

TOMASZ BRZEZICKI

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

brzoza@umk.pl

ORCID: 0000-0003-1048-1402

PETRO KORNIEIEV

Szkoła Doktorska Nauk Społecznych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

p.kornieiev@doktorant.umk.pl

ORCID: 0000-0003-4683-242X

Administracyjne kary pieniężne za niezgodne z prawem wykorzystanie pasa drogowego. Zarys problemu

Administrative fines for illegal use of a road lane.

Outline of a problem

Streszczenie. Bez pogłębionych badań można stwierdzić, że pas drogowy jest najczęściej wykorzystywanym urządzeniem infrastruktury publicznej. Ochrona pasa drogowego jest związana przede wszystkim z rozwiązaniami administracyjnoprawnymi i tworzy charakterystyczny model odpowiedzialności właściwy dla tej gałęzi prawa. W niniejszym opracowaniu autorzy przy zastosowaniu metody dogmatyczno-prawnej analizują kwestie związane z ochroną pasa drogowego oraz możliwości nałożenia kar pieniężnych związanych z naruszeniem zasad korzystania z pasa drogowego.

Słowa kluczowe: administracyjna kara pieniężna; pas drogowy; opłata; decyzja.

Abstract. Without an in-depth research, it can be concluded that a road lane is the most widely used public infrastructure facility. A protection of the road lane is primarily associated with administrative-legal solutions. That protection forms a characteristic model of a liability particular for this branch of law. In this study, the Authors, using a dogmatic-legal method, analyse issues related to the protection of the road lane and the possibility of imposing fines related to violations of rules of using the road lane.

Keywords: administrative monetary penalty; road lane; fee; decision.

1. Wprowadzenie

Pas drogowy jest jednym z podstawowych urządzeń infrastruktury publicznej, bez którego nie jest możliwe codzienne funkcjonowanie w zakresie transportu i komunikacji. Przeciętny użytkownik pasa drogowego w czasie korzystania z drogi publicznej nie zdaje sobie sprawy z reżimów odpowiedzialności prawnej, które są z tym związane. Celem niniejszego artykułu jest zgłębienie i prezentacja roli, jaką odgrywają administracyjne kary pieniężne w kontekście niezgodnego z prawem wykorzystywania pasa drogowego. Autorzy koncentrują się na specyficznym aspekcie, którym jest status pasa drogowego jako obszaru podlegającego szczególnemu reżimowi ochrony, będącego integralną częścią prawa publicznego. Artykuł ma na celu omówienie istoty administracyjnej kary pieniężnej w kontekście naruszeń regulacji dotyczących pasa drogowego, a także przeprowadzenie analizy administracyjnego reżimu prawnego dróg publicznych. W ramach analizy zostaną poruszone zagadnienia związane z definicją pasa drogowego, przybliżając jego istotę i znaczenie. Dodatkowo, w artykule zostanie omówiony kontekst administracyjnych kar pieniężnych jako środka egzekwowania przepisów regulujących korzystanie z pasa drogowego. Autorzy przedstawią różne aspekty i konsekwencje związane z bezprawnym zajmowaniem pasa drogowego, skupiając się również na aspektach prawnych związanych z tym problemem. Reasumując, celem jest dostarczenie czytelnikowi głębszego zrozumienia roli administracyj-

nych kar pieniężnych w kontekście ochrony pasa drogowego oraz podkreślenie znaczenia przestrzegania przepisów dotyczących korzystania z dróg publicznych. Dla realizacji postawionego celu posłużono się metodą prawnodogmatyczną. Poddano analizie poglądy występujące w literaturze i orzecznictwo sądów administracyjnych związanych z zajęciem i funkcjonowaniem pasa drogowego.

2. Istota administracyjnej kary pieniężnej

Administracyjna kara pieniężna jest konstrukcją prawną służącą przeciwdziałaniu naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Przyjąć należy, że ustawodawca wprowadza instytucję administracyjnej kary pieniężnej, chcąc nałożyć pewną dolegliwość finansową na podmiot, którego działania polegają na nieprzestrzeganiu norm prawa administracyjnego (co do zasady są to normy o charakterze materialnoprawnym). Administracyjne kary pieniężne posiadają *de facto* zróżnicowany charakter. W literaturze wskazuje się, że administracyjna kara pieniężna ma charakter represyjny, gdyż stanowi sankcję o charakterze majątkowym oraz środek naprawienia szkody, podkreśla się przy tym wagę jej prewencyjnego znaczenia¹.

Przyjmuje się, że administracyjną karę pieniężną stanowią nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej, wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego, „ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa”². Za sankcję typu administracyjnego uznaje się wszelkie konsekwencje związane z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem określonego obowiązku,

¹ G. Domański, *Administracyjne kary pieniężne za zanieczyszczenie środowiska*, „Przebieg Ustawodawstwa Gospodarczego” 1976, nr 12, s. 331–332.

² M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 73.

które to konsekwencje powinien wyciągać organ zobowiązany do czuwania nad wykonywaniem danego obowiązku³. Podkreśla się, że aby akty administracyjne były skuteczne (lub szerzej normy prawa administracyjnego), zasadniczo powinny być wyposażone w sankcje. Organ administracyjny musi bowiem posiadać środki do realizacji swej woli, w postaci przymusu administracyjnego, w przeciwnym razie nie byłoby możliwe efektywne (skuteczne) administrowanie⁴.

Warto zauważyć, że z punktu widzenia omawianej instytucji kluczową rolę odgrywa nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej – k.p.a.⁵), która weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.⁶, na mocy której wprowadzono do przepisów k.p.a. Dział IVa, zatytułowany – Administracyjne kary pieniężne. Ustawodawca wprost zdefiniował w przepisie art. 189b k.p.a. pojęcie administracyjnej kary pieniężnej.

Pod tym pojęciem rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. W orzecznictwie sądów administracyjnych wprost podnosi się, że jest to odmienny rodzaj odpowiedzialności, gdyż:

³ H. Nowicki, *Sankcje administracyjne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 7 *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 635; A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 221.

⁴ M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „*Studia Prawnicze*” 2003, nr 4, s. 123–125; M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „*Państwo i Prawo*”, 2002, nr 8, s. 75; M. Stahl, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. Dr. hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 658.

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935).

nie jest uprawnione zawężanie przez skarżącą pojęcia czynu zabronionego tylko do przestępstw i wykroczeń. Czynem zabronionym może być także czyn opisany w przepisach prawa administracyjnego. Sankcją za popełnienie takiego czynu nie musi być sankcja karna przewidziana w Kodeksie karnym⁷ lub Kodeksie wykroczeń⁸. Może to być także sankcja przewidziana przepisami prawa administracyjnego⁹.

Z normatywnego punktu widzenia do elementów konstytutywnych administracyjnej kary pieniężnej zalicza się więc: a) ustawowa forma regulacji; b) charakter sankcji pieniężnej; c) nakładanie w drodze decyzji administracyjnej; d) konsekwencja naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciężącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej¹⁰.

Prowadzi to do wniosku, że administracyjna kara pieniężna stanowi istotne narzędzie w systemie sankcji administracyjnych, skutecznie chroniąc interes publiczny i utrzymując porządek prawny w społeczeństwie. Wprowadza ona element odpowiedzialności za naruszenia prawa administracyjnego, sprzyjając utrzymaniu dyscypliny społecznej i praworządności. Tym samym stymuluje mobilność podmiotów w terminowym i prawidłowym wykonaniu obowiązków na rzecz państwa¹¹.

3. Administracyjny reżim prawny dróg publicznych

Drogi publiczne we współczesnym świecie pełnią ważną rolę nie tylko jako obiekty budowlane, które znajdują się w obszarze zainteresowania

⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.).

⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2022 r., II OSK 694/19, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA).

¹⁰ Szerzej R. Stankiewicz, *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2, s. 9–32.

¹¹ Z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r. U 7/93.

przepisów prawa budowlanego, lecz także jako część infrastruktury technicznej. Brak odpowiedniej infrastruktury drogowej często może prowadzić do wykluczenia społecznego przez faktyczny brak możliwości komunikacji. Drogi publiczne stanowią składnik majątku publicznego, niezbędny do zaspokajania różnorodnych społecznych potrzeb, takich jak komunikacja i mobilność, wzrost gospodarczy, integrowanie społeczności, ochrona środowiska, rozwój kultury i turystyki, a także zapewnianie bezpieczeństwa państwa. Wszystko to prowadzi do jednoznacznego wniosku: publiczne arterie komunikacyjne nie są jedynie elementem infrastruktury, lecz stanowią istotny czynnik kształtujący społeczeństwo, jego postęp gospodarczy oraz integrację społeczną.

W praktyce prowadzi to do sytuacji, że każda nieruchomości powinna mieć dostęp do drogi publicznej. Wynika to z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczącymi podziału nieruchomości¹², której przepisy co do zasady nakazują podział nieruchomości, zapewniający dostęp do drogi publicznej wydzielanych nieruchomości (art. 93 ust. 3 u.g.n.). Ponadto w zasadzie nie jest możliwa zabudowa nieruchomości, która nie posiada dostępu do drogi publicznej, za czym przemawia treść art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹³. Zgodnie z tym ostatnim przepisem przesłanką pozytywną wydania decyzji o warunkach zabudowy jest dostęp do drogi publicznej terenu objętego inwestycją.

Dla potrzeb prowadzonych rozważań istotny jest reżim prawny wynikający z ustawy o drogach publicznych, który wprowadził szczególne zasady korzystania z dróg publicznych, a także instrumenty finansowe związane z korzystaniem z dróg publicznych (opłaty) oraz administracyjne kary pieniężne związane z naruszeniem zasad korzystania z dróg publicznych (administracyjne kary pieniężne).

Pojęcie drogi publicznej zostało zdefiniowane normatywnie, bowiem zgodnie z art. 1 u.d.p. drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie

¹² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.), dalej u.g.n.

¹³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.).

niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z zachowaniem ograniczeń i wyjątków przewidzianych w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Do dróg publicznych ze względu na funkcje (kategorie) w sieci drogowej zalicza się: 1) drogi krajowe, 2) drogi wojewódzkie, 3) drogi powiatowe oraz 4) drogi gminne (art. 2 u.d.p.).

Na szczególne usytuowanie dróg publicznych i nadanie im statusu *res extra commercium* zwraca się w judykaturze, gdzie wprost stwierdza się, że:

„Wzgląd zarówno na spójność wewnętrzną ustawy o drogach publicznych, jak i spójność całego systemu prawnego nakazuje przyjąć, że ustawodawca w przepisie wyłączającym z obrotu prawnego drogi publiczne (a ściślej – nieruchomości będące takimi drogami) objął, wbrew wywodom skarżącego, nieruchomości, które po zrealizowaniu procesu inwestycyjnego (co wiąże się z konkretnymi robotami i nakładami pieniężnymi; zob. porównawczo uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2002 r., III CRN 11/01, OSNAPiU 2002, nr 21, poz. 513) są budowlą przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, a nie nieruchomości dopiero przeznaczone pod drogę publiczną¹⁴.

Oznacza to, że w przypadku nieruchomości stanowiących drogi publiczne wyłączone zostały cywilnoprawne formy korzystania z nieruchomości, co powoduje, że kwestie związane z użytkowaniem tych nieruchomości zostały przekazane prawu administracyjnemu (publicznemu). Powoduje to, że prawnie dozwolone korzystanie z dróg publicznych odbywa się zawsze na podstawie aktów administracyjnych (decyzji) właściwych organów administracji publicznej lub innych form działania administracji, o ile przepisy szczególne nie dopuszczają innej możliwości. Powyższa konstatacja ma istotne znaczenie z uwagi na fakt, że relatywnie mało skomplikowaną kwestią jest ustalenie, czy podmiot korzystający z drogi publicznej dokonuje tego zgodnie z prawem, czy też jego działania noszą miano bezprawności. Wystarczy bowiem ustalić, czy w obrocie prawnym istnieje decyzja administracyjna lub została dokonana inna

¹⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2012 r., I CSK 293/11, OSNC 2012, nr 9, poz. 104.

czynność zezwalająca na korzystanie z drogi publicznej, lub korzystanie z drogi publicznej odbywa się na zasadach wnikających wprost z przepisów prawa w sytuacji, gdy przepis nie wymaga dookreślenia sposobu korzystania z drogi publicznej w drodze aktu stosowania prawa.

Na podstawie przedstawionych rozważań konieczne jest zdefiniowanie pasa drogowego, z którego zajęciem bez zezwolenia są związane administracyjne kary pieniężne.

4. Pojęcie pasa drogowego

Z uwagi na umieszczenie legalnej definicji pasa drogowego w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.p. (aktualnie art. 4 pkt 1 u.d.p.) ustalenie powyższego pojęcia nie wydaje się być trudnym zadaniem. Należy jednak zwrócić uwagę na ewolucję definicji tego pojęcia.

Początkowo pojęcie pasa drogowego było tożsame z pojęciem drogi. W pierwotnym tekście ustawy wskazano, że użyte w ustawie określenia oznaczają:

droga lub pas drogowy jest to wydzielony pas terenu, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów oraz do ruchu pieszych, wraz z leżącymi w jego ciągu obiektami inżynierskimi, placami, zatokami postojowymi oraz znajdującymi się w wydzielonym pasie terenu chodnikami, ścieżkami rowerowymi, drogami zbiorczymi, drzewami i krzewami oraz urządzeniami technicznymi związanymi z prowadzeniem i zabezpieczeniem ruchu¹⁵.

Pierwotna definicja nie sprostała jednak próbie czasu. W praktyce powstały bowiem problemy, czy pas drogowy jest tylko przestrzenią płaską, czy posiada charakter trójwymiarowy. W tej kwestii wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, podejmując uchwałę, w której orzekł, że:

W sprawach dotyczących umieszczania reklam w pasie drogowym, pas drogowy /droga/ jako wydzielony pas terenu w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. nr 14 poz.

¹⁵ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60).

60 ze zm.) obejmuje płaszczyznę gruntu pasa drogowego wraz z przestrzenią nad tym pasem¹⁶.

Istniejące wątpliwości interpretacyjne przyczyniły się do zmiany normatywnej. Nowelizacja ustawy z 2003 r.¹⁷ zmodyfikowała pojęcie pasa drogowego i doprowadziła do oddzielenia jego definicji od pojęcia drogi. Od tego momentu pas drogowy to wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. W orzecznictwie zauważono, że:

Wprawdzie nie da się jasno – stosownie do poczynionych uwag – określić jednolitego wzorca, który w każdym przypadku dawałby odpowiedź na pytanie, na jakiej konkretnie wysokości/głębokości przebiegają granice przestrzenne pasa drogowego, jednakże możliwe jest określenie przesłanek, które należy uwzględnić przy ustalaniu tych granic, bacząc każdorazowo na uwarunkowania, okoliczności danej sprawy (rodzaj drogi, usytuowanie, znajdujące się w pasie urządzenia techniczne, itp.). W niniejszej sprawie taką przesłanką, pomocną przy określeniu granic przestrzennych pasa, jest wynikające z przepisów art. 140 i 143 Kodeksu cywilnego¹⁸ funkcjonalne kryterium społeczno-gospodarczego przeznaczenia gruntu, w świetle którego górna granica pasa drogowego, uprawniająca właściciela/działającego na jego rzecz zarządcę drogi do nieskrepowanego korzystania z przysługującej mu własności, jest wyznaczona rolą, celem i funkcją jaką pełni pas drogowy¹⁹.

Generalnie powyższe sprowadza się do konkluzji, że „pasem drogowym jest obiekt trójwymiarowy, korzystający z niezbędnego uprzywilejowania w sferze publicznoprawnej, ale zawsze w granicach niezbędnych

¹⁶ Uchwała Składu Pięciu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2000 r., OPK 2/00 (CBOSA).

¹⁷ Ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 200, poz. 1953 ze zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.).

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 stycznia 2018 r., VI SA/Wa 2282/17 (CBOSA).

dla właściwego funkcjonowania ruchu związanego z jego prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą”²⁰, zaś „pas drogowy obejmuje nie tylko jezdnię, jako twór fizyczny, ale także jej otoczenie związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, tj. w normalnych warunkach nieprzeznaczone do ruchu drogowego, ale umożliwiające prawidłowe utrzymanie tego ruchu”²¹.

Powyższa definicja została zmieniona z dniem 21 września 2022 r.²², od tego momentu pas drogowy to wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym jest lub będzie usytuowana droga. Aktualna definicja pasa drogowego na pierwszy rzut oka została ograniczona w zakresie urządzeń związanych z obsługą ruchu drogowego i rozszerzona o aspekt temporalny („jest lub będzie”). Pojęcie pasa drogowego dotyczy także terenów, w których droga będzie usytuowana. Usytuowanie drogi jest więc zdarzeniem przyszłym o charakterze niepewnym. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej ustawodawca zdaje się nie dostrzegać finansowych obciążeń z tym związanych, gdyż stwierdza tylko, że „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”²³. Taka definicja wywołuje także trudności związane z uznaniem, co będzie pasem drogowym w przyszłości. Czy wystarczy w tym zakresie stosowany zapis miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub wydanie decyzji lokalizacyjnej, czy będzie to musiał być akt administracyjny lub inna możliwość rozpoczęcia realizacji inwestycji (np. pozwolenie na budowę)?

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 lipca 2018 r., II SA/Sz 455/18 (CBOSA).

²¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2022 r., I OSK 1956/21 (CBOSA).

²² Nowelizacja ustawy została dokonana ustawą z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1768).

²³ Druk sejmowy nr 2398, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw; data pisma: dnia 1 lipca 2022 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2398>, (dostęp: 15.01.2023 r.).

Ograniczenie pojęcia pasa drogowego jest jednak tylko pozorne, gdyż wspomniana wyżej nowelizacja dodała dwa dodatkowe pojęcia stanowiące części składowe pasa drogowego. Do tych pojęć należy zaliczyć urządzenie drogi (art. 2 pkt 2a u.d.p.) oraz urządzenie obce (art. 2 pkt 2b u.d.p.). Pod tym ostatnim pojęciem należy rozumieć 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.

Z przedstawionych rozważań wynika, że pod pojęciem pasa drogowego należy rozumieć obszar (teren) obejmujący część powierzchni ziemi, w którym jest lub będzie zlokalizowana droga, a także przestrzeń nad i pod jej przebiegiem funkcjonalnie z nią związany. Powiązanie funkcjonalne powinno być zawsze rozumiane *ad casum* i związane ze społeczno-gospodarczym wykorzystaniem drogi.

5. Kary za zajęcie pasa drogowego

W celu ochrony pasa drogowego został wprowadzony szczególny reżim prawny związany z jego ochroną, który wywodzi się przede wszystkim z ustawy o drogach publicznych²⁴. Na mocy art. 39 u.d.p., ustawodawca wprowadził zakaz podejmowania w obszarze pasa drogowego wszelkich działań, które mogą prowadzić do zniszczenia lub uszkodzenia drogi i jej infrastruktury, skrócenia trwałości nawierzchni oraz stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 40 ust. 12 u.d.p., zajęcie pasa drogowego bez właściwego zezwolenia zostało zagrożone sankcją administracyjną typu administracyjnej kary pieniężnej.

Ustawa przewiduje szereg instrumentów publiczno-finansowych związanych z korzystaniem z dróg publicznych. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć możliwość poboru opłat administracyjnych

²⁴ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.), dalej u.d.p. lub ustawa.

i nakładanie administracyjnych kar pieniężnych. Kompetencje z zakresu pobierania co do zasady należą do zarządcy drogi (art. 20 pkt 8 u.d.p.). Należy nadmienić, że zarządcami dróg są dla dróg: 1) krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad; 2) wojewódzkich – zarząd województwa; 3) powiatowych – zarząd powiatu; 4) gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Opłatami za korzystanie z dróg są np. opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych (art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p.) czy opłaty za przejazdy po drogach krajowych pojazdów samochodowych (art. 13 ust. 1 pkt 3 u.d.p.) oraz opłaty za przejazd przez obiekty mostowe i tunele (art. 13d u.d.p.). Powyższe wyliczenie posiada jedynie charakter przykładowy. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań istotne znaczenie posiada opłata za zajęcie pasa drogowego (art. 40 ust. 3 u.d.p.) z uwagi na fakt, że to z tą opłatą powiązana jest kara za zajęcie pasa drogowego bez stosownego zezwolenia.

Należy jednak zauważyć, że ustawodawca wprowadził także instytucję kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy. Do administracyjnych kar pieniężnych należą: 1) kary pieniężne za naruszenie obowiązków związanych z opłatą elektroniczną (art. 13k u.d.p.), 2) kara pieniężna za wybudowanie lub przebudowę zjazdu bez zezwolenia zarządcy drogi albo o parametrach innych niż określone w zezwoleniu zarządcy drogi oraz użytkowanie zjazdu po terminie określonym w zezwoleniu zarządcy drogi (art. 29 u.d.p.), 3) kary za zajęcie pasa drogowego (art. 40 ust. 12 u.d.p.) oraz 4) kary pieniężne za naruszenie przepisów w zakresie ruchu pojazdów o określonej wartości dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej (art. 41d u.d.p.).

Wymienione kary należy zaliczyć do „typowych” kar administracyjnych w rozumieniu art. 189b k.p.a. Nakładane są one w drodze decyzji administracyjnej na podmiot, który dokonał określonego przepisami ustawy naruszenia. W powyższym zakresie niezbędne jest ustalenie podmiotu dokonującego naruszenia, który będzie stroną postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (ten podmiot będzie adresatem decyzji). Na powyższą okoliczność zwraca uwagę judykatura, gdzie wprost podnosi się, że „organy administracji

publicznej mają obowiązek wykazać/wyjaśnić, dlaczego do odpowiedzialności za stwierdzony delikt administracyjny pociągają właśnie ten, a nie inny podmiot (osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna)”²⁵. Oczywiście jest, że nakładana kara jest ustalana na podstawie parametrów określonych w ustawie. Należy podkreślić, że ustawa nie przewiduje kar o charakterze uznaniowym, co powoduje, że nie jest możliwe stosowanie dyrektyw wymiaru kary przewidzianych w art. 189d k.p.a. Takie rozwiązanie nie wynika z rozwiązań normatywnych, jednak wynika – wydaje się – z utrwalonych poglądów judykatury w tym zakresie. W orzecznictwie za dominujący należy uznać pogląd, że „dyrektywy wymiaru kar administracyjnych przewidziane w k.p.a. nie znajdują zastosowania w przypadku kar nakładanych decyzjami związanymi, czyli takimi, w stosunku do których ustawodawca nakazuje stosować pewien jednoznaczny mechanizm – sankcji pieniężnej”²⁶. Przedstawiony pogląd jest także utrwalony w literaturze, gdzie wskazuje się, że art. 189d k.p.a.

może mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy przepis szczególny przewiduje swobodę organu administracji publicznej co do wymiaru administracyjnej kary pieniężnej i jedynie w zakresie, w jakim przepis szczególny nie określa dyrektyw wymiaru tej kary pieniężnej. Swoboda organu administracji publicznej w zakresie wymiaru administracyjnej kary pieniężnej może mieć miejsce tylko w tych przypadkach, gdy przepis szczególny nie przewiduje, że za naruszenie prawa wymierza się sprawcy naruszenia karę w wysokości ściśle określonej w ustawie²⁷.

Ograniczenie kwestii możliwości miarkowania administracyjnych kar pieniężnych tylko do administracyjnych kar pieniężnych o charakterze uznaniowym może wywoływać wątpliwości o charakterze prawnym, bowiem takie ograniczenie nie wynika wprost z przepisów. Szczegółowa

²⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 marca 2022 r., III SA/Po 905/21 (CBOSA).

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 stycznia 2020 r., V SA/Wa 1020/19 (CBOSA).

²⁷ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022, art. 189(d).

analiza wskazanego zagadnienia wykracza poza granice niniejszego opracowania i wydaje się, że wymaga pogłębionej analizy.

Praktyczne wątpliwości związane z decyzją nakładającą karę pieniężną powstają na tle przepisów dotyczących odstąpienia od jej nałożenia, tj. instytucji uregulowanej w art. 189f § 1 k.p.a. Judykatura jednolicie przyjęła, że „Wprowadzając dział IVa k.p.a., ustawodawca przewidział następującą konstrukcję prawną – przepisy tego działu mają zastosowanie do wszystkich, zdefiniowanych wyżej administracyjnych kar pieniężnych, o ile brak jest konkretnych regulacji w przepisach odrębnych”²⁸. Możliwość wykorzystania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary należy uznać za konieczną w każdym z prowadzonych postępowań dotyczących wymierzenia kary (art. 189f k.p.a.). Obowiązek zastosowania powyższej instytucji pozwala organowi na nienakładanie kary pieniężnej w sytuacjach szczególnych, w których brak możliwości wykonania obowiązku wynikał z okoliczności obiektywnych, powstałych z przyczyn niezależnych od zobowiązanego, lub gdy nałożenie kary nie jest zasadne z przyczyn społecznych. Powyższe stwierdzenie wynika z faktu, że organ administracji publicznej, w drodze decyzji odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli: 1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszenia prawa lub 2) za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna (art. 189f § 1 k.p.a.)²⁹.

²⁸ Np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 czerwca 2021 r., II SA/Go 170/21, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2021 r. VII SA/Wa 2261/20 (CBOSA).

²⁹ Więcej: S. Dudziak, *Zasady wymiaru administracyjnych kar pieniężnych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 6, s. 23–32, A. Cebera., J.G. Firlus, *Komentarz do art. 189(f) [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 1250–1337; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa

Za takim poglądem opowiada się także orzecznictwo, gdzie wprost stwierdza się, że możliwości stosowania art. 189f k.p.a. w odniesieniu do kar za zajęcie pasa drogowego na podstawie unormowań przewidzianych w u.d.p. można wywieść z treści art. 189a § 1 k.p.a.³⁰

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że organ odstępuje od nałożenia kary i poprzestaje na pouczeniu strony w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, gdy organ stwierdza, że waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa (art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a.). Organ jest wówczas zobligowany do poprzestania na pouczeniu strony, co zgodnie z zasadą proporcjonalności stanowi działanie adekwatne do okoliczności sprawy. Po drugie, gdy doszło do realizacji celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Cele te mogły zostać osiągnięte w ramach odrębnego postępowania toczącego się przed postępowaniem w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a.). W takim przypadku organ jest zobligowany do poprzestania na pouczeniu strony. Powyższe cele mogą być osiągnięte również w wyniku wyznaczenia stronie przez organ terminu do usunięcia naruszenia prawa lub powiadomienia właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa (art. 189f § 2 k.p.a.). Wyznaczenie takiego terminu jest fakultatywne. Jeżeli jednak strona w wyznaczonym terminie przedstawiła żądane dowody, to organ jest zobligowany do odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej³¹.

Należy zaznaczyć, że obligatoryjność kary, która z założenia ma charakter represyjny i prewencyjny, a więc ma służyć zapewnieniu przestrzegania tej ustawy, nie może sprzeciwiać się zakwalifikowaniu rozpatrywanego naruszenia jako znikomego. Każdy przypadek wymaga indywidualnej analizy. Celem art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. jest zaś niedopuszczenie do wymierzenia kary, która byłaby rażąco nie proporcjonalna do

2021, s. 610–627; A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2021, art. 189(f).

³⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2020 r., II GSK 24/20 (CBOSA).

³¹ Np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 lipca 2020 r., VI SA/Wa 1026/20 (CBOSA).

wagi naruszenia³². Represyjny charakter kary przejawia się w jej wysokości, gdyż stanowi ona dziesięciokrotność opłaty za zajęcie pasa drogowego. Taka wysokość kary ma również zniechęcać do podejmowania działań niezgodnych z przepisami ustawy o drogach publicznych.

Odmiennym rodzajem kary administracyjnej przewidzianej w przepisach ustawy są kary dyscyplinujące organ administracji publicznej do wydania decyzji administracyjnej w terminie określonym w ustawie. Ustawodawca przewidział (art. 39 ust. 3b u.d.p. i art. 40 ust. 2b u.d.p.), że organowi popadającemu w zwłokę w wydaniu decyzji wymierza się karę pieniężną w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki w wydaniu decyzji. Zwrócić uwagę należy, że do terminu załatwienia sprawy nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

Kary dyscyplinujące organ administracyjny w związku z przewlekłym prowadzeniem postępowania nie należą do kar administracyjnych, o których mowa w art. 189a i m. k.p.a., nie są bowiem nakładane w drodze decyzji administracyjnej, lecz postanowienia. Taką karę nakłada się również na organ administracji publicznej, który dopuścił się przewlekłości prowadzonego postępowania. Trudno jest w tym zakresie uznać, że taki organ posiada typowy status strony w rozumieniu przepisu art. 28 k.p.a. To ostatecznie nie powoduje jednak, że kara dyscyplinarna traci status szeroko rozumianej administracyjnej kary pieniężnej i nie jest obowiązkiem o charakterze publicznym.

Warto zatem nadmienić, że zarówno kary administracyjne za naruszenie przepisów ustawy, jak i kary dyscyplinujące organ egzekwowane są na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³³. Kary dyscyplinujące organ nie są także związane z pasem drogowym, dotyczą jedynie postępowań administracyjnych wszczynanych na wniosek strony chcącej uzyskać konkretne uprawnienia do dyspono-

³² Np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 2 marca 2021 r., II SA/OI 885/20 (CBOSA).

³³ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.).

wania pasem. Powyższe kary nie są zatem związane z samym pasem drogowym, lecz dotyczą postępowania administracyjnego.

6. Wnioski końcowe

Beneficjentami opłat i kar pieniężnych związanych z zajęciem pasa drogowego są jednostki samorządu terytorialnego lub Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Wynika to wprost z przepisów ustawy (art. 40a u.d.p.). Powyższe jednak nie wyczerpuje zagadnienia związanego z ochroną pasa drogowego, bowiem przepisy ustawy wprowadzają również możliwość zawierania umów o charakterze cywilnoprawnym, gdyż grunty w pasie drogowym zarząd drogi może oddawać w najem, dzierżawę albo je użyczać, w drodze umowy, na cele związane z potrzebami zarządzania drogami, ruchu drogowego lub obsługi użytkowników ruchu, a także na cele instalacji urządzeń (art. 22 ust. 2 u.d.p.). Ponadto w niektórych sytuacjach może zostać wykorzystany karny reżim odpowiedzialności np. za niezapewnienie działania urządzenia mobilnego lub urządzenia pokładowego wykorzystywanego do poboru opłaty elektronicznej za pomocą Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej (art. 13na u.d.p.), choć jest to sankcja związana z korzystaniem z drogi i nie dotyczy samego pasa drogowego.

Przedstawiona analiza pokazuje, że ochrona pasa drogowego i możliwość jego wykorzystania nie jest zagadnieniem jednorodnym. Ustawodawca wykorzystuje instrumenty prawne charakterystyczne dla różnych gałęzi prawa (administracyjnego, cywilnego i karnego), co w praktyce wprowadza swoistą mozaikę prawną odmiennych zasad odpowiedzialności. Wprowadzony synkretyzm na pewno nie jest klarowny dla przeciętnego użytkownika dróg publicznych, zaś każde działanie dotyczące pasa drogowego, aby było zgodne z prawem, często wymaga odmiennych działań (np. uzyskania decyzji administracyjnej czy zawarcia umowy). Ponadto wiąże się z różną ochroną podmiotu korzystającego z pasa drogowego, gdyż czasami ochrona ta będzie zapewniona przez sądy administracyjne, zaś w niektórych sytuacjach przez sądy powszechne.

Bibliografia:

- Cebera A., Firlus J.G., *komentarz do art. 189(f)* [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Domański G., *Administracyjne kary pieniężne za zanieczyszczenie środowiska*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1976 nr 12, s. 326–333.
- Dudziak S., *Zasady wymiaru administracyjnych kar pieniężnych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego* „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 6, s. 23–32.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska* [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Lewicki M., *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo”, 2002, nr 8, s. 63–75.
- Nowicki H., *Sankcje administracyjne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 7 *Prawo administracyjne materialne*, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2012.
- Przybysz P. M., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Stahl M., *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. Dr. hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.
- Stankiewicz R., *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2, s. 9–32.
- Szydło M., *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 4, s. 123–150.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzenia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 189(f)* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2021.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 189(d)* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022.