Acta Universitatis Wratislaviensis No 4101
PRAWO CCCXXXIV Wrocław 2022

https://doi.org/10.19195/0524-4544.334.27

KRZYSZTOF SOBIERALSKI
ORCID: 0000-0002-2412-6674
Uniwersytet Wrocławski
krzysztof.sobieralski@uwr.edu.pl

Reglamentacja dostępu do pasa drogowego a koszty przełożenia sieci na drogach publicznych

Abstrakt: Pas drogowy jako jeden ze składników majątku publicznego podlega szczególnej ochronie, która wyraża się w reglamentacji wykorzystywania go na cele inne niż potrzeby zarządzania drogą lub potrzeby ruchu drogowego. Wyrazem tej reglamentacji jest konieczność uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, a więc uchylenia generalnego zakazu w indywidualnym przypadku. Przy tym podmiot posiadający stosowne zezwolenie na zajęcie pasa drogowego nie ma pełni praw do tego składnika majątku publicznego, a jedynie tak zwane prawo na rzeczy cudzej. Wynika z tego wiele konsekwencji praktycznych.

Słowa kluczowe: pas drogowy, reglamentacja, zezwolenie na zajęcie pasa drogowego.

Określenie „reglamentacja" ma rozmaite znaczenia. W nauce powszechnego prawa administracyjnego i prawa publicznego gospodarczego pojęcie to używane było i wciąż jest do określenia różnego rodzaju działań, głównie władczych, podejmowanych przez organy publiczne, a mających na celu ograniczenie wolności (swobody) jednostki, w sferze zaś gospodarczej — ograniczenie samodzielności podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, czyli wolności gospodarczej, inspirowane koniecznością zapewnienia dobra wspólnego[1]. Reglamentacja oznacza objęcie regulacją prawną danego obszaru życia społecznego lub gospodarczego w celu ograniczenia praw podmiotów, w tym podmiotów wykonujących

[1] T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009; *idem*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 679 n.

© for this edition by CNS

i podejmujących działalność gospodarczą[2]. Współcześnie pojęcia tego używa się także jako określenia ogółu regulacji prawnych (uwarunkowań prawnych) wyznaczających zasady dostępu i korzystania z poszczególnych składników majątku publicznego. Wyodrębnienie w nauce kategorii majątku publicznego było związane ze sposobem urzeczywistniania własności tego majątku przez państwo i podmioty publicznoprawne[3]. Urzeczywistnianie majątku publicznego musi mieścić się w celach publicznych, które są wykonywane przez dzierżycieli tego majątku, czyli głównie szeroko rozumiane podmioty administracji publicznej. Dlatego też urzeczywistnianie własności majątku publicznego musi być przede wszystkim zgodne z celami i treścią działalności administracji publicznej.

Majątek publiczny, z którego państwo lub związek publicznoprawny korzystają w celu wykonania swoich zadań, to majątek skarbowo-fiskalny, administracyjny oraz użytku publicznego. Ten ostatni składnik majątku publicznego to rzeczy, z których wszyscy mogą korzystać albo z powodu cech naturalnych rzeczy, albo przez ich przeznaczenie prawne (na przykład drogi publiczne).

Pas drogi publicznej, jako jeden ze składników majątku publicznego, podlega szczególnej ochronie prawnej[4]. Zasadę ochrony pasa drogowego formułuje art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (dalej: u.d.p.)[5]. Wynika z niej generalny zakaz dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszać jej trwałość oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego. We wskazanym przepisie wymieniono, jakie formy ingerencji w pas drogowy są zabronione, przy czym wyliczenie to ma charakter przykładowy i otwarty. Z za-

---

[2] T. Kocowski, *Reglamentacja…*; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 155.

[3] T. Dybowski, *Mienie komunalne*, „Samorząd Terytorialny" (dalej: ST) 1991, nr 1–2; P. Goldfrin, *Droit administratif des biens*, Paris 1987; F. Longchamps, *Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji" 1939, nr 1; W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, ST 1991, nr 1–2; B. Wasiutyński, *Własność dróg publicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1938, nr 3.

[4] Spośród najważniejszych publikacji dotyczących tej problematyki należy wskazać między innymi: Z. Czarnik, *Korzystanie z pasa drogowego jako urządzenia publicznego*, „Administracja" 2016, nr 1; W. Kotowski, B. Kurzępa, *Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2004, LEX/el.; W. Kręcisz, *Kary i opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z użytkowaniem dróg w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2014, z. 2; W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010; *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012; R.A. Rychter, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX/el.; K. Sobieralski, *Umieszczanie urządzenia w pasie drogi publicznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe" 2015, nr 2; *idem*, *Zezwolenie na zajęcie pasa drogowego i naliczanie opłat z tego tytułu przed nadaniem drodze stosownej kategorii drogi publicznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe" 2015, nr 4; P. Zaborniak, *Glosa do wyroku WSA z dnia 30 października 2008 r., II SA/Gl 498/08*, ST 2009, nr 5.

[5] Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.

© for this edition by CNS

sady tej wynika zatem generalny zakaz wykorzystywania przestrzeni publicznej pasa drogowego na tak zwane cele niedrogowe (w tym różne formy komercyjnego wykorzystania pasa drogowego). Zakaz ten nie jest bezwzględny, ponieważ w art. 40 ust. 1 u.d.p. dopuszczono jego uchylenie w indywidualnym przypadku. Ustawa dopuszcza bowiem korzystanie z pasa drogowego poprzez jego zajęcie na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. Wymaga ono jednak uchylenia tego zakazu w indywidualnym przypadku w formie wydanego w drodze decyzji zezwolenia zarządcy drogi albo zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c oraz art. 40 ust. 1 ustawy. Zezwolenie to dotyczy działań i czynności polegających na: 1. prowadzeniu robót w pasie drogowym; 2. umieszczaniu w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego; 3. umieszczaniu w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam; 4. zajęciu pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1–3 (art. 40 ust. 2 ustawy). Kompetencja zarządcy drogi w tym zakresie ma charakter reglamentacyjny. Dlatego zasada ta każdorazowo musi być punktem wyjścia dla zarządcy drogi, ilekroć ocenia on, czy zachodzą okoliczności przemawiające za uchyleniem zakazu i wydaniem zezwolenia (zawarciem umowy) lub za odmową jego uchylenia i wydania zezwolenia (zawarcia umowy).

Właściciele obiektów budowlanych, sieci i innych urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z gospodarką drogową lub obsługą ruchu drogowego (tak zwanych niedrogowych), usytuowanych w pasie drogi publicznej, znajdują się w sytuacji dysponowania prawem na rzeczy cudzej. Drogi publiczne są bowiem z mocy prawa — w zależności od kategorii — własnością Skarbu Państwa albo właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy (art. 2a, art. 4 i art. 22 u.d.p.). Reszta obszaru pasa drogowego poza samą drogą, jeżeli nie stanowi własności wskazanych publicznych osób prawnych, pozostaje w trwałym zarządzie zarządców dróg, będących *de facto* najczęściej organami lub jednostkami organizacyjnymi Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy (ewentualnie miasta na prawach powiatu). Dlatego właściciele (użytkownicy, posiadacze) obiektów i urządzeń „niedrogowych" muszą znosić ciężary związane z koniecznością ich przełożenia lub usunięcia w przypadku, gdy ich dalsze pozostawanie w pasie drogi publicznej w dotychczasowym miejscu jest niemożliwe z uwagi na zagrożenie i utrudnienie ruchu drogowego lub zakłócanie wykonywania zadań zarządu drogi, a w szczególności przy budowie, przebudowie lub remoncie drogi, a więc ciężary związane z realizacją tych celów, dla których wyodrębniono składnik majątku publicznego, jakim jest pas drogowy.

Punktem wyjścia do analizy szczegółowej musi być treść art. 38 ust. 1 u.d.p. Przepis ten formułuje bowiem klauzulę generalną dopuszczającą możliwość pozostawania w pasie drogowym w dotychczasowym stanie istniejących tam obiek-

© for this edition by CNS

tów budowlanych i urządzeń niezwiązanych z gospodarką drogową i obsługą ruchu pod warunkiem niepowodowania przez te obiekty lub urządzenia zagrożeń i utrudnień ruchu drogowego oraz zakłóceń wykonywania zadań zarządu drogi. Powołany przepis obowiązuje od dnia wejścia w życie u.d.p., to jest od 1 października 1985 roku.

Sformułowanie, że obiekty i urządzenia „mogą pozostać", wskazuje na to, iż omawiany przepis reguluje sytuację prawną podmiotów, które zlokalizowały urządzenia lub obiekty budowlane w pasie drogowym pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów. Niemniej art. 38 ust. 1 u.d.p. nie ma charakteru przepisu przejściowego. Dotyczy zatem wszelkich obiektów i urządzeń istniejących w pasie drogowym zarówno przed 1 października 1985 roku, jak i tych, które znalazły się tam później, w szczególności w latach 1985–2003, gdy umieszczanie urządzeń i obiektów odbywało się po uzyskaniu stosownego zezwolenia zarządcy drogi z obowiązkiem uiszczenia z tego tytułu opłaty jednorazowej, oraz tych, które zostały tam umieszczone na podstawie zezwoleń udzielonych po 2003 roku (także obecnie). Unormowanie to warunkowo gwarantuje właścicielom (posiadaczom) urządzeń i obiektów zlokalizowanych w pasie drogowym utrzymanie *status quo*, stanowiąc swego rodzaju ustawowe (*ex lege*) zezwolenie na zajmowanie pasa drogowego przez opisane w nim elementy „niedrogowe". Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że przepis art. 38 ust. 1 u.d.p. należy odczytywać w kontekście przywołanej wcześniej ogólnej zasady ochrony pasa drogowego (art. 39 ust. 1 u.d.p.), która ustanawia priorytet. Właściciele (posiadacze) „niedrogowych" urządzeń i obiektów umieszczonych w pasie drogowym, dysponując w istocie prawem na rzeczy cudzej — na majątku publicznym, muszą się liczyć z ryzykiem wywłaszczenia tego prawa w przypadkach określonych *a contrario* w art. 38 ust. 1 u.d.p. Innymi słowy, stan faktyczny tych urządzeń i obiektów umieszczonych w pasie drogowym będzie niezmienny, o ile nie będzie to sprzeczne z zasadą ochrony pasa drogowego przed zagrożeniami i utrudnieniami ruchu drogowego oraz zakłócaniem wykonywania zadań zarządu drogi.

Taka formuła art. 38 ust. 1 u.d.p. nie zwalnia zarządcy drogi od dokonywania oceny (okresowych ocen), czy w konkretnym, indywidualnym przypadku nastąpił stan, o którym mowa w tym przepisie, a więc czy istniejący obecnie, a umieszczony poprzednio w pasie drogowym „niedrogowy" obiekt budowlany lub urządzenie infrastruktury technicznej nie powoduje zagrożenia lub utrudnienia ruchu drogowego oraz zakłócenia realizacji zadań zarządu drogi. Należy podkreślić, że organ w tym przypadku nie ocenia możliwości zlokalizowania w pasie drogowym tego obiektu lub urządzenia, lecz możliwość jego dalszego pozostawania w pasie drogowym w niezmienionym stanie. W następstwie pozytywnej oceny możliwości ich dalszego pozostawania w pasie drogowym nie podejmuje żadnych działań (wskazuje na to formuła „mogą pozostać"). Ocena negatywna zaś obliguje zarządcę drogi do nałożenia na konkretny podmiot w indywidualnym przypadku obowiązku usunięcia (przeniesienia) tego obiektu lub urządzenia z pasa drogowe-

© for this edition by CNS

go. Nałożenie tego obowiązku musi nastąpić w formie decyzji administracyjnej, wydanej w postępowaniu prowadzonym z pełnym poszanowaniem reguł określonych w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)[6] i zawierającej szczegółowe uzasadnienie prawne i faktyczne. Przyjęcie tej formy konkretyzacji obowiązku, poprzez przysługujący od decyzji system środków prawnych, gwarantuje jednostce prawo poddania oceny zarządcy drogi weryfikacji w toku instancji administracyjnych oraz na drodze postępowania sądowoadministracyjnego. Zarazem jednak jeśli właściciel (użytkownik) „niedrogowego" urządzenia lub obiektu nie zastosuje się do obowiązku ostatecznie określonego w takiej decyzji, wówczas będzie ona podstawą prawną do egzekucji administracyjnej tego obowiązku o charakterze niepieniężnym.

W myśl art. 39 ust. 5 u.d.p. jeżeli budowa, przebudowa lub remont drogi wymaga przełożenia urządzenia lub obiektu, o którym mowa w ust. 3, koszt tego przełożenia ponosi jego właściciel. Przepis ten został znowelizowany przez art. 62 ustawy z dnia 7 maja 2010 roku o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych[7], która obowiązuje od 17 lipca 2010 roku. Treść przywołanego przepisu u.d.p. z pozoru wydaje się jasna: koszty przełożenia obiektów i urządzeń „niedrogowych" ponosi ich właściciel. Kwestia ta nie jest jednak tak jednoznaczna i oczywista. Przepis ten należy bowiem odczytywać w szerszym kontekście normatywnym, jako że ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych nie zawiera przepisów przejściowych odnoszących się do jej art. 62. Oznacza to, że wszelkie zmiany w u.d.p. spowodowane tym przepisem (w tym kwestia kosztów przełożenia obiektów i urządzeń) obowiązują dopiero od 17 lipca 2010 roku. Niewątpliwie właściciele (posiadacze) obiektów, sieci i innych urządzeń infrastruktury technicznej, którzy umieszczają „niedrogowe" elementy w pasie drogi publicznej na podstawie ważnych zezwoleń zarządców dróg, wydanych po 17 lipca 2010 roku, muszą się zawsze i bezwzględnie liczyć z obowiązkiem poniesienia kosztów ich przełożenia wynikającym — jak już wskazano — także z nakazu ich usunięcia lub przełożenia wydawanego w trybie art. 38 ust. 1 u.d.p. Pojawia się jednak problem statusu prawnego „niedrogowych" obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej umieszczonych w pasie drogi publicznej jeszcze przed wejściem w życie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.

Przepis art. 39 ust. 5 u.d.p. przed zmianą dokonaną mocą ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych przyjmował zasadę rozdziału kosztów przełożenia obiektu lub urządzenia „niedrogowego" między zarządcę drogi oraz właściciela tych urządzeń i obiektów. Stosownie do tej regulacji jeżeli budowa, przebudowa lub remont drogi wymaga przełożenia urządzenia lub obiektu niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego,

[6] Dz.U. z 2021 r. poz. 735.
[7] Dz.U. z 2021 r. poz. 777 ze zm.

© for this edition by CNS

koszt tego przełożenia ponosi zarządca drogi, gdy okres umieszczenia urządzenia lub obiektu w pasie drogowym jest krótszy lub równy cztery lata, licząc od dnia wydania zezwolenia przez zarządcę drogi, pod warunkiem zachowania dotychczasowych właściwości użytkowych oraz parametrów technicznych urządzenia lub obiektu. Koszt ten ponosi natomiast właściciel urządzenia lub obiektu, gdy okres umieszczenia urządzenia lub obiektu w pasie drogowym jest dłuższy niż cztery lata, licząc od dnia wydania zezwolenia przez zarządcę drogi, albo jeżeli na żądanie właściciela wprowadzono ulepszenia w urządzeniu lub obiekcie. Wcześniejsza wersja art. 39 ust. 5 u.d.p. nie obowiązywała jednak od uchwalenia tej ustawy. Została bowiem dodana do niej mocą art. 1 ustawy z dnia 14 listopada 2003 roku o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw[8]. Ta sama ustawa zmieniająca w art. 7 stanowi, że jeżeli budowa, przebudowa lub remont drogi wymaga przełożenia urządzenia lub obiektu niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, umieszczonego w pasie drogowym na podstawie zezwolenia wydanego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zmieniającej (to jest przed 9 grudnia 2003 roku), koszt tego przełożenia ponosi zarządca drogi pod warunkiem zachowania dotychczasowych właściwości użytkowych oraz parametrów technicznych tego urządzenia lub obiektu. Dla rozważanego zagadnienia niezwykle istotne jest, że art. 7 ustawy zmieniającej z 2003 roku nigdy nie uchylono i nadal on obowiązuje, wywołując skutki prawne do stanów faktycznych nim objętych.

Skoro więc ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych nie wprowadza przepisów przejściowych odnoszących się do stanów faktycznych z przeszłości, w których doszło do umieszczenia w pasie drogi publicznej obiektów budowlanych lub urządzeń infrastruktury technicznej przed zmianą zasad obciążania kosztami ich przełożenia, należy stosować dotychczasowe zasady rozdziału obowiązku ponoszenia tych kosztów. Tym bardziej że art. 38 ust. 1 u.d.p. sankcjonuje istnienie w pasie drogowym zarówno obiektów budowlanych oraz urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z gospodarką drogową lub obsługą ruchu drogowego, które znalazły się tam w różny sposób przed wejściem w życie u.d.p., jak i tych, które znalazły się tam później (po wejściu w życie u.d.p.) na podstawie zezwoleń zarządców dróg (początkowo nawet bez konieczności uiszczania stosownej opłaty). Odmienna interpretacja podważałaby nie tylko zasadę zaufania inwestora do państwa i jego regulacji, ale i fundamentalną regułę niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*).

W praktyce obciążenie kosztami przełożenia obiektu budowlanego lub urządzenia infrastruktury technicznej z uwagi na budowę, przebudowę, remont drogi lub realizację innych zadań zarządcy drogi uzależnione jest od momentu, w którym owe elementy „niedrogowe" znalazły się w pasie drogi publicznej. Do obiektów budowlanych i urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z gospo-

[8] Dz.U. z 2003 r. poz. 1953.

© for this edition by CNS

darką drogową lub obsługą ruchu drogowego, które istniały w pasie drogowym w dniu 9 grudnia 2003 roku, to jest w momencie wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2003 roku, a przy tym ich istnienie miało oparcie w wydanym przed tą datą zezwoleniu zarządcy drogi, stosuje się art. 7 ustawy zmieniającej z 2003 roku. Koszty przełożenia ponosi wówczas zarządca drogi. Do obiektów budowlanych i urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z gospodarką drogową lub obsługą ruchu drogowego, które istniały w pasie drogowym w dniu 9 grudnia 2003 roku, to jest w chwili wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2003 roku, ale były to elementy istniejące w pasie drogowym historycznie i ich istnienie nie miało oparcia w wydanym przed tą datą zezwoleniu zarządcy drogi, nie stosuje się art. 7 ustawy zmieniającej z 2003 roku, lecz art. 39 ust. 5 u.d.p. w obecnym brzmieniu. Koszty przełożenia ponosi w takim wypadku właściciel urządzenia lub obiektu. Obciążenie kosztami przełożenia obiektów i urządzeń umieszczonych w pasie drogowym na podstawie ważnych zezwoleń zarządcy drogi wydanych w okresie od 9 grudnia 2003 do 16 lipca 2010 roku odbywa się na zasadach określonych w art. 39 ust. 5 u.d.p. w wersji sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 7 maja 2010 roku o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Będzie więc ono uzależnione od tego, czy obiekt lub urządzenie znajduje się w pasie drogowym krócej lub dłużej (obecnie w praktyce już tylko dłużej) niż cztery lata, licząc od dnia wydania zezwolenia przez zarządcę drogi. Obciążony będzie zatem albo właściciel obiektów lub urządzeń (umieszczenie na czas powyżej czterech lat), albo zarządca drogi (umieszczenie na czas do czterech lat). Koszty przełożenia obiektów lub urządzeń „niedrogowych" umieszczonych w pasie drogowym (pasie drogi publicznej) po 17 lipca 2010 roku obciążają natomiast tylko ich właściciela.

Pojawia się teraz pytanie o wzajemną relację między art. 39 ust. 5 i art. 32 ust. 1, 3–4 u.d.p., a właściwie szerzej — między wskazanymi zasadami ponoszenia kosztów przełożenia „niedrogowych" obiektów i urządzeń umieszczonych w pasie drogowym wywołanych „potrzebą drogową" a treścią art. 32 ust. 1, 3–4 u.d.p. Stosownie do art. 32 ust. 1, 3–4 u.d.p. w przypadku gdy budowa lub przebudowa drogi w miejscu jej przecięcia się z inną drogą transportu lądowego — z wyjątkiem skrzyżowania z linią kolejową w poziomie szyn, o którym mowa w art. 28 ust. 1 — korytarzem powietrznym w strefie lotniska lub urządzeniem typu liniowego (w szczególności linią energetyczną lub telekomunikacyjną, rurociągiem, taśmociągiem) powoduje naruszenie tych obiektów lub urządzeń albo konieczność zmian dotychczasowego ich stanu, przywrócenie poprzedniego stanu lub dokonanie zmiany należy do zarządcy drogi, z zastrzeżeniem ust. 2–4 (ust. 1). Koszty przełożenia urządzeń liniowych w pasie drogowym wynikające z naruszenia lub konieczności zmian stanu dotychczasowego urządzenia liniowego, w wysokości odpowiadającej wartości tych urządzeń i przy zachowaniu dotychczasowych właściwości użytkowych i parametrów technicznych, z zastrzeżeniem ust. 4, pokrywa zarządca drogi (ust. 3). Jeżeli w wyniku uzgodnień zarządcy drogi

© for this edition by CNS

z zainteresowaną stroną zostaną wprowadzone ulepszenia urządzeń, koszty tych ulepszeń pokrywa odpowiednio ich właściciel lub użytkownik (ust. 4).

Z uwagi na wynikające z zasady ochrony pasa drogowego, uzasadnione szczególnym przeznaczeniem tego składnika majątku publicznego, ograniczone — w myśl art. 38 ust. 1 i art. 39 ust. 1 u.d.p. — prawo na rzeczy cudzej właściciela urządzeń i obiektów „niedrogowych" interpretacja art. 32 u.d.p. musi mieć charakter restryktywny (ograniczający) ze szczególnym uwzględnieniem wykładni językowej. Dlatego zdaniem opiniującego należy przychylić się do stanowiska wyrażonego przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 30 listopada 2015 roku (sygn. I ACa 570/15). SA wskazał w nim, że analizowany przepis odnosi się jedynie do przypadku, w którym przy budowie drogi dochodzi do sytuacji kolizyjnej, to jest przecięcia się biegu linii drogi i linii kablowej powodującego naruszenie urządzeń energetycznych albo konieczność zmiany ich dotychczasowego stanu. Sytuacja taka nie następuje, gdy „podlegające przełożeniu linie kablowe przebiegają wzdłuż linii pasa drogowego i w żadnym miejscu linie te nie przecinają się ze sobą", a przepis art. 32 u.d.p. nie znajduje zastosowania, gdy inwestycja wiąże się z „przełożeniem istniejącej linii kablowej rozumianym jako jej równoległe przesunięcie, bez przecięcia się tej linii z przebiegiem drogi".

Ponadto treść art. 32 ust. 1 oraz art. 39 ust. 5 u.d.p. wskazuje, że dotyczą one odmiennych sytuacji (stanów faktycznych) i nie znajdą jednoczesnego zastosowania. W art. 32 ust. 1 u.d.p. ustawodawca wskazał, że znajduje on zastosowanie w przypadku, gdy budowa lub przebudowa drogi (inwestycja drogowa) „powoduje" naruszenie obiektów lub urządzeń albo konieczność zmian ich dotychczasowego stanu. Natomiast art. 39 ust. 5 u.d.p. znajduje zastosowanie, gdy drogowe zamierzenie inwestycyjne zarządcy drogi „wymaga przełożenia" urządzenia lub obiektu. Artykuł 32 ust. 1 u.d.p. dotyczy skutków powstałych *ad hoc* w następstwie prowadzonej już budowy (inwestycji). Natomiast art. 39 ust. 5 u.d.p. odnosi się do konsekwencji planowanej w przyszłości inwestycji drogowej (budowy, przebudowy itp.). Innymi słowy, art. 32 ust. 1 u.d.p. wiąże się z takim stanem faktycznym, gdy potrzeba przywrócenia stanu poprzedniego lub dokonania zmian w przebiegu linii (sieci) lub istnienia obiektu wynika z uszkodzenia lub konieczności uszkodzenia urządzenia liniowego lub obiektu albo konieczności ich wymiany w związku z budową lub przebudową drogi (inwestycji drogowej), która to okoliczność nie została uwzględniona przy projektowaniu tej inwestycji i pojawiła się dopiero w trakcie jej realizacji. Koszt przywrócenia stanu poprzedniego bądź dokonania zmian, przy zachowaniu dotychczasowych parametrów technicznych, spoczywa wówczas na zarządcy drogi. Natomiast w przypadku ustalenia uprzednio na etapie prac projektowych potrzeby zmiany przebiegu urządzenia liniowego (miejsca istnienia obiektu) w związku z planowaną budową lub przebudową drogi publicznej (inwestycją drogową) koszt takiego przełożenia zobowiązany jest ponieść właściciel urządzenia lub obiektu, gdy w pełni znajduje zastosowanie art. 39 ust. 5 u.d.p., o ile elementy „niedrogowe" zostały umieszczone w pasie drogowym po

© for this edition by CNS

17 lipca 2010 roku. Jeżeli zostały umieszczone tam przed tą datą, należy powrócić do ustaleń zaprezentowanych wcześniej — do obiektów budowlanych i urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z gospodarką drogową lub obsługą ruchu drogowego, które istniały w pasie drogowym w dniu 9 grudnia 2003 roku, to jest w chwili wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2003 roku, a przy tym ich istnienie miało oparcie w wydanym przed tą datą zezwoleniu zarządcy drogi, stosuje się zatem art. 7 ustawy zmieniającej z 2003 roku. Koszty przełożenia ponosi wówczas zarządca drogi. Do obiektów budowlanych i urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z gospodarką drogową lub obsługą ruchu drogowego, które istniały w pasie drogowym w dniu 9 grudnia 2003 roku, to jest w momencie wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2003 roku, ale były to elementy istniejące w pasie drogowym historycznie i ich istnienie nie miało oparcia w wydanym przed tą datą zezwoleniu zarządcy drogi, nie stosuje się art. 7 ustawy zmieniającej z 2003 roku, lecz art. 39 ust. 5 u.d.p. w obecnym brzmieniu, a koszty przełożenia ponosi właściciel tego urządzenia lub obiektu. Jak już wspomniano, obciążenie kosztami przełożenia obiektów i urządzeń umieszczonych w pasie drogowym na podstawie ważnych zezwoleń zarządcy drogi wydanych w okresie od 9 grudnia 2003 do 16 lipca 2010 roku odbywa się na zasadach określonych w art. 39 ust. 5 u.d.p. w wersji sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 7 maja 2010 roku o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Będzie więc ono uzależnione od tego, czy obiekt lub urządzenie znajduje się w pasie drogowym krócej lub dłużej (obecnie w praktyce już tylko dłużej) niż cztery lata, licząc od dnia wydania zezwolenia przez zarządcę drogi. Obciążony będzie zatem albo właściciel obiektów lub urządzeń, albo zarządca drogi.

Na koniec należy zauważyć, że ze sformułowanej w art. 353^1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny[9] zasady swobody umów wynika, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Na podstawie zasady swobody umów nie może dochodzić do modyfikacji postanowień ustawowych, w szczególności gdy są to regulacje z zakresu prawa publicznego (u.d.p. i ustawy zmieniające), wyznaczające elementy stosunku publicznoprawnego (administracyjnoprawnego). Cechą charakterystyczną norm należących do prawa publicznego jest bowiem ich charakter bezwzględnie obowiązujący (*ius cogens*). Dlatego nawet gdyby w umowie cywilnej znalazły się zapisy modyfikujące obowiązki stron wynikające z norm ustawowych prawa publicznego, to takie postanowienia umowne są nieważne.

[9] Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.

© for this edition by CNS

Bibliografia

Czarnik Z., *Korzystanie z pasa drogowego jako urządzenia publicznego*, „Administracja" 2016, nr 1.
Dybowski T., *Mienie komunalne*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 1–2.
Goldfrin P., *Droit administratif des biens*, Paris 1987.
Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.
Kotowski W., Kurzępa B., *Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2004, LEX/el.
Kręcisz W., *Kary i opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z użytkowaniem dróg w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2014, z. 2.
Longchamps F., *Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji" 1939, nr 1.
Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010.
Pańko W., *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 1–2.
Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.
Rychter R.A., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX/el.
Sobieralski K., *Umieszczanie urządzenia w pasie drogi publicznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe" 2015, nr 2.
Sobieralski K., *Zezwolenie na zajęcie pasa drogowego i naliczanie opłat z tego tytułu przed nadaniem drodze stosownej kategorii drogi publicznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe" 2015, nr 4.
Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
System Prawa Administracyjnego, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
Wasiutyński B., *Własność dróg publicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1938, nr 3.
Zaborniak P., *Glosa do wyroku WSA z dnia 30 października 2008 r., II SA/Gl 498/08*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 5.

Regulation of Access to Traffic Lanes and the Costs of Relocating Networks on Public Roads

Summary

Traffic lanes, as one of the components of public property, are subject to special protection, which is expressed in the regulation of their use for purposes other than road management or road traffic. An example of this regulation is the need to obtain a permit to occupy a traffic lane, that is, to repeal the general prohibition in an individual case. However, an entity with the appropriate permit to occupy a traffic lane does not have full rights to this public asset, but only the so-called right to someone else's thing. This has a number of practical consequences.

Keywords: traffic lane, regulation, permit to occupy a traffic lane.

© for this edition by CNS