

DROGI PUBLICZNE

Komentarz

Michał Burtowy

KOMENTARZE

DROGI PUBLICZNE

Komentarz

Michał Burtowy

KOMENTARZE

Stan prawny na 21 września 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Robert Suwaj, prof. PW

Wydawca

Dagna Kordyasz

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-612-4

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	15
Wprowadzenie.....	21
Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych	25
Rozdział 1. Przepisy ogólne	27
Art. 1. [Definicja drogi publicznej]	27
Art. 2. [Kategorie dróg publicznych]	33
Art. 2a. [Właściciele dróg krajowych]	40
Art. 3. [Podział dróg publicznych ze względu na ich dostępność]	43
Art. 4. [Definicje legalne]	44
Art. 4a. [Delegacja ustawowa do określenia sieci autostrad i dróg ekspresowych]	118
Art. 5. [Zaliczenia dróg do kategorii dróg krajowych]	119
Art. 6. [Zaliczenie do kategorii dróg wojewódzkich. Ustalenie przebiegu dróg wojewódzkich]	122
Art. 6a. [Zaliczenie do kategorii dróg powiatowych. Ustalenie przebiegu dróg powiatowych]	124
Art. 7. [Zaliczenie do kategorii dróg gminnych. Ustalenie przebiegu dróg gminnych]	126
Art. 7a. [Opinia w sprawie zaliczenia i ustalenia przebiegu dróg]	129
Art. 8. [Drogi wewnętrzne]	131
Art. 9. (<i>uchylony</i>)	137
Art. 10. [Pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii. Numeracja dróg]	138

Art. 11–12. (<i>uchylone</i>)	143
Art. 12a. [Stanowiska postojowe dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową]	143
Art. 12b. [Stanowiska postojowe dla pojazdów elektrycznych, hybrydowych i napędzanych gazem ziemnym]	145
Art. 13. [Opłaty za korzystanie z dróg publicznych. Zwolnienia z opłat]	147
Art. 13a. [Zasady realizacji zadań w zakresie budowy i eksploatacji autostrad i dróg ekspresowych]	152
Art. 13b. [Opłaty za postój w strefie płatnego parkowania i śródmiejskiej strefie płatnego parkowania]	154
Art. 13ba. [Żądanie ograniczenia przetwarzania danych osobowych a obowiązek wniesienia opłaty za postój w strefie płatnego parkowania]	161
Art. 13c. (<i>uchylony</i>)	162
Art. 13d. [Opłata za przejazd przez obiekty mostowe i tunele]	163
Art. 13e. [Opłata za przeprawy promowe]	166
Art. 13f. [Opłata dodatkowa za nieuiszczenie opłat]	169
Art. 13g. (<i>uchylony</i>)	172
Art. 13h. [Pobór opłat przez partnera prywatnego]	172
Art. 13ha. [Opłata elektroniczna]	175
Art. 13haa. [Kompetencje ministra właściwego do spraw transportu w zakresie opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą]	178
Art. 13hb. [Pobór opłaty elektronicznej. Przychody z tytułu opłaty elektronicznej]	183
Art. 13hba. [Sposób wykonania obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych w związku z poborem opłaty elektronicznej]	188
Art. 13hc. [System elektronicznego poboru opłat]	190
Art. 13hd. (<i>uchylony</i>)	191
Art. 13he. [Wykorzystanie Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS do udostępniania danych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego]	191

Art. 13hf.	[Informacje i dane gromadzone przez Szefa KAS w związku z poborem opłaty elektronicznej]	193
Art. 13i.	[Wymagania technologiczne systemów elektronicznego poboru opłat; urządzenia w pojazdach stosowane do poboru opłaty elektronicznej za pomocą Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS]	194
Art. 13ia.	[Rejestracja w rejestrze uiszczających opłatę elektroniczną]	204
Art. 13ib.	[Obowiązek uzupełniania i aktualizacji danych w rejestrze uiszczających opłatę elektroniczną; numer referencyjny]	209
Art. 13iba.	[Czynności podejmowane w imieniu właściciela, posiadacza albo użytkownika pojazdu przez dostawcę kart flotowych]	211
Art. 13ibb.	[Zabezpieczenie ustanawiane przez dostawcę kart flotowych]	213
Art. 13ibc.	[Pełnomocnik właściciela, posiadacza lub użytkownika pojazdu – stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej]	218
Art. 13ic.	[Obowiązek zatrzymania pojazdu w przypadku przerwy w nadawaniu sygnału pozycjonowania satelitarnego lub transmisji danych]	219
Art. 13id.	[Analiza danych gromadzonych w Systemie Poboru Opłaty Elektronicznej KAS]	223
Art. 13ie.	[Udostępnianie ministrowi właściwemu do spraw transportu danych gromadzonych w Systemie Poboru Opłaty Elektronicznej KAS]	224
Art. 13j.	[System elektronicznego poboru opłat – wyłączenia stosowania wymagań technologicznych]	225
Art. 13k.	[Kary pieniężne za naruszenie obowiązków związanych z opłatą elektroniczną]	227
Art. 13l.	[Podmiot uprawniony do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej]	234
Art. 13m.	[Uiszczenie kar pieniężnych. Kaucja pobierana od podmiotu zagranicznego]	236
Art. 13n.	[Przedawnienie kar pieniężnych]	239

Art. 13na.	[Kara pieniężna za niezapewnienie działania urządzenia mobilnego lub urządzenia pokładowego wykorzystywanego do poboru opłaty elektronicznej za pomocą Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS oraz za niezatrzymanie pojazdu w przypadku przerwy w nadawaniu sygnału pozycjonowania satelitarnego lub transmisji danych]	240
Art. 13naa.	[Kara grzywny za zakrycie lub ograniczenie czytelności tablic rejestracyjnych bądź za umieszczenie ich w miejscu innym niż konstrukcyjnie do tego przeznaczone]	243
Art. 13o.	[Instalowanie w pasie drogowym dróg krajowych urządzeń do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczenia opłat]	244
Art. 13p.	[Zmiana organizacji ruchu drogowego w celu zapewnienia prawidłowego poboru opłaty za przejazd autostradą lub opłaty elektronicznej]	247
Art. 14.	(uchylony)	249
Art. 15.	(uchylony)	249
Art. 16.	[Budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową]	249
Rozdział 1a. (uchylony)		254
Rozdział 1b. Usługa EETS		255
Art. 16e.	[Warunki świadczenia usługi EETS]	255
Art. 16f.	[Wpis do rejestru EETS]	260
Art. 16g.	[Wykreślenie z rejestru EETS]	263
Art. 16h.	[Świadczenie usługi EETS przez dostawcę EETS z innego państwa członkowskiego UE]	266
Art. 16i.	[Obowiązki dostawcy EETS]	267
Art. 16j.	[Uiszczanie opłat przez dostawcę EETS]	269
Art. 16k.	[Obowiązek ustanowienia zabezpieczenia należności z tytułu opłat uiszczanych przez dostawcę EETS]	272
Art. 16l.	[Urządzenia na potrzeby pobierania opłat dostarczane użytkownikom EETS]	274
Art. 16m.	[Wynagrodzenie za udostępnienie usługi EETS]	276

Art. 16n.	[Obowiązek uiszczania opłat dostawcy EETS w ramach korzystania z usługi EETS]	277
Art. 16o.	[Obowiązki podmiotu pobierającego opłaty z wykorzystaniem systemów elektronicznego poboru opłat]	278
Art. 16p.	[Obowiązki informacyjne wobec Komisji Europejskiej oraz podmiotów prowadzących w innych państwach członkowskich UE rejestry dostawców EETS i rejestry obszarów EETS]	279
Art. 16q.	[Sprawdzanie sposobu świadczenia usługi EETS]	281
Art. 16r.	[Potwierdzenie faktu poruszania się przez użytkownika EETS po obszarze EETS]	281
Art. 16s.	[Warunki umowy na dostawę usług EETS]	282
Art. 16t.	[Wynagrodzenie dla dostawcy EETS wypłacane przez podmiot pobierający opłaty]	283
Art. 16u.	[Świadczenie usługi EETS przez podmiot pobierający opłaty]	286
Art. 16v.	[Rejestr prowadzony w zakresie świadczenia usługi EETS]	288
Art. 16w.	[Ocena zgodności]	290
Art. 16x.	[Wymagania wobec składników interoperacyjności w zakresie systemu EETS]	290
Art. 16y.	[Kontrola składników interoperacyjności]	291
Art. 16z.	[Postępowanie pojednawcze w celu rozstrzygnięcia sporu między podmiotem pobierającym opłaty a dostawcą EETS]	293
Art. 16za.	[Skład Komisji]	294
Art. 16zb.	[Przewodniczący Komisji; tryb pracy Komisji]	296
Art. 16zc.	[Postępowanie przed Komisją]	296
Art. 16zd.	[Koszty postępowania przed Komisją]	297
Art. 16ze.	[Egzekucyjne wykonanie uchwały Komisji w przedmiocie kosztów postępowania]	298
Art. 16zf.	[Przekazanie ministrowi dokumentacji pracy Komisji; publikacja uchwał Komisji]	299
Art. 16zg.	[Obsługa organizacyjno-biurowa Komisji]	299

Rozdział 2. Administracja drogowa	303
Art. 17. [Zakres działania ministra właściwego do spraw transportu]	304
Art. 18. [Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad]	307
Art. 18a. [Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad]	312
Art. 19. [Zarządcy dróg; właściwość, zadania i kompetencje]	315
Art. 20. [Zadania zarządcy drogi]	320
Art. 20a. [Dodatkowe zadania zarządcy dróg krajowych i wojewódzkich]	322
Art. 20aa. [Oświetlenie przejść dla pieszych lub przejazdów dla rowerów]	322
Art. 20ab. [Budowa drogi do obsługi drogowego przejścia granicznego]	328
Art. 20b. [Stacjonarne urządzenia rejestrujące]	329
Art. 20c. [Zapewnienie należytego funkcjonowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących]	330
Art. 20d. [Przeznaczenie dochodów z grzywien ujawnionych za pomocą urządzeń rejestrujących]	331
Art. 20e. [Zwolnienie Inspekcji Transportu Drogowego z wymogu uzyskania zezwolenia i opłaty za zajęcie pasa drogowego]	332
Art. 20f. [Dodatkowe obowiązki zarządcy drogi]	334
Art. 20g. [Instalowanie urządzeń do obserwacji i rejestracji obrazu w pasie drogowym dróg publicznych]	335
Art. 20h. [Udostępnianie danych osobowych przetwarzanych w związku z poborem opłaty elektronicznej i przeciwdziałaniem niszczeniu dróg]	337
Art. 21. [Jednostka organizacyjna wykonująca zadania zarządcy drogi]	339
Art. 22. [Trwały zarząd gruntami w pasie drogowym]	339
Art. 23–24. (wygasły)	344

Rozdział 2a. Zarządzanie tunelami położonymi w transeuropejskiej sieci drogowej	345
Art. 24a. [Zarządzający tunelem położonym w transeuropejskiej sieci drogowej]	345
Art. 24b. [Nadzór nad zapewnieniem bezpieczeństwa tunelu]	346
Art. 24c. [Urzędnik zabezpieczenia tunelu]	347
Art. 24ca. [Częstotliwość kontroli stanu dróg na odcinku drogi przed i za tunelem położonym w transeuropejskiej sieci drogowej]	348
Art. 24d. [Dokumentacja bezpieczeństwa tunelu]	348
Art. 24e. [Ćwiczenia dla pracowników zarządzającego tunelem, służb ratowniczych i Policji]	349
Art. 24f. [Odstępstwa od wymagań techniczno-budowlanych dotyczących warunków bezpieczeństwa w tunelu]	349
Art. 24g. [Sprawozdania w sprawie pożarów i wypadków w tunelach]	350
Rozdział 2b. Zarządzanie bezpieczeństwem dróg	354
Art. 24ga. [Drogi objęte przepisami rozdziału]	354
Art. 24h. [Zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej]	356
Art. 24i. [Wpływ planowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego]	356
Art. 24j. [Audyty bezpieczeństwa ruchu drogowego]	358
Art. 24k. [Audytor bezpieczeństwa ruchu drogowego]	360
Art. 24l. [Wynik audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego]	361
Art. 24m. (<i>uchylony</i>).....	362
Art. 24ma. [Ocena ryzyka przeprowadzana przez zarządcę drogi].....	362
Art. 24mb. [Ocena bezpieczeństwa drogi; klasyfikacja dróg ze względu na poziom ich bezpieczeństwa]	362
Art. 24mc. [Ukierunkowane kontrole bezpieczeństwa ruchu drogowego].....	364
Rozdział 2c. Audytorzy bezpieczeństwa ruchu drogowego	371
Art. 24n. [Certyfikat audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego]	371

Art. 24o.	[Utrata certyfikatu audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego]	373
Rozdział 3. Krzyżowanie się dróg z innymi drogami komunikacji lądowej i powietrznej oraz liniowymi urządzeniami obcymi		
		375
Art. 25.	[Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona skrzyżowania lub węzła dróg różnej kategorii oraz wiaduktów]	376
Art. 26.	[Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona budowli brzegowych przepraw promowych]	379
Art. 27.	(uchylony)	380
Art. 28.	[Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona skrzyżowań dróg z liniami kolejowymi]	380
Art. 28a.	[Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona torowiska tramwajowego]	382
Art. 29.	[Zezwolenie zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu]	383
Art. 29a.	[Kara pieniężna]	385
Art. 30.	[Obowiązek utrzymywania zjazdów oraz przepustów]	386
Art. 31.	(uchylony)	390
Art. 32.	[Budowa lub przebudowa drogi w miejscu jej krzyżowania z inną drogą, korytarzem powietrznym lub liniowym urządzeniem obcym]	390
Art. 33.	[Wykonanie krzyżowań wyłączone spod właściwości zarządcy drogi]	391
Rozdział 4. Pas drogowy		
		393
Art. 34.	(uchylony)	393
Art. 34a.	[Rozmiar pasa drogowego]	394
Art. 35.	[Plany rozwoju sieci drogowej. Pas terenu przeznaczony pod przyszłą budowę dróg]	395
Art. 36.	[Przywrócenie pasa drogowego do stanu poprzedniego]	399
Art. 37.	(uchylony)	400

Art. 38.	[Pozostawienie w pasie drogowym urządzeń obcych]	400
Art. 39.	[Ochrona pasa drogowego. Zezwolenie na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń i infrastruktury. Kanał technologiczny w pasie drogowym]	402
Art. 40.	[Zezwolenie i opłata za zajęcie pasa drogowego. Kara pieniężna]	419
Art. 40a.	[Beneficjenci opłat i kar pieniężnych]	433
Art. 40b–40c. (<i>uchylone</i>)		435
Art. 40d.	[Odsetki za opóźnienie, egzekucja, przedawnienie]	435
Art. 40e.	[Przeniesienie praw i obowiązków z zezwolenia]	440
Art. 40f. (<i>uchylony</i>)		441
Art. 41.	[Ruch pojazdów o określonej wartości dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej]	441
Art. 41a.	[Wprowadzenie na drogowych przejściach granicznych zakazu ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej poniżej 11,5 t]	446
Art. 41b.	[Ograniczenia w ruchu pojazdów o określonej wartości dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej po drogach publicznych o nawierzchni innej niż bitumiczna, betonowa, kamienna lub klinkierowa]	446
Art. 41c.	[Kontrola przestrzegania przepisów w zakresie ruchu pojazdów o określonej wartości dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej]	450
Art. 41d.	[Kara pieniężna za naruszenie przepisów w zakresie ruchu pojazdów o określonej wartości dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej]	451
Art. 41e.	[Stosowanie na drogach publicznych znaków ograniczających dopuszczalny nacisk pojedynczej osi napędowej]	457

Art. 42.	[Zasady umieszczania nadziemnych liniowych urządzeń obcych wzdłuż pasów drogowych]	457
Art. 42a.	[Wymagania dla reklamy emitującej światło]	462
Art. 43.	[Usytuowane obiektów budowlanych przy drogach]	464
Rozdział 4a. Inteligentne systemy transportowe		467
Art. 43a.	[Inteligentne systemy transportowe]	467
Rozdział 5. (uchylony)		471
Rozdział 6. Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy epizodyczne, przejściowe i końcowe		472
Art. 48.	[Zmiany w przepisach]	473
Art. 49.	[Zmiany w przepisach]	473
Art. 50.	[Rozumienie określenia „drogi państwowe”]	473
Art. 50a.	[Zwolnienie autobusów zeroemisyjnych od opłat za przejazdu po drogach krajowych]	473
Art. 50b.	[Początek obowiązywania przepisów wprowadzających możliwość kontynuowania przejazdu pomimo przerwy w nadawaniu sygnału pozycjonowania satelitarnego lub transmisji danych]	474
Art. 50c.	[Wysokość opłaty elektronicznej do 30 września 2021 r.]	475
Art. 51.	[Przepis przejściowy w sprawie stanu prawnego dróg]	475
Art. 52.	[Przepis derogacyjny]	476
Art. 53.	[Wejście w życie ustawy]	476
Załączniki		477
Bibliografia		479

Wykaz skrótów

Akty prawne

- | | |
|-------------------------|---|
| dyrektywa
1999/62/WE | – dyrektywa 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.06.1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz.Urz. WE L 187, s. 42, ze zm.) |
| dyrektywa
2008/96/WE | – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/96/WE z 19.11.2008 r. w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej (Dz.Urz. WE L 319, s. 59, ze zm.) |
| dyrektywa
2010/40/UE | – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE z 7.07.2010 r. w sprawie ram wdrażania inteligentnych systemów transportowych w obszarze transportu drogowego oraz interfejsów z innymi rodzajami transportu (Dz.Urz. UE L 207, s. 1, ze zm.) |
| dyrektywa
2019/520 | – dyrektywa 2019/520 z 19.03.2019 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznego poboru opłat drogowych i ułatwiania transgranicznej wymiany informacji na temat przypadków nieuiszczenia opłat drogowych w Unii (Dz.Urz. UE L 91, s. 45, ze zm.) |

dyrektywa 2019/1936	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1936 z 23.10.2019 r. zmieniająca dyrektywę 2008/96/WE w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej (Dz.Urz. UE L 305, s. 1)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
k.p.w.	– ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2022 r. poz. 1124 ze zm.)
k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.)
k.w.	– ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2021 r. poz. 2008 ze zm.)
nowelizacja nr 2398	– ustawa z 5.08.2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1768)
nowelizacja nr 2348	– ustawa z 5.08.2022 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1783)
Ordynacja podatkowa	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)

p.r.d.	– ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 988 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.)
sp. dr.	– ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 176)
rozporządzenie 1315/2013	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z 11.12.2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE (Dz.Urz. UE L 348, s. 1, ze zm.)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze sprost.)
r.p.t.d.p.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 24.06.2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. poz. 1518)
r.w.t.d.p.	– rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2.03.1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2016 r. poz. 124 ze zm.)
r.w.t.z.d.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 3.07.2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz.U. z 2019 r. poz. 2311 ze sprost. i zm.)

r.w.z.r.d.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 23.09.2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. z 2017 r. poz. 784 ze zm.)
r.z.s.d.	– rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31.07.2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2310 ze zm.)
u.a.p.	– ustawa z 27.10.1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 659 ze zm.)
u.c.p.g.	– ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1297)
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.)
u.d.s.s.p.	– ustawa z 12.01.2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz.U. z 2021 r. poz. 1469)
u.e.p.a.	– ustawa z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1083 ze zm.)
u.f.i.t.l.	– ustawa z 16.12.2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 688)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.)
u.k.s.c.	– ustawa z 5.07.2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1369 ze zm.)
u.o.p.	– ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916 ze zm.)
u.p.p.	– ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 407)
u.p.t.z.	– ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1343)

u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)
u.s.o.z.	– ustawa z 13.04.2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (Dz.U. z 2022 r. poz. 5 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 528)
ustawa o KAS	– ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 813 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547)
u.t.d.	– ustawa z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 180 ze zm.)
u.z.r.i.d.p.	– ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 176)

Czasopisma i publikatory

Dz.Urz. UE L	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, seria L
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Izba Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
ST	– Samorząd Terytorialny

Pozostałe skróty

GDDKiA	– Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
GITD	– Główny Inspektor Transportu Drogowego

KAS	– Krajowa Administracja Skarbowa
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SN	– Sąd Najwyższy
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

Wprowadzenie

Komentarz, który oddajemy w Państwa ręce, ma w założeniu pełnić kilka istotnych funkcji.

Przede wszystkim prezentuje aktualną wykładnię przepisów ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.), pomocną w praktyce prawniczej oraz w codziennej pracy podmiotów zajmujących się kwestiami sieci drogowej w Rzeczypospolitej Polskiej i w Unii Europejskiej. Jest to zadanie niezwykle ważne, gdyż komentowana ustawa wraz z ustawą z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 988 ze zm.) normuje zasadniczą materię w kwestiach drogowych. Stanowi ona zarazem regulację skomplikowaną i ogniskującą wokół siebie przepisy wielu gałęzi prawa polskiego, europejskiego i międzynarodowego.

Jednocześnie publikacja ma zarysować nieco szersze horyzonty obecnego i przyszłego funkcjonowania infrastruktury drogowej w kontekście idei zrównoważonego rozwoju, prezentowanego jako istotny cel cywilizacyjny m.in. w dokumentach ONZ i UE. Wobec tego przyjęto założenie ogólne, że tak jak wspólnym mianownikiem przepisów Prawa o ruchu drogowym jest bezpieczeństwo ruchu drogowego, tak swego rodzaju wspólnym mianownikiem komentowanej ustawy jest zrównoważony rozwój sieci dróg publicznych, uwzględniający potrzeby komunikacyjne, społeczne, ekonomiczne, międzynarodowe, fiskalne, militarne, ekologiczne, partnerstwa publiczno-prywatnego i inne.

Ten punkt widzenia w spojrzeniu na komentowaną ustawę pomaga nie tylko myśleć nowocześnie i przyszłościowo o wykładni przepisów – która musi uwzględniać dynamiczny postęp technologiczny na świecie (zwłaszcza w Europie), ale również może stanowić płaszczyznę porozumienia władzy ustawodawczej, administracji rządowej, samorządowej, orzecznictwa sądów administracyjnych oraz powszechnych – ponieważ w dokumentach, a więc i „polityce” czy działalności wszystkich tych pionów władzy aspekt ten jest obecny, może więc przyczyniać się do zbliżenia i większej spójności obowiązywania ustawy (jej treści i stosowania).

Przy tak dalekosiężnych celach zgrzyt może budzić fakt, że ustawa skonstruowana jest bardzo drobiazgowo i skupia się przede wszystkim na technicznych szczegółach poszczególnych instytucji. Tymczasem pożądanym jest podejście nie tylko bardziej perspektywiczne, nastawione na długofalowe skutki – co ma być i tak istotą ustawy jako aktu generalnego, lecz także podejście bardziej spójne w ramach różnych przepisów, legislacji, gałęzi prawa – a więc *a maiori ad minus* tym bardziej w ramach jednej ustawy.

Przykładem są nowe technologie komunikacyjne i nowoczesna infrastruktura, zwłaszcza dużych miast. Rozwój sieci drogowej to rozwój nie tylko ścieżek rowerowych, lecz także rozwój takich ciągów komunikacyjnych, które pozwolą na ograniczenie transportu samochodowego zwłaszcza centrach aglomeracji miejskich, poprzez większe możliwości bezpiecznej jazdy alternatywnych do samochodów środków transportu, a także rozwój kapitału społecznego. Tendencje takie występują deklaratywnie w uzasadnieniach projektów niektórych ustaw, jednakże w treści ustawy o drogach publicznych nie jest odzwierciedlona bardziej dalekosiężna perspektywa w tym zakresie. Brak w ustawie nowoczesnych, perspektywicznych założeń dotyczących tego typu kwestii jest minusem aktualnej regulacji i zadaniem do wypełnienia dla ustawodawcy. Być może zresztą już teraz warto postawić postulat uchwalenia od nowa normatywnej regulacji dróg publicznych w Polsce, której pierwszym sygnałem są obszerne nowelizacje, które weszły w życie we wrześniu 2022 r. (czyli nowelizacja nr 2398 oraz nowelizacja nr 2348) oraz całko-

wicie nowy akt wykonawczy określający przepisy techniczno-budowlane dotyczące dróg publicznych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 24.06.2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych, Dz.U. poz. 1518).

Niemniej jednak warto mieć nadzieję, prezentowany komentarz spełni użyteczną rolę zarówno w codziennej praktyce, jak i w bardziej długofalowej legislacji.

Komentarz uwzględnia stan prawny na dzień 21.09.2022 r. Jednakże ze względu na potencjalne kwestie intertemporalne związane z niedawnymi zmianami w stanie prawnym oraz zasadność zobrazowania rozwoju nauki prawa i orzecznictwa w celu wypracowania stanowiska wobec ostatnich zmian w ustawie, zachowano niektóre tezy odnoszące się do przepisów zmienionych bądź uchylonych nowelizacjami: ustawą z 5.08.2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2398) i ustawą z 5.08.2022 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2348). Są one poprzedzone odpowiednią uwagą.

Autor wyraża wdzięczność Żonie – dr Joannie Zajączkowskiej-Burtowy, za jej pomoc w trakcie pracy nad niniejszą książką.

USTAWA

z dnia 21 marca 1985 r.

o drogach publicznych¹

(tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1693; zm.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1768, poz. 1783)

¹ Przepisy niniejszej ustawy wdrażają w zakresie swojej regulacji postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2004/52/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie (Dz.Urz. UE L 166 z 30.04.2004 r., str. 124). Dane dotyczące ogłoszenia niniejszego aktu prawa Unii Europejskiej dotyczą jego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej – wydanie specjalne.

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Uwagi wstępne

Rozdział 1 komentowanej ustawy, mimo swojego tytułu: „Przepisy ogólne”, pod względem szczegółowości regulacji charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem – co stanowi efekt licznych nowelizacji wprowadzanych w toku obowiązywania ustawy.

Zmiany te zaowocowały tym, że przepisy mające znaczenie dla całego aktu prawnego – jak katalog definicji – zostały znacznie rozbudowane, a ponadto dodano drobiazgowo uregulowania dotyczące różnego rodzaju opłat za korzystanie z dróg (art. 13b–13o u.d.p.).

Wadą tej części ustawy (lecz nie tylko tej) jest niewystarczająca liczba regulacji o perspektywicznym charakterze, z jednoczesnym natłokiem skomplikowanych przepisów szczegółowych.

Art. 1. [Definicja drogi publicznej]

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.

1. Drogą publiczną jest zawsze droga – czyli budowla składająca się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.), stanowiąca całość techniczno-użytkową, usytuowana w pasie drogowym i przeznaczona do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt (art. 4 pkt 2 u.d.p., zawierający definicję legalną drogi na potrzeby komentowanej ustawy).

Oznacza to, że:

- droga publiczną nie będzie ciąg komunikacyjny niebędący drogą (np. szlak zrywkowy, por. wyrok WSA w Rzeszowie z 9.11.2021 r., II SA/Rz 1287/21, LEX nr 3287037);
- drogą publiczną może być zarówno ulica, będąca drogą określonej klasy, otoczoną terenami zabudowy lub terenami przeznaczonymi pod zabudowę, pełniącą oprócz funkcji komunikacyjnej także inne funkcje, w szczególności związane z jej otoczeniem (§ 4 pkt 24 r.p.t.d.p., zawierający definicję legalną ulicy na potrzeby warunków technicznych dla dróg publicznych), jak i droga zamiejscowa – czyli droga niebędąca ulicą (§ 4 pkt 3 r.p.t.d.p.). Podział ten wynika z art. 2 ust. 3 u.d.p.;
- droga publiczna jest budowlą (obiektem budowlanym liniowym) w rozumieniu art. 3 pkt 1 i 3–3a pr. bud., a zatem podlega reżimowi tej ustawy i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych – już na etapie budowy (wyrok NSA z 14.06.2017 r., II OSK 2625/15, LEX nr 2343310). Jednocześnie komentowana ustawa stanowi przepisy odrębne, mające w tym przypadku charakter *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.) (wyrok NSA z 22.11.2013 r., II OSK 1285/12, LEX nr 1559356; por. szerzej tezy do art. 4 pkt 2 u.d.p. oraz art. 4 pkt 12–21 u.d.p.; szerzej zob. W. Piątek [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, komentarz do art. 3, tezy 24 – 32); jest to związane ze szczególnymi cechami dróg publicznych na tle innych obiektów budowlanych (Ł. Maszewski, *Realizacja zadań i funkcji zarządcy drogi publicznej przez przedsię-*

biorców w prawie polskim. Studium administracyjnoprawne, Toruń 2021, s. 33);

- w tym kontekście należy zwrócić uwagę, że przyjęte w Prawie budowlanym rozumienie pojęcia użytkowania obiektu budowlanego – a zatem i drogi jako budowli – jest szerokie, zbliżone do „korzystania z rzeczy” w ujęciu powszechnie rozumianym (wyrok WSA w Gliwicach z 29.05.2017 r., II SA/Gl 212/17, LEX nr 2325350). W pewnym stopniu odzwierciedla to treść przepisów techniczno-budowlanych dla dróg publicznych, które „stosuje się do projektowania, budowy, przebudowy lub użytkowania dróg publicznych” (§ 2 ust. 1 r.p.t.d.p.), i które zakładają możliwość prowadzenia na drodze działalności społeczno-gospodarczej, sytuowania urządzeń drogi lub obiektów małej architektury czy też zatrzymania lub postoju pojazdów (§ 27 ust. 4 r.p.t.d.p.);
 - przede wszystkim jednak droga publiczna przeznaczona jest do prowadzenia ruchu drogowego w rozumieniu ustawy – Prawo o ruchu drogowym, co oznacza, że musi spełniać kryteria wynikające z tego aktu prawnego i przepisów wykonawczych.
2. Przepisy komentowanej ustawy mają bazowe znaczenie dla określania statusu dróg również w innych ustawach – zarówno należących do prawa administracyjnego (np. art. 18 ustawy z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne, Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.) i podatkowego (np. art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.), prawa cywilnego (wyrok SN z 26.02.2002 r., I CKN 727/00, LEX nr 54469), jak i prawa karnego (postanowienie SN z 26.10.2016 r., III KK 229/16, LEX nr 2152396). Niekoniecznie dotyczy to ruchu drogowego, co z kolei stanowi domenę ustawy – Prawo o ruchu drogowym.
3. Nabywanie statusu drogi publicznej omówiono w komentarzu do art. 2 u.d.p.
4. Komentowany przepis statuuje zasadę powszechnej dostępności dróg publicznych.

W pierwszej kolejności powszechna dostępność dróg publicznych jest ściśle związana z ich przeznaczeniem, którym jest pełnienie funkcji ciągu komunikacyjnego (por. art. 4 pkt 2 u.d.p., a także wyrok WSA w Warszawie z 8.03.2013 r., I SA/Wa 1731/12, LEX nr 1321346) – zarazem jako konsekwencja istotnej roli dróg (obejmujących także ulice miast) w przestrzeni publicznej, gospodarce i obronności.

Natomiast w ramach powszechnego użytkowania dóbr publicznych (w tym publicznych dróg) mieści się na przykład organizowanie zgromadzeń, które zwykle odbywają się na ulicach, placach, w parkach itp., stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (tak P. Suski, *Zgromadzenia i imprezy masowe*, LEX 2014; ponadto zob. np. B. Kołaczkowski, *Ograniczenia dostępności korzystania z dróg publicznych* [w:] *Prawo i administracja*, red. R. Budzinowski, Piła 2005; B. Kołaczkowski, *Zgromadzenia na drogach publicznych w świetle regulacji prawnej i wybranych orzeczeń* [w:] *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008).

Zasadę powszechnej dostępności dróg publicznych, wyrażoną w komentowanym przepisie, można więc zwięźle określić w ten sposób, że odnosząc się wprost przede wszystkim do korzystania z drogi w celu komunikacyjnym, pozostaje ona elementem systemu opartego na poszanowaniu wolności i praw człowieka i obywatela oraz zasady demokratycznego państwa prawnego, zapewniając spójność z przepisami gwarantującymi m.in. wolność osobistą i wolność zgromadzeń.

W zasadę powszechności wpisuje się swoboda korzystania z drogi oraz nieodpłatność.

5. Omawiany artykuł sygnalizuje jednak zarazem istnienie wyjątków od powyższej zasady.

W myśl standardów demokratycznego państwa prawnego (art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) zostało w nim wskazane, że ograniczenia i wyjątki w powszechnym korzystaniu z dróg publicznych muszą wynikać z tej ustawy lub innych przepisów szczególnych.

Ujmując zagadnienie przykładowo, ograniczenia bądź wyjątki w korzystaniu z dróg:

- 1) mogą wynikać z komentowanej ustawy (por. np. art. 3 u.d.p., art. 39 u.d.p.), a także z przepisów szczególnych rangi ustawowej (np. art. 5 ust. 1–3 ustawy z 19.08.2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych, Dz.U. z 2021 r. poz. 756 ze zm.) oraz rozporządzeń (np. rozporządzenie Ministra Transportu z 31.07.2007 r. w sprawie okresowych ograniczeń oraz zakazu ruchu niektórych rodzajów pojazdów na drogach, Dz.U. z 2021 r. poz. 783); w tym ostatnim zakresie – czyli aktów rangi podustawowej – kompetencja ta jest dyskusyjna o tyle, o ile ograniczenie zawarte w rozporządzeniu nie stanowi jedynie wykonania upoważnienia ustawowego, lecz je przekracza bądź dąży do jego obejścia
- 2) mogą wykazywać zróżnicowanie w zależności od kategorii drogi (np. odpłatność przejazdu autostradą) bądź jej lokalizacji czy skorzystania z określonego elementu (np. odpłatność parkowania w strefie śródmiejskiej bądź odpłatność za przejazd przez obiekty mostowe, tunele czy przeprawy promowe zlokalizowane na drogach publicznych – art. 13 u.d.p.),
- 3) mogą wykazywać zróżnicowanie w zależności od cech podmiotu korzystającego z drogi (np. ograniczenia dotyczące kierowania pojazdami wynikające z ustawy z 5.01.2011 r. o kierujących pojazdami, Dz.U. z 2021 r. poz. 1212 ze zm., czy też ograniczenia wynikające z zakazu prowadzenia pojazdów orzeczonego przez sąd na podstawie ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 2022 r. poz. 1138, bądź ustawy z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 2021 r. poz. 2008 ze zm.),
- 4) mogą odnosić się do cech pojazdu (np. warunki techniczne pojazdów określone w dziale III Prawa o ruchu drogowym i aktach wykonawczych, warunki ruchu pojazdów nienormatywnych zgodnie z art. 64–64i p.r.d.),
- 5) mogą dzielić się na ograniczenia stałe bądź czasowe (te ostatnie mogą dotyczyć np. zamknięcia drogi w związku z wykorzystaniem w sposób szczególny – art. 65–65j p.r.d., bądź na potrzeby prac badawczych nad pojazdami autonomicznymi – art. 65k–65n p.r.d.),

- 6) mogą dotyczyć również szerszego pojęcia pasa drogowego (por. uwagi do art. 22 i 40 u.d.p.; por. np. K. Kucharski, *Drogi publiczne w kontekście teorii obszaru specjalnego*, PPP 2019/4, s. 58–64, oraz K. Kucharski, *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2020, s. 86–98),
- 7) powinny być określone precyzyjnie i możliwie wąsko, a zarazem odpowiednio oznaczone, zwłaszcza za pomocą znaków i sygnałów drogowych (zob. np. art. 7 ust. 2 p.r.d. i rozporządzenie wydane na podstawie tego przepisu, a także art. 41 ust. 3 u.d.p.).

Zasada powszechnej dostępności drogi publicznej nie gwarantuje przy tym prawa do nieograniczonego poruszania się każdym środkiem transportu po jezdni drogi publicznej, jeśli ograniczenie nie zamyka dostępu do sieci dróg publicznych – szczególnie, iż w świetle art. 2 pkt 1 p.r.d. drogą jest zarówno jezdnia, jak i chodnik oraz inne części drogi (wyrok NSA 9.03.2017 r., I OSK 1555/15, LEX nr 2301654). Zasady ruchu na poszczególnych częściach drogi określa przede wszystkim Prawo o ruchu drogowym (por. np. komentarz do art. 4 pkt 11a u.d.p.).

Ponadto zasada powszechnej dostępności dróg publicznych nie obejmuje korzystania z dróg wewnętrznych. Mogą one bowiem stanowić własność prywatną osób fizycznych – a nawet jeśli stanowią własność podmiotów prawa publicznego, to nie muszą być powszechnie dostępne (por. szerzej komentarz do art. 3 u.d.p. oraz art. 8 u.d.p.).

6. Pojęciem odrębnym od powszechnej dostępności dróg publicznych jest pojęcie dostępu do drogi publicznej, o którym mowa w art. 93 ust. 3 u.g.n. czy też art. 2 pkt 14 u.p.z.p. (zob. komentarz do art. 4 pkt 8 u.d.p.).

Art. 2. [Kategorie dróg publicznych]

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.**

2.² (*uchylony*)

3.³ Drogi publiczne ze względów funkcjonalno-technicznych dzielą się na drogi zamiejskie i ulice oraz klasy, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 oraz z 2022 r. poz. 88, 1557 i 1768).

1. Każda droga publiczna pełni funkcję ciągu komunikacyjnego, która to rola jest zarazem jej podstawowym przeznaczeniem (por. art. 1 w zw. z art. 4 pkt 2 u.d.p. oraz uwagi do tych przepisów). Natomiast jak wskazuje się w literaturze: „przy okazji reformy samorządowej przeprowadzonej w minionych latach nastąpiły ogromne zmiany w zakresie stanu prawnego także gruntów zajętych pod drogi publiczne. Na podstawie art. 52 ustawy z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej, w związku z reformą ustrojową państwa, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r., wprowadzono m.in. nową klasyfikację dróg publicznych, dzieląc je na cztery kategorie, tj. krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Wskazany podział nie jest przypadkowy, gdyż odwołuje się do szczególnej funkcji, jaką dana droga spełnia w układzie komunikacyjnym kraju. (...). Na podstawie art. 103 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną uregulowano zasady przekwalifikowania istniejących w dniu 1 stycznia 1999 r. dróg publicznych, w związku z czym dotychczasowe drogi lokalne miej-

² Art. 2 ust. 2 uchylony przez art. 3 pkt 1 lit. a ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dniem 21 września 2022 r.

³ Art. 2 ust. 3 zmieniony przez art. 3 pkt 1 lit. b ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dniem 21 września 2022 r.

skie stały się drogami gminnymi, a dotychczasowe drogi krajowe i wojewódzkiej stały się drogami powiatowymi. (...). Celem takiego działania było wskazanie, w czym zarządzie znajduje się dana droga, a więc kto odpowiada za jej utrzymanie oraz kto odpowiada za realizację procesu inwestycyjnego na tych drogach” (A. Zapła, *Prawne i faktyczne problemy inwestora w realizacji postanowień ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, LEX 2012).

Wobec tego zawarte w niniejszym przepisie pojęcie „funkcji w sieci drogowej” ma inne, bardziej szczegółowe znaczenie. Oznacza bowiem nieco inną funkcję dla każdej z kategorii dróg.

2. Funkcje te są określone:

- dla dróg krajowych – w art. 5 u.d.p. oraz w aktach wykonawczych do tego przepisu,
- dla autostrad – oprócz uregulowań dla dróg krajowych dodatkowo w definicji umieszczonej w art. 4 pkt 11 u.d.p., a także w rozporządzeniu wydanym na podstawie delegacji zawartej w art. 4a ust. 1 u.d.p.;
- dla dróg ekspresowych – oprócz uregulowań dla dróg krajowych dodatkowo w definicji umieszczonej w art. 4 pkt 10 u.d.p.
- dla dróg wojewódzkich – w art. 6 u.d.p.;
- dla dróg powiatowych – w art. 6a u.d.p.;
- dla dróg gminnych – w art. 7 u.d.p.

3. Oprócz funkcji porządkującej, komentowany przepis odgrywa istotną rolę gwarancyjną i legalizacyjną, a zadanie to polega na odróżnieniu faktycznego ciągu komunikacyjnego (szlaku/ścieżki) od drogi publicznej – czyli ciągu mającego nadaną mu kategorię prawną, z gwarancją ustanowienia jej statusu w określonym trybie i objęcia zarządem.

Jest tak, ponieważ zgodnie z przeważającym orzecznictwem, do uznania za drogę publiczną nie jest wystarczające, aby nieruchomość pełniła faktycznie funkcję ciągu komunikacyjnego – nawet ogólnodostępnego –

gdyż status drogi publicznej zdeterminowany jest formalnym zaliczeniem, w trybie przewidzianym ustawie o drogach publicznych, do jednej z kategorii dróg wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1–4 u.d.p. (wyrok NSA z 28.03.2018 r., I OSK 2284/17, LEX nr 2495120 i przytoczone tam poprzednie orzeczenia tego sądu, ponadto wyrok NSA z 15.05.2014 r., I OSK 2548/12, LEX nr 1480886).

Odmienne, ale nieprawidłowe stanowisko zawiera np. wyrok WSA w Warszawie z 25.02.2013 r., I SA/Wa 2350/12, LEX nr 1323579 (uprawomocniony wyrokiem NSA z 3.02.2015 r., I OSK 1178/13, LEX nr 1753851), w którym sąd powołując się na wyrok SN z 9.09.1930 r., II K 746/30, OSN(K) 1931/5, poz. 146, postawił tezę, że każda droga służąca do przejazdu, jeśli nie jest zamknięta dla ruchu powszechnego, jest drogą publiczną jako dostępna dla wszystkich.

4. Brak jednego z elementów koniecznych dla drogi publicznej powoduje zaliczenie drogi do dróg wewnętrznych (wyrok NSA z 1.06.2016 r., II OSK 614/16, LEX nr 2083583), wobec czego komentowany przepis ułatwia także rozróżnienie dróg publicznych od dróg wewnętrznych, określonych w art. 8 u.d.p.

O statusie drogi publicznej nie będą tym bardziej przesądzały dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków – skoro są one niewystarczające nawet do ustalenia, czy na danym terenie w ogóle znajduje się pas drogowy czy też budowla w postaci drogi. Taka konstatacja jest tym bardziej uzasadniona, że nie wszystkie grunty pod drogami są w ewidencji klasyfikowane jako „dr” (wyrok NSA z 13.02.2013 r., II FSK 1220/11, LEX nr 1277930).

5. Do 21.09.2022 r. ustęp 2 odwoływał się do definicji ulicy, wyrażonej w art. 4 pkt 3 u.d.p. – jednak obecnie wobec uchYLENIA tego ostatniego przepisu na rzecz umieszczenia definicji ulicy w § 4 pkt 24 r.p.t.d.p. w zw. z art. 2 ust. 3 u.d.p., przepis uchylono.

Uwagi do stanu prawnego sprzed 21.09.2022 r.

Ustawa o drogach publicznych nie zawiera definicji legalnej pojęcia „ciąg drogi” i definicji tej nie zawierają także inne powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Biorąc więc pod uwagę literalne brzmienie art. 2 ust. 2 u.d.p., można stwierdzić, że ulice leżące w ciągu dróg publicznych to takie, które wraz drogami publicznymi stanowią nieprzerwaną całość i połączone z nimi tworzą jeden ciąg komunikacyjny (por. wyrok NSA z 18.11.2011 r., II FSK 1037/10, LEX nr 1069804). Ulice leżące w „ciągu dróg” wymienionych w ust. 1 – to nie łączące się dwie drogi publiczne, ale leżące w ich biegu, na terenie określonym w art. 4 pkt 3 u.d.p. (wyrok NSA z 6.04.2017 r., II GSK 2123/15, LEX nr 2431404).

Niemniej zaliczenie ulicy do kategorii drogi wyznaczającej ciąg, w jakim znajduje się ulica, nie oznacza jednak, że ulica położona w ciągu drogi publicznej ma „z urzędu” taką samą kategorię, jak ta droga (wyrok NSA z 12.12.2017 r., II FSK 3008/15, LEX nr 2420633), czego również nie sankcjonuje samo nadanie ulicy nazwy (wyrok WSA w Gdańsku z 13.02.2018 r., I SA/Gd 1717/17, LEX nr 2450472).

Jest tak, gdyż sens komentowanego rozwiązania ma zapobiegać sporom co do podmiotu właściwego do utrzymania dróg w terenie zabudowanym i gwarantuje ciągłość kategorii dróg publicznych, jednakże analizowany przepis nie może stanowić podstawy do uznawania drogi niebędącej drogą publiczną za należącą do jednej z kategorii dróg publicznych (por. wyrok NSA z 17.06.2010 r., II FSK 822/09, LEX nr 643586), więc za każdym razem istnieje potrzeba przeprowadzania procedury zaliczenia do określonej kategorii dróg przy uwzględnieniu kryteriów przewidzianych dla dróg publicznych.

Ma to swoje konsekwencje m.in. podatkowe (wyrok WSA w Opolu z 25.03.2021 r., I SA/Op 19/21, LEX nr 3172120), zwłaszcza w zakresie podatku od nieruchomości – zarówno co do wyłączeń tego podatku, jak i co do stosowania przepisów ustawy o drogach publicznych do wykładni ustawy z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.) – gdyż nie jest możliwe posłużenie się po-

tocznym rozumieniem pojęcia drogi publicznej czy też odwoływanie się do przepisów, do których nie odesłano (por. wyrok NSA z 18.11.2011 r., II FSK 1037/10, LEX nr 1069804).

6. Od 21.09.2022 r. ze względów funkcjonalno-technicznych drogi dzielą się na:
- drogi zamiejskie albo ulice (§ 4 pkt 3 oraz pkt 24 r.p.t.d.p., por. także komentarz do art. 1 u.d.p.), przy czym podział ten jest rozłączny – czyli droga może być albo drogą zamiejską, albo ulicą),
 - klasy (§ 4 pkt 7 w zw. z § 11–15 r.p.t.d.p.), przy czym podział ten jest zupełny – czyli droga musi należeć do jednej z klas.

Podziały te pokrywają się – czyli droga musi należeć do obu zbiorów jednocześnie. Zależność między kryteriami podziału uregulowana jest w § 12 ust. 1–2 r.p.t.d.p. W praktyce wybrane warunki uzależnione są od klasy drogi (np. szerokość pasa ruchu na jezdni), od tego, czy droga została zakwalifikowana przez zarządcę jako ulica albo droga zamiejska (np. rodzaj pobocza), albo od obu tych warunków – np. prędkość do projektowania, przekrój drogi itp. (druk sejm. nr 2398, IX kadencja – Uzasadnienie, s. 31).

Wydaje się, że wprowadzenie tego podziału, dokonane nowelizacją nr 2398, ma również związek z nowelizacją nr 2348, która wdraża postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1936 z 23.10.2019 r. zmieniającej dyrektywę 2008/96/WE w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej (Dz.Urz. UE L 305, s. 1). Dyrektywa ta znacznie rozszerza swój zakres przedmiotowy poza transeuropejską sieć transportową TEN-T (zob. art. 4 pkt 26 u.d.p.) i obejmuje swoim działaniem m. in. tzw. drogi główne, czyli drogi poza obszarami miejskimi łączące główne miasta lub regiony, należące do najwyższej kategorii dróg poniżej kategorii autostrad w krajowej klasyfikacji dróg) znajdujące się poza siecią TEN-T oraz wszystkie drogi znajdujące się poza obszarami miejskimi (tak druk sejm. nr 2348, IX kadencja – Uzasadnienie, s. 13).

7. Jak wskazuje się na tle ust. 3 komentowanego przepisu, podział dróg dokonywany na podstawie kryterium funkcji drogi w sieci drogowej nie pokrywa się z podziałem według kryterium funkcjonalno-technicznego, będącego wynikiem zaliczenia dróg do budowli w rozumieniu Prawa budowlanego (wyrok WSA w Gdańsku z 9.04.2014 r., II SA/Gd 109/14, LEX nr 1470096).

Można powiedzieć, że w art. 2 ust. 1 u.d.p. mamy do czynienia z „kategoryzacją” dróg publicznych, podczas gdy na tle kryterium funkcjonalno-technicznego istnieje ich „klasyfikacja”. Normatywnym wyrazem zależności pomiędzy podziałami jest m.in. jest § 12 ust. 3 r.p.t.d.p., który określa klasę drogi w zależności od kategorii.

Wobec tego zachowuje aktualność pogląd, że spełnienie odpowiednich wymagań technicznych dla określonej klasy drogi jest warunkiem niezbędnym, lecz niewystarczającym do uzyskania statusu drogi publicznej. Rozróżnienie to wpływa na aktualizowanie się poszczególnych przepisów na kolejnych etapach powstawania drogi, ponieważ kategoria drogi publicznej może być nadana w ramach przepisów dopiero wówczas, gdy droga spełnia ustawową funkcję w sieci drogowej (zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.p.) – podczas gdy spełnianie tej funkcji jest możliwe dopiero po tym, jak droga uzyska prawnie określone parametry techniczno-użytkowe, stosownie do art. 2 ust. 3 u.d.p., co oznacza w istocie wybudowanie drogi (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 24.05.2016 r., II SA/Go 223/16, LEX nr 2056488; wyrok WSA w Lublinie z 19.01.2012 r., II SA/Lu 921/11, LEX nr 1109809).

8. Specyficzna funkcjonalność niektórych dróg jest związana z ich rolą dla obronności – co wynika z art. 4 pkt 11b u.d.p. w zw. z art. 4a ust. 2 u.d.p. i zarządzeń wydanych na mocy tego ostatniego przepisu.
9. Zaliczenie do kategorii dróg publicznych następuje albo w drodze rozporządzenia – jak to ma miejsce w odniesieniu do dróg krajowych (art. 5 ust. 2–2a u.d.p.) – albo w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki właściwego samorządu terytorialnego – jak to ma miejsce w odniesieniu do pozostałych kategorii dróg (art. 6 ust. 2, art. 6a ust. 2,

art. 7 ust. 2). Zgodnie z art. 4a u.d.p. o tym, że mamy do czynienia z autostradą lub drogą ekspresową, decyduje Rada Ministrów (wyrok SN z 20.08.2015 r., II CSK 637/14, LEX nr 1813350). Droga staje się drogą publiczną dopiero z chwilą, gdy odpowiedni akt prawny (uchwała, rozporządzenie) uznający drogę za publiczną wejdzie w życie (W. Koczara, *Dostęp do drogi publicznej*, „Nieruchomości” 2020/1, s. 4).

Zaliczenie poprzedzone jest opiniowaniem w trybie art. 7a u.d.p.

Zmiana bądź pozbawienie statusu drogi publicznej również wymagają ustawowego trybu (art. 10 u.d.p.).

10. Do kluczowych konsekwencji podziału dróg na kategorie należy również zarząd drogami publicznymi danej kategorii – zwłaszcza w tym znaczeniu, że organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego będący zarządcą drogi danej kategorii jest odpowiedzialny według swojej właściwości za sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 19 ust. 1–2 u.d.p.).

Oprócz publicznoprawnej kompetencji i odpowiedzialności z zakresu zarządu drogami publicznymi do konsekwencji podziału na kategorie należy zasadniczo pełnienie funkcji właścicielskich co do dróg publicznych, zgodnie z art. 2a u.d.p.

Należy zauważyć, że to kategoria drogi – a nie tytuł prawny do gruntu, na którym droga jest usytuowana – decyduje o tym, kto jest zarządcą danej drogi, gdyż ustawodawca w art. 2a u.d.p. mówiąc o własności poszczególnych kategorii dróg, nie odnosił tego do tytułu prawnego do gruntu zajętego pod drogę. Jedynie w art. 8 u.d.p. definiującym drogi wewnętrzne, zadania zarządcy drogi zostały powierzone zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku – właścicielowi tego terenu (postanowienie NSA z 5.12.2014 r., II OW 160/14, LEX nr 1767411).

W zakresie relacji publicznych i właścicielskich por. uwagi do art. 2a u.d.p.

Art. 2a. [Właściciele dróg krajowych]

1. Drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa.

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

1. Komentowany przepis przydziela *ex lege* prawo własności poszczególnych kategorii dróg publicznych. Nie dotyczy on zatem dróg wewnętrznych (por. art. 8 u.d.p.) ani nie dotyczy pasa drogowego (por. art. 4 pkt 1 w zw. z art. 22 oraz 40 u.d.p.).

Niemniej jednak ustalenie, kto jest właścicielem drogi publicznej, pozwala pośrednio wskazać właściciela nieruchomości zabudowanej tą drogą, gdyż ustawa o drogach publicznych nie daje podstaw do twierdzenia, że istnieje odrębne od nieruchomości prawo własności do drogi publicznej (wyrok SO w Elblągu z 7.06.2016 r., I C 13/16, LEX nr 2125767).

Przepis ten wprowadzony został na mocy art. 52 pkt 2 ustawy z 24.07.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.) z dniem 1.01.1999 r. i bezpośrednio koresponduje z art. 73 ustawy z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), zgodnie z którym nieruchomości pozostające w dniu 31.12.1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, niestanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1.01.1999 r. stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego (zob. wyrok NSA z 18.11.2016 r., I OSK 3300/14, LEX nr 2228100).

2. Przepis jest przykładem odwołania aktu prawa administracyjnego do innej gałęzi prawa – w tym przypadku prawa cywilnego, ponieważ wprost dotyczy prawa własności, które regulują art. 140–231 k.c. (wyrok NSA z 25.11.2015 r., I OSK 2030/15, LEX nr 1975885). Niemniej jednak w przypadku dróg publicznych (jak i gruntów stanowiących pasy drogowe tych dróg) kluczowe jest ograniczenie tego prawa przez przepisy

prawa publicznego (postanowienie SN z 15.01.2015 r., IV CSK 315/14, OSNC 2016/1, poz. 11).

3. Wobec tego publiczny charakter własności dróg oznacza wyłączenie ich z obrotu prawnego. Nie podlegają więc one zwrotowi, nie mogą być zbyte, podlegać egzekucji, a więc przejść na własność innego podmiotu, a zbycie gruntu stanowiącego drogę publiczną przez podmiot publiczny na rzecz podmiotu prywatnego będzie nieważne z mocy prawa (W. Koczara, *Dostęp...*, s. 4–5).

Zatem przeniesienie własności gruntu, zajętego już pod tego typu drogę, jest dopuszczalne tylko między podmiotami wymienionymi w art. 21 u.d.p. i tylko wtedy, gdy następuje zmiana przynależności drogi publicznej do określonej kategorii, o których mowa w art. 2 ust. 1 u.d.p. – co ponadto wyklucza nie tylko potrzebę, lecz także możliwość dokonania w tym wypadku czynności cywilnoprawnych, a więc zawierania umów przenoszących własność (wyrok NSA z 17.11.2017 r., I OSK 1056/17, LEX nr 2417390).

4. Z drugiej strony zabiegi mające na celu utworzenie drogi publicznej powinny – oprócz innych wymogów (por. komentarze do art. 1 i 2 u.d.p.) – zmierzać do przejęcia własności tej drogi przez podmiot publicznoprawny (wyrok NSA z 16.12.2020 r., II FSK 1843/18, LEX nr 3161904). Jest to stanowisko istotne, gdyż sama uchwała o zaliczeniu drogi do kategorii dróg publicznych, co do zasady, nie powoduje zmian w zakresie własności nieruchomości drogowej (P. Zaborniak, *Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z dnia 30 października 2008 r. sygn. akt II SA/Gl 498/08*, ST 2009/5, s. 75; wyrok WSA w Gliwicach z 18.06.2021 r., II SA/Gl 452/21, LEX nr 3197102).

Szczegółowe kwestie z tym związane, dotyczące dróg publicznych poszczególnych kategorii, zob. komentarz do art. 5 u.d.p. (drogi krajowe, w tym autostrady i drogi ekspresowe), art. 6 u.d.p. (drogi wojewódzkie), art. 6a u.d.p. (drogi powiatowe) oraz art. 7 u.d.p. (drogi gminne).

5. Do kwestii cywilnoprawnych należy również problematyka zasiedzenia. W tym kontekście podkreśla się, że niedopuszczalne jest zasiedzenie gruntu będącego częścią drogi publicznej, wyznaczonego liniami granicznymi pasa drogowego, obejmującego pasy awaryjnego postoju, pasy przeznaczone dla ruchu pieszych, zatoki i pasy dzielące jezdnie oraz pobocza jezdni, także wtedy, gdy nie zostały utwardzone i zagospodarowane jako chodniki lub ścieżki (postanowienie SN z 28.03.2019 r., III CSK 73/17, OSNC 2020/2, poz. 20).

Jednakże z drugiej strony o zakazie nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości mającej status drogi publicznej można mówić dopiero wówczas, gdy nieruchomość przeznaczona pod drogę publiczną przekształci się w nią faktycznie i prawnie. Wyłączenie zasiedzenia odnosi się do takich nieruchomości będących drogami publicznymi, które po zrealizowaniu procesu inwestycyjnego są budową przeznaczoną do prowadzenia ruchu, a nie nieruchomości dopiero przeznaczonych pod drogę publiczną. Istotny jest zatem realny aspekt infrastrukturalny, a nie same, nawet najdalej idące, zamierzenia planistyczne (postanowienie SN z 5.10.2012 r., IV CSK 94/12, LEX nr 1232805).

Wobec tego nawet jeśli objęta zasiedzeniem nieruchomość wydzielona została na cele drogowe (co też może znaleźć odzwierciedlenie w treści książki wieczystej), lecz faktycznie nigdy nie stała się drogą, zwłaszcza w trybie wynikającym z art. 5–7 u.d.p. – to może dojść do zasiedzenia takiego gruntu (postanowienie SR Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu z 9.11.2021 r., IX Ns 933/21, niepubl.).

6. Ustanowienie na nieruchomości służebności przechodu i przejazdu wyklucza uznanie jej za drogę publiczną, nawet jeśli ustanowienie służebności nie było warunkiem podziału. Kłóciłoby się to bowiem z zasadą wyłączenia z powszechnego obrotu prawnego dróg publicznych (art. 2a u.d.p.) – postanowienie SN z 27.04.2017 r., II CSK 412/16, LEX nr 2312468).

Art. 3. [Podział dróg publicznych ze względu na ich dostępność]

Drogi publiczne ze względu na ich dostępność dzielą się na:

- 1) drogi ogólnodostępne;**
 - 2) drogi o ograniczonej dostępności, w tym autostrady i drogi ekspresowe.**
1. Przepis niniejszy stanowi doprecyzowanie zasady powszechnej dostępności dróg publicznych, a zarazem ustanawia jedno z ustawowych ograniczeń tej zasady (por. uwagi do art. 1 u.d.p.).
 2. Ograniczenia obowiązujące na autostradzie (art. 4 pkt 11 u.d.p.) oraz drodze ekspresowej (art. 4 pkt 10 u.d.p.) wynikają przede wszystkim z ukształtowania ich definicji.
 3. Zupełnie inny aspekt dostępności zawarty jest w pojęciu dostępności drogi z art. 4 pkt 24 u.d.p. W tym rozumieniu dostępność danej drogi oznacza gęstość jej połączeń z innymi drogami przez skrzyżowania dróg oraz zakres dostępu do drogi przez zjazd.

Wydaje się, że kierując się założeniem o racjonalności ustawodawcy, który w ustawie przyznaje określonym pojęciom wiążące znaczenie, podziału zawartego w komentowanym przepisie nie należy utożsamiać z podziałem z art. 4 pkt 24 u.d.p. Podział zawarty w komentowanym przepisie jest podziałem opartym na kryterium prawnym – skoro dotyczy ograniczenia zasady powszechnej dostępności, a ta – zgodnie z art. 1 u.d.p. może doznać ograniczeń bądź wyjątków wyłącznie na drodze aktu prawnego, najlepiej rangi ustawy. Z kolei dostępność w rozumieniu art. 4 pkt 24 u.d.p. wiąże się z problematyką faktycznego powiązania drogi w ramach sieci drogowej.

Ponadto komentowany podział dotyczy jedynie dróg publicznych, natomiast faktyczna dostępność drogi określona w art. 4 pkt 24 u.d.p. może dotyczyć wszystkich dróg, a zatem także dróg wewnętrznych.

W orzecnictwie sądowoadministracyjnym aspekty te nie są nieraz rozróżniane, skoro ograniczona dostępność drogi w rozumieniu art. 3 pkt 2 u.d.p. utożsamiana jest z powiązaniem z innymi drogami publicznymi oraz lokalizacją wjazdów, zjazdów i miejsc obsługi podróżnych (wyrok NSA z 10.11.2006 r., II OSK 786/06, LEX nr 505662).

4. Omawiany podział ma znaczenie np. na tle art. 43 ust. 1 u.d.p., który dotyczy minimalnej odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni i wprowadza podział w zależności od rodzaju drogi, odwołując się do kryterium z art. 3 u.d.p. (o zgodzie na odstępowo zob. P. Zaborniak [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, komentarz do art. 3, teza 5).

Art. 4. [Definicje legalne]

Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1)⁴ **pas drogowy** – wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym jest lub będzie usytuowana droga;
- 2)⁵ **droga** – budowlę składającą się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, stanowiącą całość techniczno-użytkową, usytuowaną w pasie drogowym i przeznaczoną do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt;
- 2a)⁶ **urządzenie drogi** – obiekt lub urządzenie, w tym obiekt lub urządzenie budowlane, związane funkcjonalnie z drogą lub ruchem drogowym, w tym kanał technologiczny;

⁴ Art. 4 pkt 1 zmieniony przez art. 3 pkt 2 lit. a ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dnia 21 września 2022 r.

⁵ Art. 4 pkt 2 zmieniony przez art. 3 pkt 2 lit. a ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dnia 21 września 2022 r.

⁶ Art. 4 pkt 2a dodany przez art. 3 pkt 2 lit. b ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dnia 21 września 2022 r.

- 2b)⁷ urządzenie obce – obiekt lub urządzenie, w tym obiekt lub urządzenie budowlane, w szczególności wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe, ciepłne, telekomunikacyjne lub elektroenergetyczne, niezwiązane funkcjonalnie z drogą lub ruchem drogowym, z wyjątkiem kanału technologicznego;
- 3)⁸ (*uchylony*)
- 4)⁹ (*uchylony*)
- 5)¹⁰ jezdnia – część drogi przeznaczoną do ruchu pojazdów, składającą się z pasa albo pasów ruchu, z wyjątkiem torowiska wydzielonego z jezdni;
- 6)¹¹ (*uchylony*)
- 7)¹² (*uchylony*)
- 8)¹³ zjazd – część drogi publicznej łączącą jezdnię z nieruchomością gruntową usytuowaną poza pasem drogowym, stanowiącą bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 9)¹⁴ skrzyżowanie – część drogi publicznej będącą połączeniem dróg publicznych albo jezdni jednej drogi publicznej w jednym poziomie;
- 9a)¹⁵ węzeł – część drogi publicznej będącą połączeniem dróg publicznych na różnych poziomach;

⁷ Art. 4 pkt 2b dodany przez art. 3 pkt 2 lit. b ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dniem 21 września 2022 r.

⁸ Art. 4 pkt 3 uchylony przez art. 3 pkt 2 lit. c ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dniem 21 września 2022 r.

⁹ Art. 4 pkt 4 uchylony przez art. 3 pkt 2 lit. c ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dniem 21 września 2022 r.

¹⁰ Art. 4 pkt 5 zmieniony przez art. 3 pkt 2 lit. d ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dniem 21 września 2022 r.

¹¹ Art. 4 pkt 6 uchylony przez art. 3 pkt 2 lit. e ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dniem 21 września 2022 r.

¹² Art. 4 pkt 7 uchylony przez art. 3 pkt 2 lit. e ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dniem 21 września 2022 r.

¹³ Art. 4 pkt 8 zmieniony przez art. 3 pkt 2 lit. f ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dniem 21 września 2022 r.

¹⁴ Art. 4 pkt 9 zmieniony przez art. 3 pkt 2 lit. f ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dniem 21 września 2022 r.

¹⁵ Art. 4 pkt 9a dodany przez art. 3 pkt 2 lit. g ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dniem 21 września 2022 r.

- 10)¹⁶ droga ekspresowa – drogę:**
- a) której jezdnie główne lub jez dnia główna są przeznaczone wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych,**
 - b) łączącą lub krzyżującą się na różnych poziomach z innymi drogami transportu lądowego i wodnego, z dopuszczeniem wyjątkowo skrzyżowań z drogami publicznymi,**
 - c) oznaczoną odpowiednimi znakami drogowymi;**
- 11)¹⁷ autostrada – drogę:**
- a) której jezdnie główne są przeznaczone wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych,**
 - b) posiadającą, z wyjątkiem uzasadnionych przypadków, oddzielne jezdnie dla obu kierunków ruchu oddzielone od siebie środkowym pasem dzielącym nieprzeznaczonym do ruchu lub oddzielone wyjątkowo – w inny sposób,**
 - c) łączącą lub krzyżującą się na różnych poziomach z innymi drogami transportu lądowego i wodnego,**
 - d) oznaczoną odpowiednimi znakami drogowymi;**
- 11a)¹⁸ (uchylony)**
- 11b) droga o znaczeniu obronnym – droga publiczna lub jej odcinek, wyznaczona w okresie pokoju, przewidziana do wykorzystania w czasie pokoju, kryzysu lub wojny do wykonywania przewozów istotnych dla obronności państwa oraz zobowiązań sojuszników;**
- 12)¹⁹ drogowy obiekt inżynierski – most, wiadukt, tunel, przepust i konstrukcję oporową, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane;**

¹⁶ Art. 4 pkt 10 zmieniony przez art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1783) zmieniającej nin. ustawę z dniem 9 września 2022 r.

¹⁷ Art. 4 pkt 11 zmieniony przez art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1783) zmieniającej nin. ustawę z dniem 9 września 2022 r.

¹⁸ Art. 4 pkt 11a uchylony przez art. 3 pkt 2 lit. h ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dniem 21 września 2022 r.

¹⁹ Art. 4 pkt 12 zmieniony przez art. 3 pkt 2 lit. i ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dniem 21 września 2022 r.

- 13)²⁰ obiekt mostowy – most i wiadukt, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane;
- 14)²¹ (*uchylony*)
- 15)²² (*uchylony*)
- 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 elektroenergetycznych, niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego;
- 16)²³ (*uchylony*)
- 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 śliiskości zimowej;

²⁰ Art. 4 pkt 13 zmieniony przez art. 3 pkt 2 lit. i ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dnia 21 września 2022 r.

²¹ Art. 4 pkt 14 uchylony przez art. 3 pkt 2 lit. j ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dnia 21 września 2022 r.

²² Art. 4 pkt 15 uchylony przez art. 3 pkt 2 lit. j ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dnia 21 września 2022 r.

²³ Art. 4 pkt 16 uchylony przez art. 3 pkt 2 lit. j ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dnia 21 września 2022 r.

- 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) zieleń przydrożna – roślinność umieszczoną w pasie drogowym, mającą na celu w szczególności ochronę użytkowników drogi przed oślepianiem przez pojazdy nadjeżdżające z kierunku przeciwnego, ochronę drogi przed zawiewaniem i zaśnieżaniem, ochronę przyległego terenu przed nadmiernym hałasem, zanieczyszczeniem powietrza, wody i gleby;
- 23) reklama – umieszczone w polu widzenia użytkownika drogi tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503), a także każdy inny nośnik informacji wizualnej, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, niebędący znakiem drogowym, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 988 i 1002), ustawionym przez gminę znakiem informującym o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym obiektach użyteczności publicznej, znakiem informującym o formie ochrony zabytków lub tablicą informacyjną o nazwie formy ochrony przyrody w rozumieniu art. 115 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916);
- 24)²⁴ dostępność drogi – cechę charakteryzującą gęstość połączeń danej drogi z innymi drogami przez skrzyżowania lub węzły oraz zakres dostępu do drogi przez zjazdy;
- 25) pojazd nienormatywny – pojazd lub zespół pojazdów w rozumieniu art. 2 pkt 35a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym;
- 26) transeuropejska sieć drogowa – sieć drogową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej określoną w załączniku I do rozporządze-

²⁴ Art. 4 pkt 24 zmieniony przez art. 3 pkt 2 lit. k ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dniem 21 września 2022 r.

- nia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylającego decyzję nr 661/2010/UE (Dz.Urz. UE L 348 z 20.12.2013, str. 1, z późn. zm.);
- 27) służby ratownicze – jednostki ochrony przeciwpożarowej w rozumieniu ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 869) oraz zespoły ratownictwa medycznego w rozumieniu ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2021 r. poz. 2053 i 2459 oraz z 2022 r. poz. 974);
- 28) ocena wpływu planowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego – strategiczną analizę wpływu wariantów planowanej drogi na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego w sieci dróg publicznych znajdujących się w obszarze oddziaływania planowanej drogi;
- 29) audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego – niezależną, szczegółową, techniczną ocenę cech projektowanej, budowanej, przebudowywanej lub użytkowanej drogi publicznej pod względem bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego;
- 30)²⁵ (*uchylony*)
- 31)²⁶ (*uchylony*)
- 32) uczestnik ruchu drogowego – uczestnika ruchu drogowego w rozumieniu ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym;
- 33) inteligentne systemy transportowe (ITS) – systemy wykorzystujące technologie informacyjne i komunikacyjne w obszarze transportu drogowego, obejmującym infrastrukturę, pojazdy i jego użytkowników, a także w obszarach zarządzania ruchem i zarządzania mobilnością, oraz do interfejsów z innymi rodzajami transportu;

²⁵ Art. 4 pkt 30 uchylony przez art. 1 pkt 1 lit. b ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1783) zmieniającej nin. ustawę z dniem 9 września 2022 r.

²⁶ Art. 4 pkt 31 uchylony przez art. 1 pkt 1 lit. b ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1783) zmieniającej nin. ustawę z dniem 9 września 2022 r.