

# USTAWA O DROGACH PUBLICZNYCH

# KOMENTARZ

Renata Alicja Strachowska



ABC

a Wolters Kluwer business



# USTAWA O DROGACH PUBLICZNYCH KOMENTARZ

Renata Alicja Strachowska



ABC

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2012

*Stan prawny na 1 sierpnia 2011 r.*

Wydawca  
*Izabella Malecka*

Redaktor prowadzący  
*Ewa Fonkiewicz*

Opracowanie redakcyjne  
*Studio Diament*

Łamanie  
*Studio Diament*

© Copyright by  
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2012

ISBN: 978-83-264-1550-0

Wydane przez:  
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek  
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a  
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

|                                                                                                                     |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Wykaz skrótów .....</b>                                                                                          | <b>7</b>   |
| <b>Wstęp .....</b>                                                                                                  | <b>13</b>  |
| <b>Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych .....</b>                                                   | <b>15</b>  |
| <b>Rozdział 1</b>                                                                                                   |            |
| Przepisy ogólne .....                                                                                               | 15         |
| <b>Rozdział 2</b>                                                                                                   |            |
| Administracja drogowa .....                                                                                         | 144        |
| <b>Rozdział 2a</b>                                                                                                  |            |
| Zarządzanie tunelami położonymi w transeuropejskiej sieci drogowej .....                                            | 186        |
| <b>Rozdział 3</b>                                                                                                   |            |
| Skrzyżowania dróg z innymi drogami komunikacji lądowej i powietrznej oraz liniowymi urządzeniami technicznymi ..... | 202        |
| <b>Rozdział 4</b>                                                                                                   |            |
| Pas drogowy .....                                                                                                   | 217        |
| <b>Rozdział 6</b>                                                                                                   |            |
| Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe ....                                             | 274        |
| <b>Załączniki .....</b>                                                                                             | <b>277</b> |
| <b>Bibliografia .....</b>                                                                                           | <b>319</b> |
| <b>Indeks .....</b>                                                                                                 | <b>323</b> |



## WYKAZ SKRÓTÓW

### Akty prawne

- dyrektywa 2004/54/WE – dyrektywa 2004/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań bezpieczeństwa dla tuneli w transeuropejskiej sieci drogowej (Dz. Urz. UE L 167 z 30.04.2004, s. 39 z późn. zm.)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., sprost. Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319)
- o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.)
- pr. bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.)

- p.r.d. – ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 z późn. zm.)
- r.a.d.e. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. Nr 128, poz. 1334 z późn. zm.)
- r.c.t. – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i Ministra Infrastruktury z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie ćwiczeń dla pracowników zarządzającego tunelem, służb ratowniczych i Policji (Dz. U. Nr 121, poz. 819)
- r.d.b.t. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 października 2008 r. w sprawie dokumentacji bezpieczeństwa tunelu (Dz. U. Nr 193, poz. 1192)
- r.d.k. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz. U. Nr 80, poz. 433)
- r.k.o.e. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2011 r. w sprawie trybu, sposobu i zakresu kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej (Dz. U. Nr 133, poz. 773)
- r.k.t.p. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie kosztów związanych z określeniem tras przejazdu (Dz. U. Nr 170, poz. 1792)
- r.n.e. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582)
- r.o.p.d.k. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 czerwca 2009 r. w sprawie opłat za przejazd po drogach krajowych (Dz. U. Nr 86, poz. 721 z późn. zm.)

- 
- |               |                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| r.w.o.e.      | – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2011 r. w sprawie wnoszenia opłat elektronicznych i ich rozliczania oraz przekazywania opłat elektronicznych i kar pieniężnych na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego (Dz. U. Nr 91, poz. 524) |
| r.w.t.d.      | – rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 z późn. zm.)                                           |
| r.w.t.o.      | – rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 63, poz. 735 z późn. zm.)                              |
| r.w.t.p.      | – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (Dz. U. z 2003 r. Nr 32, poz. 262 z późn. zm.)                                                          |
| r.w.u.z.      | – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz. U. Nr 140, poz. 1481)                                                                                              |
| statut GDDKiA | – Zarządzenie Nr 5 Ministra Infrastruktury z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (Dz. Urz. MI Nr 3, poz. 8 z późn. zm.)                                                                           |
| u.d.p.        | – ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.)                                                                                                                                           |
| u.g.n.        | – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.)                                                                                                                               |

- u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.)
- u.p.t.z. – ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13)
- u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)
- u.s.c. – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.)
- u.t.d. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 z późn. zm.)

### **Czasopisma**

- FK – Finanse Komunalne
- KPP – Kwartalnik Prawa Publicznego
- NZS – Nowe Zeszyty Samorządowe
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSA WSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSA – Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
- OSN – Orzecznictwo Sądu Najwyższego
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
- OwSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
- PiZS – Praca i Zabezpieczenie Społeczne
- Prok. i Pr. – Prokuratura i Prawo
- Sam. Teryt. – Samorząd Terytorialny
- ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

**Inne skróty**

|                 |                                                                                       |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Dz. Urz. MI     | – Dziennik Urzędowy Ministra Infrastruktury                                           |
| Dz. Urz. UE     | – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej                                                 |
| Dz. Urz. WE     | – Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich                                             |
| Dz. Urz. Wielk. | – Dziennik Urzędowy Wojewody Wielkopolskiego                                          |
| EETS            | – Europejska Usługa Opłaty Elektronicznej ( <i>European Electronic Toll Service</i> ) |
| EFTA            | – Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu ( <i>European Free Trade Association</i> ) |
| ETS             | – Europejski Trybunał Sprawiedliwości                                                 |
| EWG             | – Europejska Wspólnota Gospodarcza                                                    |
| GDDKiA          | – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad                                       |
| GITD            | – Główny Inspektor Transportu Drogowego                                               |
| JNI             | – jednolity numer inwentarzowy                                                        |
| KE              | – Komisja Europejska                                                                  |
| NSA             | – Naczelny Sąd Administracyjny                                                        |
| SA              | – Sąd Apelacyjny                                                                      |
| SKO             | – Samorządowe Kolegium Odwoławcze                                                     |
| SN              | – Sąd Najwyższy                                                                       |
| TK              | – Trybunał Konstytucyjny                                                              |
| WSA             | – Wojewódzki Sąd Administracyjny                                                      |

Artykuł bez podania innego skrótu oznacza ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.).



## WSTĘP

Rozwój sieci dróg publicznych w Polsce stanowił istotny element polityki organów władzy ustawodawczej i wykonawczej na przestrzeni niemalże całego okresu istnienia państwa polskiego, po odzyskaniu jego niepodległości w 1918 r. Odpowiednie zarządzanie drogami publicznymi i należyty stan techniczny ich nawierzchni ma bowiem decydujące znaczenie dla bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a także odgrywa zasadniczą rolę dla rozwoju transportu drogowego, który – ze względu na położenie geograficzne Polski – jest jednym z rodzajów działalności gospodarczej podlegającym stałemu rozwojowi.

Ustawa o drogach publicznych została uchwalona w dniu 21 marca 1985 r. Od tego czasu akt ten był ponad czterdzieści razy nowelizowany, co może dowodzić stałego dążenia ustawodawcy do stworzenia jak najbardziej doskonałych norm prawnych, mających na celu wypracowanie skutecznych metod zarządzania drogami publicznymi, które prowadzić będą do osiągnięcia wysokich standardów bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Ustawa o drogach publicznych pełni zasadniczą rolę w dziedzinie prawa dotyczącego istnienia i rozwoju sieci dróg publicznych w Polsce. Z tych też względów za w pełni uzasadnione uznałam podjęcie próby kompleksowego objaśnienia przepisów tego aktu prawnego. Przedkładany czytelnikowi komentarz prezentuje w klasycznym układzie omówienie poszczególnych artykułów ustawy o drogach publicznych wraz z objaśnieniem najistotniejszych przepisów aktów wykonawczych, wydanych na podstawie upoważnień legislacyjnych określonych w komentowanej ustawie. Komentarz odwołuje się również do przepisów prawa wspólnotowego z zakresu dróg publicznych oraz do orzecznictwa sądów administracyjnych, które powstało na przestrzeni ponad 35 lat kontroli

sądowej decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych.

Opracowanie niniejsze kieruję przede wszystkim do pracowników organów zarządzających drogami publicznymi, ale także do użytkowników dróg, którzy na co dzień korzystają z sieci dróg publicznych i na których również zostały nałożone na mocy ustawy o drogach publicznych liczne obowiązki, chociażby w zakresie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd po wybranych odcinkach dróg krajowych i autostrad. Książka może okazać się także pomocna w zdobywaniu niezbędnej wiedzy przez studentów kierunków z dziedziny transportu drogowego i inżynierii drogowej.

# USTAWA

z dnia 21 marca 1985 r.

## **o drogach publicznych**

(tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115; zm.: Dz. U. z 2007 r. Nr 23, poz. 136, Nr 192, poz. 1381; z 2008 r. Nr 54, poz. 326, Nr 218, poz. 1391, Nr 227, poz. 1505; z 2009 r. Nr 19, poz. 100 i 101, Nr 86, poz. 720, Nr 168, poz. 1323; z 2010 r. Nr 106, poz. 675, Nr 152, poz. 1018, Nr 225, poz. 1466; z 2011 r. Nr 5, poz. 13, Nr 159, poz. 945)

## Rozdział 1

### **Przepisy ogólne**

**Art. 1. Drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych.**

Przepis art. 1 wyznacza zakres przedmiotowy ustawy, jednocześnie formułując definicję legalną drogi publicznej. Na definicję tę składają się cztery zasadnicze elementy, a mianowicie:

- 1) pojęcie drogi,
- 2) nieograniczony dostęp do drogi – otwarty katalog podmiotów korzystających z drogi,

- 3) zaliczenie drogi do określonej ustawowo kategorii,
- 4) ograniczenia i wyjątki dotyczące korzystania z tej drogi, wynikające z przepisów u.d.p. lub innych przepisów szczególnych.

Zgodnie z art. 4 pkt 2 u.d.p. przez pojęcie drogi należy rozumieć budowlę wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym. Natomiast, stosownie do definicji ustawowej zawartej w art. 2 pkt 1 p.r.d., droga to wydzielony pas terenu składający się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych znajdującym się w obrębie tego pasa, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt.

Nie wszystkie wskazane powyżej elementy definicji drogi publicznej mają jednakowe znaczenie. Podstawowymi „wyróżnikami drogi publicznej są dwa elementy: nieograniczona podmiotowo możliwość korzystania z drogi oraz zaliczenie drogi do określonej ustawowo kategorii” (R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 43; por. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 11 września 2007 r., NK.II.J.S/0911-130/07, Wspólnota 2007, nr 40, s. 29, LEX nr 298765). Nieograniczony dostęp do drogi stanowi element definicji drogi publicznej o charakterze materialnym, natomiast zaliczenie drogi do jednej z kategorii dróg publicznych stanowi wyróżnik formalny (R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym...*, s. 43).

Jak słusznie zauważa R.A. Stefański, zaliczenie danej drogi do jednej z kategorii dróg publicznych (drogi krajowej, wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej, por. art. 2 ust. 1 u.d.p.) jest elementem konstytutywnym definicji drogi publicznej (R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym...*, s. 42). Przedmiotowe stanowisko doktryny znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 czerwca 2008 r. (I SA/Wa 383/08, LEX nr 496206): „Nie każda droga spełniająca funkcję ciągu komunikacyjnego może być uznana za drogę publiczną. By zyskała taki status, musi zostać zaliczona w trybie przewidzianym ustawą z 1985 r. o drogach publicznych do jednej z ka-

tegorii dróg wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1–4 tej ustawy i jednocześnie spełniać warunek możliwości powszechnego korzystania z niej”. Podobnie w uzasadnieniu do wyroku z dnia 31 marca 2008 r. (II SA/Kr 1285/07, LEX nr 485816) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że: „Decydujące o tym, czy dana droga jest drogą publiczną, jest jej zaliczenie do jednej z kategorii dróg publicznych. (...) Jednocześnie należy przyjąć, że zaliczenie w odpowiedniej formie drogi do jednej z kategorii dróg publicznych decyduje o statusie tej drogi jako drogi publicznej tylko wtedy, gdy droga ta spełnia wymogi określone w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Każda z kategorii dróg publicznych winna spełniać określone parametry techniczne oraz warunki formalne, prawne, tzn. zaliczenie do danej kategorii dróg winno nastąpić w formie przewidzianej prawem – tj. w formie uchwały. O tym więc, czy dana droga jest drogą publiczną, stanowią względy techniczne i prawne. Brak jednego z tych elementów powoduje zaliczenie drogi do dróg wewnętrznych (...)”.

Formy zaliczenia dróg do jednej z kategorii dróg publicznych zostały określone w postaci katalogu zamkniętego w ustawie o drogach publicznych i obejmują zarówno rozporządzenie, jak i akty prawa miejscowego. Zaliczenie drogi do kategorii dróg krajowych odbywa się w formie rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu, wydawanego w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw administracji publicznej, spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej, po zasięgnięciu opinii właściwych sejmików województw, a w miastach na prawach powiatu – opinii rad miast (art. 5 ust. 2 u.d.p.). Aktualnie obowiązuje w powyższym zakresie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 września 2009 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg krajowych (Dz. U. Nr 161, poz. 1283), które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2010 r.

Zaliczenie do kategorii pozostałych dróg publicznych następuje w drodze uchwały, wydawanej w przypadku zaliczenia do drogi:

- 1) wojewódzkiej – przez sejmik województwa, działający w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw transportu oraz obrony narodowej (por. art. 6 ust. 2 u.d.p.);
- 2) powiatowej – przez radę powiatu, działającą w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów,

prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga, oraz zarządów sąsiednich powiatów, a w miastach na prawach powiatu – opinii prezydentów miast (por. art. 6a ust. 2 u.d.p.);

- 3) gminnej – przez radę gminny, po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (por. art. 7 ust. 2 u.d.p.).

Ograniczenia i wyjątki dotyczące korzystania z drogi publicznej wynikają z przepisów ustawy o drogach publicznych lub innych przepisów szczególnych i można je podzielić na następujące rodzaje ograniczeń:

- 1) związane z odpłatnością za korzystanie z drogi;
- 2) mające na celu przeciwdziałanie degradacji dróg i podniesienia bezpieczeństwa ruchu na drogach publicznych;
- 3) dotyczące wyłącznie określonej kategorii pojazdów;
- 4) o charakterze czasowym.

Istotne znaczenie dla problematyki dostępności i ograniczeń w korzystaniu z drogi publicznej ma, wprowadzony przepisem art. 3 u.d.p., podział dróg publicznych na ogólnodostępne i drogi o ograniczonej dostępności, w tym w szczególności autostrady i drogi ekspresowe. Zgodnie z definicjami legalnymi pojęć: autostrada i droga ekspresowa, zawartymi w art. 4 pkt 10 i 11 u.d.p., po wskazanych kategoriach dróg publicznych mogą się poruszać wyłącznie pojazdy samochodowe, tj. pojazdy silnikowe poruszające się z prędkością powyżej 25 km/h, z wyłączeniem ciągników rolniczych (por. art. 2 pkt 33 p.r.d.). Ponadto kolejne ograniczenie korzystania z autostrad wiąże się z ich odpłatnością. Wykaz autostrad płatnych określa, wydane na podstawie delegacji z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 z późn. zm.), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. Nr 121, poz. 1034). Zgodnie z art. 42 ust. 1 u.t.d. podmioty wykonujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przewóz drogowy pojazdami o dopuszczalnej masie całkowitej 12 ton i więcej zobowiązane były do uiszczania opłaty za przejazd po drogach krajowych. Przepis ten utracił moc z dniem 30 czerwca wskutek wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy o drogach publicznych ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 218, poz. 1391), wprowadzającej system elektronicznego poboru opłat, zgodnie z którym opłata za przejazd

po drogach krajowych dotyczy pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 ton i autobusów.

Reglamentację dostępu do dróg publicznych pojazdów nienormatywnych, tj. pojazdów lub zespołów pojazdów, których naciski osi wraz z ładunkiem lub bez ładunku są większe od dopuszczalnych, przewidzianych dla danej drogi w przepisach ustawy o drogach publicznych, albo którego wymiary lub masa wraz z ładunkiem lub bez niego są większe od dopuszczalnych, przewidzianych w przepisach prawa o ruchu drogowym, wprowadza art. 64 ust. 1 p.r.d. Ruch pojazdów nienormatywnych jest bowiem dozwolony tylko pod warunkiem uzyskania stosownego zezwolenia. Dodatkowo przejazdy pojazdów nienormatywnych po drogach publicznych objęte są obowiązkiem ponoszenia stosownej opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 u.d.p.

Ograniczenia ruchu pojazdów na drogach publicznych o charakterze czasowym, mające na celu ochronę dróg przed zniszczeniem oraz zapewnienie bezpieczeństwa ruchu w okresie zwiększonego natężenia ruchu pojazdów osobowych, wynikają z przepisów rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 31 lipca 2007 r. w sprawie okresowych ograniczeń oraz zakazu ruchu niektórych rodzajów pojazdów na drogach (Dz. U. Nr 147, poz. 1040 z późn. zm.). Rozporządzenie to określa okresowe ograniczenia oraz zakaz ruchu pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 12 ton, z wyłączeniem autobusów. Okresowe ograniczenia ruchu tych pojazdów ww. rozporządzenie wprowadza poprzez zakaz ich ruchu na drogach publicznych na obszarze całego kraju od godziny 8.00 do godziny 22.00 w dni ustawowo wolne od pracy (1 stycznia, pierwszy i drugi dzień Wielkiej Nocy, 1 i 3 maja, pierwszy dzień Zielonych Świątek, dzień Bożego Ciała, 15 sierpnia, 1 i 11 listopada, 25 i 26 grudnia) i od godziny 18.00 do godziny 22.00 w dzień poprzedzający ww. dzień ustawowo wolny od pracy, a także w okresie od najbliższego piątku po dniu 18 czerwca do ostatniej niedzieli przed rozpoczęciem zajęć dydaktyczno-wychowawczych w szkołach (od godziny 18.00 do godziny 22.00 w piątek, od godziny 8.00 do godziny 14.00 w sobotę i od godziny 8.00 do godziny 22.00 w niedzielę).

Ograniczenia i wyjątki dotyczące ogólnodostępnego korzystania z dróg publicznych wynikające z „innych przepisów szczególnych”,

o których mowa w art. 1 *in fine*, dotyczą w szczególności ograniczeń, o których mowa w przepisach:

- 1) art. 173–179 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.);
- 2) ustawy z dnia 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych (Dz. U. Nr 199, poz. 1671 z późn. zm.);
- 3) rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 października 2007 r. w sprawie warunków poruszania się po drogach pojazdów specjalnych, pojazdów używanych do celów specjalnych oraz pojazdów używanych w związku z przewozem pojazdów specjalnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Straży Granicznej oraz pojazdów straży pożarnej biorących udział w akcjach ratowniczych, a także warunków przewozu osób pojazdami Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej oraz straży pożarnej (Dz. U. Nr 201, poz. 1454);
- 4) rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 4 czerwca 2007 r. w sprawie towarów niebezpiecznych, których przewóz drogowy podlega obowiązkowi zgłoszenia (Dz. U. Nr 107, poz. 742).

Nieruchomość przeznaczona pod drogę publiczną może stanowić tylko własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (art. 2a u.d.p.). Własność drogi publicznej może być przenoszona wyłącznie pomiędzy tymi podmiotami i tym samym droga publiczna nie może być przedmiotem obrotu powszechnego (jest rzeczą *extra commercium*). Posiadanie samoistne takiej nieruchomości przez inny podmiot nie może prowadzić do nabycia jej przez zasiedzenie. Nieruchomość drogowa nie może również być obciążona prawami rzeczowymi na rzecz osób fizycznych (por. postanowienie SN z dnia 24 czerwca 2010 r., IV CSK 40/10, OSNC 2011, nr 2, s. 17, LEX nr 602303 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lutego 2008 r., I SA/Wa 1646/07, LEX nr 459767).

Do dróg publicznych mają zastosowanie uproszczone zasady i procedury przygotowania oraz realizacji inwestycji drogowych, określone w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 z późn. zm.).

**Art. 2. 1. Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie:**

- 1) drogi krajowe;**
- 2) drogi wojewódzkie;**
- 3) drogi powiatowe;**
- 4) drogi gminne.**

**2. Ulice leżące w ciągu dróg wymienionych w ust. 1 należą do tej samej kategorii co te drogi.**

**3. Drogi publiczne ze względów funkcjonalno-technicznych dzielą się na klasy określone w warunkach technicznych, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 i Nr 170, poz. 1217), jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.**

Przepis art. 2 określa klasyfikację dróg publicznych o charakterze funkcjonalnym, dzieląc drogi publiczne na kategorie i funkcjonalno-technicznym, dzieląc te drogi na klasy. Przy czym należy wskazać, że podziałowi na kategorie dróg należy przypisać pierwszeństwo. Ze względu na położenie drogi i podmiot będący jej właścicielem, zgodnie z art. 2 ust. 1, wyróżnia się 4 kategorie dróg publicznych:

- 1) drogi krajowe;
- 2) drogi wojewódzkie;
- 3) drogi powiatowe;
- 4) drogi gminne.

Drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa i zgodnie z art. 5 ust. 1 u.d.p. zalicza się do nich:

- 1) autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi leżące w ich ciągach do czasu wybudowania autostrad i dróg ekspresowych;
- 2) drogi międzynarodowe;
- 3) drogi stanowiące inne połączenia zapewniające spójność sieci dróg krajowych;
- 4) drogi dojazdowe do ogólnodostępnych przejść granicznych obsługujących ruch osobowy i towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów) lub wyłącznie ruch towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów);

- 5) drogi alternatywne dla autostrad płatnych;
- 6) drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dużych aglomeracji miejskich;
- 7) drogi o znaczeniu obronnym.

Zarządcą dróg krajowych jest co do zasady Dyrektor Generalny Dróg Krajowych i Autostrad – centralny organ administracji rządowej, podległy ministrowi właściwemu do spraw transportu (por. art. 19 u.d.p.). Sieć dróg krajowych określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 marca 2010 r. w sprawie ustalenia przebiegu dróg krajowych w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, lubuskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, opolskim, podkarpackim, podlaskim, pomorskim, śląskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim (Dz. U. Nr 59, poz. 371).

Dropi wojewódzkie to drogi inne niż krajowe, które stanowią połączenia między miastami i mają znaczenie dla województwa oraz drogi o znaczeniu obronnym, które nie zostały zaliczone do kategorii dróg krajowych (art. 6 ust. 1 u.d.p.). Właścicielem drogi wojewódzkiej jest samorząd województwa, natomiast zarządcą – zarząd właściwego województwa.

Do dróg powiatowych należą drogi stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą, które nie są zaliczone do dróg krajowych i wojewódzkich (art. 6a ust. 1 u.d.p.). Drogi powiatowe stanowią własność samorządu powiatu i zarządzane są przez zarząd właściwego powiatu.

Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym, niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych (art. 7 ust. 1 u.d.p.). Drogi gminne są własnością danej gminy (art. 2a ust. 2 u.d.p.). Rola elementu własnościowego w odniesieniu do kwestii zaliczenia drogi do jednej z czterech kategorii dróg publicznych, określonych w art. 2 ust. 1 u.d.p., jest na tyle istotna, że przesądza o kategoryzacji drogi. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 28 maja 2009 r. (I OSK 148/09, LEX nr 574429) „droga, która nie jest własnością gminy nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być też zaliczona do dróg gminnych. Uchwała o zaliczeniu drogi do drogi publicznej powinna być poprzedzona czynnościami zmierzającymi do przejęcia własności drogi przez podmiot publicznoprawny, a nie odwrotnie”.

Kategoria drogi nie ma charakteru stałego i może ulegać zmianie. Oznacza to, że dana droga lub dany odcinek drogi publicznej może zmieniać swą kategorię. Organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii. Pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w tym samym trybie, który właściwy jest do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii. Przy czym pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego (por. art. 10 u.d.p.). Zmiana kategorii drogi powoduje każdorazowo powstanie skutków, w szczególności dotyczących zmiany podmiotu będącego właścicielem drogi i zarządcą tej drogi. Stosownie bowiem do wyroku WSA w Lublinie z dnia 18 września 2007 r. (III SA/Lu 331/07, LEX nr 356447), „Pozbawienie drogi kategorii drogi powiatowej na drogę gminną, jedynie pozornie decyduje tylko o zmianie *kategoryzacji*, gdyż przede wszystkim łączy się z przejściem prawa własności tej drogi na rzecz innej osoby prawnej, a mianowicie właściwej gminy. Nabycie własność następuje w takim przypadku z datą wskazaną w uchwale, przy spełnieniu wymogów określonych w art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych oraz po jej ogłoszeniu w trybie określonym w art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. To, kto jest zarządcą drogi, jest oczywiście tylko konsekwencją – wynikającą z mocy prawa (art. 19 ust. 2 ustawy o drogach publicznych) – przejścia prawa własności i zaliczenia drogi do stosownej kategorii dróg publicznych, w rozumieniu przepisu art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych”.

Mając na uwadze treść przepisu art. 2 ust. 2 u.d.p. należy również wskazać, że poza drogami, które przepisy ustawy zaliczają do określonej kategorii dróg publicznych, ulice, które leżą w ciągu tych dróg, należą do tej samej kategorii co te drogi. Jak trafnie zauważył WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 14 stycznia 2010 r. (I SA/Ol 661/09, LEX nr 554033): „Mimo braku zaliczenia do określonej kategorii dróg publicznych, ulica może być traktowana jak droga publiczna, w ciągu której jest położona, gdyż przepisy ustawy z 1985 r. o drogach publicznych w art. 2 ust. 2 przewidują

specyficzną sytuację, kiedy to ulice położone w ciągu dróg publicznych otrzymują status drogi publicznej nie będąc jednocześnie drogą publiczną na skutek podjęcia stosownej uchwały podjętej przez radę gminy. W takim przypadku o podleganiu określonej kategorii dróg publicznych decyduje okoliczność faktyczna, jaką jest położenie w *ciągu dróg publicznych*”.

Przepis art. 2 ust. 3 u.d.p. statuuje podział dróg publicznych na klasy, odsyłając do przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 pr. bud. Stosownie do § 3 pkt 4 r.w.t.d., przez pojęcie klasy drogi należy rozumieć przyporządkowanie drodze odpowiednich parametrów technicznych, wynikających z jej cech funkcjonalnych. Przepis § 4 r.w.t.d. określa następujące klasy dróg i przypisane im symbole literowe:

- 1) autostrady – symbol „A”;
- 2) ekspresowe – symbol „S”;
- 3) główne ruchu przyspieszonego – symbol „GP”;
- 4) główne – symbol „G”;
- 5) zbiorcze – symbol „Z”;
- 6) lokalne – symbol „L”;
- 7) dojazdowe – symbol „D”.

Drogi zaliczone do jednej z kategorii dróg publicznych, o których mowa w art. 2 ust. 1 u.d.p., powinny mieć parametry techniczne i użytkowe odpowiadające następującym klasom dróg:

- 1) drogi krajowe – klasy A, S, GP i wyjątkowo klasa G;
- 2) drogi wojewódzkie – klasy G, Z i wyjątkowo klasa GP;
- 3) drogi powiatowe – klasy G, Z i wyjątkowo klasa L;
- 4) drogi gminne – klasy L, D i wyjątkowo klasa Z.

### **Art. 2a. 1. Drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa.**

**2. Drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.**

Przepis art. 2a został dodany do ustawy na mocy art. 52 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668 z późn. zm.), z dniem 1 stycznia 1999 r.

Treść przepisu art. 2a nawiązuje do postanowień art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.), na mocy którego nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, niestanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Odszkodowanie wypłacała: gmina – w odniesieniu do dróg będących w dniu 31 grudnia 1998 r. drogami gminnymi lub Skarb Państwa – w odniesieniu do pozostałych dróg. Podstawą do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości była ostateczna decyzja wojewody.

Odszkodowanie było ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości (tj. ustawy o gospodarce nieruchomościami), na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Po upływie tego okresu roszczenie wygasło. Podstawę do ustalenia wysokości odszkodowania stanowiła wartość nieruchomości według stanu z dnia wejścia w życie ustawy, przy czym nie uwzględniało się wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego trwałymi nakładami poczynionymi po utracie przez osobę uprawnioną prawa do władania gruntem.

Komentowana regulacja z art. 2a u.d.p. ma zasadnicze znaczenie dla określenia prawa własności nieruchomości, na których znajdują się drogi publiczne. Nawiązuje ona do koncepcji własności państwowej (publicznej), mającej swoje źródła w prawie rzymskim (*Viam publicam eam dicimus, cuius etiam solum publicum est.* – Droga publiczną nazywa się tę, która jest położona na gruncie publicznym., J. Pieńkos, *Praecepta Iuris*, Warszawa–Poznań 2010, s. 80). Przepis art. 2a u.d.p. stanowi *expressis verbis*, że drogi publiczne stanowią odpowiednio własność publiczną lub samorządową. Regulacja ta jest jednocześnie samoistną podstawą prawną dla wpisu prawa własności w księdze wieczystej. Sąd wieczystoksięgowy przy wpisie prawa własności na rzecz Skarbu Państwa w przypadku drogi krajowej powołuje art. 2a ust. 1 u.d.p., a na rzecz właściwej jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku drogi wojewódzkiej, powiatowej

lub gminnej – art. 2a ust. 2 u.d.p. (por. A. Maziarz, *Postępowanie wieczystoksięgowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 117).

Konsekwencją rozstrzygnięcia o publicznoprawnym charakterze własności dróg publicznych jest wyłączenie ich z obrotu prawnego. Jako że drogi publiczne stanowią rzeczy wyłączone z obrotu powszechnego (*res extra commercium*), nie mogą one być zbyte ani podlegać egzekucji, jak również „za bezwzględnie wykluczone należy uznać ustanowienie lub istnienie hipoteki na nieruchomości stanowiącej drogę publiczną. Droga publiczna nie może przejść na własność innego podmiotu niż właściwy zarządca drogi i zawsze może służyć wyłącznie celom publicznym. Dopiero pozbawienie drogi charakteru drogi publicznej umożliwia wprowadzenie jej do obrotu cywilnoprawnego” (R. Skwarło, glosa do uchwały SN z dnia 13 października 2004 r. III CZP 52/04, Sam. Teryt. 2006, nr 11, s. 74).

### **Art. 3. Drogi publiczne ze względu na ich dostępność dzielą się na:**

- 1) drogi ogólnodostępne;**
- 2) drogi o ograniczonej dostępności, w tym autostrady i drogi ekspresowe.**

Przepis art. 3 statuuje drugi, po klasyfikacji wynikającej z art. 2 u.d.p., podział dróg publicznych. Podział ten oparty został na kryterium dostępności i w jego ramach wyróżnia się dwa rodzaje dróg: ogólnodostępne i drogi o ograniczonej dostępności, w tym autostrady i drogi ekspresowe. „Słowniczek” zawarty w art. 4 u.d.p. nie definiuje zarówno pojęcia drogi ogólnodostępnej, jak i drogi o ograniczonej dostępności. Drogi ogólnodostępne charakteryzują się powszechnością dostępu dla wszystkich podmiotów i wszystkich kategorii uczestników ruchu i co do zasady brakiem ograniczeń do poruszania się po nich. Natomiast drogi o ograniczonej dostępności to drogi, po których mogą poruszać się tylko określone kategorie pojazdów lub dostępność do nich wiąże się z ponoszeniem określonych opłat (szerzej o ograniczeniach korzystania z dróg publicznych w komentarzu do art. 1 u.d.p.). Przepisy art. 4 pkt 10 i 11 u.d.p. określają, co należy rozumieć pod pojęciem autostrady i drogi ekspresowej. Autostrada to droga przeznaczona wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych, wyposażona w urządzenia obsługi

podróżnych, pojazdów i przesyłek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników autostrady, i przynajmniej w dwie trwale rozdzielone jednokierunkowe jezdnie, a także posiadająca wielopoziomowe skrzyżowania ze wszystkimi przecinającymi ją drogami transportu lądowego i wodnego. Natomiast pod pojęciem drogi ekspresowej należy rozumieć drogę przeznaczoną wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych, wyposażoną w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników autostrady, i przynajmniej w dwie trwale rozdzielone jednokierunkowe jezdnie oraz posiadająca wielopoziomowe skrzyżowania ze wszystkimi przecinającymi ją drogami transportu lądowego i wodnego.

**Art. 4. Użyte w ustawie określenia oznaczają:**

- 1) pas drogowy – 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;**
- 2) droga – budowlę wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym;**
- 3) ulica – drogę na terenie zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której ciągu może być zlokalizowane torowisko tramwajowe;**
- 4) torowisko tramwajowe – część ulicy między skrajnymi szynami wraz z zewnętrznymi pasami bezpieczeństwa o szerokości 0,5 m każdy;**
- 5) jezdnia – część drogi przeznaczoną do ruchu pojazdów;**
- 6) chodnik – część drogi przeznaczoną do ruchu pieszych;**
- 7) korona drogi – jezdnie z poboczami, pasami awaryjnego postoju lub pasami przeznaczonymi do ruchu pieszych, zatokami autobusowymi lub postojowymi, a przy drogach dwujezdniowych – również z pasem dzielącym jezdnie;**

- 8) zjazd – połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 9) skrzyżowanie dróg publicznych:
  - a) jednopoziomowe – przecięcie się lub połączenie dróg publicznych na jednym poziomie,
  - b) wielopoziomowe – krzyżowanie się lub połączenie dróg publicznych na różnych poziomach, zapewniające pełną lub częściową możliwość wyboru kierunku jazdy (węzeł drogowy) lub krzyżowanie się dróg na różnych poziomach, uniemożliwiające wybór kierunku jazdy (przejazd drogowy);
- 10) droga ekspresowa – drogę przeznaczoną wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych:
  - a) wyposażoną w jedną lub dwie jezdnie,
  - b) posiadającą wielopoziomowe skrzyżowania z przecinającymi ją innymi drogami transportu lądowego i wodnego, z dopuszczeniem wyjątkowo jednopoziomowych skrzyżowań z drogami publicznymi,
  - c) wyposażoną w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesylek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników drogi;
- 11) autostrada – drogę przeznaczoną wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych:
  - a) wyposażoną przynajmniej w dwie trwale rozdzielone jednokierunkowe jezdnie,
  - b) posiadającą wielopoziomowe skrzyżowania ze wszystkimi przecinającymi ją drogami transportu lądowego i wodnego,
  - c) wyposażoną w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesylek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników autostrady;
- 12) drogowy obiekt inżynierski – obiekt mostowy, tunel, przepust i konstrukcję oporową;
- 13) obiekt mostowy – budowlę przeznaczoną do przeprowadzenia drogi, samodzielnego ciągu pieszego lub pieszo-rowerowego, szlaku wędrówek zwierząt dziko żyjących lub innego rodzaju

- komunikacji nad przeszkodą terenową, w szczególności: most, wiadukt, estakadę, kładkę;
- 14) tunel – budowlę przeznaczoną do przeprowadzenia drogi, samodzielnego ciągu pieszego lub pieszo-rowerowego, szlaku wędrówek zwierząt dziko żyjących lub innego rodzaju komunikacji przez przeszkodę terenową lub pod nią, w tym przejście podziemne;
- 15) przepust – budowlę o przekroju poprzecznym zamkniętym, przeznaczoną do przeprowadzenia cieków, szlaków wędrówek zwierząt dziko żyjących lub urządzeń technicznych przez nasyp drogi;
- 15a) kanał technologiczny – 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.
- 16) konstrukcja oporowa – budowlę przeznaczoną do utrzymywania w stanie stateczności nasypu lub wykopu;
- 17) budowa drogi – wykonywanie połączenia drogowego między określonymi miejscami lub miejscowościami, a także jego odbudowę i rozbudowę;
- 18) przebudowa drogi – wykonywanie robót, w których wyniku następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego;
- 19) remont drogi – wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym;
- 20) utrzymanie drogi – wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej;

- 21) **ochrona drogi** – działania mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia klasy drogi, ograniczenia jej funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu;
- 22) **zielen przydrożna** – roślinność umieszczoną w pasie drogowym, mającą na celu w szczególności ochronę użytkowników drogi przed oślepieniem przez pojazdy nadjeżdżające z kierunku przeciwnego, ochronę drogi przed zawiewaniem i zaśniewaniem, ochronę przyległego terenu przed nadmiernym hałasem, zanieczyszczeniem powietrza, wody i gleby;
- 23) **reklama** – nośnik informacji wizualnej w jakiejkolwiek materialnej formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, umieszczony w polu widzenia użytkowników drogi, niebędący znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach lub znakiem informującym o obiektach użyteczności publicznej ustawionym przez gminę;
- 24) **dostępność drogi** – cechę charakteryzującą gęstość połączeń danej drogi z innymi drogami przez skrzyżowania dróg oraz zakres dostępu do drogi przez zjazdy;
- 25) **pojazd nienormatywny** – pojazd lub zespół pojazdów, którego naciski osi wraz z ładunkiem lub bez niego są większe od dopuszczalnych, przewidzianych dla danej drogi w przepisach niniejszej ustawy, albo którego wymiary i masa wraz z ładunkiem lub bez niego są większe od dopuszczalnych, przewidzianych w przepisach o ruchu drogowym, z wyłączeniem autobusów w zakresie nacisków osi;
- 26) **transeuropejska sieć drogowa** – sieć drogową określoną w decyzji nr 1692/96 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz. Urz. WE L 228 z 09.09.1996, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 2, str. 364, z późn. zm.);
- 27) **służby ratownicze** – jednostki ochrony przeciwpożarowej w rozumieniu ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229, z późn. zm.) oraz

**zespoły ratownictwa medycznego w rozumieniu ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 191, poz. 1410, z 2007 r. Nr 89, poz. 590 i Nr 166, poz. 1172 oraz z 2008 r. Nr 17, poz. 101).**

Przepis art. 4 zawiera katalog 28 definicji legalnych pojęć o zasadniczym znaczeniu dla pozostałych przepisów u.d.p. i przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie, stanowiąc swoistego rodzaju „słowniczek” tej ustawy. Jak trafnie stwierdził WSA w Lublinie w uzasadnieniu do wyroku z dnia 17 października 2008 r. (I SA/Lu 338/08, LEX nr 498155), ustawa o drogach publicznych jest podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie związane z drogami i ich zarządzaniem, dlatego też pojęcia określone w art. 4 tej ustawy należy rozumieć w takim znaczeniu, jakie nadaje im ustawa.

1. Zgodnie z definicją legalną pasa drogowego, określoną w art. 4 pkt 1, przez **pas drogowy** należy rozumieć grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, wydzielony liniami granicznymi, w którym zlokalizowane są droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Pojęcie pasa drogowego jest zatem pojęciem znacznie szerszym od drogi (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 września 2010 r., III SA/Lu 260/10, LEX nr 621176) i jego rozumienie co do zasady można sprowadzić do stwierdzenia, że jest to grunt, na którym zlokalizowana jest szczególna budowla w postaci drogi (por. wyrok WSA w Krakowie, I SA/Kr 1666/09, LEX nr 554024). Biorąc pod uwagę przepisy kodeksu cywilnego, pasem drogowym jest nieruchomości gruntowa w rozumieniu art. 46 § 1 k.c. (wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lipca 2007 r., VI SA/Wa 883/07, LEX nr 362127). Granice pasa drogowego w zakresie przestrzeni „nad” i powierzchni „pod” należy wyznaczać z uwzględnieniem obiektów i urządzeń służących „realizacji celów związanych z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także zarządzania drogą” (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2009 r., II GSK 614/08, LEX nr 528074). Granice pasa drogowego powinny być wyraźnie zaznaczone liniami granicznymi na planie gruntu (zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 2008 r., II GSK 171/08, LEX nr 522456).

2. Definicja legalna **drogi** została określona w art. 4 pkt 2. Najistotniejszym wyróżnikiem tej definicji jest przyjęcie, że droga stanowi budowlę, a nie grunt (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 lutego 2009 r., I SA/Sz 568/08, LEX nr 515090). Stosownie do art. 3 pkt 3 pr. bud. przez budowlę należy rozumieć „każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową”.

Pojęcie drogi obejmuje nie tylko drogę jako budowlę, ale również wszelkie obiekty inżynierskie, urządzenia i instalacje, które stanowią całość techniczno-użytkową. Kolejnymi wyznacznikami drogi w rozumieniu art. 4 pkt 2 u.d.p. są: charakter jej przeznaczenia – wyłącznie do prowadzenia ruchu drogowego – i lokalizacja w pasie drogowym. Należy podkreślić, że poza art. 4 pkt 2 u.d.p. pojęcie drogi zostało również zdefiniowane w przepisach ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Zgodnie z art. 2 pkt 1 p.r.d. droga to wydzielony pas terenu, który składa się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych znajdującym się w obrębie tego pasa, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt.

Mając na uwadze przepisy ustawy o drogach publicznych, wyróżnia się dwa zasadnicze rodzaje dróg: drogi publiczne i drogi wewnętrzne. Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi techniczne i ich usytuowanie, zostały określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie).

3. Pojęcie **ulicy** zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 3 u.d.p. poprzez odesłanie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie bowiem z przedmiotową definicją legalną ulica stanowi rodzaj drogi, która zlokalizowana jest na terenie zabudowy lub terenie, który przeznaczony jest do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dodatkowym elementem definicji ulicy jest możliwość zlokalizowania w jej ciągu torowiska tramwajowego.

4. Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 4 u.d.p. **torowisko tramwajowe** stanowi część ulicy i składa się ze skrajnych szyn oraz zewnętrznych pasów bezpieczeństwa o szerokości 50 cm każdy. Mając na uwadze treść przepisu art. 4 pkt 3 u.d.p., torowisko tramwajowe nie jest obligatoryjnym elementem składowym każdej ulicy.

5. Przez pojęcie **jezdni**, zdefiniowane w art. 4 pkt 5 ustawy, należy rozumieć część drogi, która przeznaczona jest do ruchu pojazdów. Chodzi tutaj zatem zarówno o część drogi publicznej, jak i drogi wewnętrznej. Natomiast zasady ruchu na drogach publicznych i poza nimi w zakresie koniecznym dla uniknięcia zagrożenia bezpieczeństwa osób określa ustawa – Prawo o ruchu drogowym.

6. Termin „**chodnik**”, zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 4 pkt 6 u.d.p., oznacza część drogi, która jest przeznaczona tylko i wyłącznie do ruchu pieszych. Przez pieszego należy rozumieć osobę znajdującą się poza pojazdem na drodze i niewykonującą na niej robót, a także osobę prowadzącą, ciągnącą lub pchającą rower, motorower, motocykl, wózek dziecięcy, podręczny lub inwalidzki, osobę poruszającą się w wózku inwalidzkim, a także osobę w wieku do 10 lat kierującą rowerem pod opieką osoby dorosłej (por. art. 2 pkt 18 p.r.d.). Definicja chodnika zawarta w ustawie o drogach publicznych jest tożsama z definicją tego pojęcia określoną w przepisach ustawy – Prawo o ruchu drogowym (por. art. 2 pkt 9 p.r.d.). Należy podkreślić, że pojęcie chodnika jest pojęciem węższym od pojęcia **pobocza**, przez które należy rozumieć część drogi przyległą do jezdni, która może być przeznaczona do ruchu pieszych lub niektórych pojazdów, postojów pojazdów, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt (por. art. 2 pkt 8 p.r.d.). Warunki techniczne, jakim powinien odpowiadać chodnik, określone zostały w przepisach rozdziału 8 rozporządzenia w sprawie warunków