Opłaty za dostęp do pasa drogowego a konkurencja i rozwój rynku telekomunikacyjnego



Raport itB Legal przygotowany na zlecenie Krajowej Izby Komunikacji Ethernetowej w Warszawie

itB legal
BAŻAŃSKI GRABIEC KANCELARIA
Radców Prawnych Spółka Partnerska

KIKE

Spis treści

Wstęp – geneza, cel i założenia raportu....4

Wykaz skrótów....7

Rozdział I. – Przepisy dotyczące lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej w pasach drogowych....10

1. Drogi publiczne – informacje ogólne....10
2. Stan sprzed wejścia w życie UDP. Stan prawny od dnia 1 października 1985 r. do dnia 31 grudnia 1998 r....12
3. Regulacja „przejściowa" – stan prawny od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 8 grudnia 2003 r....13
4. Stan prawny od dnia 9 grudnia 2003 r. do dnia sporządzenia Raportu – uwagi ogólne....13
5. Obniżenie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w 2010 r. oraz w 2019 r. 13
6. Brak możliwości zmiany decyzji sprzed 25 października 2019 r. 14
7. Skutki kształtowania się obecnego stanu prawnego....15

Rozdział II. – Metodologia pozyskania danych do Raportu....18

1. Sposób pozyskania danych, metoda badawcza....18
2. Badanie ankietowe, treść wniosków....18
3. Wnioski kierowane do zarządców dróg....19
4. Wniosek do Prezesa UKE....20

Rozdział III. – Analiza danych w zakresie opłat za zajęcie pasa drogowego....22

1. Podział przedsiębiorców zastosowany w raporcie....22
2. Dane uzyskane od zarządców dróg w trybie dostępu do informacji publicznej – ogólnie....22

    1. *Dane uzyskane od wszystkich zarządców dróg....22*
    Wykres nr 1 – całościowa struktura odpowiedzi na wniosek ze wszystkich JST:....23
    Wykres nr 2 – procentowa struktura odpowiedzi na wniosek ze wszystkich JST:....23
    2. *Dane uzyskane od zarządów dróg gminnych....23*
    Wykres nr 3 – struktura odpowiedzi na wniosek wysłany do wszystkich gmin w Polsce:....24
    Wykres nr 4 – pobór opłat za zajęcie pasa drogowego w gminach w Polsce:....25
    3. *Dane uzyskane od zarządów dróg powiatowych....25*

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

Wykres nr 5 – struktura odpowiedzi na wniosek wysłany do wszystkich powiatów w Polsce: 26
4. *Dane uzyskane od zarządów dróg wojewódzkich....26*
Wykres nr 6 – struktura odpowiedzi na wniosek wysłany do wszystkich województw w Polsce:....26
3. Szczegółowe dane uzyskane od JST w trybie dostępu do informacji publicznej....27
1. *Struktura opłat – drogi gminne 27*
Wykres nr 7 – procentowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w gminach....27
Wykres nr 8 – kwotowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w gminach....27
2. *Struktura opłat – drogi powiatowe 28*
Wykres nr 9 – procentowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w powiatach....28
Wykres nr 10 – kwotowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w powiatach....28
3. *Struktura opłat – drogi wojewódzkie....28*
Wykres nr 11 – procentowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w województwach....29
Wykres nr 12 – kwotowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w województwach 29
4. *Struktura opłat łącznie – drogi gminne, powiatowe i wojewódzkie....29*
Wykres nr 13 – procentowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w gminach, powiatach i województwach 30
Wykres nr 14 – kwotowe zestawienie opłat uiszczanych przez OPL w stosunku do pozostałych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, to jest MŚP, DP i RSS....31
Wykres nr 15 – kwotowe zestawienie opłat uiszczanych przez OPL w stosunku do pozostałych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, to jest MŚP, DP i RSS -z danymi szacowanymii....31
Rozdział IV – Podsumowanie, rekomendacje....33

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

Wstęp – geneza, cel i założenia raportu

Przedsiębiorcy telekomunikacyjni, w tym członkowie KIKE, od dawna sygnalizują problemy związane z zajęciem pasów drogowych dróg publicznych w celu umiejscowienia w nich infrastruktury telekomunikacyjnej i jej eksploatacji. Do 2019 r. zasadniczą barierą w korzystaniu przez ISP z pasów była maksymalna wysokość opłat za umieszczenie w nich infrastruktury telekomunikacyjnej powodująca, że realizacja szeregu inwestycji z zakresu telekomunikacji była nieopłacalna. Problemem był nie tylko sam koszt budowy, ale przede wszystkim nakłady finansowe, jakie związane są z utrzymaniem infrastruktury w pasach drogowych. W zasadniczej części są to uiszczane przez operatorów telekomunikacyjnych corocznie opłaty za umieszczenie ich infrastruktury w pasach drogowych.

Obniżenie przez ustawodawcę maksymalnych stawek za zajęcie pasa drogowego nie wyeliminowało istniejących nierówności. Świadczą o tym docierające do Izby i pojawiające się na rynku głosy, że obciążenia z tytułu opłat za umieszczenie w pasach drogowych infrastruktury telekomunikacyjnej są rozłożone nierównomiernie pomiędzy różnych „graczy" na rynku telekomunikacyjnym, co w naturalny sposób powoduje, że dochodzi na nim do zachwiania konkurencji. Istniejącego stanu rzeczy upatruje się nie tylko w zmianach stanu prawnego, jaki miał miejsce po wejściu w życie ustawy z 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*, ale także na przestrzeni ostatnich kilku lat, w których stawki za zajęcie pasa drogowego i umieszczenie w nim infrastruktury telekomunikacyjnej obniżono, postanawiając jednak *expressis verbis*, że obniżka dotyczy wyłącznie tej infrastruktury, która dopiero po zmianach przepisów zostanie zlokalizowana w pasie.

Obecny stan prawny, w tym szczególnie aktualna treść art. 38 ustawy *o drogach publicznych,* doprowadził do sytuacji, w której część ISP całkowicie zwolniona jest z obowiązku uiszczania opłat za zajęcie pasa drogowego. Z kolei ISP, którzy z takiego zwolnienia nie korzystają, zobowiązani są regulować opłaty za zajęcie pasów drogowych w zróżnicowanej wysokości. Wysokość opłat zależna jest od tego, w jakiej drodze publicznej ISP posadowili infrastrukturę, gdzie infrastruktura ta została posadowiona oraz od tego, jak i kiedy nastąpiła lokalizacja infrastruktury. Do tej pory brakowało jednak opracowania, które dysproporcje te by pokazywało.

Uwzględnienie powyższych, sygnalizowanych Izbie problemów, zrodziło potrzebę weryfikacji skali nierówności istniejących między przedsiębiorcami, działającymi przecież na tym samym rynku i udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy faktycznie może na nim dochodzić do dyskryminacji, polegającej na lepszym traktowaniu przez ustawodawcę niektórych tylko uczestników rynku, a w konsekwencji do zaburzenia skutecznej konkurencji. W finalnym rozrachunku negatywnie wpływa to na cenę usług telekomunikacyjnych i sytuację konsumenta - użytkownika końcowego usług telekomunikacyjnych.

Celem sporządzenia niniejszego raportu jest jednak nie tylko zdiagnozowanie ewentualnych problemów występujących w zakresie braku równości w korzystaniu z pasa drogowego, tj. zbadanie i ocena dysproporcji w opłatach ponoszonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych lokalizujących infrastrukturę telekomunikacyjną w pasach, na przestrzeni wielu lat, ale także ma on stanowić przyczynek do rozpoczęcia szerszej dyskusji na temat nowego

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

stanu prawnego, który gwarantowałby w końcu równość w pasach drogowych. W tym celu zaszła potrzeba zebrania i analizy danych, które obrazowałyby istniejące nierówności, jednocześnie przyczyniając się do rozwoju nowoczesnych sieci telekomunikacyjnych, w szczególności tam, gdzie ich budowa przy obecnych kosztach ich utrzymania (m.in. wskutek opłat za zajęcie pasa drogowego) jest nieopłacalna.

Dane na potrzeby opracowania raportu zostały uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej, a tym samym udostępnienie informacji przez zobowiązane do ich udostępnienia jednostki/organy nastąpiło w sposób zgodny z prawem, na podstawie obowiązujących przepisów. Przy sporządzaniu raportu skorzystano również z publicznie dostępnych danych. Raport uwzględnia dane pozyskane przez autorów w okresie od dnia 7 lipca 2022 r. do dnia 15 listopada 2022 r. włącznie. Badania ankietowe odnosiły się do rodzajów decyzji na umieszczenie infrastruktury telekomunikacyjnej w pasach drogowych, jakie były wydawane wedle stanu prawnego obowiązującego przed 21 września 2022 r.[1].

W III kwartale 2025 r. KIKE uzyskała natomiast informację o rzeczywistej łącznej długości infrastruktury telekomunikacyjnej posiadanej w pasach drogowych przez jednego z przedsiębiorców – Orange Polska S.A. – jest to ponad 50.000.000.000,00 m (50.000.000,00 km). Informacja ta ma istotne znaczenie dla badań związanych z nierównościami w zakresie korzystania z pasa drogowego.

Raport podzielony jest na cztery części (rozdziały). W **pierwszej części** w ogólnym zarysie omówione zostały aktualnie obowiązujące przepisy prawne regulujące lokalizowanie oraz umieszczanie infrastruktury telekomunikacyjnej w pasach drogowych dróg publicznych, a także analiza czasoprzestrzenna zmian przepisów regulujących zasady i wysokość uiszczania opłat. **Część druga** zawiera opis metodologii pozyskiwania danych, natomiast **rozdział trzeci** poświęcony został analizie uzyskanych danych dotyczących wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego uiszczanych przez poszczególne grupy przedsiębiorców telekomunikacyjnych. W rozdziale **czwartym** znajduje się podsumowanie oraz rekomendacje.

Wszelkie dane zawarte w raporcie, zostały uzyskane na zlecenie KIKE, wyłącznie na potrzeby i użytek Izby. Inicjatywa powstania raportu oraz cel jego sporządzenia mają swoje oparcie w interesie publicznym. Powstały dokument stanowi opracowanie mające na celu przedstawienie rzeczywistego stanu faktycznego związanego z kosztami opłat „drogowych", ponoszonymi przez małych i średnich przedsiębiorców oraz pozostałych przedsiębiorców (w tym OPL). Celem sporządzenia dokumentu jest zasygnalizowanie problemów, ich zobrazowanie i dążenie do ich rozwiązania, nie jest nim zaś wyrażenie opinii co do konkretnego stanu faktycznego dotyczącego zindywidualizowanego podmiotu. Dokument ma charakter sprawozdawczy i informacyjny.

Z uwagi na powyższe, autorzy dokumentu ani Izba nie mogą ponosić odpowiedzialności za działania lub zaniechania podmiotów trzecich, dla których podstawę lub inspirację stanowić

[1] Dnia 21 września 2022 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. *o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022 poz. 1768)* w części, w jakiej zmodyfikowała ona nieco rodzaj i treść wydawanych decyzji. Modyfikacja pozostaje jednak bez znaczenia na aktualność danych z raportu i zawarte tu wnioski.

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

będzie lektura niniejszego opracowania. Udzielenie właściwych rekomendacji co do konkretnej sprawy zawsze wymaga szczegółowego zapoznania się z jej okolicznościami i wyczerpującej analizy wszystkich jej aspektów. Raport nie powinien być czytany wybiórczo, gdyż wyjęcie poszczególnych twierdzeń lub stanowisk z kontekstu, w których zostały wyrażone, może prowadzić do mylnych wniosków i niewłaściwej oceny. **Zastrzegamy, że może on zostać uzupełniony o dodatkowe wnioski i rekomendacje.**

Autorzy raportu dziękują jednocześnie wszystkim osobom, w tym pracownikom urzędów gmin/miast i zarządców dróg, które zaangażowane były w udzielane odpowiedzi. Stopień skomplikowania pytań powodował, że po stronie pracowników samorządów niejednokrotnie wymagana była praca analityczna, a udzielenie odpowiedzi nie polegało wyłącznie na automatycznym przekazaniu posiadanych danych, ale odpowiednim, ich uprzednim przekształceniu.

Na koniec zaznaczamy, że część wniosków kierowanych na potrzeby sporządzenia niniejszego raportu do zarządców dróg i Prezesa UKE, dotyczyło także kwestii podatkowych. Zostają one jednak całkowicie pominięte w niniejszym dokumencie.

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

Wykaz skrótów

Nazwy własne:

1) **BIP** – Biuletyn Informacji Publicznej

2) **DP** – duży przedsiębiorca telekomunikacyjny i spółki z jego grupy, za wyjątkiem OPL tj Inea (Fiberhost/Fibee), Vectra, Netia, Polkomtel, Tower Link Poland, Toya, Multimedia Polska, Nexera, T-Mobile, P4, Tauron Obsługa Klienta, On Tower Poland

3) **GDDKiA** – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad

4) **itB Legal** - Bazański, Grabiec Kancelaria Radców Prawnych spółka partnerska

5) **ISP** – przedsiębiorca telekomunikacyjny będący operatorem w rozumieniu PT

6) **JST** – jednostka samorządu terytorialnego

7) **KIKE** – Krajowa Izba Komunikacji Ethernetowej

8) **KPRM** – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

9) **MŚP** – mały i średni przedsiębiorca telekomunikacyjny

10) **OPL** – Orange Polska S.A.[2]

11) **RPT** – rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych prowadzony przez Prezesa UKE[3]

12) **Raport** – niniejszy raport, przygotowany przez itB Legal na zlecenie KIKE

13) **RSS** – zbiorczo podmioty[4], które wybudowały regionalną sieć szerokopasmową w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 Megaustawy w ramach programów operacyjnych lub które takimi sieciami zarządzają

14) **TP** – Telekomunikacja Polska S.A.[5]

15) **UKE** – Urząd Komunikacji Elektronicznej

[2] Gdy w Raporcie mowa o OPL, rozumie się przez to także spółkę Światłowód Inwestycje Sp. z o.o. (KRS 0000861724).

[3] Dostępny na https://bip.uke.gov.pl/rpt/

[4] Najczęściej jednostki samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego oraz utworzone przez nie spółki.

[5] Obecnie OPL.

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

Akty prawne:

1) **DIP** – ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902)

2) **Konstytucja** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.)

3) **KPA** – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 z późn. zm.)

4) **Megaustawa** – ustawa z dnia 7 maja 2010 r. *o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych* (t. j. Dz.U. z 2025 r. poz. 311z późn. zm.)

5) **RozpUDP** – rozporządzenie Rady Ministrów *w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych* z dnia 24 stycznia 1986 r. (Dz.U. z 1986 r., Nr 6, poz. 33 z późn. zm.)

6) **RozpOpł1**– rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2011 r. *w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad* (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1608) – uchylone

7) **RozpOpł2** – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2011 r. *w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad* (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1662)

8) **UDP** –ustawa z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 889 z późn. zm.)

9) **UFP** - ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (t.j. Dz. U. 2024 poz. 1530 z późn. zm.)

10) **UGN** - ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 wraz z pozn. zm.)

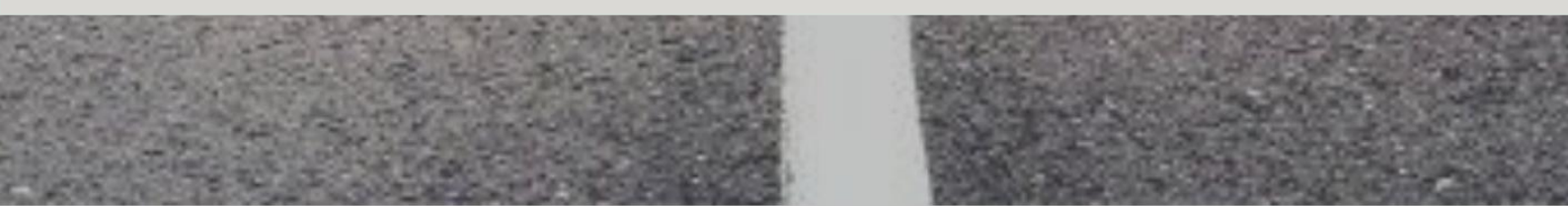
11) **PT** – ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. *Prawo telekomunikacyjne* (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 34 z późn. zm.) - uchylona

12) **PKE** – ustawa z dnia 24 lipca 2024 r. *Prawo komunikacji elektronicznej* (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1221)

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888



Rozdział I. – Przepisy dotyczące lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej w pasach drogowych



Rozdział I. – Przepisy dotyczące lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej w pasach drogowych

Obecne wątpliwości i problemy dotyczące zajmowania pasów drogowych w zakresie realizacji inwestycji telekomunikacyjnych oraz korzystania z nich są podyktowane przede wszystkim, różnym czasookresem lokalizowania sieci w pasach dróg oraz kształtowaniem się na przestrzeni ponad trzydziestu lat treści przepisów UDP i ich wykładni.

Poniżej znajduje się generalne omówienie regulacji prawnych związanych z korzystaniem przez ISP z pasów drogowych. Ich analiza ułatwi zrozumienie, skąd na rynku pojawiają się opinie i tezy, że opłaty za zajmowanie pasów drogowych są nierównomiernie rozłożone pomiędzy różnych przedsiębiorców.

1. Drogi publiczne – informacje ogólne

Obecnie wyróżnia się cztery kategorie dróg publicznych[6]:

1) drogi krajowe – których zarządcą jest Dyrektor GDDKiA;

2) drogi wojewódzkie – których zarządcą jest zarząd województwa;

3) drogi powiatowe – których zarządcą jest zarząd powiatu;

4) drogi gminne – których zarządcą jest wójt, burmistrz bądź prezydent miasta.

Pas drogowy to wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym jest lub będzie usytuowana droga[7]. Problematyka zajęcia pasa drogowego została szczegółowo uregulowana w UDP, w szczególności w art. 39 i 40 tej ustawy. Aby ISP mógł korzystać z pasa drogowego w celu umieszczenia w nim infrastruktury telekomunikacyjnej, musi uzyskać:

1) decyzję zezwalającą na lokalizację urządzeń w pasie drogowym (zwaną decyzją lokalizacyjną);

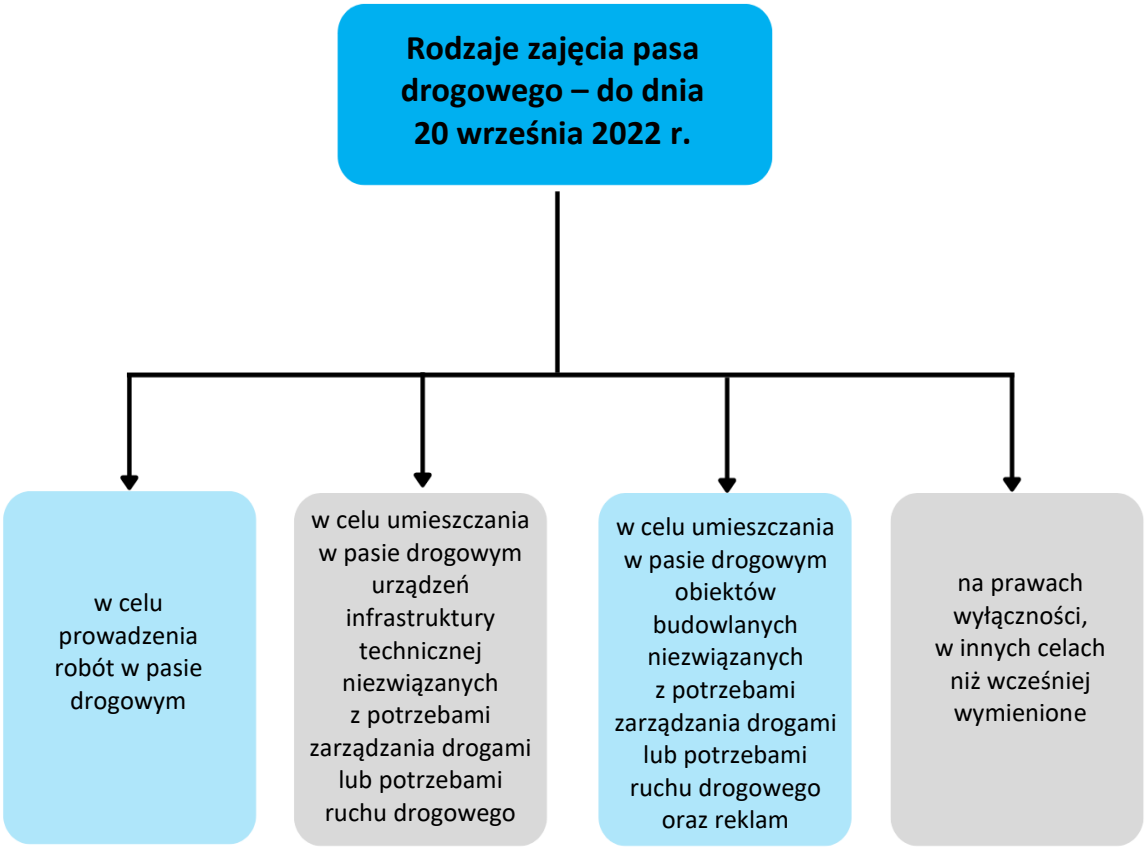
2) decyzję zezwalającą na prowadzenie robót w pasie drogowym;

3) decyzję zezwalającą na umieszczenie urządzeń w pasie drogowym.

[6] Podział ten wynika z art. 2 UDP, natomiast zarządcy dróg zostali określeni w art. 19 UDP.
[7] Zob. art. 4 pkt 1 UDP.

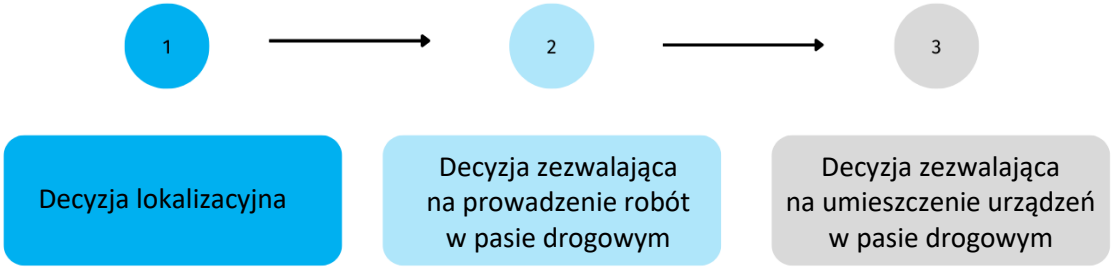
ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

Cele zajęcia pasa drogowego obrazuje poniższa grafika:



Wydanie decyzji wskazanej w pkt 1 nie wiąże się z obowiązkiem uiszczenia opłat przez ISP, w przeciwieństwie do decyzji wskazanych w pkt 2 i 3, które nakładają na ich adresata obowiązek uiszczenia opłat związanych z zajęciem pasa drogowego. W przypadku umieszczenia urządzeń należna jest opłata roczna, której wysokość stanowi wynik iloczynu **(i)** liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia oraz **(ii)** rocznej stawki opłaty za zajęcie 1 m^2 pasa drogowego.

Procedurę umieszczenia infrastruktury w pasie drogowym obrazuje poniższa grafika:



ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

W aktualnym stanie prawnym wyróżnia się decyzje zezwalające na umieszczenie w pasie drogowym (i) liniowych urządzeń obcych (art. 40 ust. 2 pkt 2 UDP) oraz (ii) urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam (art. 40 ust. 2 pkt 3). Elementy infrastruktury telekomunikacyjnej stanowią obiekty liniowe.

2. Stan sprzed wejścia w życie UDP. Stan prawny od dnia 1 października 1985 r. do dnia 31 grudnia 1998 r.

Do 1 października 1985 r. nie istniał obowiązek uiszczania opłat za zajęcie pasa drogowego (przepisy tego nie regulowały). Jest to dzień, w którym UDP weszła w życie.

W art. 38 ust. 1 UDP wskazano, że urządzenia obce istniejące w pasie drogowym, w tym infrastruktura telekomunikacyjna, która nie powoduje zagrożenia i utrudnień ruchu drogowego oraz nie zakłóca wykonywania zadań zarządcy drogi, może pozostać w dotychczasowym stanie.

Tym samym doprowadzono do tego, że opłatom za zajęcie pasa drogowego nie podlega ta infrastruktura, którą umieszczono w obszarze pasów drogowych zanim UDP weszła w życie. W praktyce dotyczyło to infrastruktury telekomunikacyjnej służącej świadczeniu usług telefonii stacjonarnej. Urządzenia te nadal są eksploatowane (w tym modernizowane) oraz wykorzystywane w celu świadczenia usług telekomunikacyjnych.

Taki wniosek potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 kwietnia 2010 r., sygn. akt: II GSK 575/09, w którym wprost podkreślono, że *przepis art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. j. Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.) dotyczy obiektów budowlanych i urządzeń, które były zlokalizowane w pasie drogowym w dniu wejścia w życie tej ustawy* [tj. 1 października 1985 r.[8]] *bądź znalazły się w pasie drogowym w wyniku późniejszych zmian dotyczących samego pasa drogowego.* ***Zawiera on więc swego rodzaju ustawowe, nielimitowane czasowo zezwolenie zajmowania pasa drogowego przez obiekty w nim opisane, nieobciążone opłatami za czasowe zajęcie pasa drogowego przewidzianymi w tej ustawie.***

W latach 1985 – 1998, i tak jest do chwili obecnej, kwestie związane z zajęciem pasa drogowego regulował art. 40 UDP. Przepis ten wprowadził obowiązek uzyskania zezwolenia zarządcy drogi w przypadku:

- prowadzenia wszelkich robót w pasie drogowym,
- wykorzystywania pasa na prawach wyłączności oraz w innych celach niż transportowe.

Dodatkowo, art. 40 UDP określił opłaty, których wysokość konkretyzowało RozpUDP. W omawianym okresie powstanie obowiązku uiszczenia opłaty było ściśle powiązane

[8] Dopisek autorów raportu.

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

z uzyskaniem dostępu do pasa drogowego, a wysokość opłat była zróżnicowana w zależności od rodzaju drogi, której pas podlegał zajęciu.

Umieszczenie urządzeń telekomunikacyjnych w pasie drogowym w powyższym okresie było zwolnione z opłat za zajęcie pasa drogowego, co wynikało zarówno z UDP, jak i RozpUDP. Inaczej rzecz ujmując, podmiot umieszczający w pasie drogi sieci telekomunikacyjne lub ich elementy, nie był zobligowany do ponoszenia opłat, w przeciwieństwie do podmiotów, które lokalizowały tam np. inne budowle, reklamy itp.

Powyższe w efekcie doprowadziło do sytuacji, w której infrastruktura telekomunikacyjna, która została zrealizowana w pasach drogowych przed wejściem w życie UDP i w pierwszych trzynastu latach jej obowiązywania, nie podlegała obowiązkowi uiszczania opłaty za zajęcie pasa drogowego.

3. Regulacja „przejściowa" – stan prawny od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 8 grudnia 2003 r.

Stan prawny regulujący korzystanie z pasów uległ zmianie 1 stycznia 1999 r. Wtedy to weszła w życie nowelizacja UDP, która uchyliła zwolnienie dotyczące infrastruktury telekomunikacyjnej[9]. **Od tego czasu przedsiębiorcy telekomunikacyjni byli zobowiązani do uiszczania opłat za zajęcie pasa drogowego** na tych samych zasadach jak inne podmioty korzystające z pasa drogowego.

4. Stan prawny od dnia 9 grudnia 2003 r. do dnia sporządzenia Raportu – uwagi ogólne

Dnia 9 grudnia 2003 r. wprowadzono zmiany, które ukształtowały generalne zasady zajmowania pasa drogowego, określone w art. 40 UDP[10], które obowiązują do dnia dzisiejszego. Kolejne nowelizacje to głównie modyfikacje w zakresie wysokości stawek opłat za zajęcie pasów drogowych.

UDP określa jedynie maksymalne stawki opłat za zajęcie pasa drogowego. Początkowo w celu umieszczenia urządzeń w pasie drogowym, opłata nie mogła przekroczyć 200,00 zł rocznie za 1 m^2 powierzchni zajętego pasa drogowego. Stawki opłat dla dróg krajowych i wojewódzkich określone zostały w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw transportu, natomiast stawki opłat dla dróg gminnych i powiatowych określane są w uchwałach organów stanowiących JST.

5. Obniżenie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w 2010 r. oraz w 2019 r.

Od dnia 17 września 2010 r., w związku z uchwaleniem i wejściem w życie Megaustawy, maksymalne stawki opłat za zajęcie drogowego w zakresie dotyczącym infrastruktury

[9] Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa* (Dz. U. z 1998 r., Nr 162, poz. 1126).

[10] Na skutek wejścia w życie ustawy *o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 14 listopada 2003 r.* (Dz.U. z 2003 r., Nr 200, poz. 1953).

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

telekomunikacyjnej, zostały obniżone – z kwoty 200,00 zł do kwoty 20,00 zł, ale tylko względem dróg krajowych i wojewódzkich.

Wobec dróg powiatowych i gminnych stawki opłaty nie uległy modyfikacji, a stan ten utrzymywał się przez kilka kolejnych lat. Dopiero wraz z nowelizacją Megaustawy, która weszła w życie 25 października 2019 r., doszło do kolejnego obniżenia maksymalnych stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Zrównano maksymalne stawki za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia infrastruktury obowiązujące dla zajęcia pasów dróg wojewódzkich, krajowych, gminnych i powiatowych, tj. do jednolitej kwoty 20,00 zł.

Warto również zaznaczyć, że z dniem 6 lipca 2023 r. RozpOpł1 zostało uchylone i zastąpione RozpOpł2.

6. Brak możliwości zmiany decyzji sprzed 25 października 2019 r.

Decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego, wydane przed wejściem w życie zmian UDP 25 października 2019 r., nie zostały automatycznie zmienione. Nowelizacja uchyliła występujący do tej pory automatyzm, polegający na tym, że obniżenie ustawowego, górnego progu opłaty za zajmowanie pasa drogowego z automatu wymuszało aktywność JST i zmianę uprzednio wydanej decyzji tak, by zastosowane w decyzjach stawki maksymalne (czyli przekraczające 20,00 zł) dostosować do stawek obniżonych. Oznaczało to, że ISP byli i nadal są zobowiązani do uiszczania opłat według wyższych stawek, obowiązujących przed zmianą stanu prawnego (tj. według stawki maksymalnej 200,00 zł).

ISP, dążąc do obniżenia opłat za zajęcie pasa drogowego i zrównanie tym samym ich szans na skuteczne konkurowanie z tymi przedsiębiorcami, którzy opłat nie ponosili (lub ponosili wedle stawek niższych), korzystali z regulacji wskazanej w art. 155 KPA[11]. Przepis ten pozwala na zmianę ostatecznej decyzji, przez organ, który ją wydał, jeśli spełnione są następujące warunki:

1) strona nabyła prawo na podstawie tej decyzji,

2) przepisy szczególne nie sprzeciwiają się zmianie decyzji,

3) za zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony.

Wielu ISP doprowadziło na jego podstawie do obniżenia dotychczasowych opłat. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt: II SA/Lu 377/20, ***dopiero zastosowanie art. 155 KPA pozwoli przywrócić swego rodzaju stan równowagi i doprowadzi do urzeczywistnienia zasad określonych w art. 32 Konstytucji.*** *W myśl tego przepisu – wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają*

[11] Brzmienie przepisu: *Decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; przepis art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio.*

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1). Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny (ust. 2).

Od dnia 18 stycznia 2022 r., możliwość zastosowania art. 155 KPA w odniesieniu do decyzji zezwalających na umieszczenie infrastruktury telekomunikacyjnej, została wyłączona. Literalnie nie ma więc obecnie możliwości zmiany uprzednio wydanych decyzji tak, by zastosowane stawki obniżyć. Tylko na marginesie trzeba podkreślić, że treść i tryb wprowadzenia zmian budzą wątpliwości co do zgodności noweli z Konstytucją, zwłaszcza z zasadą demokratycznego państwa prawa czy zasadą równości[12].

Kwestia została ostatnio podniesiona także przez Rzecznika Praw Obywatelskich – skierował on do Pana Mariusza Klimczaka – Ministra Infrastruktury – pismo z dnia 16 czerwca 2025 r., znak: V.565.77.2022.TS, w którym wskazał na istniejące nierówności i brak podstaw do akceptacji stanu, w którym tylko jedna grupa podmiotów – przedsiębiorcy posiadający infrastrukturę telekomunikacyjną w pasach drogowych – pozbawieni są możliwości zmiany decyzji zezwalającej na umieszczenie urządzeń w pasie drogowym w zakresie wysokości uiszczanych opłat.

7. Skutki kształtowania się obecnego stanu prawnego

Obecnie sytuacja ISP, posiadających bądź realizujących infrastrukturę w pasach drogowych, jest bardzo zróżnicowana i zależy głównie od tego, kiedy dany ISP prowadził inwestycję.

Z opisanych wyżej okoliczności wynika, że stany faktyczne odnoszące się do zajęcia pasa drogowego na potrzeby związane z infrastrukturą telekomunikacyjną, możemy podzielić na trzy grupy:

1) przed dniem 1 stycznia 1999 r. – za tę infrastrukturę nie uiszcza się żadnych opłat,

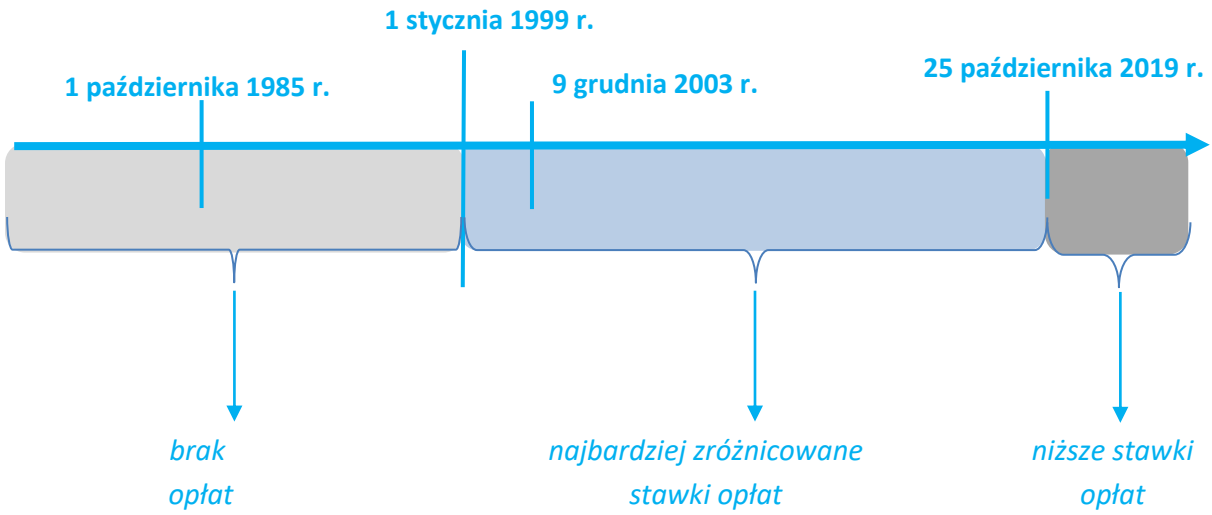
2) w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 24 października 2019 r. – za infrastrukturę umieszczoną w tym okresie, uiszcza się opłatę według stawki maksymalnej wynoszącej 200,00 zł; występuje **największe zróżnicowanie w uiszczanych opłatach**,

3) od dnia 25 października 2019 r. – za infrastrukturę umieszczoną w tym okresie, uiszcza się opłatę według stawki maksymalnej wynoszącej 20,00 zł.

[12] Okoliczności towarzyszące uchwaleniu tej zmiany budzą zastrzeżenia. Do izb gospodarczych reprezentujących ISP zostało wysłane pisemne ostrzeżenie wystosowane przez KPRM. Wskazano w nim na podjęcie prac związanych z „ukróceniem" praktyki związanej z wykorzystywaniem art. 155 KPA przez ISP. Nowelizację procedowano w ramach projektu ustawy niemającego żadnego związku z tematyką dróg publicznych, bez możliwości zgłoszenia uwag w ramach konsultacji publicznych.

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

Sytuację tę podsumowuje poniższy schemat:

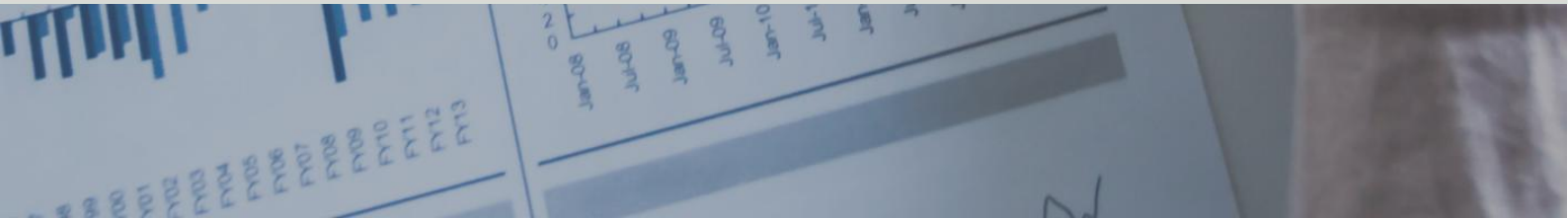


W naturalny sposób prowadzić to może do powstania potencjalnych nierówności na rynku i zachwiania uczciwej konkurencji, mimo że wszyscy ISP zajmują pas drogowy dokładnie w tym samym celu i w ten sam sposób (świadczenie usług telekomunikacyjnych).

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888



Rozdział II. – Metodologia pozyskania danych do Raportu



Rozdział II. – Metodologia pozyskania danych do Raportu

1. Sposób pozyskania danych, metoda badawcza

Przygotowanie Raportu w zakresie niezbędnym do ustalenia, czy na rynku zachodzą dysproporcje w zakresie wpływów z tytułu opłat za umieszczenie infrastruktury telekomunikacyjnej w pasach drogowych, a jeśli tak, to w jakim zakresie, wymagało zebrania niezbędnych danych od zarządców dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich.

Autorzy Raportu przy zbieraniu danych posłużyli się metodami badań ilościowych, opartych na technice wywiadów standaryzowanych, z użyciem kwestionariusza ankiety. Ankieta – w zakresie opłat za zajęcie pasa drogowego – przybrała postać dwóch, istotnych dla badania pytań, skierowanych do właściwych podmiotów w trybie dostępu do informacji publicznej. Wnioski składano w sposób elektroniczny – za pośrednictwem adresu e-mail: informacja.publiczna@kike.pl.

Z uwagi na potrzebę stworzenia jak najbardziej dokładnego opracowania, grupa docelowa badania objęła wszystkich zarządców dróg w kraju. Badania kwestionariuszowe w trybie dostępu do informacji publicznej przeprowadzono począwszy od dnia 7 lipca 2022 r. do dnia 25 sierpnia 2022 r. Raport uwzględnia dane, które ankietowane podmioty przekazały autorom Raportu do dnia 15 listopada 2022 r.

Z kolei decyzja o porównaniu zebranych przez KIKE danych, z danymi jakimi dysponuje Prezes UKE, spowodowana jest wezwaniami, kierowanymi przez Prezesa UKE wiosną 2022 r. o przekazanie danych m.in. o ponoszonych przez poszczególnych ISP opłatach za zajęcie pasa drogowego w 2022 r. Oprócz tego wysłano wniosek do Prezesa w dniu 11 sierpnia 2022 r., związany z uzyskanymi przez niego danymi.

Następnie uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej dane poddano szczegółowej analizie, co pozwoliło na przedstawienie stosownych wniosków w Raporcie i opisanie ich w dalszej jego części. Biorąc pod uwagę, że obecnie jest:

1) 16 zarządców dróg wojewódzkich;

2) 314 zarządców dróg powiatowych (bez miast na prawach powiatu);

3) 2.411 zarządców dróg gminnych (gminy niebędące miastami na prawach powiatu);

4) 66 zarządców dróg w miastach na prawach powiatu

– konieczne było wysłanie łącznie **2.807** wniosków do zarządców dróg.

2. Badanie ankietowe, treść wniosków

Treść wniosków o udostępnienie informacji publicznej różniła się w zależności od tego, do jakiego podmiotu wniosek był skierowany. Przykładowo, w przypadku miast na prawach

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

powiatu, konieczne było uwzględnienie faktu, że ten sam podmiot zarządza drogami gminnymi i powiatowymi. Ich kształt obrazują:

Załącznik nr 1 określa wzór wniosku wysyłanego do zarządców dróg gminnych.

Załącznik nr 2 określa wzór wniosku wysyłanego do zarządców dróg powiatowych.

Załącznik nr 3 określa wzór wniosku wysyłanego do zarządców dróg gminnych i powiatowych w przypadku miast na prawach powiatu.

Załącznik nr 4 określa wzór wniosku wysyłanego do zarządców dróg wojewódzkich.

Załącznik nr 5 określa wzór wniosku wysyłanego do Prezesa UKE.

3. Wnioski kierowane do zarządców dróg

Zarządcom dróg zadano dwa pytania. Wnioskowano o informacje o:

1. *przedsiębiorcach telekomunikacyjnych w rozumieniu PT, będących adresatami obowiązujących decyzji administracyjnych, zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia urządzeń infrastruktury technicznej w postaci infrastruktury telekomunikacyjnej, wydanych przez właściwy organ do dnia 31 grudnia 2021 r. na podstawie art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 UDP – poprzez wskazanie ich nazw lub firm*;

2. *wysokości opłaty rocznej, jaką byli zobowiązani uiścić przedsiębiorcy telekomunikacyjni, o których mowa w pkt 1, za 2022 rok z góry, tj. do dnia 15 stycznia 2022 r., na podstawie obowiązujących decyzji administracyjnych wydanych przez właściwy organ na podstawie art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 UDP – dla każdego z ww. przedsiębiorców z osobna*.

Kompletna odpowiedź na wniosek powinna zawierać pełną informację, obejmującą: **(i)** wskazanie przedsiębiorców telekomunikacyjnych w rozumieniu PT, będących adresatami obowiązujących decyzji administracyjnych na umieszczenie infrastruktury telekomunikacyjnej w pasach drogowych, **(ii)** wysokość opłaty rocznej, jaką uiszcza poszczególny przedsiębiorca.

Większość z ankietowanych podmiotów udzieliło wyczerpującej odpowiedzi na zadane im pytania. Część zarządców dróg odmówiła udostępnienia informacji publicznej. Najczęściej odmowa następowała w trybie przewidzianym przez art. 16 ust. 1 DIP, to jest w drodze decyzji administracyjnej. Nieznaczny odsetek zarządców odmówił udostępnienia informacji w formie nieprzewidzianej przez przepisy DIP, np. poprzez wiadomość e-mail a nie w drodze decyzji.

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

4. Wniosek do Prezesa UKE

Wniosek skierowany do UKE obejmował dwa pytania dotyczące umieszczania w pasie drogowym infrastruktury telekomunikacyjnej, ściśle powiązane z danymi uzyskiwanymi przez ten organ na podstawie wezwań kierowanych do ISP w pierwszej połowie 2022 r.

Pierwsze z nich dotyczyło wysokości *sumy rocznych opłat (w PLN) poniesionych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych w 2022 r. z tytułu „utrzymywania w pasie drogowym elementów infrastruktury liniowej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego", tj. z tytułu zajęcia pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, na podstawie decyzji administracyjnych wydawanych w latach 2003-2021 w oparciu o art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 UDP – z podziałem na poszczególne gminy oraz na drogi publiczne: gminne, powiatowe i wojewódzkie oraz drogi krajowe, autostrady i drogi ekspresowe.*

Kolejne dotyczyło *określenia długości infrastruktury, o której mowa w pkt 1 (w metrach) – z podziałem na poszczególne gminy oraz na drogi publiczne: gminne, powiatowe i wojewódzkie oraz drogi krajowe, autostrady i drogi ekspresowe.*

Z wniosku wyraźnie wynikało, że dotyczy on danych uzyskanych przez Prezesa UKE w 2022 r., w związku z wezwaniami kierowanymi do ISP na podstawie art. 6 ust. 1 w zw. z art. 192 ust. 1 pkt 5 PT.

Uzyskane wyniki przeprowadzonego badania zostały szczegółowo omówione w dalszej części opracowania.

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888



Rozdział III. – Analiza danych w zakresie opłat za zajęcie pasa drogowego

Rozdział III. – Analiza danych w zakresie opłat za zajęcie pasa drogowego

1. Podział przedsiębiorców zastosowany w raporcie

Na potrzeby analizy danych przedstawionych w Raporcie, przedsiębiorców telekomunikacyjnych podzielono na cztery grupy: OPL, MŚP, DP oraz RSS. Wydzielenie OPL z grupy DP podyktowane jest opisanymi w rozdziale pierwszym uwarunkowaniami historycznymi, dotyczącymi niepodlegania, a później zwolnienia TP (i następcy tj. OPL) z opłat za zajęcie pasa drogowego.

2. Dane uzyskane od zarządców dróg w trybie dostępu do informacji publicznej – ogólnie

1. Dane uzyskane od wszystkich zarządców dróg

W Polsce łączna liczba jednostek samorządu terytorialnego, to jest gmin, powiatów i województw wynosi obecnie **2.807**[13], z czego:

- liczba gmin to **2.411** (bez uwzględnienia miast na prawach powiatu),
- liczba powiatów to **314** (bez uwzględnienia miast na prawach powiatu),
- **66** miast na prawach powiatu,
- liczba województw to **16**.

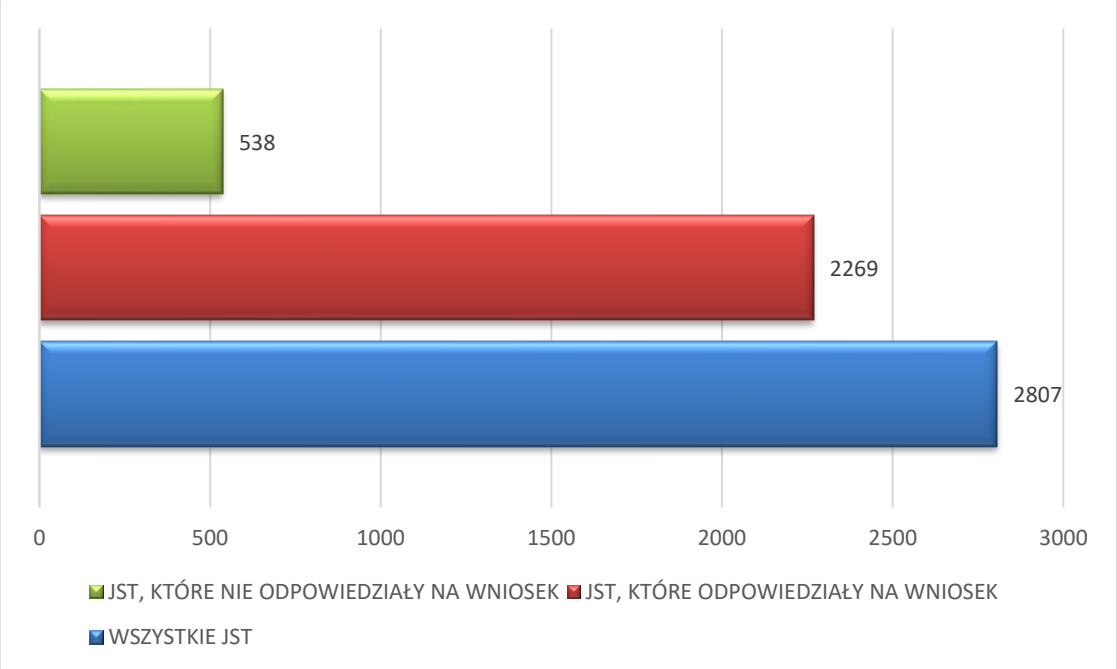
Wniosek opisany w rozdziale drugim został skierowany do wszystkich zarządców dróg publicznych. Próba badawcza obejmuje zatem 2.807 podmiotów. Liczba zarządców, którzy w ogóle nie odpowiedzieli na wniosek to 538 podmiotów, z kolei liczba JST, które odpowiedziały na wniosek to 2.269 zarządców.

Zaznaczyć należy także, że autorzy Raportu do liczby JST, które przekazały dane, zaliczyli również podmioty, które udzieliły odpowiedzi, w której poinformowały, iż nie wydały przedsiębiorcom telekomunikacyjnym żadnych decyzji administracyjnych, zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia urządzeń infrastruktury technicznej.

[13] https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/

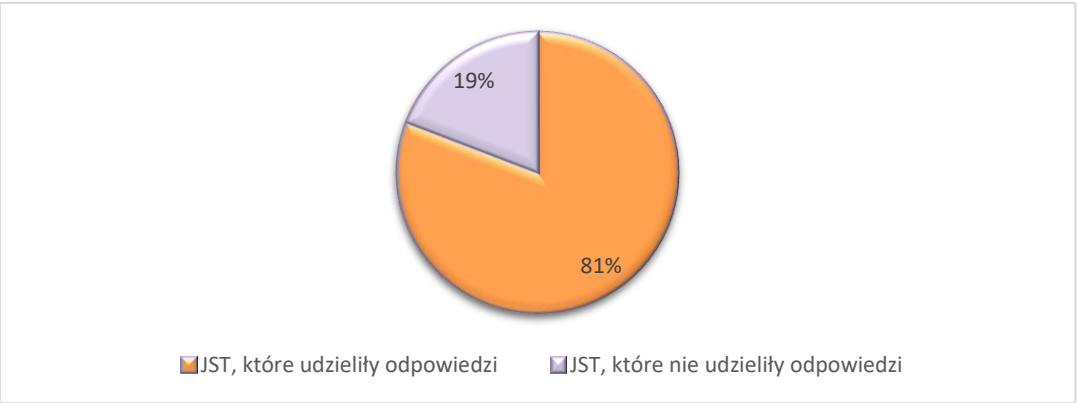
ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

Wykres nr 1 – całościowa struktura odpowiedzi na wniosek ze wszystkich JST:



Mając na uwadze powyższe, dane udało się pozyskać z **2269** gmin, powiatów i województw, co stanowi **80,83%** (**≈ 81%)** wszystkich zarządców w kraju.

Wykres nr 2 – procentowa struktura odpowiedzi na wniosek ze wszystkich JST:



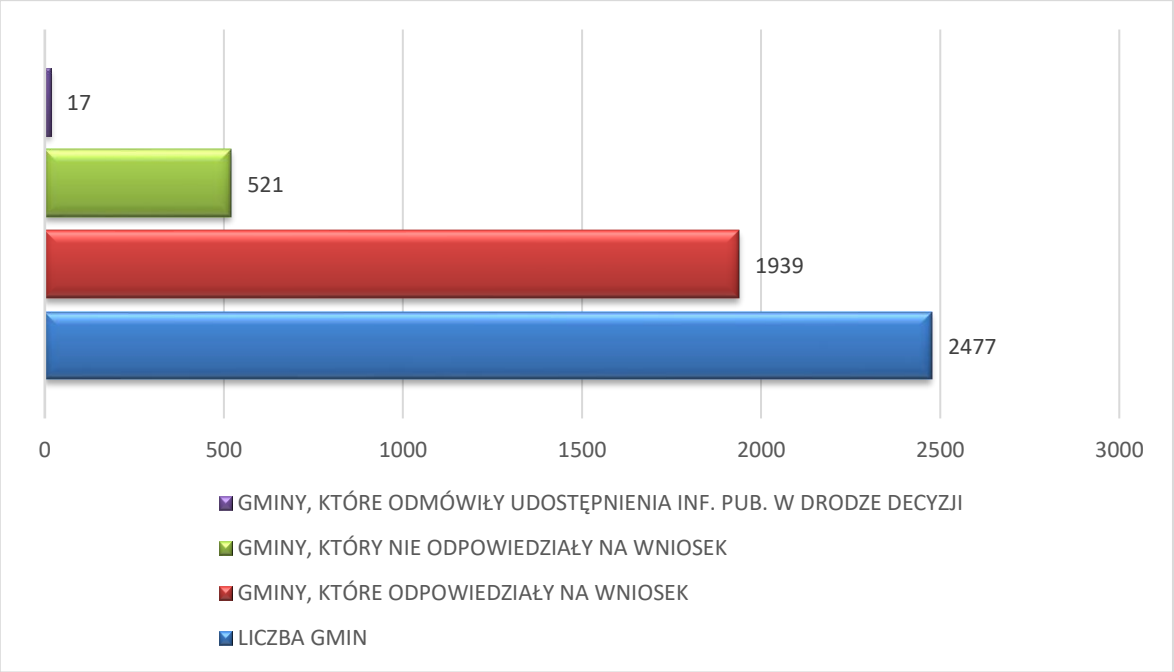
2. Dane uzyskane od zarządów dróg gminnych

W Polsce liczba gmin to 2.477 jednostek, wniosek wysłano do każdego z zarządców dróg gminnych. Liczba odpowiedzi udzielonych przez gminy wynosi 1.939. Nie wszyscy zarządcy publicznych dróg gminnych udzielili jednak stosownej odpowiedzi na skierowany do nich wniosek o udzielenie informacji. Odpowiedzi nie udzieliło 521 zarządców.

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

Strukturę tę obrazuje poniższy wykres:

Wykres nr 3 – struktura odpowiedzi na wniosek wysłany do wszystkich gmin w Polsce:



Jak wskazano powyżej, liczba zarządców gminnych, którzy udostępnili żądane dane to 1.939 (spośród 2.477, uwzględniając miasta na prawach powiatu). Zebrane dane obejmuje zatem **78,28%** wszystkich ankietowanych podmiotów. Wśród liczby zarządców, którzy udzielili odpowiedzi znajdują się także zarządcy, którzy wskazali, że:

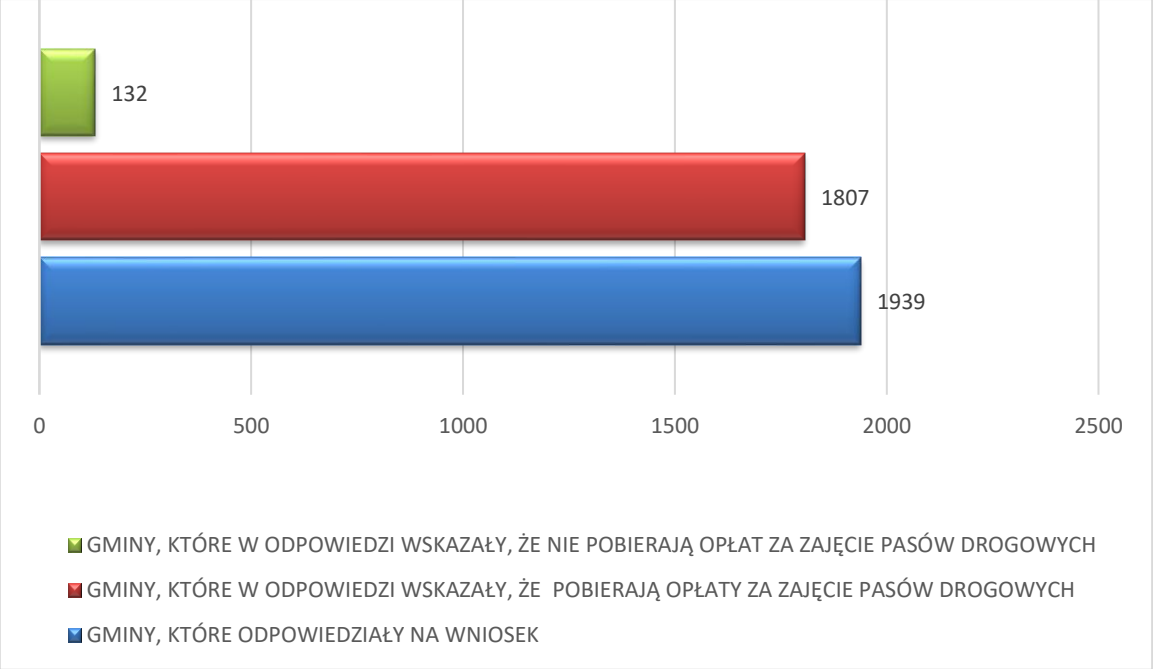
- nie uzyskują dochodów z tytułu należności związanych z opłatami za zajęcie pasów drogowych;
- nie wydali decyzji administracyjnych zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia urządzeń infrastruktury technicznej;

– w sumie 132 podmioty.

Z analizy danych wynika, że 1.807 zarządców dróg gminnych udzieliło kompletnych odpowiedzi. 132 zarządców wskazało, że nie podjęto odpowiedniej uchwały lub że w danej gminie brak jest przedsiębiorców telekomunikacyjnych uiszczających opłaty za zajęcie pasa drogowego.

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

Wykres nr 4 – pobór opłat za zajęcie pasa drogowego w gminach w Polsce:



3. Dane uzyskane od zarządów dróg powiatowych

W Polsce jest 380 powiatów, w tym 66 miast na prawach powiatu. W tym przypadku liczba zarządców dróg powiatowych, którzy udzielili odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, to 317 podmiotów. Niestety, także tutaj część zarządców dróg powiatowych nie udzieliła odpowiedzi. Liczba zarządców, którzy nie ustosunkowali się do wniosku to 55 powiatów, z kolei liczba powiatów, które odmówiły odpowiedzi w drodze decyzji to 8 podmiotów.

Analogicznie jak w przypadku zarządców dróg gminnych, do liczby podmiotów, które odpowiedziały na wniosek, zaliczono także zarządców dróg powiatowych, którzy wskazali, że:

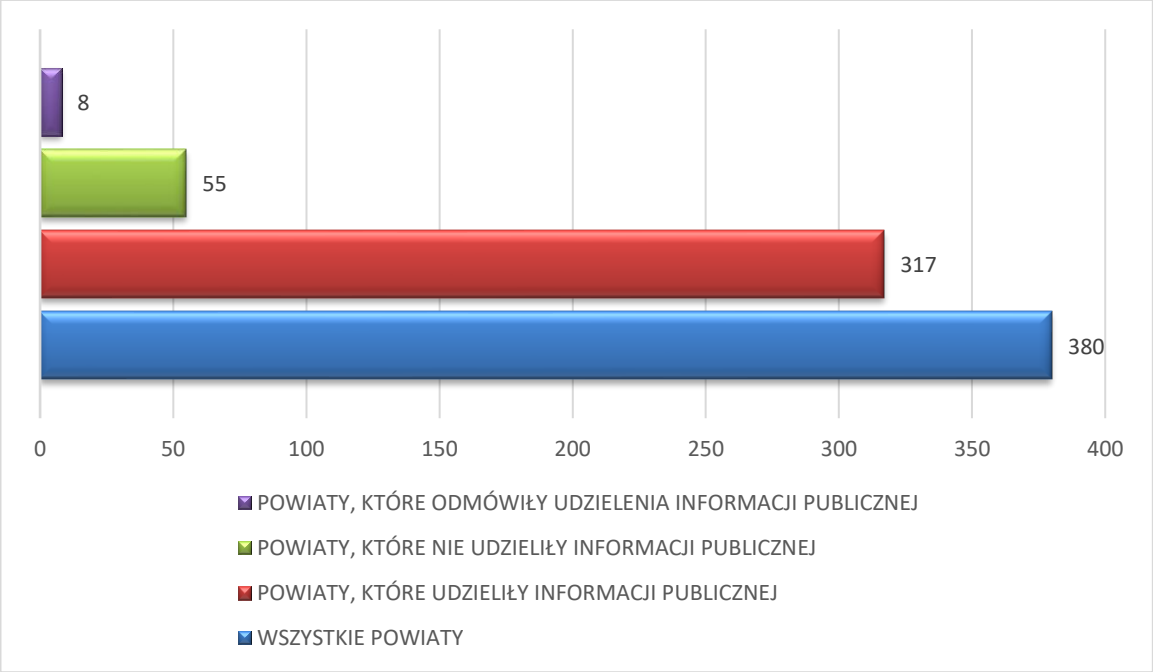
- nie uzyskują dochodów, z tytułu należności związanych z opłatami za zajęcie pasów drogowych,
- nie wydali decyzji administracyjnych, zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia urządzeń infrastruktury technicznej.

Analizując powyższe dane zauważyć można, iż liczba zarządców dróg powiatowych, którzy odpowiedzieli na wniosek, jest nieco większa aniżeli liczba zarządców gminnych, którzy także udzielili odpowiedzi. Pozyskane dane pochodzą zatem z **83,42%** powiatów w kraju.

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

Zebrane dane obrazuje poniższy wykres:

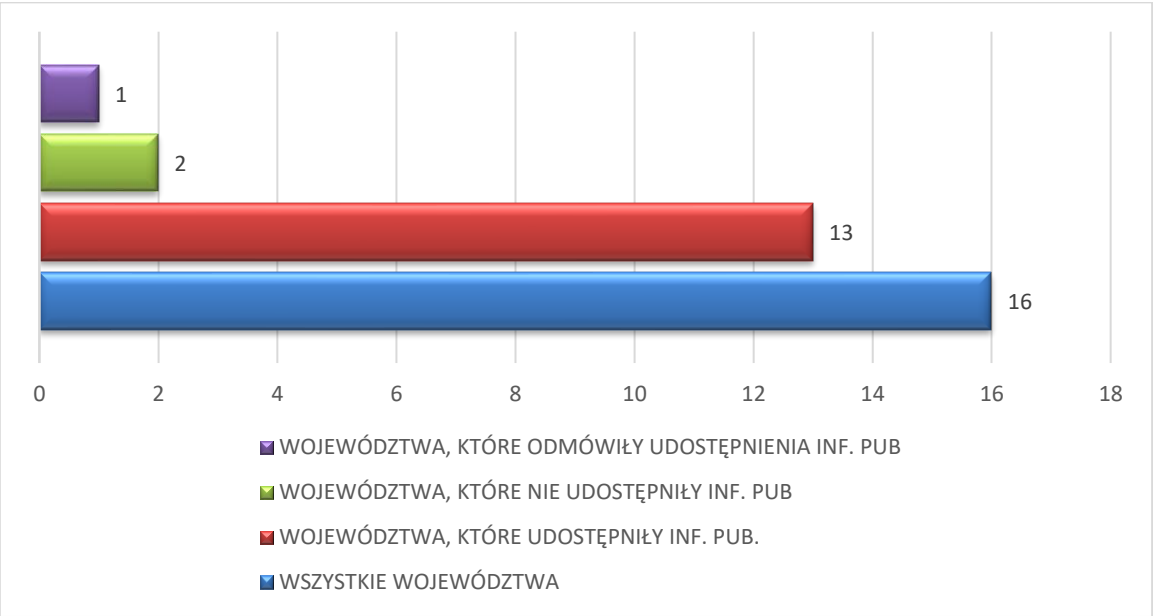
Wykres nr 5 – struktura odpowiedzi na wniosek wysłany do wszystkich powiatów w Polsce:



4. Dane uzyskane od zarządów dróg wojewódzkich

W przypadku województw, których łączna liczba w Polsce wynosi 16, uzyskano większość odpowiedzi. Na wniosek o udostępnienie informacji publicznej odpowiedziało 14 zarządców dróg wojewódzkich (**87,50%**), przy czym jedno województwo udzieliło odpowiedzi odmownej, w formie decyzji administracyjnej.

Wykres nr 6 – struktura odpowiedzi na wniosek wysłany do wszystkich województw w Polsce:



ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

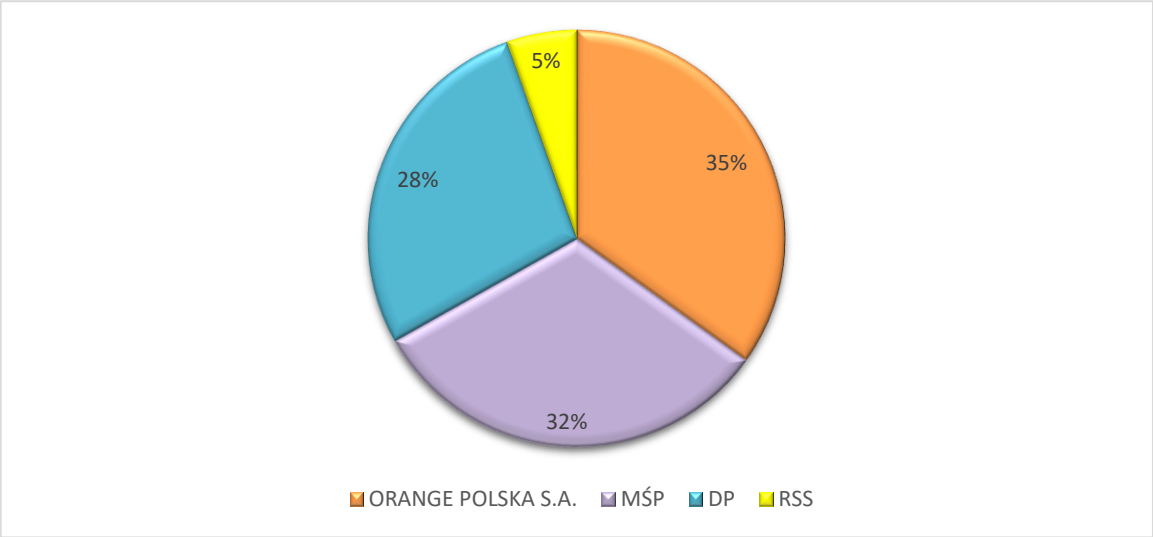
3. Szczegółowe dane uzyskane od JST w trybie dostępu do informacji publicznej

1. Struktura opłat – drogi gminne

Z zebranych danych wynika, że ISP łącznie z tytułu opłaty rocznej za zajęcie pasa drogowego za 2022 rok w związku z umieszczeniem w nim urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej płatnej z góry, tj. do dnia 15 stycznia 2022 r., na podstawie obowiązujących decyzji administracyjnych wydanych przez właściwego zarządcę dróg gminnych na podstawie art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 UDP, uiścili kwotę w wysokości **20.854.328,49 zł.**

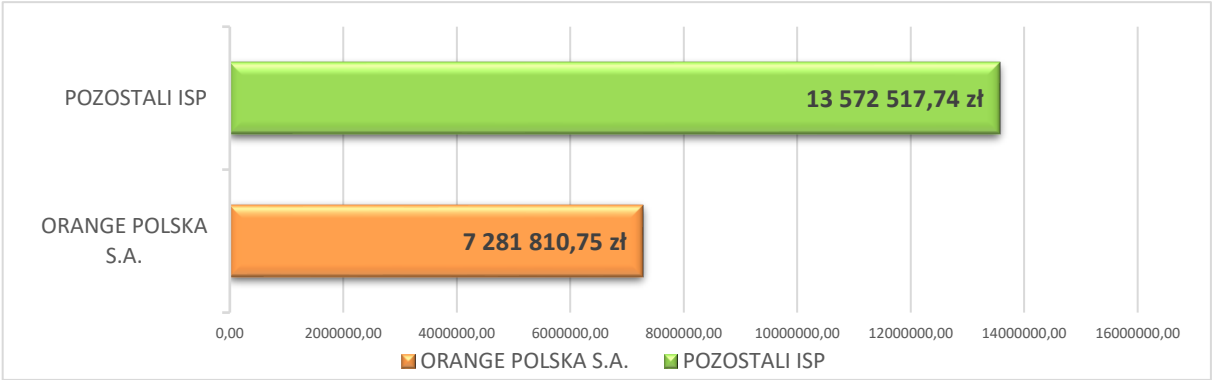
Opłaty pobierane przez gminy, które odpowiedziały na wniosek i podały dane przedstawiono na dwóch wykresach: procentowym i kwotowym.

Wykres nr 7 – procentowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w gminach



Kwotowo, opłaty w rozbiciu na dwie grupy[14] przedsiębiorców telekomunikacyjnych, kształtują się następująco:

Wykres nr 8 – kwotowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w gminach



[14] Jedną grupę stanowią OPL i Światłowód Inwestycje sp. z o.o. drugą pozostali ISP tj. DP, MŚP i RSS. W dalszej części Raportu, kiedy mowa w dwóch grupach przedsiębiorców, mowa właśnie o takim podziale.

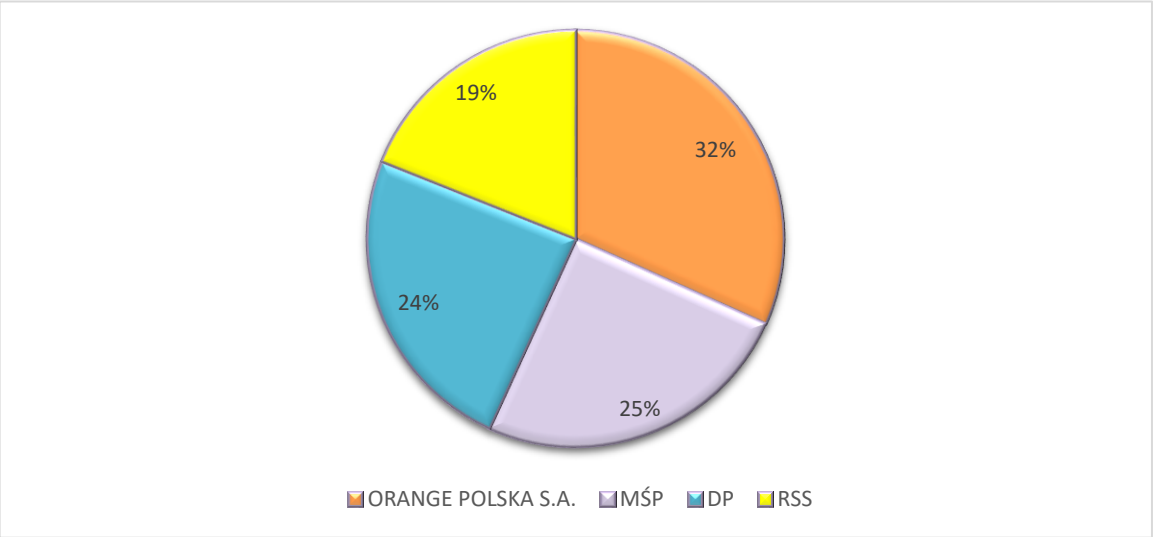
ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

2. Struktura opłat – drogi powiatowe

W przypadku zarządców dróg powiatowych, ISP byli zobowiązani uiścić na rzecz JST – za zajęcie pasa drogowego z tytułu umieszczenia w nim urządzeń telekomunikacyjnych za 2022 rok z góry, tj. do dnia 15 stycznia 2022 r., na podstawie obowiązujących decyzji administracyjnych wydanych przez właściwego zarządcę dróg powiatowych na podstawie art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 UDP – kwotę w wysokości **27.682.608,17 zł**.

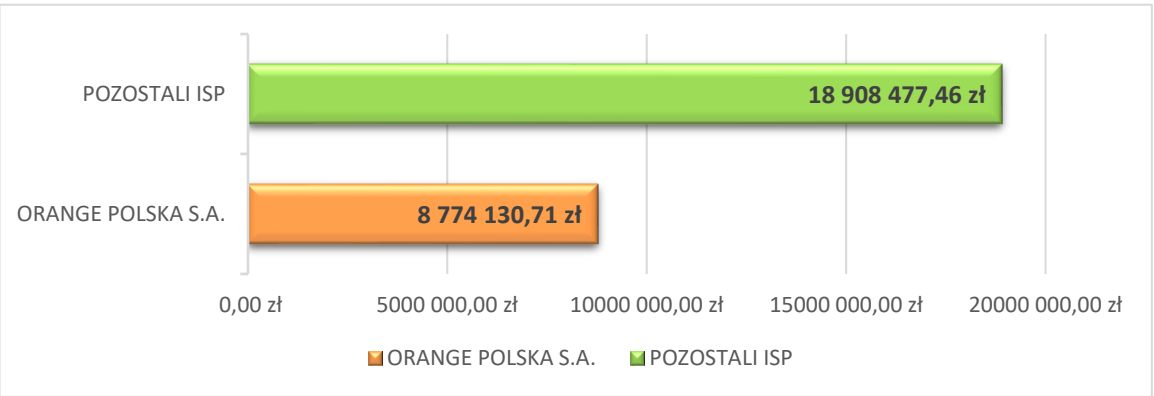
Opłaty pobierane przez powiaty, które odpowiedziały na wniosek i podały dane przedstawiono na dwóch wykresach: procentowym i kwotowym.

Wykres nr 9 – procentowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w powiatach



Kwotowo, opłaty w rozbiciu na dwie grupy[15] przedsiębiorców telekomunikacyjnych, kształtują się następująco:

Wykres nr 10 – kwotowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w powiatach



3. Struktura opłat – drogi wojewódzkie

Z zebranych danych wynika, że łącznie ISP z tytułu opłaty rocznej za zajęcie pasa drogowego za 2022 rok – w związku z umieszczeniem w nim urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej

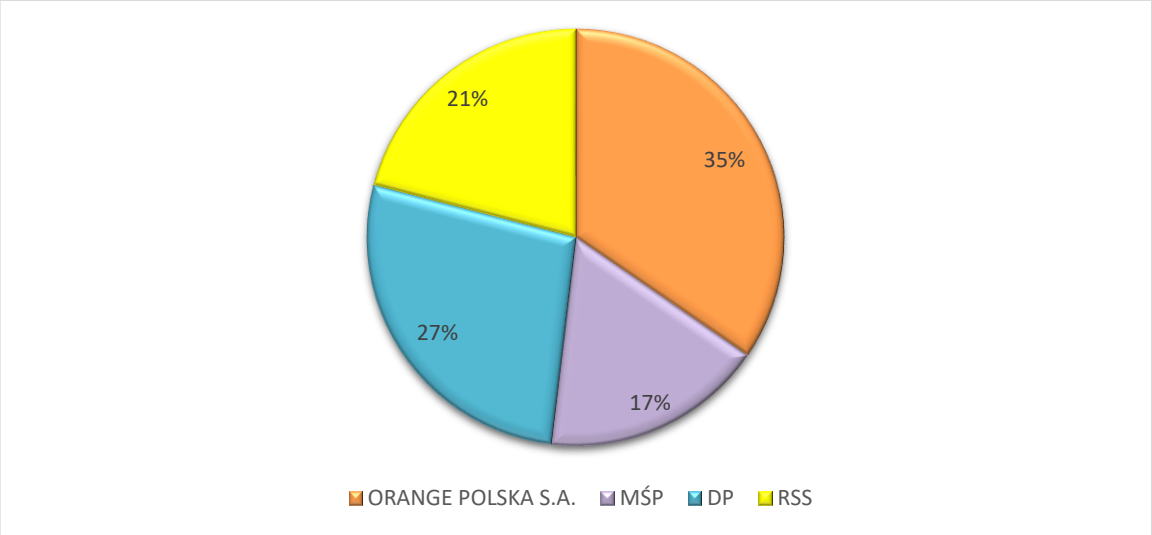
[15] Ibidem.

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

płatnej z góry, tj. do dnia 15 stycznia 2022 r., na podstawie obowiązujących decyzji administracyjnych wydanych przez właściwego zarządcę dróg wojewódzkich na podstawie art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 UDP – uiścili kwotę w wysokości **2.660.217,48 zł**.

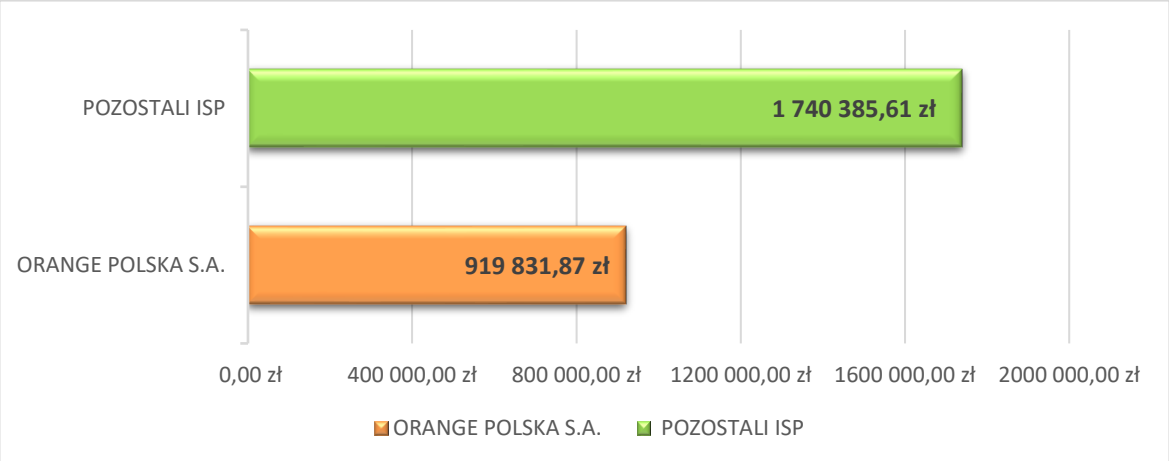
Opłaty pobierane przez województwa, które odpowiedziały na wniosek i podały dane przedstawiono na dwóch wykresach: procentowym i kwotowym.

Wykres nr 11 – procentowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w województwach



Kwotowo, opłaty w rozbiciu na dwie grupy przedsiębiorców telekomunikacyjnych kształtują się następująco:

Wykres nr 12 – kwotowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w województwach



4. Struktura opłat łącznie – drogi gminne, powiatowe i wojewódzkie

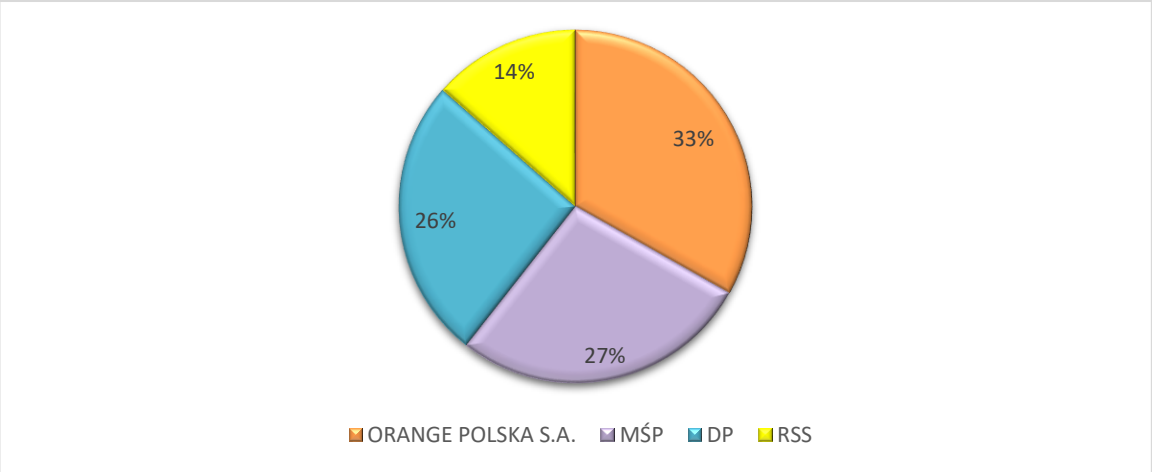
Dla zobrazowania całościowych wpływów poniżej umieszczono podsumowanie wpływów z tytułu zajęcia pasa drogowego do wszystkich zarządców dróg publicznych w kraju,

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

którzy odpowiedzieli na wniosek i podali dane[16]. Łączna kontrybucja ISP z tego tytułu wynosi **51.197.154,14 zł**. Kwota ta była należna za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej za 2022 rok z góry, tj. do dnia 15 stycznia 2022 r., na podstawie obowiązujących decyzji administracyjnych wydanych przez właściwego zarządcę dróg na podstawie art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 UDP. Biorąc pod uwagę, że dane pozyskano z 81% wszystkich zarządców w kraju, można szacować, że łączne dochody JST z tytułu opłat za zajęcie pasów drogowych uiszczanych przez ISP w 2022 r. wynoszą **63.206.315 zł.**

Schemat uiszczanych opłat wedle danych zebranych, a nie szacowanych, podzielono na dwa wykresy: procentowy i kwotowy.

Wykres nr 13 – procentowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w gminach, powiatach i województwach

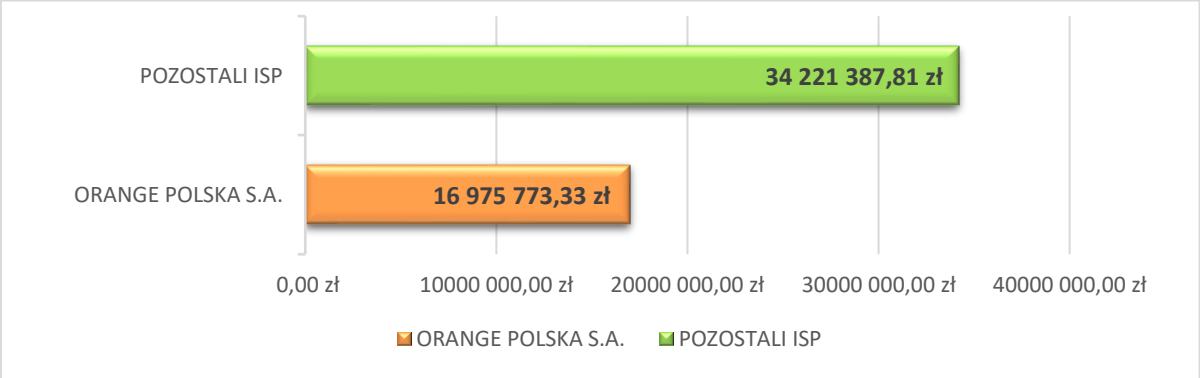


Kwotowo, opłaty w rozbiciu na dwie grupy przedsiębiorców telekomunikacyjnych kształtują się następująco:

[16] Dla przypomnienia, jest to 81% wszystkich zarządców.

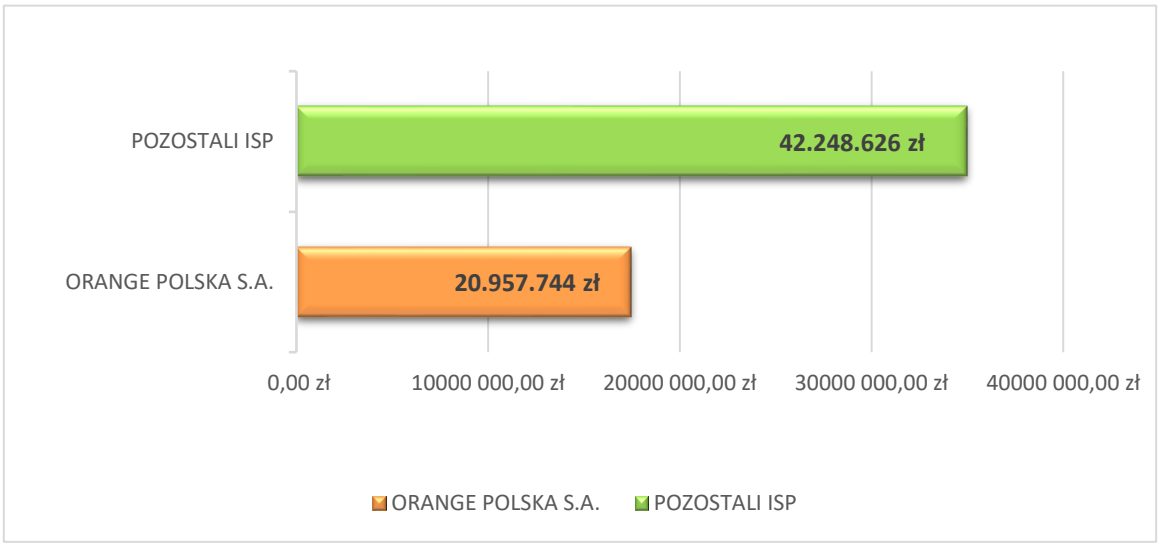
ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

Wykres nr 14 – kwotowe zestawienie opłat uiszczanych przez OPL w stosunku do pozostałych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, to jest MŚP, DP i RSS



Gdyby przyjąć do wyliczeń dane szacowane[17], wówczas wynik byłby następujący:

Wykres nr 15 – kwotowe zestawienie opłat uiszczanych przez OPL w stosunku do pozostałych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, to jest MŚP, DP i RSS – z danymi szacowanymi



[17] tj. 63.206.307 zł.

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888



Rozdział IV. – Podsumowanie, rekomendacje

Rozdział IV – Podsumowanie, rekomendacje

Jak wykazano w Raporcie, słuszna okazuje się teza, wedle której obowiązek uiszczania opłat za zajęcie pasa drogowego nie obciąża wszystkich ISP w sposób równy. Opłaty nie są ponoszono za wszystkie urządzenia znajdujące się w pasach drogowych, co wynika przede wszystkim z ustawowego zwolnienia z obowiązku uzyskiwania decyzji na umieszczenie infrastruktury wybudowanej w pasach dróg przed wejściem w życie UDP, a także z braku objęcia opłatami urządzeń telekomunikacyjnych posadowionych w pasach do dnia 31 grudnia 1998 r. Podmiotem, który w największym stopniu korzysta z okoliczności „rezygnacji" ustawodawcy z poboru opłat za zajęcie pasa drogowego jest OPL, natomiast istotą „pokrzywdzenia" ISP realizujących inwestycje w latach 2003-2019 jest fakt, iż w tym okresie maksymalne stawki za umieszczenie urządzeń w pasach były najwyższe.

Potwierdzają to zebrane dane[18]. OPL ponosi odpowiednio: 35 % opłat za zajęcie pasa dróg gminnych, 32% opłat za zajęcie pasa dróg powiatowych oraz 35% za zajęcia pasa dróg wojewódzkich, będąc jednocześnie w powszechnym przekonaniu największym dysponentem infrastruktury telekomunikacyjnej w kraju. Na szczególną uwagę zasługuje procentowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w gminach, powiatach i województwach. OPL uiszcza jedynie 33% opłat w skali kraju, podczas gdy przedsiębiorcy z sektora MŚP tylko o 5% mniej, tj. 28%.

Wydaje się, że OPL jest podmiotem posiadającym największy udział w rynku kanalizacji kablowej[19]. Jest to skutek regulacji prawnych, w tym tego, że poprzednik prawny OPL (tj. TP) był kiedyś niekwestionowanym monopolistą na rynku. OPL jest więc podmiotem, który nadal dysponuje infrastrukturą należącą kiedyś do TP.

W tym miejscu KIKE zastrzega możliwość uzupełnienia bądź modyfikacji Raportu o dodatkowe wnioski i szczegółowe wyliczenia, związane z infrastrukturą posiadaną przez OPL.

Uprzywilejowanie OPL stanowi wypadkową dwóch okoliczności:

- OPL, jako następca prawny TP, będącej przez wiele lat monopolistą w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych, jest właścicielem infrastruktury telekomunikacyjnej, należącej do jej poprzednika prawnego, w tym umieszonej w pasach drogowych kanalizacji kablowej Ø 110 mm;

[18] Przedmiotem badania nie było stworzenie rankingu ISP, opartego na kryterium liczby m^2 powierzchni pasa drogowego zajętego przez infrastrukturę telekomunikacyjną należącą do poszczególnych ISP, zaś sporządzenie Raportu nie miało na celu pozyskanie konkretnych danych na temat powierzchni rzutu poziomego urządzeń telekomunikacyjnych posadowionych w pasach, deklarowanej przez poszczególne grupy ISP.

[19] Patrz: uzasadnienie Decyzji Prezesa UKE z dnia 11 września 2018 r. znak: DHRT.WIT.6082.1.2017.97. Źródłem takiego wniosku są także dane zgromadzone w bazach SIIS, których dysponentem pozostaje Prezes UKE.

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

- aktualnego brzmienia art. 38 ust. 1 i 2 UDP, który stanowi, iż infrastruktura telekomunikacyjna istniejąca w pasie drogowym w chwili wejścia w życie UDP może pozostać w dotychczasowym stanie, a decyzja zarządcy drogi wymagana jest wyłącznie w przypadku jej przebudowy, czy też remontu[20].

Skoro zatem zlokalizowana w pasach drogowych infrastruktura TP, którą OPL przejął jako następca prawny, została tam umieszczona przed wejściem w życie UDP oraz w pierwszych 13 latach jej obowiązywania, to obecnie OPL może skutecznie obniżać koszty eksploatacji swojej infrastruktury, zyskując tym samym nieuzasadnioną przewagę konkurencyjną i bezsprzecznie korzysta z tej możliwości. Wskazują na to nie tylko dane uzyskane w 2022 r., ale i te, które KIKE otrzymała w 2025 r.

Z kolei czynnikami pogłębiającymi nierówności na rynku są (i) uchylenie art. 40f UDP, zobowiązującego JST do zmiany z urzędu wydanych decyzji w przypadku obniżenia stawek oraz (ii) wyłączenie możliwości zastosowania art. 155 KPA do zmiany indywidualnych decyzji ustalających te opłaty. Warto przypomnieć, że powyższe okoliczności uniemożliwiają obniżenie opłat uiszczanych na podstawie decyzji wydanych w okresie, gdy stawki były najwyższe (do 200,00 zł za m^2 zajętego pasa)[21].

Istota nierówności w obecnym modelu opłaty za umieszczenie urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej w pasach dróg publicznych tkwi *de facto* w domniemanym[22], pozaustawowym zwolnieniu z tej opłaty o charakterze przedmiotowym. Kryterium decydującym o uprzywilejowaniu jest tu bowiem czas prowadzenia inwestycji w połączeniu z ustawowym wyłączeniem możliwości aktualizacji stawek opłat ustalonych w indywidualnych decyzjach na umieszczenie.

W tym miejscu należy odnieść się do charakteru opłaty z tytułu zajęcia pasa drogowego. Art. 217 Konstytucji określa ją jako *daninę publiczną*, z kolej art. 60 pkt 7 UFP zalicza ją do kategorii *niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym*, które są ponoszone na rzecz ściśle określonych, zdefiniowanych ustawowo podmiotów (JST), w ściśle określonej sytuacji, tj. w razie zajęcia pasa drogowego. Wszelkie zaś daniny publiczne powinny być nakładane zgodnie z fundamentalną zasadą sprawiedliwości, która wyraża się

---

[20] Niewskazanie wprost w treści przepisu art. 38 ust. 2 UDP słowa *„modernizacja”,* prowadzi do powstania problemów interpretacyjnych oraz jest przyczyną unikania obowiązku uzyskiwania zgody zarządcy drogi na umieszczenie oraz uiszczania opłat. Określając prace wykonywane przy istniejącej infrastrukturze *„modernizacją”* – unika się obowiązku uiszczania opłat.

[21] W szczególności problem ten dotyczy sektora MŚP, który był znaczącym beneficjentem dotacji z UE w latach 2007 – 2013, realizującym projekty infrastrukturalne w ramach działania 8.4 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

[22] Zgodnie z brzmieniem art. 217 Konstytucji, określanie kategorii podmiotów zwolnionych z obowiązku ponoszenia daniny publicznej następuje w drodze ustawy. UDP nie zawiera żadnego przepisu określającego kategorię podmiotów zwolnionych z ponoszenia opłaty za zajęcia pasa, a także nie reguluje zasad przyznawania ulg w tej opłacie. Do zaniechania poboru opłaty za zajęcie pasa oraz do „zamrożenia” opłat (wyznaczonych w oparciu o stawkę maksymalną 200,00 zł) określonych w decyzjach indywidulanych dochodzi wskutek uwarunkowań prawno-historycznych opisanych w Rozdziale I.

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

w nakładaniu takiego samego obciążenia na podmioty znajdujące się w takiej samej sytuacji. Zasada sprawiedliwości w nakładaniu danin publicznych, w tym opłaty za umieszczenie urządzeń w pasie drogowym powinna być realizowana przez powszechny i równy system poboru. Skala nierówności pomiędzy ISP, potwierdzona zebranymi danymi dowodzi, iż obecny kształt regulacji stanowi odstępstwo do zasady powszechności opłaty.

Zdaniem KIKE, przywrócenie równowagi pomiędzy wszystkimi uczestnikami rynku powinno nastąpić, co najmniej poprzez działania doraźne polegające na:

- przywróceniu obowiązywania art. 40f UDP, tj. poprzez ponowne wprowadzenie obowiązku dokonywania zmiany indywidualnych decyzji na umieszczenie infrastruktury w pasie drogowym z urzędu w razie obniżenia stawek opłat uchwałą organu stanowiącego JST. Stanowiłoby to przełamanie obowiązującej obecnie zasady, zgodnie z którą, zastosowanie nowych, niższych stawek może nastąpić wyłącznie dla nowych inwestycji,

- uchyleniu zakazu stosowania art. 155 KPA dla zmiany ostatecznych decyzji wydanych w przedmiocie umieszczenia infrastruktury w pasie drogowym, co umożliwi z kolei przywrócenie zasady sprawiedliwego i równego traktowania wszystkich podmiotów legitymujących się zezwoleniem na umieszczenie w pasie drogowym obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, bez względu na to kiedy i pod rządem jakich przepisów dany ISP uzyskał zezwolenie.

Mając na uwadze, iż powyższe działania nie niwelują nierówności pomiędzy ISP umieszczającymi infrastrukturę telekomunikacyjną w pasach drogowych przed dniem 1 stycznia 1999 r., a podmiotami realizującymi inwestycje po tej dacie, Izba proponuje dyskusję nad możliwością wprowadzenia nowej kategorii zajęcia pasa drogowego, powodującego konieczność uiszczenia opłaty, opierającej się na kryterium posiadania infrastruktury w pasie drogowym, bez względu na to kiedy inwestycja została zakończona. Zdaniem KIKE, tylko podjęcie radykalnych działań zmierzających do całkowitego przemodelowania przesłanek warunkujących powstanie obowiązku uiszczania opłaty spowoduje przywrócenie równości pomiędzy różnymi uczestnikami rynku.

Izba zdaje sobie sprawę, iż proponowane rozwiązanie miałoby charakter rewolucyjny, gdyż wiązałoby się z koniecznością stwierdzenia wygaśnięcia wszystkich decyzji administracyjnych wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 UDP. Niemniej jednak, już obecny kształt art. 141^1 § 1 KPA pozwala organom pierwszej instancji na stwierdzenie wygaśnięcia decyzji, jeżeli ta stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa.

Masowa aktualizacja wydanych do tej pory zezwoleń na umieszczenie infrastruktury technicznej w pasach drogowych wymagałaby także wprowadzenia odpowiednich przepisów przejściowych, w tym nakładających obowiązek złożenia odpowiednich, uproszczonych deklaracji zarówno przez tych ISP, którym decyzje zostaną wygaszone, jak i przez tych ISP, którzy do tej pory korzystali z możliwości pozostawania w pasach drogowych bez konieczności

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

uzyskiwania zezwolenia, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady odpowiedniego *vacatio legis,* jako elementu zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Samo bowiem podjęcie działań określonych powyżej jako doraźne, nie wyeliminuje stwierdzonych badaniem nierówności pomiędzy różnymi graczami na rynku.

Izba wyraża przekonanie, że możliwe jest jednoczesne obniżenie dotychczasowej, maksymalnej stawki za zajęcie pasa drogowego (poniżej 20,00 zł), bez uszczerbku dla budżetów JST – dochody uzyskane od OPL znacząco zwiększyłyby budżet zarządców dróg. Zdaniem KIKE, rozwiązanie skutkujące obowiązkiem uiszczenia opłaty od wszelkiej infrastruktury telekomunikacyjnej umieszczonej w pasie bez względu na czas realizacji inwestycji, znacząco zwiększy wpływy JST z tego tytułu.

ul. Graniczna 29/215
40-017 Katowice
www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
sekretariat@itblegal.pl
tel./fax +48 32 77 45 888

itB Legal Bazański, Grabiec
Kancelaria Radców Prawnych
Spółka Partnerska

ul. Graniczna 29/215, 40-017 Katowice,
KRS: 0000419850, NIP: 9542737428

www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
www.bezwawadium.pl

sekretariat@itblegal.pl
tel./fax: +48 32 77 45 888

Krajowa Izba Komunikacji
Ethernetowej w Warszawie
ul. Lindleya 16, 02-213 Warszawa
KRS: 0000316678, NIP: 9512270210

www.kike.pl, biuro@kike.pl,
tel.: +48 22 29 28 700,
fax: +48 22 29 28 701