

ZAJĘCIE PASA DROGOWEGO

prawo ▪ procedury ▪ praktyka

Jonatan Hasiewicz



Wolters Kluwer

ZAJĘCIE PASA DROGOWEGO

prawo ▪ procedury ▪ praktyka

Jonatan Hasiewicz

Stan prawny na 3 marca 2025 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Ryszard A. Stefański

Wydawczyni

Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

Violet Design

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-586-0

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Pracę tę dedykuję dla dwóch króliczków
– małego króliczka i dużego króliczka

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
---------------------	----

Wprowadzenie	15
--------------------	----

Rozdział I

Zagadnienia ogólne	25
--------------------------	----

1. Zajęcie pasa drogowego w strukturze zarządzania drogami publicznymi	25
2. Decyzje lokalizacyjne. Problematyka „szczególnie uzasadnionego przypadku” w procedurze wydawania decyzji lokalizacyjnych i udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego	31
3. Organ rozpatrujący wnioski o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego	40
4. Strona postępowania w sprawie o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego	42
5. Wnioskowy charakter postępowań o zajęcie pasa drogowego	45
6. Granice pasa drogowego i sposób obliczania powierzchni zajęcia pasa drogowego	48
7. Sposób wyliczania opłat za zajęcie pasa drogowego	55
8. Tytuł prawny do gruntu a wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego	61

Rozdział II

Zajęcie pasa drogowego	65
------------------------------	----

1. Zezwolenie na prowadzenie robót w pasie drogi publicznej	65
1.1. Zagadnienia podstawowe	65
1.2. Wymagania szczegółowe	69

1.3.	Proces wydawania zezwolenia na prowadzenie robót	74
1.3.1.	Wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót z datą wsteczną rozpoczęcia robót	79
1.3.2.	Sposób procedowania niekompletnych i spóźnionych wniosków o zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót	83
1.3.3.	Procedura wprowadzenia w pas drogowy	88
1.3.4.	Procedura odbioru robót w pasie drogi publicznej	90
1.4.	Sposób prawidłowego oznakowania robót drogowych przed rozpoczęciem robót w pasie drogi publicznej	92
1.5.	Egzekwowanie prawidłowego oznakowania robót drogowych w trakcie robót w pasie drogi publicznej	95
2.	Zezwolenie na umieszczanie liniowych urządzeń obcych w pasie drogi publicznej	98
2.1.	Wymagania podstawowe	98
2.2.	Odrębność postępowania w sprawie o zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia liniowych urządzeń obcych w pasie drogi publicznej	100
2.3.	Sprzedaż liniowego urządzenia obcego w pasie drogi publicznej	101
2.4.	Likwidacja liniowego urządzenia obcego w pasie drogi publicznej	102
2.5.	Problematyka sieci telekomunikacyjnych (teletechnicznych) w pasach dróg publicznych	104
3.	Zezwolenie na umieszczanie innych urządzeń obcych w pasie drogi publicznej oraz reklam	108
3.1.	Zagadnienia podstawowe	108
3.2.	Rodzaje i typy reklam	113
3.3.	Seryjność decyzji zezwalających na umieszczanie obiektów obcych i reklam	115
3.4.	Przerwanie ciągłości zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia obiektów obcych i reklam	120
4.	Zezwolenie na zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności	122
4.1.	Zagadnienia podstawowe	122
4.2.	Zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności a wykorzystanie dróg w sposób szczególny	124

Rozdział III

Awaryjne zajęcie pasa drogowego	127
1. Tryb awaryjnego zajęcia pasa drogowego	127
2. Procedura awaryjnego zajęcia pasa drogowego	130
3. Charakter decyzji zezwalającej na awaryjne zajęcie pasa drogowego	133
4. Problematyka gwarancji w awaryjnej procedurze zajęcia pasa drogowego	136

Rozdział IV

Nielimitowane czasowo nieodpłatne zajęcie pasa drogowego	139
1. Zasady interpretacyjne	139
2. Procedura przebudowy lub remontu obiektu obcego lub urządzeń korzystających z nielimitowanego czasowo nieodpłatnego zajęcia pasa drogowego	142
3. Znaczenie nielimitowanego czasowo nieodpłatnego zajęcia pasa drogowego w innych procedurach związanych z zajęciem pasa drogowego	144

Rozdział V

Zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia	149
1. Zagadnienia ogólne	149
2. Strona postępowania	153
3. Wszczęcie postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia	157
4. Postępowanie dowodowe	161
5. Problematyka ciągłości zajęcia pasa drogowego przy nakładaniu kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia	167
6. Nałożenie administracyjnej kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia	169
7. Przedawnienie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia	175
8. Praktyka nakładania administracyjnych kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia	178

Rozdział VI**Problematyka lokalizacji, budowy, przebudowy i likwidacji zjazdów na drogach publicznych 183**

1. Rodzaje zjazdów na drogę publiczną i wpływ inwestycji drogowej na funkcjonowanie zjazdów 183
2. Zezwolenie na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu 187
3. Zjazd istniejący w sensie prawnym i zjazd istniejący w sensie faktycznym 197
4. Zajęcie pasa drogowego w celu budowy zjazdu i oddanie zjazdu do użytkowania 202
5. Kara pieniężna za wybudowanie lub przebudowę zjazdu bez zezwolenia 206
6. Przenoszenie zezwoleń na lokalizację zjazdów 211

Rozdział VII**Nietypowe stany faktyczne w procedurze zajęcia pasa drogowego oraz stany faktyczne nieobjęte regulacjami ustawy o drogach publicznych 215**

1. Koordynacja robót w pasie drogi publicznej – sporne wnioski o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego 215
2. Nakładanie się zajęć pasa drogowego 219
3. Przebudowa liniowych urządzeń obcych w pasach dróg publicznych w przypadku budowy, przebudowy lub remontu drogi publicznej 226
4. Wygaszenie decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego 233
5. Problematyka przebudowy i obsługi komunikacyjnej dwóch nieruchomości jednym zjazdem 235
6. Procedura zajęcia pasa drogowego na drogach wewnętrznych 240

Rozdział VIII**Procedury odwoławcze 245**

1. Możliwe rozstrzygnięcia zarządców dróg publicznych 245
2. Tryb i sposób wnoszenia odwołania z uwzględnieniem struktury zarządzania drogami publicznymi 248
3. Możliwe rozstrzygnięcia organów odwoławczych 254

Rozdział IX**Zmiany podmiotów zajmujących pas drogowy i zmiany kategorii**

dróg publicznych	257
1. Przenoszenie decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego	257
2. Zmiana kategorii drogi publicznej i zmiana zarządcy drogi publicznej – wpływ na wydane zezwolenia na zajęcie pasa drogowego	260

Rozdział X

Pytania i odpowiedzi	267
-----------------------------------	------------

Bibliografia	301
---------------------------	------------

Akty prawne – zarządzenia, uchwały i inne	305
--	------------

Orzeczenia sądów	307
-------------------------------	------------

Orzeczenia SKO	315
-----------------------------	------------

Akty wydawane przez urzędy wojewódzkie	317
---	------------

Inne źródła	319
--------------------------	------------

Spis tabel	321
-------------------------	------------

Spis schematów	323
-----------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
k.w.	– ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2023 r. poz. 2119 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.)
p.r.d.	– ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1251)
r.n.e.d.p.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 16.02.2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz.U. Nr 67, poz. 582)
r.p.t.b.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 24.06.2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. poz. 1518)
r.w.t.z.s.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 3.07.2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz.U. z 2019 r. poz. 2311 ze zm.)

r.w.z.r.d.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 23.09.2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. z 2017 r. poz. 784)
r.z.p.d.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 1.06.2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1264)
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)
u.o.p.	– ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2024 r. poz. 1478 ze zm.)
u.p.r.i.d.	– ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 311)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.)

Inne

GDDKiA	– Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze (w odpowiedniej liczbie i przypadku)
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
SR	– sąd rejonowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
Wytyczne Zjazdy	– Wzorce i standardy rekomendowane przez Ministra właściwego ds. transportu nr WR-D-33 z 15.12.2022 r., „Wytyczne projektowania zjazdów, wyjazdów oraz wjazdów na drogach zamiejskich i ulicach”, wersja 01, DDP-4.0600.25.2022

WPROWADZENIE

Zagadnienia związane z wydawaniem przez zarządców dróg publicznych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego zasadniczo skoncentrowane są w art. 40 u.d.p. oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z 1.06.2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego¹.

W przepisie art. 40 u.d.p. wymienia się poszczególne rodzaje zezwoleń na zajęcie pasa drogowego – zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym, zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia liniowego urządzenia obcego, zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia urządzenia obcego oraz zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy, a także zajęcie pasa drogowego na zasadach wyłączności. Opisane są także tryby postępowania w przypadku awaryjnego zajęcia pasa drogowego oraz nakładania kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, z przekroczeniem terminu określonego w zezwoleniu zarządcy drogi oraz o powierzchni większej niż w nim określona.

Podczas prowadzonej analizy nie sposób jednak pominąć regulacji pośrednio związanych z tematyką zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, takich jak wydawanie przez zarządców dróg publicznych decyzji lokalizacyjnych dla liniowych urządzeń obcych, urządzeń obcych i reklam (art. 39 u.d.p.), decyzji lokalizacyjnych dla zjazdów zwykłych, technicznych i awaryjnych (art. 29 u.d.p.), decyzji nakazujących przywrócenie pasa drogowego do stanu poprzedniego (art. 36 u.d.p.) czy decyzji nakładających kary pieniężne za wybudowanie zjazdu bez zezwolenia lub o parametrach innych

¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1264.

niż określone w zezwoleniu zarządcy drogi publicznej (art. 29a u.d.p.). Istotne znaczenie mają także regulacje dotyczące nielimitowanego czasowo nieodpłatnego zajęcia pasa drogowego (art. 38 u.d.p.).

Na podstawie art. 40 ust. 16 u.d.p. wskazano, że Rada Ministrów, mając na względzie bezpieczeństwo użytkowania i ochronę dróg, określi w drodze rozporządzenia warunki niezbędne do udzielania zezwoleń na zajmowanie pasa drogowego. Warunki te zostały określone w ww. rozporządzeniu w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

Proces wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego opiera się zatem zasadniczo na regulacjach art. 29, 29a, 36, 38, 39, 40 u.d.p. oraz rozporządzeniu w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

Do chwili wydania niniejszego poradnika nikt w Polsce nie podjął się szczegółowego omówienia pod kątem praktycznym wskazanych powyżej przepisów określających procedury wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Dotyczy to w szczególności regulacji ww. rozporządzenia, które od 4.07.2004 r. (z małą zmianą z dnia 25.03.2015 r.) funkcjonuje w obrocie administracyjnoprawnym w niezmiennym kształcie.

Powodem braku podjęcia takich działań jest charakter wyspecjalizowanego organu administracji publicznej, jakim jest zarządca drogi publicznej. Dobre zrozumienie procedur związanych z wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego wymaga nie tylko wiedzy ściśle prawniczej, ale również znajomości podstawowych zagadnień technicznych z dziedziny procesu inwestycyjnego w budownictwie, bezpieczeństwa ruchu drogowego, inżynierii ruchu drogowego, budownictwa drogowego oraz technologii budowy dróg.

Autor niniejszego opracowania zwraca uwagę na to, iż obecnie pojawiło się pięć godnych uwagi pozycji dotyczących tematyki związanej z zajęciem pasa drogowego:

- 1) *Zezwolenie na zajęcie pasa drogowego* autorstwa K. Sobieralskiego i P. Majczaka (Wrocław 2016);

- 2) *Kara za zajęcie pasa drogowego* K. Sobieralskiego (Wrocław 2015); obie pozycje – z 2015 i 2016 r. – są do siebie treściowo bardzo podobne, a wręcz w niektórych fragmentach identyczne. Różnica między nimi polega jedynie na tym, że opracowanie z 2016 r. rozszerzono o zakres tematyczny dotyczący wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego;
- 3) *Drogi publiczne i wewnętrzne – zarządzanie pasem drogowym* A. Korneckiej i J. Korneckiego (Warszawa 2021); w rozdziałach V, VI i VIII tej pozycji poruszono wybrane aspekty wydawania decyzji lokalizacyjnych (art. 39 u.d.p.), zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (art. 40 u.d.p.) oraz zezwoleń na lokalizację zjazdów z dróg publicznych (art. 29 i 29a u.d.p.);
- 4) *Pas drogowy jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego* Ł. Krolewskiego (Sopot 2023) ze stanem prawnym na rok 2019; opracowanie to stanowi monograficzne wydanie uprzedniej pracy autora o charakterze naukowym;
- 5) *Ustawa o drogach publicznych. Orzecznictwo. Akty wykonawcze. Wzory dokumentów* W. Podhorodeckiego (Warszawa 2013); pozycja ta systematyzuje i zbiera orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące zagadnień związanych z pasem drogowym, w tym m.in. w rozdziale 4 w zakresie wydawania przez zarządców dróg publicznych zezwoleń na lokalizację liniowych urządzeń obcych, urządzeń obcych i reklam (art. 39 u.d.p.) oraz zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (art. 40 u.d.p.).

Istnieją także komentarze do ustawy o drogach publicznych, w których znajdują się wyselekcjonowane spostrzeżenia dotyczące zasad stosowania art. 29, 29a, 36, 38, 39 i 40, niemniej referują one jedynie obowiązujące przepisy i nie udzielają odpowiedzi na skonkretyzowane problemy powstające w procedurze wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (*Drogi publiczne. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2023; M. Burdowy, *Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2022; R.A. Rychter, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019).

Wszystkie wydane dotychczas publikacje naukowe, wymienione powyżej, łączą wspólne cechy.

- Opracowania te są częściowo lub w dużej mierze nieaktualne, jeśli chodzi o problem wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

Powodem tego jest wejście w życie z dniem 21.09.2022 r. ustawy z 5.08.2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw², nazywanej potocznie ustawą nomenklaturową w drogownictwie. Ustawa ta wprowadziła istotne zmiany w ustawie o drogach publicznych i ustawie z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym³, w tym w art. 29, 38, 39 i 40 u.d.p. Pokrótce, w tematyce zezwoleń na zajęcie pasa drogowego wprowadzono pojęcia urządzeń obcych oraz liniowych urządzeń obcych. Zmieniono zasady wydawania decyzji lokalizacyjnych, a w tematyce budowy zjazdów z dróg publicznych wprowadzono nowy podział typów zjazdów (zjazdy zwykłe, zjazdy techniczne i zjazdy awaryjne). Modyfikacje te wywołane były także wprowadzeniem z dniem 21.09.2022 r. nowych przepisów techniczno-budowlanych dla dróg na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 24.06.2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych⁴, które także w sposób spójny ze zmienionymi regulacjami ustawy o drogach publicznych definiują pojęcia drogi dla pieszych, drogi dla rowerów czy „trudnych warunków” w procesie inwestycyjnym. Wszystkie te zmiany mają istotny wpływ między innymi na ocenę istnienia bądź nieistnienia „szczególnie uzasadnionego przypadku” w kontekście wydawanych decyzji lokalizacyjnych przez zarządców dróg publicznych (art. 39 u.d.p.), a w następstwie wydawanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (art. 40 u.d.p.).

- Zauważalny brak praktycznego podejścia do tematyki związanej z wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, czego oczekują zarządcy dróg publicznych.

Prowadzona analiza każdorazowo dokonywana jest przez pryzmat orzeczeń samorządowych kolegiów odwoławczych oraz rozstrzygnięć sądów administracyjnych. Pomijany jest jednak aspekt tego, iż w wielu przypadkach powstające problemy związane z uzyskiwaniem decyzji

² Dz.U. poz. 1768.

³ Dz.U. z 2024 r. poz. 1251.

⁴ Dz.U. poz. 1518.

lokalizacyjnych (art. 39 u.d.p.), decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego (art. 40 ust. 2 u.d.p.) lub decyzji nakładających kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia (art. 40 ust. 12, art. 29a u.d.p.) rozwiązuje się na poziomie organu pierwszej instancji (zarządcy drogi publicznej). Dotyczy to zarówno sytuacji spornych, sytuacji konfliktowych oraz sytuacji, w których regulacje ustawy o drogach publicznych i rozporządzenia w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego nie wskazują konkretnego rozwiązania. Dostrzegalny brak praktycznego podejścia w wyżej wskazanych publikacjach ogniskuje się na tym, iż nie można znaleźć tam rozwiązań dla różnych nietypowych stanów faktycznych niesklasyfikowanych w obowiązujących przepisach prawa.

Przeprowadzona analiza dotychczasowych opracowań w tematyce wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego ukazuje, iż brak jest opracowania, które w sposób praktyczny dla przeciętnego pracownika zarządcy drogi publicznej pomaga rozwiązywać bieżące problemy w dziedzinie wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Należy pamiętać, że w wielu przypadkach wykonywanych czynności zarządcy dróg publicznych stoją przed koniecznością rozwiązania istotnego dylematu w pasie drogi publicznej („tu i teraz”) mogącego skutkować ważnością wydawanych przez niego rozstrzygnięć w formie decyzji administracyjnych.

Do powyższych uwag należy dodać, iż nikt nie ma monopolu na wiedzę w tematyce procedur związanych z szeroko rozumianym zajęciem pasa drogowego (lokalizacja, zezwolenia, odmowa zezwolenia, nakładanie kar pieniężnych za zajęcie bez zezwolenia).

Zasadniczym powodem tego jest brak doprecyzowania przez ustawodawcę sposobu rozwiązywania niektórych stanów faktycznych w procedurze wydawania przedmiotowych zezwoleń, olbrzymia rozbieżność orzecznicza 50 organów odwoławczych (49 SKO, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad) oraz niejednolite orzecznictwo sądów administracyjnych.

Doświadczenie autora niniejszego opracowania wskazuje, iż przez ostatnich 20 lat orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych ewoluuje w różnych kierunkach, a tym samym nie stanowią zaskoczenia sprzeczne

ze sobą orzeczenia różnych wojewódzkich sądów administracyjnych. Jest to widoczne we fragmentach publikacji, gdzie prezentowane są różne warianty rozwiązywania podobnych stanów faktycznych.

Na to wszystko nakładają się zindywidualizowane interpretacje poszczególnych zarządców dróg publicznych. Należy pamiętać, iż obecnie w Polsce mamy 2477 zarządców dróg gminnych (2477 gmin, w tym 66 miast na prawach powiatu), 314 zarządców dróg powiatowych (314 powiatów), 16 zarządców dróg wojewódzkich (16 województw)⁵ oraz wyspecjalizowany centralny organ administracji rządowej (Generalną Dyрекję Dróg Krajowych i Autostrad) wykonujący zadania zarządcy dróg krajowych⁶. Zakładając czysto hipotetycznie, że dany zarządca drogi publicznej wyda dziennie jedno rozstrzygnięcie w przedmiocie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, należy wskazać, iż mamy do czynienia w przybliżeniu z liczbą 2800 wydawanych każdego dnia zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Doświadczenie autora niniejszego opracowania wskazuje jednak, że liczba ta jest zdecydowanie większa, gdyż zarządcy dróg na terenach miast na prawach powiatu czy Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (działający poprzez wyodrębnione Oddziały i Rejony Drogowe w każdym z województw) wydają od kilku do kilkunastu rozstrzygnięć każdego dnia w przedmiocie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

Powyżej omówiona mnogość rozstrzygnięć w przedmiotowej materii mocno utrudnia usystematyzowanie właściwej uniwersalnej ścieżki postępowania dla wnioskodawców oraz zarządców dróg publicznych. Znajomość **każdego stadium funkcjonowania procesu wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego** (obejmującego: projektowanie czasowej organizacji ruchu, projektowanie liniowych urządzeń obcych, projektowanie urządzeń obcych, wizualne projektowanie reklamy, wnioskowanie do zarządcy drogi, procedurę uzyskiwania zezwoleń, pozyskiwanie zezwolenia, realizację robót na drodze, protokolarne przekazanie i zdanie pasa

⁵ W każdym zarządzie dróg wojewódzkich wyodrębnione są Rejony Drogowe, które wydają zezwolenia na zajęcie pasa drogowego.

⁶ W każdym województwie wyodrębniony jest Oddział Generalnej Dyrekcyj Dróg Krajowych i Autostrad (16 oddziałów). W ramach danego Oddziału Generalnej Dyrekcyj Dróg Krajowych i Autostrad funkcjonują wyodrębnione Rejony Drogowe, które wydają zezwolenia na zajęcie pasa drogowego.

drogowego, odwołania, procedury odwoławcze, skarżenie decyzji do sądu administracyjnego) **może pozwolić podjęcia się skutecznego zinterpretowania regulacji ustawy o drogach publicznych i rozporządzenia w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.**

Autor niniejszego opracowania, zajmując się od blisko 20 lat szeroko rozumianą tematyką zajęcia pasa drogowego na wszystkich wyżej wymienionych płaszczyznach, podjął się przedstawienia w niniejszej publikacji najczęściej spotykanych problemów w procedurach wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz starał się ukazać praktyczny, zgodny z obowiązującymi przepisami, mechanizm ich rozwiązywania.

Naturalną konsekwencją takiego zaangażowania w procedury uzyskiwania, wydawania, skarżenia i praktycznego funkcjonowania w obrocie administracyjnoprawnym zezwoleń na zajęcie pasa drogowego jest trójwymiarowe postrzeganie zagadnienia przez autora niniejszego opracowania – (1) z punktu widzenia wnioskodawcy, interesanta, zajmującego pas drogowy, (2) z punktu widzenia organu orzekającego (zarządcy drogi publicznej) oraz (3) z punktu widzenia organu odwoławczego lub sądu administracyjnego.

Stan taki dał autorowi możliwość zetknięcia się z rzeczywistymi problemami generowanymi przez regulacje ustawy o drogach publicznych oraz rozporządzenia w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

Do rąk Czytelników trafia zatem pierwsze wydanie poradnika *Zajęcie pasa drogowego. Prawo – procedury – praktyka*.

Opracowanie składa się z dwóch zasadniczych części:

- 1) z części głównej zawierającej rozdziały I–IX omawiające poszczególne procedury związane z zezwoleniami na zajęcie pasa drogowego oraz związanymi z nimi innymi rozstrzygnięciami zarządców dróg publicznych;
- 2) z rozdziału X „Pytania i odpowiedzi” zawierającego odpowiedzi na najczęściej stawiane praktyczne pytania dotyczące zajęcia pasa

drogowego – w udzielanych odpowiedziach przewidziano także odniesienia do poszczególnych fragmentów poradnika, w których zaprezentowano dane zagadnienia.

Publikacja zawiera wiele schematów i tabel objaśniających rozumienie istotnych pojęć pojawiających się w ustawie o drogach publicznych i rozporządzeniu w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

Poradnik został tak skonstruowany, że przy omawianym przepisie wskazano adekwatne orzecznictwo sądowe, zamieszczono niezbędny schemat albo tabelę oraz proponowane do zastosowania rozwiązania.

Ze względu na liczbę, różnorodność i rozbieżność rozstrzygnięć zarządców dróg publicznych wydawanych w pierwszej instancji autor niniejszego opracowania ograniczył się do posiłkowania się jedynie rozstrzygnięciami organów odwoławczych i rozstrzygnięciami sądów administracyjnych. Natomiast w odniesieniu do praktyki orzeczniczej organów pierwszej instancji w poradniku wskazywana jest najczęściej stosowana przez zarządców dróg publicznych praktyka.

W kontekście konieczności omówienia poszczególnych zagadnień poradnik odwołuje się do:

- orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych;
- orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- orzecznictwa sądów karnych;
- orzecznictwa Sądu Najwyższego;
- pisemnych interpretacji i stanowisk Ministerstwa Infrastruktury (ministra właściwego do spraw transportu);
- wystąpień pokontrolnych i stanowisk pisemnych Najwyższej Izby Kontroli.

Co prawda minister właściwy do spraw transportu⁷ nie ma uprawnień do stosowania powszechnie obowiązującej wykładni prawa (brak możliwości dokonywania interpretacji legalnej), lecz może on przedstawić własny

⁷ Na dzień wydania niniejszego poradnika jest to Minister Infrastruktury.

pogląd prawny w odniesieniu do danej kwestii. Pogląd ten nie może być uznany za wiążący w danej sprawie administracyjnej, lecz obrazuje pewną intencję ministra właściwego do spraw transportu oraz nakreśla lub wskazuje sposób rozumienia określonych pojęć.

Niniejszy poradnik okaże się cenną pomocą dla wnioskodawców zajmujących pas drogowy, wykonawców robót drogowych, inwestorów, deweloperów, gestorów sieci i urzędzeń zlokalizowanych w pasie drogi publicznej, projektantów drogowych, projektantów organizacji ruchu, zarządców dróg publicznych, organów zarządzających ruchem na drodze, Policji, Straży Miejskich (Gminnych), adwokatów, radców prawnych, członków SKO oraz sędziów sądów administracyjnych.

Publikację przygotowano według stanu prawnego na dzień 3.03.2025 r.

Jonatan Hasiewicz

Rozdział I

ZAGADNIENIA OGÓLNE

1. Zajęcie pasa drogowego w strukturze zarządzania drogami publicznymi

Zgodnie z główną zasadą, opisaną w art. 1 u.d.p., wskazuje się, iż z dróg publicznych może korzystać każdy na zasadzie powszechności dostępu zgodnie z ich przeznaczeniem. Przeznaczeniem drogi publicznej jest utrzymywanie na niej ruchu pojazdów, ruchu pieszych oraz ruchu zwierząt (dział II, rozdziały 2, 3 i 4 p.r.d.).

Doktryna, piśmiennictwo i orzecznictwo zaliczają drogi publiczne do kategorii dóbr publicznych wytworzonych. Wskazuje się, że drogi publiczne stanowią przypadek dóbr publicznych wytworzonych¹ – powstałych wskutek działalności administracyjnej, prawnej i gospodarczej człowieka. Można zatem przyjąć, że użyteczność publiczna dróg publicznych polega na ich wykorzystaniu do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb ludności wskutek powszechnej dostępności do danego dobra². Cechą drogi publicznej jest przede wszystkim jej ogólnodostępność³ – z drogi mogą korzystać wszyscy bez specjalnego zezwolenia⁴.

¹ I. Sierpowska, *Drogi publiczne jako kategoria dobra publicznego – w świetle poglądów doktryny i rozwiązań normatywnych*, Wrocław 2009, s. 306.

² P. Majczak, K. Sobieralski, *Zezwolenie...*, s. 48.

³ W. Kotowski, Ł. Kot, B. Kurzępa, *Drogi publiczne. Budowa, utrzymanie, finansowanie*, Warszawa 2014, s. 8.

⁴ D. Wilkowska-Kołąkowska [w:] *Drogi publiczne...* red. H. Kisilowska, art. 1.

Celem takich uregulowań jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, zabezpieczenie dobra publicznego przed zniszczeniem, niepożądaną zmianą przeznaczenia, oraz czuwanie nad utrzymaniem powszechnej użyteczności dobra publicznego połączonej z możliwością korzystania z niego w sposób wzmocniony i specjalny. Szeroko rozumiana ochrona dróg publicznych wpisuje się w szczególne zasady dbania o dobra publiczne. Drogi publiczne stają się jednak polem styku różnych interesów⁵ – zarządców dróg publicznych dbających o bezpieczeństwo ruchu drogowego, przedsiębiorców promujących swoje usługi za pośrednictwem reklam oraz społeczności lokalnych wykorzystujących drogi publiczne w celach handlowych (stoiska handlowe, kramy, pawilony handlowe), przedsiębiorców umieszczających sieci i urządzenia w pasie drogowym (sieci elektroenergetyczne, wodno-kanalizacyjne, telekomunikacyjne, gazowe i inne), potrzeb religijnych (przemarsze, kondukty pogrzebowe, święta religijne), politycznych (manifestacje polityczne, wiece, protesty, święta państwowe), a także kulturalnych (impresy w pasie drogi publicznej, wystawy, wyścigi rowerowe, biegi). Innymi słowy, obszar pasa drogowego stanowi miejsce ścierania się interesu publicznego ze słusznym interesem jednostek lub określonych grup społecznych. W konsekwencji administracja drogowa staje się coraz bardziej koncyliacyjna, uwzględniająca interesy publiczne i słuszne interesy innych jednostek⁶.

Stąd też ochrona pasa drogowego nabiera szczególnego znaczenia jako element dbania o dobro publiczne, jakimi są drogi publiczne⁷. Zgodnie z art. 4 pkt 21 u.d.p. do zakresu ochrony drogi należą działania mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia klasy drogi, ograniczenia jej funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu. Precyzując powyższe rozważania, należy wskazać, iż przedmiotem ochrony jest zatem **pas drogowy**.

⁵ Ł. Kroplewski, *Pas drogowy...*, s. 23.

⁶ *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Z. Duniewska, R. Hauser, M. Jaśkowska, M. Marczak, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 50–51.

⁷ K. Sobieralski, *Kara...*, s. 58.

Definicyjnie art. 4 pkt 1 u.d.p. wskazuje, że **pas drogowy** to wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym jest lub będzie usytuowana droga. Definicja ta od momentu wejścia w życie ustawy o drogach publicznych (1.10.1985 r.) do chwili obecnej wielokrotnie ulegała zmianom, a w obecnym kształcie przepis ten obowiązuje od 21.09.2022 r.

Należy zwrócić uwagę, iż definicyjnie odnosi się on do dwóch stanów faktycznych:

- (1) „wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym **jest** [podkr. aut.] (...) droga”;
- (2) „wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym (...) **będzie usytuowana** [podkr. aut.] droga”.

(1) Pierwszy stan faktyczny dotyczy sytuacji, gdy obszar będący przedmiotem zajęcia pasa drogowego znajduje się w liniach rozgraniczających grunt (w obszarze) objętym uchwałą o zaliczeniu danej drogi do drogi publicznej kategorii gminnej (art. 7 u.d.p.), powiatowej (art. 6a u.d.p.) lub wojewódzkiej (art. 6 u.d.p.). Zasadniczo załącznik graficzny do takiej uchwały powinien określać względem poszczególnych działek ewidencyjnych przebieg danej drogi publicznej w precyzyjny sposób, aby nie istniały wątpliwości prawne co do statusu działek ewidencyjnych tworzących obszar pasa drogowego danej drogi publicznej⁸. W przypadku dróg krajowych wymagane jest zaliczenie takiej drogi do drogi publicznej na podstawie rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu (art. 5 ust. 2 u.d.p., rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 11.09.2024 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg krajowych⁹). W postępowaniach związanych z zajęciem pasa drogowego (a w szczególności w postępowaniach nakładających karę pieniężną za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia) należy bezsprzecznie wykazać, iż zajmowany teren stanowi część pasa drogi publicznej¹⁰.

⁸ Wyrok NSA z 26.09.2024 r., II GSK 1061/22, LEX nr 3785352.

⁹ Dz.U. poz. 1364.

¹⁰ Wyroki NSA: z 16.01.2024 r., II GSK 365/23, LEX nr 3688868; z 27.06.2023 r., II GSK 1830/21, LEX nr 3583043.

(2) Drugi stan faktyczny dotyczy sytuacji, gdy dany obszar ma się dopiero stać drogą publiczną. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw¹¹, którym zmieniono art. 4 pkt 1 u.d.p., wskazano: „Intencją ustawodawcy było rozszerzenie jurysdykcji zarządców dróg publicznych w postępowaniach drogowych także na odcinki dróg, które docelowo będą ich pasem drogowymi i którym będą oni zarządzać. Pojęcie «linii rozgraniczających» występuje w szeregu ustaw, m.in. w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 176) oraz ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503), zasadne jest zatem stosowanie tego samego pojęcia w u.d.p. Z kolei skoro w pasie drogowym może być zlokalizowana droga, oznacza to, że wszystkie składowe drogi określone w jej definicji mogą być usytuowane w tym pasie”. Tym samym założeniem jest to, aby również zarządcy dróg publicznych mogli wydawać rozstrzygnięcia, uzgodnienia i zezwolenia w trybie art. 22 (umowa użyczenia, umowa dzierżawy), art. 29 (lokalizacja zjazdu), art. 35 (zmiana zagospodarowania gruntu przyległego do pasa drogowego), art. 39 (lokalizacja urządzeń obcych lub liniowych urządzeń obcych), art. 40 u.d.p. (zajęcie pasa drogowego, umieszczenia urządzeń obcych w pasie drogowym i urządzeń liniowych) także wobec nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne, zważywszy na fakt objęcia tego obszaru ostateczną w toku instancyjnym decyzją zezwalającą na realizację inwestycji drogowej (ZRID) lub przeznaczenia tego obszaru pod drogę kategorii jednej z dróg publicznych o określonej klasie w uchwalonym i prawidłowo ogłoszonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (MPZP). O ile w pierwszym przypadku (ZRID) wydawanie poszczególnych rozstrzygnięć nie ma charakteru jedynie teoretycznego, gdyż istnieje opracowany i zatwierdzony drogowy projekt budowlany, zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 5 u.p.r.i.d., do którego przy wydawaniu stosownego rozstrzygnięcia można się odnieść (dowiązać), o tyle w drugiej sytuacji (MPZP) przebieg drogi i układ poszczególnych elementów pasa drogowego w przyszłym przekroju pasa drogowego nie jest znany. Nastręcza to poważnych problemów projektowych dla projektanta

¹¹ IX kadencja, druk sejm. nr 2398, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/15819D288B2971A2C1258872003EF2A3/%24File/2398.pdf> (dostęp: 3.03.2025 r.).

drogowego, którego załącznik do stosownego uzgodnienia (np. lokalizacja nowego zjazdu, zmiana zagospodarowania pasa drogowego przyległego do inwestycji i inne) musi uwzględniać istniejącą lub przyszłą ustaloną geometrię drogi publicznej.

Funkcjonalnie w pasie drogowym mogą być zlokalizowane różne elementy pasa drogowego usytuowane w danym przekroju poprzecznym określonej drogi publicznej, do których należy zaliczyć:

- jezdnię (art. 4 pkt 5 u.d.p. oraz art. 2 pkt 6 p.r.d., § 5 pkt 1, § 15 r.p.t.b.);
- pobocze (art. 2 pkt 8 p.r.d., § 5 pkt 2, § 23 r.p.t.b.);
- drogi dla pieszych, w tym chodniki (§ 27–38 r.p.t.b., art. 4 pkt 2 u.d.p., art. 2 pkt 4a i 9 p.r.d.);
- drogi dla rowerów oraz drogi dla pieszych i rowerów (§ 39–46 r.p.t.b., art. 4 pkt 2 u.d.p., art. 2 pkt 4b i 5 p.r.d.);
- zjazdy (art. 4 pkt 8 u.d.p., § 54 i 55 r.p.t.b.);
- torowisko tramwajowe (art. 4 pkt 5, art. 28a u.d.p., § 48 r.p.t.b.);
- zielen przydrożna (pasy zieleni) (art. 4 pkt 22 u.d.p.);
- kanał technologiczny (art. 4 pkt 2b i 15a u.d.p.).

Poszczególne elementy pasa drogowego mogą być wykorzystywane w różnych celach. Na przykład droga dla pieszych może obejmować „część drogi przeznaczoną do ruchu pieszych i osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch oraz (...) do zatrzymania lub postoju pojazdów” (art. 2 pkt 4a p.r.d.). Innymi słowy, w warstwie organizacji ruchu drogowego w obrębie przykładowo istniejącej drogi dla pieszych o szerokości 4,5 m może zostać wyodrębniony równoległy pas postojowy dla pojazdów znakami poziomymi P-18¹² „stanowisko postojowe” oraz D-18 „parking” z tabliczką T-30a „postój całego pojazdu na chodniku równoległe do krawężnika” o szerokości 2,5 m¹³ oraz chodnik o szerokości 2,0 m (por. art. 47 ust. 1 pkt 2 p.r.d.).

Nie zmienia to jednak tego, iż w procedurze zajęcia pasa drogowego zajęcie „drogi dla pieszych” w obrębie równoległych miejsc postojowych lub w obrębie chodnika będzie traktowane tożsamo jako zajęcie „drogi

¹² Por. pkt 5.2.4 załącznika nr 2 do r.w.t.z.s.

¹³ Por. pkt 5.2.18 załącznika nr 1 do r.w.t.z.s.

dla pieszych”. Konsekwencją będzie także naliczanie opłat za zajęcie pasa drogowego dla „drogi dla pieszych” według stawek przewidzianych dla tego elementu pasa drogowego (art. 40 ust. 3, 4 i 9 u.d.p.).

Podsumowując ten etap rozważań wstępnych, należy wskazać, iż każde zajęcie pasa drogowego niezwiązane ze statutowymi zadaniami danego zarządcy drogi publicznej (budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg) wymaga zgodnie z art. 40 ust. 1 u.d.p.:

- zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w jednym z trybów określonych w art. 40 ust. 2 pkt 1–4 u.d.p.;
- zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c u.d.p. (umowa najmu pasa drogowego, dzierżawy pasa drogowego, użyczenia pasa drogowego, umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym, zawarcie odpłatnej umowy cywilnoprawnej).

Istotne jest także to, że w pasie drogi publicznej mogą być sytuowane „urządzenia obce”.

Urządzenia te doczekały się swojej definicji legalnej w dniu 21.09.2022 r. w art. 4 pkt 2b u.d.p.: „urządzenie obce – obiekt lub urządzenie, w tym obiekt lub urządzenie budowlane, w szczególności wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe, ciepłne, telekomunikacyjne lub elektroenergetyczne, niezwiązane funkcjonalnie z drogą lub ruchem drogowym, z wyjątkiem kanału technologicznego”.

Urządzenia obce nie są związane z potrzebami zarządu drogą i potrzebami ruchu drogowego, niemniej sytuowane są w pasach dróg publicznych ze względu na to, że jest to najbardziej sensowny sposób doprowadzenia infrastruktury technicznej dla społeczeństwa (sieci, przyłącza, media). Generuje on jednak konieczność zajmowania pasa drogowego przez te liniowe urządzenia obce i ponoszenia opłat przez podmioty je umieszczające w pasach dróg publicznych.

2. Decyzje lokalizacyjne. Problematyka „szczególnie uzasadnionego przypadku” w procedurze wydawania decyzji lokalizacyjnych i udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego

Należy również zwrócić uwagę na znaczenie wydawanych decyzji lokalizacyjnych w trybie art. 39 ust. 3 u.d.p. Zasadą obowiązującą na drogach publicznych jest odgórny zakaz dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego (art. 39 ust. 1 u.d.p.). Pozostaje to w spójności z regulacją art. 4 pkt 21 u.d.p., która określa, iż w pojęciu ochrony drogi publicznej zawierają się działania mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia klasy drogi, ograniczenia jej funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu. Drogi publiczne są chronione podwójnie – z jednej strony przepisami art. 4 pkt 21, art. 39 ust. 1 i art. 40 ust. 12 u.d.p. (przepisy administracyjne), a z drugiej strony sankcjami karnymi przewidzianymi przez art. 99–103 k.w.¹⁴

Dotyczy to także zezwoleń na zajęcie pasa drogowego przez dany podmiot, co stanowi wyjątek od reguły określonej w art. 40 ust. 1 u.d.p., według której to zarządca drogi publicznej jest powołanym ustawowo organem z zadaniami budowy, przebudowy, utrzymania i ochrony dróg.

Regulacja art. 39 ust. 1 u.d.p. w sposób enumeratywny w katalogu otwartym („w szczególności”) wskazuje na zabronione czynności w pasie drogi publicznej. Przepis zakazuje:

- 1) lokalizacji lub umieszczania urządzeń obcych, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego;

¹⁴ W. Kisiel, *Kary administracyjne i sankcje karne w ustawach „drogowych”* [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 289.

- 2) włączania po drogach oraz porzucania na nich przedmiotów lub używania pojazdów niszczących nawierzchnię drogi;
- 3) poruszania się po drogach pojazdów nienormatywnych bez wymaganego zezwolenia lub w sposób niezgodny z przepisami ruchu drogowego;
- 4) samowolnego ustawiania, zmieniania i uszkodzania znaków drogowych i urządzeń ostrzegawczo-zabezpieczających;
- 5) umieszczania reklam:
 - a) imitujących znaki i sygnały drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego,
 - b) poza obszarem zabudowanym, z wyłączeniem parkingów i miejsc obsługi podróżnych;
- 6) umieszczania urządzeń zastępujących obowiązujące znaki drogowe;
- 7) niszczenia rowów, skarp, nasypów i wykopów oraz samowolnego rozkopywania drogi;
- 8) zaorywania lub zwężania w inny sposób pasa drogowego;
- 9) odprowadzania wody i ścieków z urządzeń melioracyjnych, gospodarskich lub zakładowych do rowów przydrożnych lub na jezdnię drogi;
- 10) wypasania zwierząt gospodarskich;
- 11) rozniecania ognisk w pobliżu drogowych obiektów inżynierskich i przepraw promowych oraz przejeżdżania przez nie z otwartym ogniem;
- 12) usuwania, niszczenia i uszkodzania zadrzewień przydrożnych.

Mogłoby się wydawać, iż posłużenie się przez ustawodawcę w art. 39 ust. 1 u.d.p. kategorią „zabrania się” dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego, eliminuje dokonywanie w pasie drogi publicznej innych czynności¹⁵. Regulacja art. 39 ust. 1 u.d.p. koresponduje w tym zakresie z art. 100 k.w. przewidującym kategorię zakaz ingerencji w drogę publiczną (zaorywanie lub zwężanie pasa drogowego, pasa przydrożnego, uszkodzenie rowów, skarp, nasypów, rozkopywanie drogi publicznej)¹⁶. Nie jest tak jednak, gdyż odstępienie od tak ustanowionej

¹⁵ Wyrok NSA z 29.11.2023 r., II GSK 1130/21, LEX nr 3672800.

¹⁶ P. Majczak, K. Sobieralski, *Zezwolenie...*, s. 95.