie na jego zajęcia mają kontekst czasowy. Pas drogowy nie rozszerza się automatycznie na obiekty, które istniały wcześniej niż urządzono lub zmieniono przebieg drogi. Jeśli nawet tak się zdarzyło, nie powoduje to automatycznie obowiązku ubiegania się o zezwolenie przez posiadaczy takich obiektów na to, by istniały i pozostały one w przestrzeni pasa drogowego. Nie oznacza to także obowiązku ponoszenia przez nich za to dodatkowych opłat. Dyskusyjne jest natomiast w stanowisku sądu stwierdzenie, że takie obiekty w ogóle się w pasie drogowym znalazły. Skoro w procesie budowy i urządzania drogi nie wyburzono ich, ani nie zainstalowano żadnych urządzeń służących do obsługi tej drogi, to z jakiej racji weszły w skład przestrzeni pasa drogowego? Skoro art. 4 ustawy o drogach publicznych nawet dzisiaj mówi wyraźnie: „pas drogowy – wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane

<sup>42</sup> WSA w Szczecinie sygn. II SA/Sz 892/11.

<sup>43</sup> WSA w Lublinie sygn. III SA/Lu 53/12.



z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą”? Pytanie to pozostaje bez odpowiedzi.

Istotnym problemem, który także wymaga wyjaśnienia, są zasady, na jakich udzielana jest zgoda na ingerencję w pas drogowy oraz na prowadzenie aktywności na jego obszarze przez podmiot inny niż zarządca drogi oraz podmioty działające w jego imieniu i na jego zlecenie. Ustawodawca nie był tutaj bowiem konsekwentny: raz przewiduje tryb cywilnoprawny – prywatnoprawny, a kiedy indziej tryb zgody publicznoprawnej udzielanej w drodze decyzji administracyjnej, czyli aktu władczego. Artykuł 22 ustawy mówi: „Zarząd drogi sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym”, co poprzez samo pojęcie „trwały zarząd” sugeruje już cywilnoprawną formułę działania – pojęcie to jest bowiem zdefiniowane obecnie w ustawie o gospodarce gruntami, a następnie: „[...] 2. Grunty, o których mowa w ust. 1, zarząd drogi może oddawać w najem, dzierżawę albo je użyczać, w drodze umowy, na cele związane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, a także na cele związane z potrzebami obsługi użytkowników ruchu. Zarząd drogi może pobierać z tytułu najmu lub dzierżawy opłaty w wysokości ustalonej w umowie [...]”. Jednocześnie art. 40 tejże ustawy mówi: „Zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, w drodze decyzji administracyjnej [...]”. Czy między tymi dyspozycjami jest sprzeczność? Jest to temat wymagający osobnego zbadania i analizy.

Zamiast zakończenia trzeba przytoczyć obszerny fragment *Informacji o wynikach kontroli wykonywania funkcji zarządcy dróg przez organy samorządu terytorialnego sporządzonej przez Departament Komunikacji i Systemów Transportowych Najwyższej Izby Kontroli (KT-4101-03/2010 Nr ewid.: 14/2011/P/10/185/KKT<sup>44</sup>)*, w którym Najwyższa Izba Kontroli dokonuje oceny zarządzania pasem drogowym i wydawania decyzji o zajęciu pasa drogowego za rok 2010. „3.2.3.4. Gospodarowanie pasem drogowym. Legalna i rzetelna była działalność większości zarządców dróg w zakresie gospodarowania pasem drogowym. Zarządcy ci wydawali zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z funkcjonowaniem drogi – w drodze decyzji administracyjnych – zgodnie z przepisami art. 40 ustawy o drogach publicznych. W decyzjach tych były określone m.in. czas zajęcia pasa, należne kwoty opłat i warunki przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniej użyteczności. Przekazanie i odbiór pasa drogowego odbywało się na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych, w których m.in. określano warunki i skutki użytkowania oraz obowiązek wykonania przez zajmującego niezbędnych robót odtworzeniowych. Zarządcy,

<sup>44</sup> <http://www.nik.gov.pl/plik/id,2547,vp,3219.pdf> (1.12.2013).

w wyniku objazdów dróg, ujawniali przypadki nielegalnego zajęcia pasa drogowego i w takich przypadkach nakładano – zgodnie z przepisami art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych – stosowne kary pieniężne, które były skutecznie egzekwowane. W okresie objętym kontrolą wydano decyzje administracyjne o nałożeniu kar pieniężnych w łącznej kwocie 856 tys. zł. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli wpłaty z tego tytułu wyniosły 621 tys. zł. W pozostałych przypadkach trwały postępowania egzekucyjne. **Nie stwierdzono nieprawidłowości w działalności skontrolowanych podmiotów w zakresie egzekucji omawianych kar.** Nieprawidłowości w zakresie zajmowania pasa na cele niezwiązane z funkcjonowaniem drogi ujawniono tylko w 3 spośród 25 zarządów objętych kontrolą. **Nieprawidłowości w tych jednostkach polegały na braku warunku – w wydanych decyzjach administracyjnych na zajęcie pasa drogowego – przywrócenia (przez użytkownika) pasa do poprzedniego stanu** (brak takiego zapisu w protokole skutkuje tym, że w przypadku zaistnienia wzajemnych roszczeń może stanowić utrudnienie w wykazaniu, czy dana usterka powstała w wyniku zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z funkcjonowaniem drogi, czy też występowała już wcześniej) **oraz na niepodejmowaniu działań zmierzających do usunięcia nielegalnie umieszczanych reklam w pasie drogowym**<sup>45</sup>. Czy przytoczona ocena nie stanowi dobitnego potwierdzenia zasadności przeprowadzonego wyводу? Jak widać, dla organów administracji publicznej korzystniejszym rozwiązaniem jest nakładanie kar pieniężnych, zamiast podejmowania czynności mających doprowadzić do zgodności stanu faktycznego ze stanem prawnym. A może działający w imieniu organów władzy państwowej urzędnicy nie dysponują należyłą wiedzą w zakresie obowiązującego stanu prawnego lub nie potrafią zdekodować norm prawnych z treści obowiązujących przepisów prawa? Wniosek z tego taki, iż „najważniejsze” zadanie w postaci skuteczności egzekucji nałożonych kar pieniężnych jest realizowane przez organy administracji publicznej bez zastrzeżeń. Zresztą nielimitowane niczym kwalifikowanie każdej działalności w obszarze drogi publicznej jako zajęcie pasa drogowego skutkuje pobieraniem z tego tytułu danin publicznoprawnych w postaci opłat za zajęcie pasa drogowego, które – jak wynika z przepisów ustawy o finansach publicznych – stanowią środki publiczne stanowiące niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 3 i ust. 11 ustawy o drogach publicznych za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę, która jest naliczana i pobierana na podstawie decyzji administracyjnej, wydanej przez właściwego zarządcę drogi przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Przepis art. 60 ustawy o finansach publicznych

<sup>45</sup> Badaniami w tym zakresie objęto co najmniej po dwie drogi w każdej kontrolowanej jednostce. Ibidem, s. 33.

stanowi, że do tych należności zalicza się w szczególności i między innymi następujące dochody budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego: pobrane przez jednostkę samorządu terytorialnego dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami i nieodprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa, a także dochody pobierane przez samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw. Do takich należności przepisy działu III ustawy Ordynacja podatkowa mają odpowiednie zastosowanie (art. 67 ustawy o finansach publicznych). Czy zatem sprawne państwo to takie, które rozszerza zakres swoich władczych uprawnień na każdą możliwą do objęcia regulacją prawną sferę aktywności życia jednostek, wiążąc z nią konieczność ponoszenia kosztów na rzecz tegoż państwa, mającego w swej istocie służyć/pomagać jednostkom w urzeczywistnianiu ich życiowych celów? Nawet jeżeli nie jest to legitymizowane w świetle obowiązujących przepisów prawa, które państwo – prawodawca stworzyło i nakazało przestrzegać, a samo stosuje je wadliwie?

### **Słowa kluczowe:**

zarządzanie mieniem publicznym, pas drogowy, drogi publiczne, zezwolenie na zajęcie pasa drogowego, należności budżetowe, opłaty administracyjne, postępowanie administracyjne, orzecznictwo sądów administracyjnych

### **Some remarks regarding law on public roads in Poland**

The paper analyses the process of creation of institutions that manage public roads in Poland and their evolution in last 80 years. It covers changes in regulation, organization and mechanism governing its functioning. Detailed analysis of present situation and problems is also included.

### **Keywords:**

public roads, public management, administrative fees, administrative procedure

## **Quelques remarques concernant la loi sur les voies publics en Pologne**

L'article analyse le processus de création des institutions juridiques responsables de la gestion des voies publiques en Pologne et leur évolution dans les 80 dernières années. L'article porte, entre autres, sur les changements juridiques et organisationnels dans ce domaine. Une analyse détaillée de la situation et des problèmes actuels est également incluse.

### **Mots-clés:**

la gestion publique, la voie, les voies publiques, le permis d'occuper une voie, les frais administratifs, les procédures administratives, la jurisprudence des tribunaux administratifs

## **О правовом режиме управления автомобильными дорогами общего пользования в Польше – избранные замечания**

В статье рассматривается процесс создания в Польше правовых институтов, относящихся к управлению дорогами общего пользования, и их эволюция за последние 80 лет. Анализуются изменения в законодательстве, организации и их функционировании. В исследовании особое внимание уделяется проблемам связанным с нынешней ситуацией.

### **Ключевые слова:**

дороги общего пользования, управление государственным имуществом, административные платежи и сборы, административное производство