

GE.050.1.2026

Sz. P.
Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

Oznaczenie podmiotu składającego petycję:

- - - - -

Przedmiot petycji: podjęcie przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025r., poz. 889), zw. dalej „u.d.p.”, poprzez wprowadzenie do powołanej ustawy instytucji solidarnej odpowiedzialności obowiązku zapłaty opłaty za zajęcie pasa drogowego, o której mowa w art. 40 ust. 3 u.d.p.

P E T Y C J A

na podstawie
art. 2 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2 i ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018r. poz. 870) oraz art. 118 ust. 1 Konstytucji RP, składam petycję w przedmiocie podjęcia inicjatywy ustawodawczej, mającej doprowadzić do zmiany przepisów u.d.p., poprzez wprowadzenie do przepisów u.d.p. instytucji odpowiedzialności solidarnej obowiązku zapłaty opłaty za zajęcie pasa drogowego, o której mowa w art. 40 ust. 3 u.d.p.

Zarządcy dróg publicznych, których katalog enumeratywny wymienia przepis art. 19 ust. 2 pkt 1-4 u.d.p., posiadają legitymację prawną do reglamentowania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego drogi publicznej odpowiedniej kategorii (krajowej, wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej),

wydawanych w formie decyzji administracyjnych. Podnoszona reglamentacja oraz forma jej dokonywania przez zarządców dróg wynika bezpośrednio z art. 40 ust. 1 u.d.p.

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

Zgodnie z art. 20 pkt 8 u.d.p. do zarządcy drogi należy w szczególności wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych. Decyzja administracyjna w sprawie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, stanowiąc rozstrzygnięcie uprawniająco- zobowiązujące, koreluje uprawnienie do zajęcia pasa drogowego z obowiązkiem ponoszenia opłaty za jego zajęcie.

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

Ustalanie opłat za zajęcie pasa drogowego, dokonywane w trybie określonym akapitem poprzedzającym, nieodzownie związane zostało z funkcjonującą delegacją kompetencyjną służącą, co do zasady, odpowiedniemu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, który w drodze uchwały, ustala dla dróg, których zarządcą jest organ wykonawczy tej jednostki, wysokość stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego (art. 40 ust. 8 u.d.p.), przejawem którego na szczeblu Województwa Dolnośląskiego stanowi uchwała nr XV/383/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dn. 16 stycznia 2020r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg wojewódzkich (Dz. Urz. Woj. Doln. z 20 stycznia 2020r. poz. 727). Wysokość stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego na drogach krajowych, tj. dla dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad związane zostało natomiast z funkcjonującą delegacją kompetencyjną służącą Ministrowi właściwemu do spraw transportu (art. 40 ust. 7 u.d.p.), który delegację kompetencyjną zrealizował rozporządzeniem z dnia 6 czerwca 2023 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (Dz. U. z 2023r. poz. 1162).

Aktualny dorobek doktryny i judykatury, nie budzi obecnie wątpliwości w odniesieniu do statusu formalno-prawnego opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego.

W świetle uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2009r. w sprawie o sygn. akt I FPS 2/09, wskazano iż „wszelkie sankcje administracyjne w tym kary administracyjne, których funkcją jest represja, stanowią niepodatkowe należności budżetowe”, natomiast w świetle orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych, „opłaty za zajęcia pasa drogowego są środkami publicznymi, stanowiącymi nieopodatkowane należności budżetowe stanowiące dochody pobierane przez samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw” (por. m.in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 stycznia 2013r. sygn. akt III SA/Kr 437/12).

Powyższe powoduje, że opłaty i kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego, stanowiąc będą niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, jako dochody pobierane

przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe, o których mowa w art. 60 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025r. poz. 1483), zw. dalej „u.f.p.”.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 u.f.p. do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych niniejszą ustawą [u.f.p.] stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 oraz z 2025 r. poz. 769) i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.).

Rozpatrywanie kwestii solidarnej odpowiedzialności niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, należy rozpatrywać na podstawie art. 369 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025r. poz. 1071), w zw. z art. 91 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2026r. poz. 622). Poprzez zawarte w Ordynacji podatkowej odesłanie w zakresie odpowiedzialności za zobowiązania do przepisów Kodeksu cywilnego, ustawodawca wskazuje, że zobowiązanie jest solidarne, jeżeli wynika to z ustawy lub z czynności prawnej.

Przejawem skutecznego ustanowienia odpowiedzialności solidarnej za zobowiązania z tyt. wierzytelności publicznoprawnych, w oparciu o treść normy prawnej zawartej w regulacji art. 369 Kc, w stosunku do tego rodzaju wierzytelności, może stanowić wyłącznie przepis ustawy.

Zastosowanie instytucji odpowiedzialności solidarnej wobec wierzytelności publicznoprawnych, ustawodawca przewidział w wielu regulacjach prawnych, należących do gałęzi prawa administracyjnego, wśród których wymienić przykładowo należy odpowiedzialność solidarną obowiązku zapłaty opłaty skarbowej (art. 5 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2025r. poz. 1154)), czy odpowiedzialność solidarną obowiązku zapłaty podatku od środków transportowych (Dz. U. z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025r. poz. 707)).

Ustawa o drogach publicznych nie ustanawia solidarnej odpowiedzialności obowiązku zapłaty opłaty za zajęcie pasa drogowego. Przepisem art. 40d u.d.p., ustawodawca uregulował jedynie kwestię odsetek ustawowych za opóźnienie, egzekucji opłat i ich przedawnienie.

Nieuregulowanie w u.d.p. instytucji odpowiedzialności solidarnej obowiązku opłaty za zajęcie pasa drogowego, powoduje że opłata dochodzona musi zostawać każdorazowo na zasadzie podzielnosci w stosunku do takiej liczby podmiotów, które w postępowaniu administracyjnym w sprawie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego uzyskały status strony. Nierzadko przy tym w postępowaniu administracyjnym w sprawie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego występuje wiele podmiotów o statusie strony. Fakt ten wynika z różnych okoliczności o charakterze prawnym, które przejawiają się chociażby posiadaniem tytułu prawnego do ruchomości lub nieruchomości na zasadzie współwłasności a więc posiadaniem interesu prawnego w sprawie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego przez szerszy krąg podmiotów.

Brak ustawowej regulacji przypisującej w u.d.p. obowiązkowi zapłaty opłaty za zajęcie pasa drogowego przymiotu obowiązku solidarnego, przejawia się brakiem ekonomiki procesu przymusowego dochodzenia przez zarządców dróg należnych im opłat za zajęcie pasa drogowego, ponoszeniu większych nakładów personalnych i finansowych na poczet dochodzenia, podczas gdy

ustawowa regulacja w odniesieniu do ustanowienia w przepisach u.d.p. odpowiedzialności solidarnej, skutkowałaby racjonalizacją wieloaspektową postępowań tego rodzaju.

Umożliwienie zarządcom dróg dochodzenia należnych opłat za zajęcie pasa drogowego w oparciu o ustanowienie odpowiedzialności solidarnej, zmniejszyło by w sposób radykalny zaangażowanie kadrowe i finansowe zarządców dróg w proces dochodzenia zaległych opłat za zajęcie pasa drogowego. Ustanowienie solidarnej odpowiedzialności wobec opłat za zajęcie pasa drogowego doprowadziło by do sytuacji, w której wierzyciel publicznoprawny, analogicznie jak w przypadku innych wierzytelności o tym samym charakterze, władny byłby do wyboru spośród rozwiązań żądania całości lub części świadczenia od wszystkich zobowiązanych łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna, a zaspokojenie wierzyciela przez któregośkolwiek ze zobowiązanych zwalniałoby pozostałych.

Aktualnie brak jest przeszkód dla ustanowienia wobec obowiązku opłat za zajęcie pasa drogowego odpowiedzialności solidarnej, zaś utrzymywanie w dalszym ciągu stanu uniemożliwiającego dochodzenie przez zarządców dróg obowiązku zapłaty opłat za zajęcie pasa drogowego od wszystkich zobowiązanych łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna, prowadzi do stanu patologicznego, w którym bez uzasadnionych przesłanek o charakterze prawnym, w tym także bez uzasadnionych przesłanek natury celowościowej, różnicowana jest sytuacja prawna wierzyciela publicznoprawnego w zależności od tego, w którym akcie prawnym o charakterze powszechnie obowiązującym, uregulowana została podstawa prawna dochodzonego obowiązku.

Mając na względzie wszystko powyższe, kierując się usprawnieniem systemu poboru opłat, o których mowa w art. 40 ust 3 u.d.p., przedmiot petycji należy uznać za konieczny i w pełni uzasadniony.

Otrzymują:

1. Adresat.
2. GE a/a.

Do wiadomości:

Ministerstwo Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa