

*Weronika Szafrńska*

Uniwersytet Śląski, Katowice

weronika.szafranska@us.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6903-8758>

## Przywracanie pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności w przypadku posiadania stosownego zezwolenia na zajęcie

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2024.010>

### 1. Wstęp

Tematyka przywracania pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności nie jest eksploatowana w doktrynie prawa administracyjnego tak jak kwestia opłat za zajęcie pasa drogowego i administracyjnych kar pieniężnych<sup>1</sup>, rozumienia pojęcia strony po-

---

<sup>1</sup> Zob. np. M. Kopacz, *Zastosowanie przepisów ogólnych dotyczących administracyjnych kar pieniężnych w sprawach wymierzania kar za zajęcie pasa drogowego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 46, s. 131 i n.; W. Kręcisz, *Kary i opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z użytkowaniem dróg w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 2, s. 23 i n.; P. Majczak, *Wpływ nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego na charakter prawny kar administracyjnych w świetle ustawy o drogach publicznych*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2017, nr 4, s. 113 i n.; K. Sobieralski, *Zezwolenie na zajęcie pasa drogowego i naliczanie opłat z tego tytułu przed nadaniem drodze stosownej kategorii drogi publicznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2015, nr 4, s. 45 i n.; idem, *Charakter prawny kary za zajęcie pasa drogowego*, „Nowe Ze-

stępowania w sprawach o wydanie zezwolenia<sup>2</sup> czy umieszczania reklam w pasie drogowym<sup>3</sup>. Niemniej jednak, jak pokazuje praktyka, problematyka ta sprawia dużo problemów organom administracji.

W niniejszym artykule skoncentrowano się na kilku wybranych problemach z tego zakresu, tj. m.in. relacji decyzji lokalizacyjnej do zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w kontekście nakazu przywrócenia poprzedniego stanu użyteczności pasa drogowego, samym terminie „przywracanie pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności” i często popełnianym w związku z tym przez organy błędzie, polegającym na nakazywaniu ulepszenia pasa drogowego zamiast przywracania do poprzedniego stanu. Pokróćce, na tle zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, zostanie także omówiony problem wynikający z wprowadzenia do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>4</sup>, obowiązującego od 12 maja 2023 r., art. 127 § 1a, zgodnie z którym: „Decyzja wydana w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony, jest ostateczna”. W publikacji odnoszono się do sytuacji, w których dany podmiot posiada zezwolenie na zajęcie pasa drogowego, pomijając rozważania na tle art. 36 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>5</sup> traktującego o sytuacji przywracania pasa drogowego do stanu poprzedniego, gdy zezwolenie nie zostało wydane (nie zawarto stosownej umowy)<sup>6</sup>.

---

szyty Samorządowe” 2015, nr 2, s. 11 i n.; idem, *Kara za zajęcie pasa drogowego*, Wrocław 2015, passim.

<sup>2</sup> Zob. np. K. Sobieralski, *Strona postępowania w sprawie zajęcia pasa drogi publicznej*, „Radca Prawny” 2012, nr 11, s. 18 i n.; idem, *Strona postępowania w sprawie zajęcia pasa drogowego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2009, nr 4, s. 57 i n.; idem, *Strona postępowania w sprawie zajęcia pasa drogowego*, „CASUS” 2007, nr 1, s. 30 i n.

<sup>3</sup> Zob. np. P. Kledzik, *Zasady umieszczania reklam w pasie drogowym dróg publicznych oraz naliczania związanych z tym opłat i kar pieniężnych – po zmianach wprowadzonych ustawą krajobrazową*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2016, nr 2, s. 100 i n.

<sup>4</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm., dalej: k.p.a.

<sup>5</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 320 ze zm., dalej: u.d.p.

<sup>6</sup> Zob. R.A. Strachowska, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 222–223; P. Kobylski, *Art. 36, w: Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2023, s. 473–474.

Autorka chciałaby także, aby publikacja ta okazała się pomocna dla urzędników wydających omawiane zezwolenia.

W publikacji wykorzystano przede wszystkim metodę formalno-dogmatyczną poprzez badanie przepisów stosowanych w opisywanych sprawach administracyjnych. Posłużono się również metodą opisową, w której zakresie dokonano analizy orzecznictwa sądów administracyjnych, a także sięgnięto do dorobku przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego.

## 2. Decyzja lokalizacyjna a zezwolenie na zajęcie pasa drogowego w kontekście przywrócenia stanu poprzedniego

W praktyce działania organów I instancji wydających decyzje lokalizacyjne oraz zezwolenia na zajęcie pasa drogowego<sup>7</sup> bardzo często dochodzi do pomieszania ze sobą tych form działania. Za błąd należy uznać interpretację, stosownie do której już w decyzji lokalizacyjnej zawiera się klauzule dodatkowe odnoszące się do przywracania pasa drogowego do stanu użyteczności. Jak wynika bowiem z przepisów ustawy o drogach publicznych, w pasie drogowym zabrania się dokonywania czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego, w szczególności lokalizacji lub umieszczania urządzeń obcych, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (art. 39 ust. 1 pkt 1 u.d.p.). W szczególnie uzasadnionych przypadkach lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej – zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawar-

---

<sup>7</sup> Ogólnie o kwestiach zezwoleń na zajęcie pasa drogowego zob. Ł. Krolewski, *Pas drogowy jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego*, Sopot 2023, passim.

cia umowy, o której mowa w ust. 7 lub w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c (art. 39 ust. 3 pkt 1 u.d.p.).

Jednakże właściwy zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym 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 (art. 39 ust. 1 pkt 1 u.d.p.). Do ww. urządzeń i infrastruktury zalicza zaś zgodnie z przepisami infrastrukturę telekomunikacyjną w rozumieniu ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne<sup>8</sup>, urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej, w tym punkty ładowania stanowiące część infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego, oraz urządzenia związane z ich eksploatacją. Zakaz, o którym mowa w art. 39 ust. 1 pkt 1 u.d.p., nie dotyczy zatem umieszczania, konserwacji, przebudowy i naprawy ww. urządzeń i infrastruktury, a także innych czynności związanych z eksploatacją tej infrastruktury i tych urządzeń, jeżeli warunki techniczne i wymogi bezpieczeństwa na to pozwalają (art. 39 ust. 1a u.d.p.).

Mając na uwadze powyższe, trzeba zauważyć, że w sprawie udzielenia zezwolenia na lokalizację w pasie drogowym urządzeń infrastruktury, o których mowa w art. 39 ust. 1a u.d.p., planujący takie umieszczenie nie musi wykazywać istnienia szczególnie uzasadnionego przypadku dla takiego umieszczenia. Redakcja przepisu art. 39 ust. 1a u.d.p. i art. 39 ust. 3 pkt 1 u.d.p. wskazuje, że udzielenie zezwolenia w tym przypadku nie polega na odstąpieniu od zakazu wyrażonego w art. 39 ust. 1 pkt 1 u.d.p. poprzez wykazywanie szczególnie uzasadnionego przypadku. Ten zakaz jest zniesiony w art. 39 ust. 1a u.d.p. Potwierdzeniem słuszności takiej interpretacji przepisu art. 39 ust. 3 pkt 1 jest uzasadnienie do projektu zmian tego przepisu. Wskazano w nim bowiem: „Pkt 3 lit. a – zmiana ta ma na celu usunięcie ewentualnych wątp-

---

<sup>8</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 34 ze zm.

liwości co do wyłączenia spod ustanowionego w art. 39 ust. 1 pkt 1 generalnego zakazu dokonywania w pasie drogowym wymienionych w tym przepisie czynności – wyłączenie obejmuje czynności związane z umieszczaniem, konserwacją, przebudową i naprawą infrastruktury telekomunikacyjnej oraz urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej, a także urządzeń związanych z ich eksploatacją oraz inne czynności związane z eksploatacją tej infrastruktury i urządzeń, jeżeli warunki techniczne i wymogi bezpieczeństwa na to pozwalają. Pkt 3 lit. b – zmiana ma na celu uelastyczenie procedury wydawania zezwoleń na lokalizowanie w pasie drogowym infrastruktury telekomunikacyjnej. Obecną zasadą jest to, że zarządca drogi może wydać takie zezwolenie wyłącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, a tym samym wydanie zezwolenia zależy w zasadzie od uznania zarządcy drogi, co przy jednoczesnym obniżeniu wysokości opłat, które niewątpliwie w jakiejś mierze motywowały do wydawania zezwoleń, mogłoby doprowadzić do blokowania inwestycji. Dlatego też proponuje się ustanowienie obowiązku wydania zezwolenia, jeżeli nie zachodzą przeszkody z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wymagań określonych w przepisach odrębnych<sup>9</sup>. Istotą zmiany art. 39 ust. 3 u.d.p. było zatem wprowadzenie obowiązku wydania zezwolenia na lokalizację w pasie drogowym urządzeń infrastruktury, o których mowa w art. 39 ust. 1a u.d.p., poza sytuacjami opisanymi w art. 39 ust. 3 pkt 1 i pkt 1a u.d.p. Potwierdzeniem takiego stanowiska jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 lutego 2015 r., w którego uzasadnieniu stwierdzono: „Dodatkowo w związku z treścią ust. 3 art. 39 ustawy należy zatem stwierdzić, że na realizację takiej inwestycji w pasie drogowym zarządca drogi ma obowiązek wyrazić zgodę, jeżeli pozwalają na to warunki techniczne, umieszczenie tej infrastruktury nie spowoduje zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wymagań wynikających z przepisów odrębnych i nie dopro-

---

<sup>9</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z 2010 r., druk nr 2546 Sejmu VI kadencji, s. 41 i 42, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2546> (dostęp: 15.01.2024 r.).

wadzi do utraty uprawnień z tytułu gwarancji lub rękojmi w zakresie budowy, przebudowy lub remontu drogi. W świetle treści tych przepisów, wbrew pogładowi SKO, zgodzić się trzeba ze stanowiskiem skarżącej, że to na organie, a nie na inwestorze, spoczywa obowiązek wykazania wymienionych w ust. 3 art. 39 ustawy okoliczności wyłączających obowiązek wyrażenia wydawanej na podstawie tego przepisu zgody. Zasadą jest bowiem obowiązek wyrażenia zgody na lokalizację w pasie drogowym infrastruktury telekomunikacyjnej<sup>10</sup>.

W związku z tym trzeba stwierdzić, że właściwy zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym m.in. urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania płynów wyłącznie, jeżeli ich umieszczenie spowodowałoby zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, naruszenie wymagań wynikających z przepisów odrębnych, miałyby doprowadzić do utraty uprawnień z tytułu gwarancji lub rękojmi w zakresie budowy, przebudowy lub remontu drogi lub nie pozwalałyby na to warunki techniczne i wymogi bezpieczeństwa<sup>11</sup>.

W związku z powyższymi rozważaniami nie jest dopuszczalne powoływanie się przez organy I instancji w wydawanych przez nie decyzjach lokalizacyjnych na treść art. 39 ust. 1 pkt 1 u.d.p. i ogólnikowe wykazywanie, że umieszczenie urządzenia (infrastruktury) będzie miało wpływ na uszkodzenie elementów drogi oraz np. utrudni w przyszłości wykonywanie przez zarządcę drogi zadań określonych w art. 20 u.d.p., a roboty związane z realizacją przedmiotowego urządzenia (przyłącza) doprowadzą do zmniejszenia wartości użytkowej przedmiotowej jezdni oraz chodnika, co niestety wciąż zdarza się nągminnie.

Należy zauważyć, że zgodnie z treścią art. 39 ust. 3a u.d.p. w decyzji, o której mowa w art. 39 ust. 3 u.d.p., tj. w decyzji lokalizacyjnej, organ musi określić w szczególności:

- rodzaj inwestycji;

---

<sup>10</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 lutego 2015 r., II SA/Gl 1267/14, Lex nr 1652337.

<sup>11</sup> Zob. m.in. wyrok NSA z dnia 17 września 2019 r., II GSK 2138/17, Lex nr 2740546, a także K. Sobieralski, *Lokalizacja w pasie drogowym urządzeń infrastruktury sieciowej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 6, s. 75 i n.

- sposób, miejsce i warunki jej umieszczenia w pasie drogowym oraz pouczenie inwestora, że przed rozpoczęciem robót budowlanych jest zobowiązany do:
  1. uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy albo wykonywania robót budowlanych;
  2. uzgodnienia z zarządcą drogi, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, projektu budowlanego obiektu lub urządzenia, o którym mowa w ust. 3;
  3. uzyskania zezwolenia zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego, dotyczącego prowadzenia robót w pasie drogowym, lub na umieszczenie w nim obiektu lub urządzenia.

Odnosząc się zatem do treści powyższego art. 39 ust. 3a u.d.p., należy wskazać, że organ administracji jest władny już na tym etapie narzucić wnioskodawcy (najczęściej inwestorowi<sup>12</sup>) tylko takie wymogi, które zabezpieczą pas drogowy przedmiotowej drogi (w tym jezdnię) przed niekorzystnym, z punktu widzenia zarządcy drogi, oddziaływaniem na tę drogę – co wprost wynika z przywołanej regulacji: w postępowaniu o lokalizację inwestycji niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego w pasie drogowym ustawodawca wskazał na obowiązek zawarcia w decyzji lokalizacyjnej pouczeń odnośnie do konkretnych i jasno sprecyzowanych zobowiązań, których zrealizowanie stanowi warunek konieczny rozpoczęcia robót budowlanych<sup>13</sup>.

W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że ani z literalnego brzmienia art. 39 ust. 3a u.d.p., ani z jego interpretacji, będącej wynikiem wykładni, nie da się wyprowadzić podstawy prawnej do zamieszczenia w rozstrzygnięciu podejmowanym na mocy tego przepisu orzeczenia o charakterze restytucyjnym, tj. nakładającego na inwestora obowiązek przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego. Taka możliwość istnieje dopiero w kolejnej decyzji, wydawanej na podstawie art. 40 ust. 1 u.d.p., która jest funkcjonalnie związana z decyzją, o której mowa w art. 39 ust. 3a u.d.p. Ustawo-

---

<sup>12</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 16 maja 2012 r., II GSK 557/11, Lex nr 1244742; wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2023 r., III SA/Łd 405/23, Lex nr 3626695.

<sup>13</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2023 r., II GSK 2318/21, Lex nr 3644164.

dawca przewidział w niej obowiązek przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności<sup>14</sup>.

Bardzo klarownie opisano to już w wyroku WSA w Gliwicach z 31 marca 2008 r.<sup>15</sup> (wciąż aktualnym), w którym negując stanowisko organów, zdaniem których w terminie „warunki umieszczenia inwestycji w pasie drogowym” (art. 39 ust. 3a u.d.p.) mieszczą się warunki przywrócenia pierwotnych warunków techniczno-eksploatacyjnych pasa drogowego w związku z uszkodzeniem konstrukcji drogi, skonstatowano, że wskazane przez organ warunki nie tylko nie mieszczą się w ww. pojęciu, ale także w istocie modyfikują bez podstawy prawnej regulację ustawową i na tym etapie postępowania należy je uznać za przedwczesne. Sąd podkreślił: „Przepis art. 40 ust. 1 i 2 pkt 2 powołanej ustawy przewiduje wydanie kolejnej decyzji w przedmiocie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, dotyczącej umieszczenia w nim obiektu lub urządzenia. Jakkolwiek we wniosku z 23 kwietnia 2007 r. zawarte zostało żądanie określenia sposobu odtworzenia zajmowanych dróg, to jednak akt wydawany w trybie art. 39 ust. 3 i 3a ustawy nie powinien zawierać określenia tych warunków, skoro niezbędne jest wydanie odrębnej decyzji w tym przedmiocie. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz.U. Nr 140, poz. 1481), w przypadku zajęcia pasa drogowego w celu prowadzenia robót, zezwolenie powinno określać

---

<sup>14</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2020 r., VI SA/Wa 2455/19, Lex nr 3072380; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 3 listopada 2016 r., III SA/Gd 554/16, Lex nr 2173488; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 stycznia 2014 r., II SA/Sz 943/13, Lex nr 1435400; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 września 2021 r., VI SA/Wa 967/21, Lex nr 3310354 – w wyroku tym za orzeczeniem NSA z 13 lutego 2019 r. (II GSK 5413/16) skonstatowano także, iż przyjęcie przez organ jako generalnej zasady, że prace polegające na odtworzeniu nawierzchni nie mogą być uznane za remont w rozumieniu art. 40 ust. 1 u.d.p. i w związku z tym w każdym przypadku powinny odbywać się na podstawie zezwolenia zarządcy drogi i za opłatą, mogłyby w rezultacie prowadzić do naruszenia zasady proporcjonalności, do której w przeszłości wielokrotnie odwoływał się Trybunał Konstytucyjny (np. orzeczenie z dnia 31 stycznia 1996 r., K 9/95, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 1996, nr 1, s. 39).

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 marca 2008 r., II SA/Gl 29/08, Lex nr 479050.



m.in. warunki przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności, określające:

1. zakres i technologię robót przywracających stan użyteczności,
2. sposób odbioru przedmiotowego odcinka pasa drogowego,
3. zasady usuwania usterek i wad technicznych, powstałych w ciągu 24 miesięcy od daty odbioru pasa drogowego.

Określenie dopiero na tym etapie warunków przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniej użyteczności jest o tyle zrozumiałe, że uprzednio inwestor nie musi legitymować się projektem budowlanym bądź zgłoszeniem, z którego precyzyjnie wynika zakres niezbędnych robót budowlanych, uwzględniających m.in. warunki decyzji z art. 39 ust. 3 ustawy. Z wyprzedzeniem nie ma więc możliwości podania przez zarządcę drogi zakresu i technologii robót przywracających poprzedni stan użyteczności pasa drogowego, do czego nawiązuje § 1 ust. 6 cyt. rozporządzenia.

Zasadnie zatem podniesiono w skardze, iż brak podstaw do uzależniania udzielonego zezwolenia na umieszczenie urządzenia w pasie drogowym od spełnienia innych warunków, sprowadzających się w istocie do modernizacji bądź co najmniej remontu drogi, gdyż taki zakres robót wymagałby uzyskania przez inwestora odrębnej decyzji o pozwoleniu na budowę drogi bądź zgłoszenia takich robót organowi administracji architektoniczno-budowlanej, czego nie przewiduje decyzja o zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego”.

Za ciekawe należy uznać, że pomimo jednolitej, ukształtowanej już lata temu linii orzeczniczej organy administracji wydające zezwolenia wciąż umieszczają warunki przywrócenia pasa drogowego do stanu użyteczności w decyzjach lokalizacyjnych.

Nie można zatem obwarować zezwolenia udzielanego w trybie art. 39 ust. 3 i 3a u.d.p. na lokalizację urządzenia w pasie drogowym warunkami przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego właściwymi dla wydawanego w trybie art. 40 ust. 1 i ust. 2 u.d.p. zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Na etapie udzielania zezwolenia na lokalizację urządzenia w pasie drogowym nie ma do tego jakichkolwiek podstaw prawnych. Podstawą taką nie jest w szczególności przepis art. 39 ust. 3a u.d.p., gdyż określanie w trybie tego

przepisu sposobu, miejsca i warunków umieszczenia w pasie drogowym urządzenia dotyczy owego zlokalizowania, a nie sposobu naprawienia szkód, które zostaną spowodowane ową lokalizacją. Skoro dla umieszczenia w pasie drogowym określonego urządzenia „obcego” konieczne jest, oprócz uzyskania zezwolenia na lokalizację i zezwolenia na zajęcie pasa drogowego umieszczanym urządzeniem, uzyskanie zezwolenia na prowadzenie robót w pasie drogowym, które w istocie ingerują w pas drogowy i powodują jego uszkodzenie, to dla usunięcia owej szkody i naprawy zaistniałego stanu rzeczy konieczne są roboty przywracające pas drogowy do stanu poprzedniego. Właśnie z tego powodu, że owe roboty stanowią fizyczną ingerencję w pasie drogowym, dopiero na tym etapie występuje konieczność przywrócenia po nich pasa drogowego do stanu poprzedniego, a tym samym dopiero wówczas właściwe i mające podstawę prawną jest określanie warunków przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności.

### 3. O pojęciu przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności i wynikających na tym tle problemach

W przypadku decyzji podejmowanych w trybie art. 40 ust. 1 i 2 u.d.p. (zezwolenie na zajęcie pasa drogowego) zasadą jest, że zawierają one rozstrzygnięcia w przedmiocie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego (o uprawnieniu do zajmowania pasa drogowego) i o opłacie z tego tytułu, o czym przesądzają art. 40 ust. 11 u.d.p. i § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego<sup>16</sup>.

Ponadto, zgodnie z treścią art. 40 ust. 14a i 15 u.d.p., zarządca drogi określa, w drodze decyzji administracyjnej, warunki zajęcia pasa drogowego w razie konieczności usunięcia awarii urządzenia obcego znajdującego się w pasie drogowym oraz warunki jego

---

<sup>16</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1264, dalej: rozporządzenie z 2004 r.

przywrócenia do stanu poprzedniego, a także ustala wysokość opłaty (ust. 14a), ponadto zajmujący pas drogowy jest obowiązany zapewnić bezpieczne warunki ruchu i przywrócić pas do poprzedniego stanu użyteczności w określonym terminie (ust. 15).

Z kolei w myśl § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia z 2004 r. w przypadku zajęcia pasa drogowego w celu prowadzenia robót zezwolenie na zajęcie pasa drogowego powinno określać dodatkowo:

1. sposób zabezpieczenia zajmowanego pasa drogowego, zgodnie z dokumentami, o których mowa w § 1 ust. 3 pkt 2 i ust. 5 pkt 1;
2. warunki przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności (ust. 2).

Prawodawca upoważnił zarządcę drogi do określenia zakresu i technologii robót przywracających stan użyteczności, zgodnie bowiem z § 2 ust. 3 ww. rozporządzenia z 2004 r. określa się:

1. zakres i technologię robót przywracających stan użyteczności;
2. sposób odbioru przedmiotowego odcinka pasa drogowego;
3. zasady usuwania usterek i wad technicznych, powstałych w ciągu 24 miesięcy od daty odbioru pasa drogowego.

Należy zatem zauważyć, że w przeciwieństwie do art. 36 u.d.p.<sup>17</sup> dyspozycja normy art. 40 ust. 15 u.d.p. nie wymaga wydania decyzji w sprawie – obowiązek wynikający z tej normy został skierowany bezpośrednio do zajmującego pas drogowy<sup>18</sup>. Jeśli nie zostanie spełniony, dopiero wtedy właściwy organ na podstawie ww. art. 36 u.d.p. wydaje decyzję administracyjną. Niezastosowanie się do jej rozstrzygnięcia będzie z kolei skutkowało wszczę-

---

<sup>17</sup> Zgodnie z którym: „W przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub niezgodnie z warunkami podanymi w tym zezwoleniu, lub bez zawarcia odpłatnej umowy cywilnoprawnej, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c, lub niezgodnie z warunkami tej umowy, właściwy zarządca drogi orzeka, w drodze decyzji administracyjnej, o jego przywróceniu do stanu poprzedniego. Przepisu tego nie stosuje się w przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub niezgodnie z warunkami podanymi w tym zezwoleniu, wymagającego podjęcia przez właściwy organ nadzoru budowlanego decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego”.

<sup>18</sup> Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2017 r., III SA/Kr 1144/16, Lex nr 2226646.

ciem postępowania egzekucyjnego<sup>19</sup>. Jego przeprowadzenie byłoby niemożliwe bez wydanej uprzednio decyzji administracyjnej, gdyż organ egzekucyjny nie może prowadzić postępowania dowodowego na okoliczność nieprzywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego. Jak wskazuje się także w orzecznictwie, w zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego (art. 40 u.d.p.) nie nakłada się obowiązku przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności, gdyż wynika on z mocy samego prawa, a zatem nie ma takiej potrzeby<sup>20</sup>. Obowiązek ten powstaje z momentem upływu terminu określonego w zezwoleniu na zajmowanie pasa drogowego i tym samym nie ma także możliwości nałożenia w samym zezwoleniu odrębnego obowiązku po upływie tego terminu.

Odnosnie do samego pojęcia przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności słusznie zauważa się w orzecznictwie, że wszelkie unormowania dotyczące korzystania z dróg publicznych mają na względzie przede wszystkim bezpieczeństwo użytkowania i ochronę dróg, jednakże realizacja tej zasady winna uwzględniać w każdym wypadku okoliczności faktyczne konkretnej sprawy, co w przypadku nałożenia obowiązku na podstawie art. 40 ust. 15 u.d.p. determinowane jest istnieniem obowiązku przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego, a nie jego ulepszeniem, tj. do stanu użyteczności tak, aby stan techniczny nawierzchni pasa drogowego i innych jego elementów po wykonanych robotach nie był gorszy niż przed ich rozpoczęciem<sup>21</sup>. W pojęciu stanu poprzedniego w rozumieniu powyższego przepisu mieści się możliwość bezpiecznego korzystania z drogi, przemieszczania się<sup>22</sup>, jednakże w takim zakresie, jak miało to miejsce przed wykonaniem robót, i z uwzględnieniem warunków korzy-

---

<sup>19</sup> Zob. P. Majczak, K. Sobieralski, *Zezwolenie na zajęcie pasa drogowego*, Wrocław 2016, s. 234–235. Więcej o postępowaniu egzekucyjnym w tej kwestii: ibidem, s. 236 i n.

<sup>20</sup> Wyrok NSA z dnia 26 lipca 2006 r., I OSK 1334/05, Lex nr 275453.

<sup>21</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 175/18, Lex nr 2486982.

<sup>22</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2019 r., III SA/Po 398/19, Lex nr 2723425.

stania z tej drogi<sup>23</sup>. Zobowiązania (klauzule dodatkowe) względem odtworzenia pasa drogowego zawarte w decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego (określane najczęściej w rozstrzygnięciach decyzji „warunkami”) nie mogą „wymuszać” na inwestorze (adresacie zezwolenia na prowadzenie robót) poprawy stanu pasa drogowego w stosunku do jego stanu przed rozpoczęciem robót, co w praktyce działania organów administracji zdarza się niestety nader często<sup>24</sup>.

W tym zakresie warto zwrócić uwagę na jedną ze spraw rozpatrywanych przez samorządowe kolegium odwoławcze. Organ I instancji nałożył na prowadzącego roboty w zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego obowiązek odtworzenia krawężników na całej długości prowadzonych robót, dookreślając jednocześnie parametry nowych krawężników. Nie byłoby w tym nic osobliwego, gdyby nie fakt, że już przed rozpoczęciem robót na danym odcinku krawężniki były w fatalnym stanie: popękane i wybrakowane. Kolegium nie miało tu wątpliwości, że organ nie może nałożyć na wykonującego roboty w pasie drogowym obowiązku polepszenia zastanego przed robotami stanu rzeczy, tj. polepszenia elementów pasa drogowego, li tylko na koszt wykonującego roboty. Ewentualne zmiany w stanie pasa drogowego polegające na jego ulepszeniu podczas wykonywania robót przez inwestora mogą być przedmiotem ustaleń na gruncie prawa cywilnego. Zarządca drogi nie może bowiem obciążać podmiotu wykonującego roboty w pasie drogo-

---

<sup>23</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 175/18, Lex nr 2486982; a także wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 czerwca 2006 r., II SA/Sz 337/06, Lex nr 295809.

<sup>24</sup> Na marginesie warto zauważyć, że organy administracji nie mogą w warunkach decyzji administracyjnej, będących istotnymi klauzulami dodatkowymi decyzji, powoływać się na wytyczne umieszczone na stronie internetowej tylko poprzez podanie adresu tejże, co zdarza się w wydawanych zezwoleniach. Wytyczne takie mogą ulegać zmianom – inne mogły zostać umieszczone na stronie internetowej w dniu wydawania decyzji, inne mogłyby znajdować się na niej w dniu wykonywania danej decyzji. Odwołanie się przez organ do wytycznych umieszczanych na portalach internetowych może nastąpić tylko w ramach dodatkowych informacji zawieranych w decyzji administracyjnej. Ewentualnie, pozostawiając odwołania do stron internetowych w warunkach danej decyzji, organ musiałby takowe wytyczne, dostępne na dzień wydawania decyzji, dołączyć do decyzji jako jej załącznik.

wym np. kosztami materiałów, mających służyć polepszeniu elementów pasa. W podanym przykładzie dla organu odwoławczego było oczywiście jasne, że nie istniała możliwość doprowadzenia krawężników do stanu poprzedniego po wykonanych robotach, skoro jeszcze przed robotami krawężniki były niepełne i popękane. Jednakże organ I instancji wraz z adresatem zezwolenia na prowadzenie robót winni wypracować na gruncie cywilnoprawnym odpowiednie rozwiązanie, na jakich zasadach i na czyj koszt nastąpi odtworzenie krawężników i obrzeży trawnikowych z pełnowartościowych materiałów, które zastąpiłyby istniejące przed zajęciem elementy spękane i pokruszone. Opisana sytuacja, polegająca na wykorzystaniu form cywilnoprawnych, dotyczy przypadku, w którym przywrócenie poprzedniego stanu użyteczności pasa drogowego musi polegać w istocie na jego zdecydowanym ulepszeniu. W większości przypadków dla przywrócenia poprzedniego stanu nie będzie konieczne zawieranie przez wykonawcę umów z organem, a jedynie zastosowanie się do nałożonych przez organ warunków przywrócenia na własny koszt.

Powyższy przykład pokazuje niezbicie, że przy wydawaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w związku z prowadzonymi robotami organy administracji muszą wykonać często więcej „pracy” aniżeli samo wydanie zezwolenia ze standardowymi, powielanymi wielokrotnie klauzulami dodatkowymi o tożsamej treści.

Na temat nakładanych warunków przywracania pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności wypowiedziały się także sądy administracyjne. W skardze rozpatrywanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku<sup>25</sup> skarżący zakwestionował nałożenie, w jego ocenie, zbyt szerokiego obowiązku polegającego na odtworzeniu nawierzchni chodników na całej szerokości. W tym jednak przypadku skład orzekający nie zgodził się z argumentacją skarżącego, że osnowa decyzji w tej części jest niejasna i nieprecyzyjna, albowiem w związku z użyciem słowa „odtworzyć” nie wynika z niej jednoznacznie, czy obowiązkiem adresata decyzji jest położenie nawierzchni chodników na całej szerokości

---

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 3 listopada 2016 r., III SA/Gd 554/16, Lex nr 2173488.

chodnika, czy też jedynie na szerokości zajętej i rozebranej w celach budowy sieci gazowej. Zdaniem Sądu, jakkolwiek oczywiście zgoda na umieszczenie w pasie drogowym elementów infrastruktury technicznej nie powinna być przez zarządcę drogi warunkowana zobowiązaniem inwestora do budowy lub rozbudowy drogi lub jej części, a zarówno ustawa, jak i rozporządzenie nie precyzują, na czym polega przywrócenie poprzedniego stanu użyteczności drogi, to w badanym przypadku rozstrzygnięcia organów były prawidłowe. Sąd skonstatował, że jak wynika z treści przepisów ustawy o drogach publicznych, kryterium powinien być wzgląd na bezpieczeństwo ruchu drogowego, a w odniesieniu do chodnika, stanowiącego część drogi przeznaczonej do ruchu pieszych<sup>26</sup>, należy mieć na uwadze bezpieczeństwo ruchu pieszego, ewentualnie także bezpieczeństwo ruchu rowerowego (w razie urządzenia na części chodnika ścieżki rowerowej). W tym przypadku, jak wskazał Sąd: „[...] bezpieczeństwo gwarantuje i zapewnia między innymi jednolita i równa nawierzchnia chodnika, brak na niej wybrzuszeń, spadków lub różnic w jej poziomach (okoliczności powszechnie znane). Takie też cechy nawierzchni chodnika powinny być zachowane, i to niezależnie od zakresu prowadzonych prac (obejmujących część czy też całość chodnika). Jest też oczywiste, że wyżej wymienione cechy, w tym jednolita i równa nawierzchnia chodnika, przekładają się bezpośrednio na jego użyteczność”. Dalej podkreślono także, że skoro ustawodawca, udzielając na podstawie art. 40 ust. 16 u.d.p. upoważnienia Radzie Ministrów do określenia w rozporządzeniu warunków niezbędnych do udzielenia zezwoleń na zajmowanie pasa drogowego, wskazał, że unormowania te mają mieć na względzie bezpieczeństwo użytkowania i ochronę dróg, to przy określaniu warunków przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności, oprócz bezpieczeństwa ruchu drogowego, należy uwzględnić także bezpieczeństwo użytkowania i ochronę dróg. Zdaniem Sądu w rozpatrywanej sprawie jedynie „odtworzenie chodnika na całej szerokości może zapewnić trwale jego jednolitą nawierzchnię, a tym samym bezpie-

---

<sup>26</sup> Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 4 pkt 6 u.d.p.

czeństwo użytkowników (pieszych i sprzętu oczyszczającego np. ze śniegu) oraz ochronę samego chodnika przed kolejnymi uszkodzeniami [...]. Odtworzenie nawierzchni jedynie na tej części chodnika, pod którą biegnie instalacja gazowa, nie przywracałoby stanu użyteczności pozostałej części chodnika. Ze względów technologicznych taki ograniczony zakres prac skutkowałby nietrwałością równej nawierzchni. Stąd organ mógł zasadnie posłużyć się terminem »odtworzenie« nawierzchni na całej szerokości chodnika, jako określeniem technologii wymaganej przy przywracaniu stanu jego użyteczności”. Co również istotne, sama skarżąca, w ocenie Sądu, nie wykazała podczas prowadzonego postępowania administracyjnego, że tak określony zakres prac wykracza poza granice przywrócenia użyteczności nawierzchni chodnika, a tym samym, że narusza powyżej omówione kryteria wyznaczone prawem.

Z powyższych przykładów wynikają dwie istotne dla praktyki, tj. działania organów, kwestie. Po pierwsze, przed wydaniem zezwolenia na zajęcia pasa drogowego organ winien porozumieć się z wnioskodawcą w celu wypracowania zadowalających obie strony rozwiązań względem przywracania pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności. Organ, po wpłynięciu do niego wniosku o wydanie zezwolenia w związku z planowanym przeprowadzeniem robót w pasie drogowym, powinien, po dokonaniu oględzin, udokumentować stan danego odcinka pasa drogowego i na podstawie tak dokonanego rozeznania rozstrzygać o warunkach przywrócenia pasa drogowego do stanu użyteczności, które zawrze w wydawanym zezwoleniu. Po drugie zaś, przykłady te pokazują, jak nietrafna była obowiązująca od 12 maja 2023 r. zmiana Kodeksu postępowania administracyjnego. Tego dnia wszedł bowiem w życie art. 127 § 1a k.p.a. dodany przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych<sup>27</sup>, zgodnie z którym: „Decyzja wydana w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony,

---

<sup>27</sup> Dz.U. poz. 803.



jest ostateczna”<sup>28</sup>. Organy I instancji bardzo często w sprawach zezwoleń na zajęcie pasa drogowego rezygnują bowiem na zasadzie wyrażonej w art. 107 § 4 k.p.a. z uzasadniania tychże decyzji, wskazując, że skoro zezwolono na zajęcie pasa drogowego, to znaczy, że decyzja spełnia żądanie strony. Zupełnie z boku pozostaje zaś kwestia nałożonych w rozstrzygnięciu klauzul dodatkowych, tj. m.in. sposobu przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego. Często zdarza się jednak, że pomimo rezygnacji z uzasadnienia, w pouczeniu decyzji informuje się o możliwości złożenia odwołania do organu wyższej instancji. Organy drugoinstancyjne stają przed trudnym teoretyczno-procesowym problemem: czy organ odwoławczy ma w takiej sytuacji prawo do rozważenia, czy organ I instancji zastosował przepis art. 107 § 4 k.p.a. w sposób prawidłowy, tj. czy rezygnacja z uzasadnienia, implikująca zastosowanie art. 127 § 1a k.p.a., była uzasadniona. Może powinien od razu stwierdzić niedopuszczalność odwołania, informując jednocześnie w wydanym w tym zakresie postanowieniu o błędnym pouczeniu zastosowanym przez organ I instancji oraz konieczności złożenia skargi do sądu administracyjnego.

W ocenie autorki zastosowanie art. 127 § 1a k.p.a. nie będzie możliwe, jeżeli organ I instancji nieprawidłowo zastosował art. 107 § 4 k.p.a. Jakkolwiek w sprawach zezwolenia na zajęcie pasa drogowego nie mamy do czynienia z decyzją rozstrzygającą sporne interesy stron, to nie można uznać, aby decyzja ta, nawet wydana na wniosek strony, w przypadku gdy została obwarowana warunkami przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności, mogła zostać wydana bez uzasadnienia faktycznego i prawnego. W sytuacji bowiem, gdy organ zezwala na zajęcie

---

<sup>28</sup> Warto zwrócić w tym miejscu uwagę, że w ocenie A. Wróbla przepis ten jest wręcz niezgodny z Konstytucją RP: „Prawo do wniesienia odwołania od nieostatecznej decyzji administracyjnej jest prawem konstytucyjnym osoby (art. 78), a jego generalne ograniczenie, jak w komentowanym przepisie, nie przechodzi pozytywnie testu proporcjonalności (zob. niżej pkt 5 i 6), co prowadzi do wniosku, że przepis art. 127 § 1a jest niekonstytucyjny” – zob. A. Wróbel, *Art. 127*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2023, Lex.

pasa drogowego, ale obwarowuje tę decyzję klauzulami dodatkowymi, o które strona we wniosku nie wniosła i o których treści nie wiedziała przed doręczeniem jej przedmiotowego zezwolenia, nie można uznać, aby decyzja taka uwzględniała w całości żądania strony. Organ I instancji winien w uzasadnieniu wyjaśnić stronie, dlaczego przyjął takie, a nie inne warunki, aby tym samym umożliwić też organowi II instancji pełną kontrolę takiego rozstrzygnięcia w razie złożenia odwołania. Taka wykładnia przepisu art. 127 § 1a k.p.a. w zw. z art. 107 § 4 k.p.a. w odniesieniu do tej kategorii spraw jest korzystna dla stron, pozwala bowiem na szybsze ostateczne rozstrzygnięcie sprawy w przypadku negocjowania dodanych przez organ warunków aniżeli skarżenie decyzji do sądu administracyjnego. Za przyjęciem takiej wykładni ww. przepisów przemawiają zatem, w ocenie autorki, przede wszystkim zasada szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.), budzenia zaufania do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.), a także zasada przekonywania (art. 11 k.p.a.).

Tym samym należy uznać, że każda decyzja zezwalająca na zajęcie pasa drogowego powinna jednak zawierać uzasadnienie na podstawie przepisu art. 107 § 3 k.p.a., w którym organ ją wydający wyjaśniałby m.in. przyjęcie takich, a nie innych warunków i sposobów odtworzenia pasa drogowego. Jeśli takowego uzasadnienia brak, lecz strona wniosła odwołanie do organu wyższej instancji (np. w związku z tak sformułowanym przez organ I instancji pouczeniem), autorka opowiada się za dopuszczeniem badania w postępowaniu odwoławczym prawidłowości zastosowania przez organ I instancji art. 107 § 4 k.p.a. Niewłaściwe byłoby zatem w jej ocenie wydawanie od razu postanowienia o niedopuszczalności odwołania i tym samym wskazywanie, że właściwa jest tylko droga sądowa.

## 4. Wnioski

Celem niniejszej publikacji było przybliżenie od strony praktycznej instytucji przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności w sytuacji, w której w obrocie prawnym funkcjonuje zezwolenie na zajęcie pasa drogowego w związku z prowadzeniem w nim robót (umieszczaniem urządzenia liniowego czy obcego). Artykuł powstał przede wszystkim z myślą o czytelniku będącym urzędnikiem wydającym ww. decyzje. Stąd też poruszono w nim trzy praktyczne problemy.

Po pierwsze, zwrócono uwagę na nieprawidłowe zawieranie w decyzjach lokalizacyjnych (zamiast w zezwoleniach na zajęcie pasa drogowego) warunków przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności.

Po drugie, autorka przybliżyła pojęcie przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności, wskazując, że organy nie mogą wymagać od posiadających zezwolenie polepszania zastanego przez nich przed robotami stanu pasa drogowego. W orzecnictwie sądów administracyjnych zwraca się szczególną uwagę na to, czy warunki zawarte w zezwoleniach, a traktujące o sposobie przywrócenia pasa drogowego do stanu użyteczności po zakończonych pracach, nie zawierają w istocie swej treści obowiązków prowadzących do „wyręczania” zarządcy pasa drogowego, tj. poprawiania stanu chodnika, jezdni, pobocza itp.

Po trzecie, zdaniem autorki nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego polegająca na ograniczeniu zasady dwuinstancyjności postępowania poprzez uznanie przez ustawodawcę za ostateczne decyzji, od których uzasadnienia organ I instancji zrezygnował, stwierdzając, że dana decyzja spełnia żądanie strony (art. 127 § 1a), pociąga za sobą wiele problemów interpretacyjnych. Unaocznia się to szczególnie w sytuacji obwarowania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego klauzulami dodatkowymi (warunkami dookreślającymi sposób przywrócenia pasa drogowego do stanu użyteczności), o które przecież wnioskodawca nigdy nie występuje we wniosku o zezwolenie na zajęcie pasa, a które mogą zostać uznane przez niego za nieprawidłowe – prowadzące do ulepszania przez niego stanu zastanego przed rozpoczęciem robót.

## STRESZCZENIE

Przywracanie pasa drogowego  
do poprzedniego stanu użyteczności  
w przypadku posiadania stosownego zezwolenia na zajęcie

Autorka skoncentrowała się w niniejszym artykule na problematyce związanej z przywracaniem do poprzedniego stanu użyteczności pasa drogowego drogi publicznej po wykonanych robotach (umieszczeniu urządzenia). W praktyce działania organów stale zdarza się, że warunki przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu są błędnie zamieszczane w decyzji lokalizacyjnej, nie zaś w zezwoleniu na zajęcie pasa. Ponadto bardzo często organy nakładają na inwestorów (będących najczęściej adresatami zezwolenia na zajęcia pasa drogowego) warunki polegające w istocie na polepszeniu stanu pasa drogowego, nie zaś na przywróceniu do poprzedniego stanu. W publikacji skupiono się zatem także na definicji pojęcia przywracania do poprzedniego stanu użyteczności. W końcowej części pracy zwrócono uwagę na trudne w praktyce stosowanie dodanego do k.p.a. w 2023 r. przepisu art. 127 § 1a, który może sprawiać najwięcej problemów w stosowaniu właśnie wobec zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i umieszczanych w nich klauzul dodatkowych.

**Słowa kluczowe:** pas drogowy; droga publiczna; przywrócenie do poprzedniego stanu użyteczności; zezwolenie na zajęcie pasa drogowego

## SUMMARY

Restoring the road lane to its previous state of usefulness  
in the event of having the appropriate occupation permit

In this article, the author focused on the issues related to restoring a public road lane to its previous state after the work performed (the placement of the device). In the practice of the authorities, it constantly happens that the conditions for the restoration of the road lane to its previous state are erroneously included in the location decision rather than in the permission to occupy the lane. In addition, the authorities impose conditions on investors (who are most often the addressees of a lane occupation permit) that consist of improving the condition of the road lane rather than restoring it to its previous condition. Thus, the publication also focuses on defining the concept of restoration. The final part of the work draws attention to the difficulty of in-practice application of the provision of Article 127 § 1a, added to the Code of Administrative Procedure in 2023,

which may cause the most problems in application precisely about permits for road lane occupation and the additional clauses placed therein.

**Keywords:** road lane; public road; restoration to its previous state of usefulness; road lane occupation permit

## BIBLIOGRAFIA

- Kledzik P., *Zasady umieszczania reklam w pasie drogowym dróg publicznych oraz naliczania związanych z tym opłat i kar pieniężnych – po zmianach wprowadzonych ustawą krajobrazową*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2016, nr 2.
- Kobyłski P., Art. 36, w: *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2023.
- Kopacz M., *Zastosowanie przepisów ogólnych dotyczących administracyjnych kar pieniężnych w sprawach wymierzania kar za zajęcie pasa drogowego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 46.
- Kręcisz W., *Kary i opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z użytkowaniem dróg w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 2.
- Kroplewski Ł., *Pas drogowy jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego*, Sopot 2023.
- Majczak P., *Wpływ nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego na charakter prawny kar administracyjnych w świetle ustawy o drogach publicznych*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2017, nr 4.
- Majczak P., Sobieralski K., *Zezwolenie na zajęcie pasa drogowego*, Wrocław 2016.
- Sobieralski K., *Charakter prawny kary za zajęcie pasa drogowego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2015, nr 2.
- Sobieralski K., *Kara za zajęcie pasa drogowego*, Wrocław 2015.
- Sobieralski K., *Lokalizacja w pasie drogowym urządzeń infrastruktury sieciowej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 6.
- Sobieralski K., *Strona postępowania w sprawie zajęcia pasa drogi publicznej*, „Radca Prawny” 2012, nr 11.
- Sobieralski K., *Strona postępowania w sprawie zajęcia pasa drogowego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2009, nr 4.

- Sobieralski K., *Strona postępowania w sprawie zajęcia pasa drogowego*, „CASUS” 2007, nr 1.
- Sobieralski K., *Zezwolenie na zajęcie pasa drogowego i naliczanie opłat z tego tytułu przed nadaniem drodze stosownej kategorii drogi publicznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2015, nr 4.
- Strachowska R.A., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Wróbel A., *Art. 127*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2023, Lex.