

Odpłatność za użytkowanie i korzystanie z dróg

Utworzono: wtorek, 16, marzec 2010 08:46 Ryszard Kulik



Korzystanie z dróg publicznych przez ich użytkowników, co do zasady, jest nieodpłatne. Jest to konsekwencją faktu, że tego rodzaju szlaki od zawsze były powszechnie dostępne i z oczywistych względów powszechnie używane. Trudno sobie wyobrazić sytuację, by korzystanie ze szlaków komunikacyjnych (zwłaszcza tych mających podstawowe znaczenie, jak i lokalnych) z racji ich funkcji było uzależnione od poniesienia określonej opłaty. Również od zawsze drogi jako urządzenia o znaczeniu strategicznym (zarówno tym podstawowym militarnym, jak też technicznym czy ekonomicznym) były budowane utrzymywane oraz chronione przez organy władzy publicznej.

Powyższe uwarunkowania faktyczne ustawodawca ujął w reguły prawne zawarte głównie w ustawie z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.). Zgodnie z art. 1 tej ustawy z dróg publicznych może korzystać każdy zgodnie z ich przeznaczeniem z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie.

Korzystanie z dróg

W art. 4 pkt 2 tej ustawy zdefiniowano drogę jako „budowlę wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym”. Art. 2a stanowi, że w zależności od kategorii drogi stanowią własność odpowiednio: Skarbu Państwa, właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.

Powyższa konstrukcja w przypadku „prowadzenia ruchu drogowego” na drogach krajowych, wojewódzkich, powiatowych czy gminnych (z wyjątkiem autostrad płatnych, które także zaliczone są do kategorii dróg krajowych – art. 5 ust. 1 pkt 1)

Odpłatność za użytkowanie i korzystanie z dróg

Utworzono: wtorek, 16, marzec 2010 08:46 Ryszard Kulik

jest jasna i zrozumiała. Gorzej jest w przypadku korzystania z dróg przez ich użytkowników w sposób inny niż wynikałoby to z ogólnych zasad. Odnosi się to do kwestii określonych m.in.

w art. 13 ustawy, tj.:

- parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania,
- przejazdów po drogach publicznych tzw. „pojazdów nienormatywnych”,
- przejazdów przez obiekty mostowe i tunele zlokalizowane w ciągu dróg publicznych (ten akurat problem jak do tej pory nie zaistniał w praktyce),
- przejazdów promowych na szlakach drogowych,
- lokalizowania w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (art. 39, 39a w związku z art. 40 ustawy o drogach publicznych).

Wynikające z art. 13 ustawy drogowej możliwości korzystania z dróg w sposób szczególny w przypadkach wymienionych w tym artykule rodzą, nałożone na użytkowników dróg, obowiązki ponoszenia opłat za korzystanie z nich w powyższy sposób, a także - w przypadku niedopełnienia tego obowiązku - przewidują określone sankcje.

Pierwotne uregulowanie tego problemu w drodze aktów prawnych rangi podstawowej, tj.:

- rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz.U. Nr 51, poz. 608),
- rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 51, poz. 607), zakwestionował zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i Prokurator Generalny. Problem ten też stanowił przedmiot pytań prawnych Naczelnego Sądu Administracyjnego. Powyższym regulacjom zarzucono m.in. niezgodność z art. 167 i 217 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 grudnia 2002 r. (sygn. akt P 6/02) potwierdził zasadność tych zarzutów.

Nowe regulacje wprowadzono zgodnie z uwagami Trybunału, m.in.:

- w odniesieniu do pojazdów ponadnormatywnych w załącznikach nr 1 i 2 ustalono stawki opłat za przejazdy pojazdów ponadnormatywnych oraz określona wysokość kar pieniężnych,
- w odniesieniu do płatnego parkowania, zgodnie z delegacją zawartą w art. 13b ustawy drogowej, sprawy te stały się domeną prawa lokalnego.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że zastosowano w tym przypadku (zapewne ze względów praktycznych) konstrukcję poboru opłat dodatkowych z mocy prawa, co jest zgodne z treścią art. 3 ust. 1 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2005r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.).

Odpłatność za użytkowanie i korzystanie z dróg

Utworzono: wtorek, 16, marzec 2010 08:46 Ryszard Kulik

Na marginesie należy zwrócić uwagę, że przedmiotem rozważań Trybunału była też kwestia charakteru prawnego powyższych opłat. Uznano je za daniny publiczne związane z określonymi usługami wykonywanymi na rzecz użytkowników dróg przez organy administracji publicznej.

Podmioty trzecie w pasie drogowym

Odrębną kwestią są uregulowane w art. 39 ust. 3, 39a i 40 sprawy związane z działalnością gospodarczą w pasie drogowym podmiotów trzecich, która to działalność nie ma nic wspólnego z przeznaczeniem dróg. Problem ten odnosi się do zapisanych w art. 40 ust. 2 czynności tych podmiotów, tj.:

- 1) prowadzenia robót w pasie drogowym,
- 2) umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego,
- 3) umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam,
- 4) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w punktach 1-3.

Umieszczenie tego typu urządzeń odbywa się za zgodą zarządcy (zarządu) drogi, wydaną w formie decyzji administracyjnej. Co to za urządzenia określono w rozdziale 5 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 34, poz. 430). Zatem do tego typu urządzeń należą różnego rodzaju linie energetyczne, przewody kanalizacyjne, gazowe, ciepłownicze i wodociągowe, czy też urządzenia melioracyjne. Jeśli chodzi o budynki (budowle) są to głównie o reklamy, obiekty handlowe lub gastronomiczne.

W praktyce o ile kwestie związane z rozwiązywaniem spraw wiążących się z treścią art. 13 ustawy drogowej zostały uporządkowane i nie wywołują konfliktów – nazwijmy to natury kompetencyjnej – to sprawy związane z kolizją pasów drogowych z innymi urządzeniami liniowymi wywołują wiele problemów wynikających z tego, że szereg gestorów sieci, z tych czy innych względów, uznaje pas drogowy za idealne miejsce służące do umieszczenia swoich obiektów na tych gruntach. Wynika to też ze względów praktycznych sprowadzających się do kontaktów z jednym podmiotem, którym jest zarządca (zarząd) drogi, a nie z szeregiem właścicieli nieruchomości.

Nieporozumienia wynikają też z faktu, że sprawy związane z zajęciem pasa drogowego podlegają regulacjom prawa administracyjnego, stanowiącym w wielu przypadkach *lex specialis*, zawartymi w cytowanej wyżej ustawie o drogach publicznych. Faktem jest, że droga publiczna stanowi określoną własność w ujęciu cywilistycznym, także w zakresie ochrony własności. Istotne jest to, że też w tym przypadku mają zastosowanie regulacje prawa administracyjnego – a nie cywilnego – w tym ograniczające sposób korzystania z tego typu nieruchomości.

Każdy z tych gestorów sieci ma określone priorytety związane ze swoją

Odpłatność za użytkowanie i korzystanie z dróg

Utworzono: wtorek, 16, marzec 2010 08:46 Ryszard Kulik

działalnością. Niemniej jednak zarządcy (zarządy) drogi mają także swoje cele i zadania określone we wskazanym na wstępie art. 1 ustawy drogowej – zapewnienie korzystania z drogi, w zgodzie z jej przeznaczeniem każdemu jej użytkownikowi.

Spółka na drodze?

Kolejnym problemem jest kwestia związana z zajęciem pasa drogowego regulowana w innych aktach prawnych. Przykładowo kwestia odpłatności za korzystanie z autostrad (które jak wcześniej zaznaczono także są drogami publicznymi - drogami krajowymi) ujęta w rozdziale 5a ustawy z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 z późn. zm.). Pobiera je koncesjonariusz będący spółką, a więc podmiotem cywilnym.

Czy przedmiotowa spółka może być zarządcą drogi? Zgodnie z treścią art. 19 ust. 3 ustawy drogowej „... Spółka pełni funkcję zarządcy autostrady płatnej na warunkach określonych w umowie o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady z wyjątkiem zadań o których mowa w art. 20 pkt 1, 8, 17, które wykonuje Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad”.

Przypomnijmy, że art. 20 pkt 1, 8 i 17 reguluje czynności zarządcy drogi w zakresie: pkt 1) opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżącego informowania o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, pkt 8) wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych, pkt 17) nabywania nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości.

Zatem spółka nie wykonuje wszystkich zadań zarządcy drogi, czy wobec tego, powtórzmy pytanie: jest zarządcą drogi? Jaki charakter prawny ma opłata autostradowa? Czy jest to danina publiczna, czy też nie, zwłaszcza w kontekście rozważań Trybunału Konstytucyjnego zawartych w uzasadnieniu do przytaczanego wyżej wyroku z 10 grudnia 2002 r. (sygn. akt P 6/02)? A zatem czy nie mamy do czynienia z naruszeniem art. 217 Konstytucji? Konstrukcja prawna wydaje się być niejasna także w kontekście mających obecnie miejsce procesów cywilnych o odmowę płatności za korzystanie z autostrad.

Problem ten jest zapewne odzwierciedleniem daleko szerszej kwestii sprowadzającej się do zapytania o granicę między tym co nazywamy działalnością gospodarczą, a tym co stanowi realizację celu publicznego. Dotyczy on także problematyki odległej od spraw związanych z zarządzaniem pasem drogowym, jak chociażby odpłatności za abonament radiowo-telewizyjny czy odpłatności za leczenie i w konsekwencji prywatyzacji służby zdrowia. Gdzie jest granica? Czy nie powinno nią być to wskazanie: tam gdzie mamy do czynienia z decyzjami administracyjnymi jest to sfera działalności publicznej, natomiast tam gdzie takich decyzji brak jest to sfera działalności gospodarczej.

Odpłatność za użytkowanie i korzystanie z dróg

Utworzono: wtorek, 16, marzec 2010 08:46 Ryszard Kulik

Niemniej jednak stwierdzić należy, z dużą dozą ostrożności, że mamy do czynienia ze współczesnym sporem o inwestyturę, który to spór w trosce o jasność regulacji prawnych powinien być rozwiązany.

Ryszard Kulik
radca prawny
ZDMiKP Bydgoszcz