



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DDP-1.450.36.2025
Warszawa, 12 sierpnia 2025

Pan

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na pismo znak: V.565.77.2022.TS z dnia 16 czerwca 2025 r. dotyczące ostatecznych decyzji administracyjnych zezwalających na zajęcie pasa drogowego i opłat ponoszonych za to zajęcie w celu umieszczenia w nim sieci telekomunikacyjnych, przedstawiam następujące stanowisko.

Na wstępie należy wyjaśnić, że w odniesieniu do infrastruktury telekomunikacyjnej, na przestrzeni ostatnich 15 lat tj. od 2010 r. wprowadzono szereg regulacji - zmian przepisów zarówno ustawowych jak i aktów wykonawczych, które w konsekwencji znacząco ułatwiły lokalizację i budowę infrastruktury telekomunikacyjnej w pasach drogowych dróg publicznych. Obowiązujące przepisy *ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* (Dz. U. z 2025r. poz. 889) przewidują regulacje prawne, które już od lat usprawniają realizację inwestycji telekomunikacyjnych w pasach drogowych dróg publicznych. Wprowadzone na przestrzeni ostatnich lat ułatwienia to m.in.:

- 1) wprowadzenie obowiązku budowy przez zarządców dróg publicznych kanałów technologicznych,
- 2) wprowadzenie terminu na wydania decyzji zezwalającej na lokalizację w pasie drogowym infrastruktury telekomunikacyjnej (65 dni od dnia złożenia wniosku, który następnie został skrócony do 45 dni) oraz wprowadzenie kar pieniężnych nakładanych na zarządcę drogi za zwłokę (500 zł za każdy dzień zwłoki) w wydaniu ww. decyzji lokalizacyjnej,
- 3) dodanie nowej regulacji różnicującej przypadki ponoszenia kosztów przełożenia infrastruktury telekomunikacyjnej w pasie drogowym w związku z budową, przebudową lub remontem drogi,
- 4) wprowadzenie dodatkowych regulacji dotyczących koordynacji robót budowlanych w pasie drogowym - dwóch lub więcej zajmujących pas drogowy może złożyć do zarządcy drogi wspólny wniosek o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót,
- 5) wprowadzenie kar pieniężnych w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki w przypadku, gdy zarządca drogi nie wyda decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku,
- 6) znaczące obniżenie ustawowo określonych maksymalnych stawek opłaty za zajęcie przez infrastrukturę telekomunikacyjną 1 m² pasa drogowego dróg zarówno krajowych jak i samorządowych,

- 7) możliwość instalowania w pasie drogowym punktów dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu, przy ograniczeniu możliwości odmowy zarządcy drogi wydania zezwolenia na instalację punktów dostępu wyłącznie do sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że żadna inna infrastruktura obca lokalizowana w pasie drogowym dróg publicznych nie ma takich ułatwień i udogodnień jak infrastruktura telekomunikacyjna.

Jednocześnie należy podkreślić, że co do zasady pas drogowy to grunt, w którym zlokalizowana jest droga publiczna, zaś droga to budowla przeznaczona do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch. Tym samym pas drogowy służyć ma celom związanym z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także z potrzebami zarządzania drogą. Aby zapewnić realizację tych celów w art. 39 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych* ustanowiono generalny 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. Jednocześnie ustawodawca dopuścił na zasadzie wyjątku, możliwość lokalizacji w pasie drogowym tzw. urządzeń obcych którymi są m.in. obiekty lub urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe, ciepłne, telekomunikacyjne lub elektroenergetyczne, niezwiązane funkcjonalnie z drogą lub ruchem drogowym. Przy czym lokalizowanie, budowa, a następnie pozostawienie w pasie drogowym takich urządzeń obcych może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej, najpierw na lokalizację takiego urządzenia obcego w pasie drogowym, a następnie na zajęcie pasa drogowego drogi publicznej oraz uiszczeniu stosownej opłaty za to zajęcie. Z treści art. 40 ust. 3 *ustawy o drogach publicznych* wynika wprost, iż zajęcie pasa drogowego związane jest z obowiązkiem odpłatności, czyli z wymiernym wydatkiem finansowym, którego wysokość, stosownie do treści art. 40 ust. 11 *ustawy*, ustala w drodze decyzji właściwy zarządca drogi przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Jej pobieranie jest zatem obligatoryjne.

Jak wynika z powyższego, obowiązek ponoszenia opłat za zajęcie pasa drogowego jest konsekwencją faktycznego zajęcia pasa drogowego, na ogół najpierw w celu prowadzenia robót w tym pasie, a następnie pozostawiania urządzenia obcego w pasie drogowym i dotyczy każdego podmiotu, który ma zamiar umieścić urządzenie obce w pasie drogowym drogi publicznej. Przepisy *ustawy o drogach publicznych* nie różnicują bowiem zasad dotyczących zajmowania pasa drogowego, w tym wysokości stawek opłat za to zajęcie, od kryterium podmiotowego. Tym samym każdorazowe udostępnienie pasa drogowego w trybie zezwolenia pociąga za sobą konieczność uiszczenia przez zajmującego stosownej opłaty, zaś przepisy *ustawy o drogach publicznych* nigdy nie różnicowały stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, w zależności od podmiotu, który dokonuje takiego zajęcia. Zatem niezależnie czy zajmującym jest firma komercyjna czy też samorząd województwa/powiatu/gminy opłata za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia np. sieci telekomunikacyjnej jest wyliczana w taki sam sposób. Ustawodawca nie wprowadził żadnych wyłączeń podmiotowych (np. dla firm komercyjnych) w zakresie opłat za zajęcie pasa drogowego czy też innego sposobu ich wyliczania zależnie od

podmiotu zajmującego pas drogowy.

W ocenie resortu infrastruktury wskazana w piśmie różnica w wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego wynika z obowiązujących na czas wydania indywidualnych decyzji administracyjnych zezwalających na zajęcie pasa drogowego wysokości stawek opłat za to zajęcie, wynikających (w przypadku dróg samorządowych) z uchwał właściwych organów samorządowych. To natomiast w opinii resortu infrastruktury, nie powoduje naruszenia zasady równego traktowania podmiotów zajmujących pas drogowy i sprzeczności z zasadą uczciwej konkurencji. Należy bowiem zwrócić uwagę, że decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego wydawane są zgodnie z obowiązującymi na czas ich wydania przepisami. W decyzji takiej określa się m.in. okres zajęcia pasa drogowego (co do zasady wskazany przez wnioskodawcę we wniosku o zajęcie pasa) oraz wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego (według stawek obowiązujących w dacie jej wydania). Należy oczywiście wskazać na *ustawę z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2019 r. poz. 1815), która w zakresie zmiany przepisów *ustawy o drogach publicznych* weszła w życie z dniem 25 października 2019 r. Ustawa ta znacząco obniżyła ustawowo określone maksymalne wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu umieszczenia obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej tzn. z 10 zł obniżono do poziomu 0,20 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego oraz z 200 zł obniżono do poziomu 20 zł za rok zajmowania pasa drogowego. Jednocześnie ww. *ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r.* przewidywała przepis przejściowy (art. 29), który zobligował jednostki samorządu terytorialnego (JST) do zmiany swoich uchwał w sprawie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy tj. od 25 października 2019 r. Nastąpiła zatem zmiana uchwał w tych JST, w których obowiązywały wyższe stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do infrastruktury telekomunikacyjnej, niż przewidziane nowymi przepisami *ustawy o drogach publicznych*. Należy jednak podkreślić, że intencją projektodawcy ww. ustawy z 2019 r. ówczesnego resortu cyfryzacji było od początku prac legislacyjnych, aby obniżone stawki opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia infrastruktury telekomunikacyjnej miały zastosowanie na przyszłość tzn. do nowych inwestycji telekomunikacyjnych, a tym samym do nowych decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego i określających wysokość opłaty za to zajęcie. Natomiast ostateczne i obowiązujące już decyzje określające wysokość opłat sprzed 2019 r. miały pozostać bez zmian. Podobnie wypowiadał się resort cyfryzacji stojąc na stanowisku, iż zmiana uchwał w zakresie stawek opłat nie wywołuje skutków w stosunku do wysokości opłat ustalonych w ostatecznych i prawomocnych decyzjach administracyjnych. Potwierdzeniem takiego stanowiska jest także wprowadzony na początku 2022 r. w *ustawie o drogach publicznych* przepis art. 40 ust. 6d zgodnie, z którym do decyzji administracyjnej dotyczącej zajęcia pasa drogowego w zakresie ustanowionej w tej decyzji wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego, jeżeli decyzja dotyczy obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, przepisu art. 155 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego* (KPA) nie stosuje się. Tym samym nie znajdują zastosowania przepisy dotyczące postępowań nadzwyczajnych w sprawie uchylenia lub zmiany na podstawie art. 155 KPA ostatecznych decyzji dotyczących zajęcia pasa drogowego wydanych na podstawie art. 40

ust. 1 i 2 pkt 2 i 3 *ustawy o drogach publicznych*, w zakresie ustanowionej w tej decyzji wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego, jeżeli decyzja dotyczy obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

Odnosząc się zatem do kwestii infrastruktury telekomunikacyjnej zlokalizowanej w pasie drogowym dróg publicznych przed dniem wejściem w życie znowelizowanych w 2019 r. przepisów należy wyjaśnić, że infrastruktura ta została umieszczona na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych zezwalających na zajęcie pasa drogowego wydanych zgodnie z wówczas obowiązującymi przepisami, w tym zgodnie z uchwałami określającymi stawki opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego. W decyzjach tych jednocześnie określono wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego oraz okres tego zajęcia. Zgodnie z przepisami art. 40a ust. 1 *ustawy o drogach publicznych* zarówno opłaty z tytułu zajęcia pasa drogowego jak i kary pieniężne z tym związane są przekazywane do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W myśl zaś art. 20 pkt 1 i 2 *ustawy o drogach publicznych* do zarządcy drogi należy w szczególności opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Biorąc pod uwagę wpływy m.in. z opłat za zajęcie pasa drogowego zarządcy dróg publicznych planują swoje wydatki na kolejne lata. Analizując zatem zmianę dotyczącą obniżenia względem obecnie wyznaczonych decyzją administracyjną stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego w przypadku obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, zwrócić należy uwagę na problem ingerencji w zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza głębokość tej ingerencji. Związane jest to wprost z koniecznością oceny rzeczywistej dolegliwości, jakiej doznają jednostki samorządu terytorialnego, ograniczone w zakresie gwarantowanych im ustawowo źródeł dochodów. Należy bowiem pamiętać, iż wszelkie zmiany obowiązujących przepisów prowadzące do jeszcze większego uszczuplenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego wymagałyby szczegółowej analizy stopnia ingerencji prawodawcy w treść konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządowych, które być może zmuszone będą do wprowadzania zmian w swoich planach inwestycyjnych. Tym samym resort infrastruktury nie może zgodzić się ze stwierdzeniem, że „*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 ocenie resortu infrastruktury kwota kilkuset milionów nadal pozostaje kwotą dużą. Niewłaściwe zatem wydaje się podejście, w którym z góry przyjęto założenie, że skoro JST w sumie osiągają duże dochody to niezależnie od powodu, można pozbawiać je części tej kwoty bez pogłębionej analizy tj. pomijając zagadnienie potrzeb ich mieszkańców, a kierując się jedynie dobrem grupy prywatnych przedsiębiorców. Tak jak wyżej już wskazano, w oparciu o osiąganе dochody m.in. z opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych JST planują swoje inwestycje chociażby w zakresie remontów dróg czy też bieżącego utrzymywania dróg publicznych.

Reasumując należy zauważyć, że z przedstawionego przez Pana przypadku wynika, że różnicowanie sytuacji prawnej i finansowej przedsiębiorców nie wynika z cechy danego

przedsiębiorcy, a wynika z daty, przed którą lub po której podjął określone działania tzn. złożyła wniosek o zajęcie pasa drogowego oraz uzyskała decyzję zezwalającą na to zajęcie.

Oczywiście każdorazowo ocena regulacji prawnej z perspektywy zasady równości winna być poprzedzona szczegółowym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, zarówno z punktu widzenia ich cech wspólnych, jak i cech je różniących. Zbyt daleko posunięte jest jednak stwierdzenie, że niewłaściwe jest różnicowanie 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. Jedynym bowiem kryterium jakie faktycznie różnicuje sytuacje przedsiębiorców jest fakt w jakiej dacie rozpoczęli działalność, zajęli pas drogowy i jakie wówczas obowiązywały stawki. W ocenie resortu infrastruktury naturalnym jest, że sytuacja gospodarcza, ceny i koszty mogą się zmieniać z upływem czasu, tak jak zmieniają się też przepisy, więc przedsiębiorcy rozpoczynający działalność w innym okresie będą ją prowadzić już w oparciu o inne koszty i kalkulacje i nowe regulacje.

Biorąc powyższe pod uwagę resort infrastruktury w chwili obecnej nie przewiduje zmian przepisów, których rezultatem byłoby dalsze uszczuplenie osiąganych przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów. Należy bowiem podkreślić, że na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat zmieniono szereg przepisów na korzyść przedsiębiorców telekomunikacyjnych, które nałożyły na jednostki samorządu terytorialnego (zarządców dróg publicznych) nowe zadania (np. obowiązek budowy kanału technologicznego) powodując tym samym wzrost wydatków na realizację inwestycji drogowych jednocześnie obniżając im dochody (wprowadzenie niższe opłat za zajęcie pasa drogowego). Tym samym obowiązujące rozwiązania prawne w stosunku do infrastruktury telekomunikacyjnej należy uznać za preferencyjne i w znaczący sposób usprawniające i ułatwiające realizację inwestycji telekomunikacyjnych w całym kraju.

Łączę wyrazy szacunku,

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Stanisław Bukowiec

Sekretarz Stanu