



Warszawa, 16-06-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.565.77.2022.TS

Pan

Dariusz Klimczak

Minister Infrastruktury

via ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców zasygnalizował mi problem nierównego traktowania części przedsiębiorców z branży telekomunikacyjnej, który polega na obciążeniu tych przedsiębiorców wyższymi opłatami za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim infrastruktury telekomunikacyjnej. Przedsiębiorstwa z branży telekomunikacyjnej, które umieściły urządzenia i obiekty infrastruktury telekomunikacyjnej w pasie drogowym przed 2019 r., ponoszą 10-krotnie większe opłaty za zajęcie pasa drogowego, niż podmioty, które zainstalowały urządzenia i linie telekomunikacyjne w pasie dróg publicznych po 2019 r., kiedy to maksymalne stawki opłat za zajęcie pasa drogowego pod infrastrukturę telekomunikacyjną zostały znacznie obniżone decyzją ustawodawcy. W wyniku uchylenia w październiku 2019 r. art. 40f ustawy o drogach publicznych, który nakładał na organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązek obniżenia opłaty za zajęcie pasa drogowego, w przypadku, gdy samorząd obniżył stawki przedmiotowych opłat w drodze stosownej uchwały, a następnie wyłączenia możliwości stosowania art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: K.p.a.) do decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim

infrastruktury telekomunikacyjnej, brak jest obecnie możliwości zmiany decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego, na mocy których ustalono wyższe stawki opłat za zajęcie pasa i obniżenia wysokości tych opłat. Taki stan prawny prowadzi do znacznego zróżnicowania wysokości opłat uiszczanych za umieszczenie w pasie drogowym infrastruktury telekomunikacyjnej w oparciu o kryterium daty uzyskania przez przedsiębiorcę zezwolenia na zajęcie pasa drogowego.

Po uchyleniu art. 40f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 641; dalej: ustawa o drogach publicznych) jedyną możliwością zmiany decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej w zakresie wysokości opłaty należnej za zajęcie było zastosowanie art. 155 K.p.a. Przepis ten przewiduje, że decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

Możliwość skorzystania z art. 155 K.p.a. została wyłączona w odniesieniu do decyzji w przedmiocie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego przez obiekty i urządzenia infrastruktury telekomunikacyjnej (w zakresie wysokości opłaty za zajęcie), na skutek dodania do ustawy o drogach publicznych art. 40 ust. 6d, co nastąpiło w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, ustawy o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych oraz ustawy o drogach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 32). Stosownie do tego przepisu do decyzji administracyjnej wydanej w przedmiocie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, które dotyczy umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej lub obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, w zakresie ustanowionej w tej decyzji wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego, nie stosuje się art. 155 K.p.a., jeżeli decyzja dotyczy obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Ponadto postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie przepisów nowelizujących ustawę o drogach publicznych, prowadzonych na podstawie art. 155 K.p.a. w przedmiocie zmiany wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego określonej w decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego przez obiekty i urządzenia infrastruktury telekomunikacyjnej, stosuje się dodany art. 40d ust. 6 ustawy o drogach publicznych, który wyłącza możliwość zmiany decyzji w trybie art. 155 K.p.a.

W konsekwencji w obecnym stanie prawnym decyzja zezwalająca na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej nie może zostać zmieniona w części, w jakiej ustala wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego. Natomiast wszczęte i niezakończone postępowania w przedmiocie zmiany wspomnianej decyzji (w zakresie opłaty za zajęcie pasa drogowego) na podstawie art. 155 K.p.a. uległy umorzeniu (jako bezprzedmiotowe) z uwagi na niemożność stosowania trybu weryfikacji niewadliwej decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo.

Wskazać w tym miejscu należy, że w wyniku decyzji prawodawcy, na skutek której od dnia 18 stycznia 2022 r. wyłączone zostało stosowanie art. 155 K.p.a. w stosunku do decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim infrastruktury telekomunikacyjnej, powstała sytuacja, w której część firm telekomunikacyjnych skorzystała z możliwości zmiany ww. decyzji w trybie art. 155 K.p.a. i ustalenia niższych stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, a pozostałe firmy z tej branży zostały pozbawione tej możliwości. Nawet bowiem jeśli na wniosek zainteresowanego podmiotu uruchomione zostało postępowanie służące weryfikacji decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego w trybie art. 155 K.p.a., to z uwagi na art. 5 ustawy o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, ustawy o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych oraz ustawy o drogach publicznych postępowanie takie będzie podlegało umorzeniu z powodu wyłączenia stosowania art. 155 K.p.a. Przedmiotowe postępowanie nie zostanie zatem zakończone decyzją merytoryczną w przedmiocie zmiany ostatecznej decyzji o zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego, lecz decyzją o znaczeniu procesowym, formalnym.

Na skutek wyłączenia możliwości stosowania art. 155 K.p.a. w odniesieniu do ostatecznych decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego na cele infrastruktury telekomunikacyjnej, doszło do znacznego zróżnicowania sytuacji prawnej firm telekomunikacyjnych, które uzyskały zezwolenie przed 2019 r. i ubiegały się o weryfikację tych decyzji w trybie postępowania nadzwyczajnego. W mojej ocenie niniejsze zróżnicowanie nie spełnia standardów konstytucyjnych, które wyznaczają wymogi dopuszczające odstępstwo od zasady równego traktowania przedsiębiorców przez władze publiczne.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących i

faworyzujących, a wszelkie różnice w przyznawaniu praw są dopuszczalne tylko wówczas, gdy są usprawiedliwione. Organy powołane do wydawania aktów normatywnych nie mogą zatem stanowić norm prawnych, które różnicują uprawnienia podmiotów należących do tej samej kategorii i znajdujących się w jednakowej sytuacji faktycznej lub prawnej - bez uzasadnionej przyczyny i w oderwaniu od zasad sprawiedliwości społecznej.

Wprawdzie z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych jest dopuszczalne, jednak Trybunał określił precyzyjne warunki, jakim odpowiadać muszą kryteria różnicujące prawa obywateli, aby odmienne traktowanie wspomnianych podmiotów nie stanowiło dyskryminacji. Zgodnie z tymi warunkami, wspomniane kryteria muszą:

- 1) pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, a zatem być racjonalnie uzasadnione,
- 2) mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu służyć ma zróżnicowanie sytuacji adresatów norm prawnych, musi być proporcjonalna do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania,
- 3) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającym i odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów oraz ustawy o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych (druk sejmowy nr 1694) nie przewidywał nowelizacji ustawy o drogach publicznych, zatem brak jest w nim uzasadnienia dotyczącego nowych przepisów regulujących kwestie zajęcia pasa drogowego. Zmiana ustawy o drogach publicznych m.in. poprzez dodanie ust. 6d do art. 40 tej ustawy, została dokonana na skutek przyjęcia przez Sejm poprawek zgłoszonych na posiedzeniu połączonych Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Z zapisu przebiegu posiedzenia tych komisji wynika, że wyłączenie stosowania art. 155 K.p.a. w odniesieniu do decyzji zezwalających na zajęcia pasa drogowego na cele infrastruktury telekomunikacyjnej było podyktowane obawami zgłaszanymi przez organizacje jednostek samorządu (np. Związek Powiatów Polskich), a dotyczącymi niebezpieczeństwa obniżenia dochodów samorządu z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego pod obiekty i urządzenia infrastruktury telekomunikacyjnej. Zdaniem przedstawicieli samorządów niewłaściwe stosowanie art. 155 K.p.a. względem wydanych decyzji na zajęcie pasa drogowego na cele infrastruktury telekomunikacyjnej spowodowałoby utratę dochodów. Według

eksperta Związku Powiatów Polskich, uszczerbek w dochodach zarówno na poziomie gmin, jak i powiatów oraz województw miał wynosić setki milionów złotych.

Samo potencjalne zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w wysokości kilkuset milionów złotych rocznie nie stanowi przesłanki uzasadniającej zróżnicowanie sytuacji prawnej firm telekomunikacyjnych w zakresie możliwości skorzystania z instytucji zmiany decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego na cele infrastruktury telekomunikacyjnej w trybie art. 155 K.p.a., w części obejmującej ustalenie wysokości opłaty za zajęcie. Należy bowiem zauważyć, że wspomniane uszczuplenie dochodów dotyczy wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, których łączne dochody w 2021 r. wyniosły 333,4 miliarda złotych. Utrata przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów w wysokości kilkuset milionów złotych rocznie nie powinna zatem uniemożliwić lub znacznym stopniu utrudnić wykonanie powierzonych samorządom zadań publicznych, w tym zadań o charakterze obowiązkowym. W tym kontekście, wyłączenie możliwości stosowania art. 155 K.p.a. w odniesieniu do decyzji w przedmiocie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na cele infrastruktury telekomunikacyjnej nie jest konieczne do realizacji zasady adekwatności (odpowiedniości) środków finansowych do zadań jednostek samorządu terytorialnego, która wynika z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawodawca nie miał zatem rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji w przysługujące przedsiębiorcom prawo skorzystania z art. 155 K.p.a., aby zagwarantować jednostkom samorządu terytorialnego dochody niezbędne do wykonania nałożonych na nie zadań publicznych. Taka ingerencja nie pozostaje zatem w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celu, jaki prawodawca zamierzał osiągnąć poprzez wyłączenie stosowania instytucji uchylenia lub zmiany ostatecznej decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia infrastruktury telekomunikacyjnej.

Skoro zatem brak jest przekonującego uzasadnienia, że nowelizacja ustawy o drogach publicznych dotycząca instytucji zajęcia pasa drogowego, która prowadzi do zróżnicowania sytuacji prawnej firm telekomunikacyjnych, jest konieczna dla realizacji norm (wartości) konstytucyjnych, to stwierdzić należy, że przedmiotowa nowelizacja pozostaje w sprzeczności z art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie spełnia warunków, jakim odpowiadać muszą kryteria różnicujące prawa przedsiębiorców, aby odmienne traktowanie tych podmiotów nie stanowiło nierównego traktowania.

Powyższe stanowisko potwierdza także analiza orzeczeń sądów administracyjnych, w których składy orzekające wyraziły pogląd co do zgodności z Konstytucją zmian prawnych, w wyniku których podmioty dysponujące decyzjami zezwalającymi na

zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim infrastruktury telekomunikacyjnej zostały pozbawione możliwości weryfikacji tych decyzji w trybie postępowania określonego w art. 155 K.p.a. W wyroku z dnia 24 lutego 2022 r., sygn. II GSK 17/22, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że wyeliminowanie możliwości zmiany w trybie art. 155 K.p.a. wysokości opłaty za umieszczenie urządzeń w pasie drogowym na podstawie wcześniej wydanych zezwoleń byłoby nie do zaakceptowania z punktu widzenia konstytucyjnych zasad - demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), a także chronionych nimi wartości. Prowadziłoby bowiem do różnicowania wysokości stawek opłat z tytułu umieszczania urządzeń w pasie drogowym, w zależności od tego, pod rządami jakich przepisów dany podmiot otrzymał zezwolenie na zajęcie pasa drogowego. Skoro skutkiem uchylenia art. 40f ustawy o drogach publicznych jest odmienne traktowanie różnych podmiotów gospodarczych (a nawet tego samego podmiotu) w zakresie opłat za zajęcie pasa drogowego z tytułu umieszczania w nim obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, w zależności od tego, pod rządami jakich przepisów dany podmiot otrzymał zezwolenie na zajęcie pasa drogowego, to dopiero zastosowanie art. 155 K.p.a. pozwala przywrócić swego rodzaju stan równowagi i doprowadzi do urzeczywistnienia zasad określonych w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Podobne stanowisko wyraził NSA w uzasadnieniu wyroków z dnia 6 czerwca 2023 r., wydanych w sprawach o sygn. II GSK 1208/22 oraz II GSK 1209/22, wskazując, że wyeliminowanie możliwości zmiany w trybie art. 155 K.p.a. wysokości opłaty za umieszczenie urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej w pasie drogowym na podstawie wcześniej wydanych zezwoleń byłoby nie do zaakceptowania z punktu widzenia konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), a także chronionych nimi wartości. Takie stanowisko prowadziłoby do nieuzasadnionego różnicowania wysokości stawek opłat z tytułu umieszczania urządzeń w pasie drogowym, w zależności od tego, kiedy dany podmiot otrzymał zezwolenie na zajęcie pasa drogowego. W tym samym czasie, za jednolity teren, który został zajęty, obowiązywałyby dwie różne opłaty, których wysokość kształtowałyby wyłącznie data wydania decyzji. Z punktu widzenia wspomnianej wyżej nierówności podmiotów, zastosowanie art. 155 K.p.a. pozwala zatem przywrócić stan równowagi i doprowadzić do urzeczywistnienia zasad określonych w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Na marginesie wskazać także należy, że przepisy nowelizujące ustawę o drogach publicznych, na mocy których wyłączono możliwości stosowania art. 155 K.p.a. w

odniesieniu do ostatecznych decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego na cele infrastruktury telekomunikacyjnej, zostały uchwalone z naruszeniem konstytucyjnej zasady trzech czytań projektu ustawy (art. 119 ust. 1 Konstytucji). Projekt ustawy o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów oraz ustawy o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych został bowiem uzupełniony o art. 3 – na mocy którego dodano do ustawy o drogach publicznych art. 40 ust. 6d wyłączający stosowanie art. 155 K.p.a. w odniesieniu do decyzji ustalającej wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego – dopiero na etapie prac komisji sejmowych po drugim czytaniu projektu tej ustawy. Ponadto dodany przepis dotyczy innej materii niż pierwotnie projektowana, a zatem wykracza poza zakres przedmiotowy projektu ustawy. Przyjęta poprawka nie pozostaje w żadnym związku (tematycznym, merytorycznym czy funkcjonalnym) z pierwotnym projektem ustawy, a zatem powinna być objęta osobnym przedłożeniem legislacyjnym. Z uwagi na moment zgłoszenia poprawki, będącej w rzeczywistości nową inicjatywą ustawodawczą, nie przeszła ona całej procedury legislacyjnej, która służyć ma przyjmowaniu poprawnych i spójnych regulacji prawnych (zob. wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08). Tryb wprowadzenia przedmiotowej zmiany jest zatem sprzeczny z art. 118 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie zasadności przygotowania projektu stosownej zmiany legislacyjnej mającej na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego przepisów, które wyłączyły możliwość stosowania art. 155 K.p.a. w odniesieniu do decyzji zezwalającej na zajęcia pasa drogowego na cele infrastruktury telekomunikacyjnej, w zakresie ustanowionej w tej decyzji wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/