

## Departament Dróg Publicznych

|                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------|
| Znak sprawy: DDP-1.0212.50.2020                                         |
| L.dz. <i>P-0221-5088/21/20</i><br><i>P/5988/20</i><br><i>2020-08-20</i> |
| Decyzja                                                                 |

Pan  
Zbigniew Kledyński  
Prezes Krajowej Rady  
Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo znak: L.dz.KPR-0025-0088(1)/20 z dnia 4 czerwca 2020 r. w sprawie stosowania przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U z 2020 r. poz. 470 ze zm.) dotyczących wydawania decyzji zezwalających na lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego – Departament Dróg Publicznych uprzejmie wyjaśnia, iż Ministerstwo Infrastruktury nie ma uprawnień do stosowania powszechnie obowiązującej wykładni prawa, a w sprawach pytań do niego kierowanych może jedynie przedstawić własny pogląd prawny, który nie może zostać uznany za wiążący w danej sprawie administracyjnej bądź cywilnej. Ustalenie stanu faktycznego i zastosowanie do niego konkretnych przepisów prawnych należy do właściwego organu prowadzącego postępowanie. Jednocześnie Departament Dróg Publicznych wyjaśnia, iż Minister Infrastruktury nie ma możliwości ingerowania w toczące się postępowania administracyjne jak również dokonywania oceny podejmowanych przez organ czynności w ramach prowadzonego postępowania. Należy bowiem zauważyć i podkreślić, iż zastosowanie konkretnych przepisów np. ustawy o drogach publicznych oraz podjęcie ostatecznej decyzji przez zarządcę drogi zależy od bardzo wielu czynników dotyczących ściśle sprecyzowanego przypadku.

Niemniej jednak Departament Dróg Publicznych, w zakresie swojej właściwości, przedstawia następujące informacje:

Zgodnie z generalną zasadą wyrażoną w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych 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. W szczególności zabrania się lokalizacji obiektów budowlanych, umieszczania urządzeń, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego tzw. urządzeń lub obiektów obcych. Zatem zasadą jest zakaz lokalizowania w pasie drogowym dróg publicznych tzw. urządzeń obcych. Jednocześnie w stosunku do m.in. infrastruktury telekomunikacyjnej jak i urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej ww. zakaz nie ma zastosowania. Niemniej jednak zlokalizowanie w pasie drogowym tego typu urządzeń obcych zawsze wymaga zezwolenia właściwego zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej. Ma to zapewnić użytkownikom dróg optymalnie bezpieczne warunki przemieszczania się. W myśl art. 39 ust. 3 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, w szczególnie uzasadnionych przypadkach lokalizowanie w pasie drogowym tzw. urządzeń lub obiektów obcych może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej. Jednakże właściwy zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym ww. urządzeń i infrastruktury wyłącznie, jeżeli ich umieszczenie spowodowałoby zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, naruszenie wymagań wynikających z przepisów odrębnych lub miałyby doprowadzić do utraty uprawnień z tytułu gwarancji lub rękojmi w zakresie budowy, przebudowy lub remontu dróg.

Biorąc powyższe przepisy pod uwagę należy stwierdzić, że użycie przez ustawodawcę w art. 39 ust. 3 pkt 1 ustawy o drogach publicznych zwrotu "może odmówić" wskazuje na uznaniowy charakter

*niepodlega*

PAŃSTWO  
SPRAWIA  
ODPOWIEDZIALNOŚĆ

rozstrzygnięć organu, podejmowanych w tym zakresie. Oznacza to, że organ ma prawo wyboru treści rozstrzygnięcia. Konstrukcja uznania administracyjnego nie może jednak oznaczać pełnej dowolności. Zarządca drogi w sposób wyczerpujący powinien zebrać materiał dowodowy i przeanalizować wszystkie okoliczności mogące mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia o uwzględnieniu lub odmowie uwzględnienia wniosku.

Rozstrzygnięcie organu, aby nie mieć charakteru dowolnego, musi być wynikiem wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (art. 7 KPA), wszechstronnego zebrania oraz rozpatrzenia w sposób wyczerpujący materiału dowodowego (art. 77 § 1 KPA), zaś decyzja winna spełniać wymogi określone w art. 107 § 3 KPA. Art. 7 KPA stanowi, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zasada praworządności sformułowana w tym przepisie odnosi się nie tylko do sposobu prowadzenia postępowania, lecz również do stosowania prawa materialnego przy wydawaniu decyzji uznaniowych (por. wyrok NSA z 21 listopada 2012 r., II GSK 1625/11; wyrok NSA z 21 lutego 2007 r., II GSK 301/06; wyrok NSA z 10 października 2007 r., II GSK 176/07 – [www.cbois.nsa.gov.pl](http://www.cbois.nsa.gov.pl)).

Odnosząc się bezpośrednio do kwestii wydawania decyzji o lokalizacji urządzenia obcego w pasie drogowym drogi publicznej warto w tym miejscu przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 kwietnia 2017 r. (sygn. akt III SA/Łd 49/17), który stwierdził, że „Samorządowe Kolegium odwoławcze w Ł., zasadnie uznało, że w sprawie wystąpiła określona w art. 39 ust. 3 pkt 1 u.d.p. przesłanka utraty uprawnień z tytułu gwarancji lub rękojmi w zakresie budowy, przebudowy lub remontu dróg, co uzasadniało odmowne rozstrzygnięcie wniosku skarżącego z dnia 22 sierpnia 2016 r. Jak wynika bowiem z załączonych do akt sprawy akt administracyjnych, zarządca drogi publicznej - ul. A. w (...), w której pasie drogowym skarżący wnioskuje o wyrażenie zgody na umieszczenie przyłącza wodociągowego, na podstawie zawartych umów o roboty budowlane zlecił wykonanie remontu ww. drogi, polegającego na: sfrezowaniu istniejącej, a następnie wykonaniu nowej nawierzchni mineralno – asfaltowej, rozebraniu istniejących i wykonaniu nowych krawężników, jak również przebudowy chodników wzdłuż ul. A. Wykonawcy powyższych robót budowlanych, Ax. Sp. z o.o. z siedzibą w P. oraz Firma Bx. Ł., udzielili inwestorowi gwarancji robót budowlanych, na okres odpowiednio 6 lat i 7 lat, liczonych od daty końcowego odbioru robót (k. 3 i k. 5 akt administracyjnych). Mając powyższe na uwadze, jak również fakt, iż planowana przez skarżącego inwestycja polegająca na wykonaniu przyłącza wodociągowego w pasie drogowym ul. A., naruszałaby strukturę nowo wykonanej nawierzchni pasa drogowego, co mogłoby doprowadzić do utraty udzielonych inwestorowi gwarancji, uzasadniało negatywne rozpatrzenie wniosku skarżącego. Odmienne rozstrzygnięcie stanowiłoby, jak słusznie wskazało Kolegium działanie na szkodę Gminy (...). Zarządca drogi, który w ramach ustawo określonych zadań pełni także funkcje inwestora finansującego ze środków publicznych przebudowę i remont dróg oraz jest odpowiedzialny za ich utrzymanie i należyta ochronę, jak również obowiązany za zabezpieczenie interesów całej społeczności Gminy (...). Natomiast udzielenie zgody na wykonanie przedmiotowej inwestycji, która wiązała by się z koniecznością naruszenia nowo wykonanej nawierzchni pasa drogowego czy też nowo ułożonych wzdłuż ulicy chodników lub zjazdów, bądź nawet możliwości zaistnienia takiej konieczności, w okresie obowiązywania gwarancji na wykonane roboty budowlane stanowiłoby działanie wbrew interesowi lokalnej społeczności. Stanowiska tego nie zmienia zawarte w odwołaniu od decyzji organu I instancji oświadczenie skarżącego, co do braku kolizji z funkcjonalnością drogi, jak również możliwość wykonania przyłącza bez naruszenia nawierzchni asfaltowej drogi i chodników. Oświadczenie takie nie może zastąpić udzielonych inwestorowi gwarancji.(...)”

Organy administracji w ramach realizacji nałożonego na nie obowiązku prawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy oraz zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego sprawy, nie były zobligowane do występowania do podmiotów udzielających gwarancji, czy ewentualne udzielenie zgody na wykonanie planowanej przez skarżącego inwestycji, będzie miało wpływ na zakres posiadanych uprawnień wynikających z tych gwarancji. Powyższe kwestie pozostawały w interesie skarżącego, który składając wniosek o udzielenie zgody na umieszczenie w pasie drogowym przyłącza wodociągowego, winien zgromadzić wszelką dokumentację, wskazującą na zasadność jego żądania. Nawet w sytuacji, gdy skarżący na etapie składania wniosku z dnia 22 sierpnia 2016 r. mógł nie wiedzieć o udzielonych zarządcy drogi gwarancjach i wynikających z nich ograniczeniach, to wiedzę tę posiadał w dacie otrzymania rozstrzygnięcia organu I instancji.”

W innym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019 r. (sygn. akt II SA/Sz 28/19) czytamy, że „W sprawie tej obowiązki nałożone na Skarżących w pkt 3 zaskarżonej decyzji sformułowane zostały w następujący sposób: „Powyższą zgodę ZDiT warunkuje również wyrażenie zgody przez wykonawcę nowych nawierzchni w pasie drogowym ul. (...) – (...) Sp. z o.o., na przeniesienie warunków gwarancji i rękojmi dotyczącej terenu w obrębie projektowanego przyłącza wodociągowego, na jego inwestora. Zakres i sposób przeniesienia gwarancji uzyskać od wykonawcy i wraz z deklaracją przyjęcia tych warunków inwestor winien przedłożyć w tulejszym ZDiT do wniosku na etapie występowania o zajęcia pasa drogowego. W przypadku nie uzyskania takiej zgody, realizacja przedmiotowego zadania będzie możliwa dopiero po upływie terminu gwarancji”.

Stwierdzić zatem należy, że obowiązki nałożone na inwestora w pkt 3 zaskarżonej decyzji mieszczą się w granicach uznania administracyjnego. Tym samym nie mogą zostać uznane jako podstawa stwierdzenia jej nieważności.

Dodatkowo podnieść wypada, że Skarżącym pozwolenia na realizację zadania co do zasady udzielono (po upływie terminu gwarancji). Wcześniejsza natomiast realizacja zadania, słusznie obwarowana została warunkiem. Wskazać także należy, używając argumentum a fortiori i wnioskując w oparciu o zasadę a maiori ad minus, iż skoro właściwy zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń i infrastruktury, o których mowa w ust. 1a, jeżeli ich umieszczenie miałyby doprowadzić do utraty uprawnień z tytułu gwarancji lub rękojmi w zakresie budowy, przebudowy lub remontu dróg, to tym bardziej może na umieszczenie takiej infrastruktury zezwolić pod warunkiem, że jej umieszczenie nie doprowadzi do utraty uprawnień z tytułu gwarancji lub rękojmi”.

Z poważaniem

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Agnieszka Krupa  
Zastępca Dyrektora

Departamentu Dróg Publicznych