



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DDP-1.054.39.2025

Warszawa, 02 stycznia 2026

Szanowny Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na zapytanie nr 2970 Posta na Sejm RP Szymona Szynkowskiego vel Sęka w sprawie systemu nakładania kar za nielegalne zajęcie pasa drogowego drogi publicznej, uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

Na wstępie, należy podkreślić, że drogi publiczne pełnią kluczową rolę w przemieszczaniu się uczestników ruchu drogowego. Głównym zadaniem pasa drogowego jest zatem przenoszenie ruchu, tj. umożliwienie sprawnego poruszania się wszystkich uczestników ruchu. Dlatego istotne jest odpowiednie utrzymanie dróg, które stanowi jeden z podstawowych obowiązków zarządcy drogi jako organu administracji, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Zarządca drogi odpowiada zatem za bezpieczeństwo wszystkich uczestników ruchu drogowego. Zaś urządzenia bądź też obiekty budowlane lokalizowane w pasie drogowym bez zgody zarządcy drogi powodują zakłócenia w ruchu, które mają swoje przełożenie na płynność ruchu, prędkość przemieszczania się i bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego, w tym szczególnie zagrożonych uczestników ruchu drogowego, w szczególności pieszych i kierujących rowerem, hulajnogą elektryczną, urządzeniem transportu osobistego lub urządzeniem wspomagającym ruch, a także osoby niepełnosprawne lub osoby o widocznej ograniczonej sprawności ruchowej. Oczywiście pas drogowy jest wykorzystywany nie tylko przez uczestników ruchu drogowego, ale także przez inne podmioty, w tym m. in. gestorów sieci przesyłowych, czy też przedsiębiorców wykorzystujących go do prowadzenia lub rozszerzenia swojej działalności gospodarczej. Jednak wówczas na takie wykorzystanie pasa drogowego zgodę musi wyrazić zarządca drogi. Zatem z wykorzystaniem pasa drogowego w innych celach niż zarządzanie drogami i zarządzanie ruchem drogowym, związana jest konieczność i obowiązek uzyskania zgody zarządcy drogi np. na lokalizację urządzenia obcego tym pasie drogowym, jak również zgody na zajęcie pasa drogowego i wniesienia stosownej opłaty.

Reasumując należy zatem podkreślić, że kluczowym obszarem działań zarządców dróg jest utrzymanie drogi i pasa drogowego we właściwym stanie technicznym i zapewnienie bezpiecznego użytkowania dróg. W celu utrzymania właściwej jakości dróg powinni oni prowadzić ciągły ich monitoring i odpowiednio reagować po stwierdzeniu nieprawidłowego stanu drogi, a także, gdy w pasie drogowym zostaną umieszczone urządzenie lub obiekt bez ich wiedzy. Nierzetelny monitoring dróg i niewykrywanie samowolnych zajęć pasa drogowego, a także brak reakcji zarządcy po wykryciu samowolnego zajęcia drogi, w skrajnych przypadkach, może prowadzić do lawinowego wzrostu liczby obiektów umieszczanych w tym pasie, na co zwróciła uwagę także Najwyższa Izba Kontroli w Informacji w wynikach kontroli P/21/031 „Zarządzanie pasem drogowym w miastach”. Rzetelne realizowanie obowiązków zarządcy drogi odbywa się m.in. poprzez prowadzenie efektywnego stałego nadzoru nad pasem drogowym w celu wykrycia każdorazowego zajęcia tego pasa bez zgody i wiedzy zarządcy drogi i nakładanie kar w każdym przypadku jego zajęcia bez zezwolenia. Każda ingerencja w pas drogowy powodować może pogorszenie konstrukcji jezdni bądź też innych części drogi takich jak droga dla pieszych, droga dla rowerów, co w następstwie może powodować zagrożenie w ruchu drogowym.

W myśl art. 40 ust. 12 *ustawy o drogach publicznych* za zajęcie pasa drogowego m.in. bez zezwolenia zarządcy drogi, z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu, o powierzchni większej niż określona w zezwoleniu – zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty ustalonej zgodnie z ust. 4-6 (tzn. w zależności od celu zajęcia pasa drogowego). Administracyjne kary pieniężne wynikające z ww. art. 40 ust. 12 *ustawy o drogach publicznych* mają charakter środka przymusu służącego prewencji, zniechęcając do naruszenia obowiązków oraz skłaniając ukaranego do zapobieżenia powtórnemu naruszeniu obowiązków w przyszłości. Warto także podkreślić, że sankcje administracyjne w postaci kar wynikających z *ustawy o drogach publicznych* mają przede wszystkim chronić interes ogółu społeczeństwa, zapewniając jednocześnie możliwości realizacji zadań zarządcy drogi, który odpowiada za bezpieczeństwo wszystkich uczestników ruchu drogowego. Jednocześnie należy zauważyć, że administracyjne kary pieniężne jako sankcje o charakterze pieniężnym nakładane są przez organ administracji publicznej (w omawianym przypadku przez zarządcę drogi), w drodze decyzji administracyjnej, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu ustawowego obowiązku albo niepowstrzymaniu się od zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce nieposiadającej osobowości prawnej (art. 189b KPA.). Administracyjną karę pieniężną należy zatem rozumieć jako określone w ustawie ujemne skutki prawne, które następują, gdy adresat normy prawnej nie zastosuje się do ustanowionego nakazu albo zakazu. W obowiązującym stanie prawnym istnieje szereg administracyjnych kar pieniężnych, które służą zachowaniu ładu i bezpieczeństwa w państwie, stanowiąc jednocześnie skuteczną reakcję na naruszenie określonych zasad wynikających z ustaw.

Jednocześnie należy zauważyć, że *ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2017 r. poz. 935)

wprowadzono w *Kodeksie Postępowania Administracyjnego*, zwanym dalej „KPA” nowy dział IVa „Administracyjne kary pieniężne”, który wprowadza szereg przepisów zapewniających adekwatność administracyjnych kar pieniężnych do zaistniałych przypadków naruszenia prawa. Jego celem jest uregulowanie ogólnych dyrektyw wymiaru kar, przesłanek odstąpienia od nałożenia kary, terminów przedawnienia nałożenia i egzekucji kary oraz warunków udzielania ulg w zapłacie kar pieniężnych. Przy czym w odniesieniu do kar pieniężnych wynikających z art. 40 ust. 12 *ustawy o drogach publicznych* zastosowanie znajduje art. 189f KPA który tworzy katalog przesłanek uzasadniających odstąpienie od nałożenia kary i poprzestanie na pouczeniu. W art. 189f KPA przewidziano następujące przypadki warunkujące odstąpienie od nałożenia kary:

- 1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszeń prawa, lub
- 2) na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna za to samo naruszenie prawa przez inny uprawniony organ administracji publicznej albo strona została prawomocnie ukarana za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

W przypadkach innych niż wymienione powyżej organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin na przedstawienie dowodów potwierdzających – o ile pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby zostać nałożona administracyjna kara pieniężna (cel kary wynikał zaś będzie z treści, charakteru, umiejscowienia itp. przepisów stanowiących podstawę do wymiaru kary):

- 1) usunięcie naruszenia prawa lub
- 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonych naruszeniach prawa, określając termin i sposób powiadomienia.

Przedstawienie przez stronę dowodów, potwierdzających wykonanie postanowienia wydanego przez organ, będzie warunkowało odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

Podsumowując należy wskazać, że dzięki ww. regulacjom, organ, w omawianym przypadku zarządca drogi publicznej, ma możliwość odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Powiedzeniem takiego zastosowania przepisów KPA są m.in. wyroki:

1. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2023 r. (sygn. akt II GSK 133/20), w którym czytamy, że *„Naczelny Sąd Administracyjny nie zgadza się ze stanowiskiem Sądu pierwszej instancji, że w postępowaniu w przedmiocie nałożenia kary za zajęcie pasa drogowego organy nie mają zastosowania przepisy art. 189f § 1 i 2 KPA, przewidujące możliwość odstąpienia od nałożenia kary. W doktrynie przyjmuje się, że odstąpienie od ukarania jest wyrazem darowania kary. Wymaga to zatem uprzedniego ustalenia w toku postępowania, że doszło do naruszenia prawa. Dopiero potem - przy niezmienionej negatywnej ocenie popełnionego czynu - powinno nastąpić ewentualne stwierdzenie niecelowości ukarania sprawy (por. jak wyżej: A. Krawczyk (w:) Chróścielewski Wojciech*

(red.), Kmiecik Zbigniew (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz oraz powołane tam poglądy doktryny). Powyższe ustalenia zostały - co wynika z przedstawionych wyżej wywodów - dokonane przez organ w sposób prawidłowy. Zatem w dalszej kolejności zachodziła konieczność odniesienia się do zastosowania w rozpoznawanej sprawie instytucji odstąpienia od nałożenia kary."

2. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2025 r. (sygn. ak II GSK 1842/24) w który czytamy, że „Kwestię możliwości stosowania art. 189f KPA w odniesieniu do kar za zajęcie pasa drogowego na podstawie unormowań przewidzianych w ustawie - Prawo o drogach publicznych można natomiast wywieść z treści art. 189a § 1 KPA. Zgodnie z tym przepisem w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu (tj. działu IVa - "Administracyjne kary pieniężne"). Dział ten zawiera regulację materialnoprawną, która nie ma samoistnego charakteru, bowiem stosuje się ją w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, przewidzianych w przepisach prawa materialnego. Stosownie do art. 189a § 2. (...).

Poza sporem jest, że przepisy ustawy o drogach publicznych nie regulują materii odstąpienia od kary i możliwości porzeczenia na pouczeniu. Stąd art. 189f KPA - ustanawiający reguły odstąpienia od nałożenia kary administracyjnej - ma zastosowania w przypadku przewidzianych w ustawie o drogach publicznych kar za zajęcie pasa drogowego bez stosownego zezwolenia (por. wyroki NSA: z z 19 maja 2020 r., sygn. akt II GSK 24/20 z 19 października 2021 r., sygn. akt II GSK 587/21, z 11 stycznia 2022 r., sygn. akt II GSK 2461/21, z 25 maja 2022 r. sygn. akt II GSK 703/20, z 22 marca 2023 r., II GSK 133/20).

W orzecznictwie wskazuje się, że aby mogło dojść do zastosowania art. 189f § 1 pkt 1 KPA konieczne jest wystąpienie koniunkcji w zaistnieniu wskazanych tam przesłanek. Tak więc z jednej strony waga naruszenia prawa musi być znikoma, a z drugiej strony, strona ma obowiązek zaprzestać naruszania prawa."

Biorąc powyższe pod uwagę, resort infrastruktury informuje, że nie przewiduje działań legislacyjnych zmierzających do zmiany regulacji prawnych ustawy o drogach publicznych dotyczących trybu nakładania kar pieniężnych z tytułu nielegalnego zajęcia pasa drogowego.

Z wyrazami szacunku

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Stanisław Bukowiec

Sekretarz Stanu