



Warszawa, dnia sierpnia 2010 r.

MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY
PODSEKRETARZ STANU

Magdalena Gaj
ŁT3k-0652-5/10

Grażyna Lendzion
Dyrektor
Zarządu Dróg Miejskich
ul. Chmielna 120
00-801 Warszawa

W odpowiedzi na pismo z dnia 8 lipca 2010 r. nr ZDM-ZUWD/A-L-ARE-0717-7-2-10 (dalej także „pismo”) pragnę przedstawić stanowisko odnośnie kwestii budzących wątpliwości zarządców dróg, związanych z ustawą z dnia 7 maja 2010 r. *o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych* (Dz. U. z 2010 r., Nr 106, poz. 675), dalej także „ustawa”.

1. W ocenie Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie (dalej także „ZDM”), zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115) pas drogowy ma służyć użytkownikom drogi, a nie umieszczeniu urządzeń obcych, w związku z czym brak jest uzasadnienia dla lokalizowania i przeprowadzania kanałów technologicznych w pasie drogowym.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy *o drogach publicznych* pas drogowy jest 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. Na podstawie art. 62 pkt 1 ustawy, w art. 4 ustawy *o drogach publicznych* został dodany pkt 15a zgodnie z którym kanałem technologicznym jest ciąg osłonowych elementów obudowy, studni kablowych oraz innych obiektów lub urządzeń służących umieszczeniu lub eksploatacji: a) urządzeń infrastruktury technicznej związanych

z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, b) linii telekomunikacyjnych wraz z zasilaniem oraz linii energetycznych, niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Jednocześnie zgodnie z art. 39 ust. 6 ustawy o *drogach publicznych* zarządca drogi w trakcie budowy lub przebudowy drogi jest obowiązany zlokalizować kanał technologiczny w pasie drogowym dróg krajowych, a także pozostałych dróg publicznych, chyba że w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia informacji, o zamiarze budowy lub przebudowy drogi, nie zgłoszono zainteresowania udostępnieniem kanału technologicznego. Należy wskazać, iż sama definicja pasa drogowego nie wyłącza możliwości lokalizacji infrastruktury niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, a co więcej sama ustawa o *drogach publicznych*, również w stanie prawnym sprzed wejścia w życie ustawy umożliwiała umieszczanie w pasie drogowym infrastruktury niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, po uzyskaniu zezwolenia zarządcy.

Jednocześnie, za wprowadzeniem obowiązku lokalizacji kanałów technologicznych w pasach drogowych określonych kategorii dróg przemawia wiele argumentów. Zmiany ustawy o *drogach publicznych* zmierzające do stworzenia otoczenia regulacyjnego sprzyjającego inwestycjom telekomunikacyjnym, zwłaszcza światłowodowym, są jedną z najważniejszych spraw dla rozwoju publicznych sieci o dużych i bardzo dużych przepływnościach. Wystarczy wskazać, że właśnie drogi publiczne, jako domena publiczna o charakterze infrastrukturalnym, powinny być zasadniczym miejscem dla lokalizowania i efektywnego przeprowadzania sieci światłowodowych. Inwestycje tego typu jako ważny element planu antykrzysowego, służące podniesieniu jakości życia całego społeczeństwa, powinny być realizowane w pasach drogowych przy zminimalizowaniu warunków formalnych i finansowych. Lata 2010 – 2013 to okres, w którym będą istniały niepowtarzalne warunki umożliwiające nadrobienie przez Polskę zaległości w zakresie podaży nowoczesnej infrastruktury szerokopasmowej. Otóż, z jednej strony przewidziana jest olbrzymia pula środków publicznych na budowę i przebudowę dróg, a z drugiej strony znaczne środki wspólnotowe są dostępne na potrzeby sieci szerokopasmowych, w szczególności w ramach projektów dotyczących sieci regionalnych (PO RPW i poszczególne RPO), jak i sieci dostępowych oraz urządzeń końcowych (PO IG). Przy istnieniu w obu sektorach tak istotnych źródeł finansowania – co ważne dostępnych do wykorzystania jedynie czasowo – fundamentalną sprawą jest osiągnięcie synergii w zakresie wspólnego lub przynajmniej skoordynowanego realizowania tych inwestycji. Te okoliczności stanowią wystarczającą

motywację, aby nałożyć dodatkowe obowiązki na zarządców dróg co do konieczności realizowania kanałów technologicznych, stanowiących ułamek kosztów inwestycji drogowej.

Jednocześnie należy wskazać, iż kanały technologiczne uwzględniające potrzeby inwestycji telekomunikacyjnych, będą projektowane na etapie budowy lub przebudowy drogi, dzięki czemu możliwe będzie zastosowanie takich rozwiązań technicznych, które wykluczą negatywny wpływ umieszczenia tejże infrastruktury w pasie drogowym. W szczególności nie będzie to powodować niszczenia lub uszkodzenia drogi i jej urządzeń albo zmniejszenia jej trwałości oraz nie będzie zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego.

2. Kolejną kwestią wskazaną w piśmie, wywołującą wątpliwości ZDM jest rozszerzenie art. 20 ustawy o drogach publicznych o pkt 19, który nakłada na zarządcę drogi obowiązek zarządzania i utrzymywania kanałów technologicznych, jako urządzeń nie związanych z administracją sprawowaną przez zarządców dróg.

Zgodnie z art. 20 pkt 19 obowiązkiem zarządcy jest zarządzanie i utrzymywanie kanałów technologicznych oraz pobieranie opłat za ich udostępnianie. Udostępnienie następuje w drodze umowy najmu lub dzierżawy. Należy wskazać, iż ustawa reguluje procedurę udostępniania kanału technologicznego, pozostawiając stronom umowy dużą swobodę kształtowania łączącego je stosunku zobowiązaniowego. W świetle powyższego należy podkreślić, iż wszelkie szczegółowe i budzące wątpliwości kwestie, które zostały jednocześnie zidentyfikowane jako nieuregulowane ściśle przepisami prawa, powinny stać się przedmiotem zawartej przez strony umowy.

3. W ocenie ZDM z treści nowego zapisu art. 39 ust. 3b-3d ustawy o drogach publicznych wynika, iż termin 65 dni do wydania zezwolenia o którym mowa w ust. 3 obejmuje jedynie wydanie zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń i infrastruktury, o których mowa w ust. 1a.

Należy wskazać, iż przepis art. 39 ust. 1 ustawy o drogach publicznych stanowi, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, z zastrzeżeniem ust. 7, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej. Jednocześnie należy podkreślić, iż zmiana wobec poprzedniego stanu prawnego w zakresie art. 39 ust. 3 polega jedynie na dookreśleniu, iż właściwy zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń i infrastruktury, o których mowa w ust. 1a,

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 drogi. Zmiana ta miała na celu uelastyczenie procedury wydawania zezwoleń na lokalizowanie w pasie drogowym m.in. infrastruktury telekomunikacyjnej. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż termin 65 dni do wydania zezwolenia o którym mowa w ust. 3 obejmuje wszelkiego rodzaju obiekty budowlane lub urządzenia niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, a nie jedynie te, które zostały określone w ust. 1a.

W ocenie ZDM, określenie w art. 39 ust. 3b ustawy o drogach publicznych 65 dniowego terminu wydania decyzji, nie wpłynie na skrócenie terminów rozpatrywania spraw.

Stanowisko to oparte jest na stwierdzeniu, iż już w poprzednim stanie prawnym, zgodnie z art. 35 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) określone zostały terminy załatwiania spraw przez organy administracji publicznej, z których najdłuższy, w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych, wynosi dwa miesiące. Jednocześnie organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Jednakże, podkreślenia wymaga fakt, iż przedmiotowe terminy, mają charakter instrukcyjny dla organu prowadzącego postępowanie pod tym względem, że ich upływ nie pozbawia organu kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy i wydania decyzji. Uchybienie temu terminowi powoduje zaś, skutki przewidziane w art. 36 i 38, a ponadto może uzasadniać odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. W związku z faktem, iż mimo tak określonego katalogu potencjalnych konsekwencji, organy administracji publicznej niejednokrotnie nie dotrzymywały zakreślonych dla nich terminów, uzasadnione było wprowadzenie terminu maksymalnego, którego przekroczenie będzie skutkowało, nałożeniem kary pieniężnej w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Szybkie rozpatrywanie spraw o których mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych jest bowiem szczególnie ważne ze względu na czasowe ograniczenie dostępności środków wspólnotowych z przeznaczeniem na inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną. Jednocześnie należy podkreślić, iż przedmiotowe rozwiązanie jest wzorowane na funkcjonującym w polskim systemie prawnym przepisie art. 35 ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.).

4. Kolejną kwestią, wymagającą wyjaśnienia jest uprzywilejowanie infrastruktury telekomunikacyjnej w zakresie preferencyjnych stawek za zajęcie 1m² pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad oraz w zakresie opłat za udostępnienie kanałów technologicznych. W ocenie ZDM rozwiązania te pozostają w sprzeczności z wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą równego traktowania wszystkich podmiotów.

W zakresie uzasadnienia dla wprowadzonych zmian wskazać należy, iż mają one na celu stworzenie zachęt do inwestowania w infrastrukturę telekomunikacyjną w pasach drogowych, przez obniżenie obciążeń finansowych związanych z zajęciem pasa drogowego w odniesieniu do dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. W poprzednim stanie prawnym opłaty te były bardzo wysokie, zwłaszcza w zakresie rozległych inwestycji w kanalizacje kablowe oraz linie światłowodowe. Różnicowanie przedsiębiorców ze względu na charakter świadczonych usług, ma na celu pobudzenie rozwoju telekomunikacji, a tym samym społeczeństwa informacyjnego. Doświadczenia innych, bardziej zaawansowanych technologicznie krajów, pokazują wyraźnie, iż rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej przyczynia się do ogólnego wzrostu gospodarczego. Rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej jest również konieczny ze względu na zadania stawiane przez Polskę, jako członkiem Unii Europejskiej. W mojej ocenie zastosowane w ustawie środki przyspieszą realizację wyżej wskazanych celów.

5. ZDM wskazał ponadto, iż w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430, dalej także „rozporządzenie”) zasady zarządzania pasem drogowym zostały określone w taki sposób, aby nie dopuścić do przedwczesnego zniszczenia drogi lub niewłaściwego jej użytkowania. W tym zakresie § 140 ust. 7 przedmiotowego rozporządzenia stanowi, iż infrastruktura liniowa napowietrzna i podziemna przebiegająca wzdłuż drogi poza terenem zabudowy powinna być usytuowana poza pasem drogowym, w taki sposób, aby nie wpływała ujemnie na system korzeniowy drzew rosnących w pasie drogowym oraz aby wykopy pod tą infrastrukturą nie naruszały granicy pasa drogowego. Ze względu na brak w rozporządzeniu przepisów dotyczących lokalizacji takiej infrastruktury w pasie drogowym Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie przedstawił

postulat uzupełnienia przepisów wyżej wskazanego rozporządzenia o przepisy regulujące warunki techniczne umieszczania kanałów technologicznych w pasie drogowym.

W tym zakresie pragnę poinformować, iż w Departamencie Dróg i Autostrad Ministerstwa Infrastruktury rozpoczęły się prace nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. *w sprawie warunków jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*. Planowane zmiany mają na celu regulację wszelkich kwestii związanych z lokalizacją infrastruktury technicznej niezwiązanej z drogą w pasie drogowym.

Sporządził:
Piotr Kowalski
Referendarz
17.08.2010 r .