

ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek
POWIAT STRZYŻÓWSKI

Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzeszotarski
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański
POWIAT CHOJNICKI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Artur Maruszczak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE

Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon
POWIAT SŁUBICKI

Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0715/67/26

Warszawa, 31 marca 2026 roku

Szanowna Pani
Katarzyna Kościeszka

Dyrektor

Departament Dróg Publicznych

Ministerstwo Infrastruktury

Szanowna Pani Dyrektor,

w odpowiedzi na pismo z dnia 13 marca 2026 r. (znak: DDP-1.450.65.2025), w przedmiocie wyrażenia przez Związek Powiatów Polskich stanowiska dotyczącego postulatu wprowadzenia zmian w art. 40 ustawy o drogach publicznych (dalej jako: u.d.p.) poprzez uchylenie ust. 6d tego artykułu, a tym samym umożliwienie stosowania art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako: k.p.a.) w odniesieniu do ostatecznych decyzji administracyjnych zezwalających na zajęcie pasa drogowego dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, w zakresie wysokości opłaty za to zajęcie względem obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, niniejszym pragniemy podkreślić, że wyrażamy stanowczy sprzeciw wobec proponowanego rozwiązania.

Na wstępie należy zwrócić uwagę na fakt, że nowelizacja ustawy o drogach publicznych z 2019 r., która wprowadziła regulacje znacząco obniżające ustawowo określone maksymalne wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego w celu umieszczenia obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej - z 10 zł do 0,20 zł za jeden dzień oraz z 200 zł do 20 zł za rok, była klarownym wynikiem uzgodnień strony rządowej oraz samorządowej, zapadłych w ramach prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego nad nowelizacją tzw. „megaustawy” w 2019 roku. Wedle tychże ustaleń obniżone stawki opłat miały jednoznacznie i bezspornie znajdować zastosowanie wyłącznie względem nowych inwestycji telekomunikacyjnych, tj. nowych decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego. Z kolei ostateczne decyzje wydane

przed wejściem w życie nowelizacji miały natomiast pozostawać nienaruszone, co oznacza, że zmiana uchwał w zakresie stawek opłat nie może wywoływać skutków prawnych w odniesieniu do wysokości opłat ustalonych w tych decyzjach. Stanowisko to zostało wyrażone wprost chociażby przez ówczesną Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Cyfryzacji - Wandę Buk, która podczas posiedzeń Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii w czerwcu i lipcu 2019 r. bezsprzecznie wskazywała, że zaproponowane rozwiązanie jest wynikiem kompromisu zawartego z przedstawicielami JST, który zakładał zrozumienie samorządów względem potrzeb tworzenia atrakcyjnego środowiska inwestycyjnego dla nowej infrastruktury telekomunikacyjnej, jednakże pod warunkiem jednoczesnego zachowania przez nie dotychczasowych przychodów pochodzących z tytułu decyzji już wydanych. Dodatkowym potwierdzeniem trwałości tego porozumienia oraz rzeczywistej intencji prawodawcy jest wprowadzony na początku 2022 r. przepis art. 40 ust. 6d u.d.p., który wprost wyłączył stosowanie art. 155 k.p.a. do decyzji dotyczących zajęcia pasa drogowego dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, w zakresie wysokości opłaty za to zajęcie, jeżeli takowe dotyczą obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Co więcej, wspomniana zmiana stanowiła umocnienie wyrazu celu prawodawcy w reakcji na procedowane w tamtym czasie przed sądami administracyjnymi postępowania w przedmiocie zmiany decyzji w zakresie wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego, jeżeli ta dotyczyła obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, które często kończyły się wydawaniem rozstrzygnięć niekorzystnych dla JST.

Niezwykle istotne znaczenie ma również wymiar finansowy proponowanej zmiany. Przeprowadzona bowiem jeszcze w 2021 r. przez Biuro Związku Powiatów Polskich ankieta wykazała, że w przypadku 24 spośród 88 powiatów (tyle udzieliło odpowiedzi), które procedowały wówczas kwestię modyfikacji decyzji ustalających wysokość opłat, zmiana takowych skutkowałaby ubytkami w budżecie na poziomie ponad 34 milionów złotych rocznie. Co bardziej niepokojące, 55 powiatów wskazało, że w przypadku potencjalnego objęcia zmianą wszystkich dotychczas niewzruszonych decyzji, łączny ubytek finansowy sięgnąłby w tych jednostkach około 240 milionów złotych rocznie. Środki te zasilają budżety jednostek samorządu terytorialnego i są bezpośrednio powiązane z finansowaniem utrzymania oraz remontów dróg publicznych. Ich utrata prowadziłaby zatem do realnego ograniczenia możliwości inwestycyjnych powiatowych zarządców dróg, co przełożyłoby się bezpośrednio na stan infrastruktury drogowej będącej w ich zarządzie.

Skala przedstawionych powyżej ubytków finansowych nabiera szczególnego znaczenia w świetle konstytucyjnych gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, zaś ust. 4 tego artykułu wprost stanowi, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Tymczasem proponowane uchylenie art. 40 ust. 6d u.d.p. prowadziłoby do drastycznego uszczuplenia dochodów własnych powiatów bez jakiegokolwiek mechanizmu kompensacyjnego przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowego zakresu powierzonych im zadań, których realizacja w dużej mierze jest bezpośrednio finansowana z wpływów pochodzących z opłat za zajęcie pasa drogowego. Byłoby to zatem działanie sprzeczne z konstytucyjną zasadą adekwatności finansowania,

a także naruszające istotę art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, czyli zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Tym samym, postulat uchylecia art. 40 ust. 6d u.d.p. i jednoczesnego otwarcia operatorom telekomunikacyjnym drogi do wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych w trybie art. 155 k.p.a. pozostaje w oczywistej sprzeczności z opisanym powyżej konsensusem, który legł u podstaw reformy z 2019 r., i stanowiłby jednostronne zerwanie kompromisu zawartego ze stroną samorządową. Związek Powiatów Polskich stoi na stanowisku, że decyzje wydane zgodnie z przepisami obowiązującymi w dacie ich wydania — w tym zgodnie z ówczesnymi uchwałami właściwych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego określającymi stawki opłat — powinny pozostawać trwale i niezmiennie. Bezspornie należy również stwierdzić, że infrastruktura telekomunikacyjna korzysta z uprzywilejowanej pozycji prawnej, jakiej nie posiada żaden inny rodzaj infrastruktury obcej lokalizowanej w pasie drogowym dróg publicznych, zaś fakt, iż operator zdecydował się w określonym momencie dokonać danego przedsięwzięcia przy wówczas obowiązujących stawkach oznacza, że najwyraźniej taka inwestycja w dalszym ciągu była dla niego rentowna.

Mając na uwadze powyższe, zdecydowanie sprzeciwiamy się uchwaleniu regulacji prawnych, które pozwalałyby na zmianę ostatecznych decyzji administracyjnych zezwalających na zajęcie pasa drogowego w zakresie wysokości opłaty za to zajęcie w stosunku do infrastruktury telekomunikacyjnej i jednoczesnym umożliwieniu stosowania art. 155 k.p.a. do decyzji administracyjnej dotyczącej zajęcia pasa drogowego w zakresie ustanowionej w tej decyzji wysokości opłaty, jeżeli takowa dotyczy obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Związek Powiatów Polskich deklaruje przy tym gotowość do merytorycznego wsparcia Ministerstwa w dalszych pracach nad tą sprawą, w tym do udziału w konsultacjach i ewentualnych spotkaniach roboczych.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Piłonka