

# DROGI PUBLICZNE

Komentarz

redakcja naukowa Helena Kisilowska

---

Rafał Godlewski, Helena Kisilowska  
Piotr Kobyłski, Dorota Wilkowska-Kolakowska

---

KOMENTARZE



# **DROGI PUBLICZNE**

**Komentarz**

**redakcja naukowa Helena Kisilowska**

---

Rafał Godlewski, Helena Kisilowska  
Piotr Kobylski, Dorota Wilkowska-Kołąkowska

---

**KOMENTARZE**



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2023

Stan prawny na 1 lipca 2023 r.

Recenzent

Dr hab. Jacek Jaworski, prof. UKSW

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne

Agata Czuj

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne artykuły ustawy skomentowali:

Helena Kisilowska – art. 12a–16, 50a–53

Rafał Godlewski – art. 17–24mc

Rafał Godlewski, Piotr Kobyłski – art. 43a

Piotr Kobyłski – art. 16e–16zi, 34–43

Dorota Wilkowska-Kołąkowska – art. 1–10, 24n–33



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](http://www.legalnakultura.pl)

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-714-0

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: [ksiazki@wolterskluger.pl](mailto:ksiazki@wolterskluger.pl)

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

# SPIS TREŚCI

|                                                                                                     |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Wykaz skrótów .....</b>                                                                          | <b>17</b> |
| <b>Przedmowa .....</b>                                                                              | <b>21</b> |
| <b>Uwagi wstępne .....</b>                                                                          | <b>23</b> |
| <b>Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych .....</b>                                   | <b>27</b> |
| <b>Rozdział 1. Przepisy ogólne .....</b>                                                            | <b>29</b> |
| Art. 1. [Definicja drogi publicznej] .....                                                          | 29        |
| Art. 2. [Kategorie dróg publicznych] .....                                                          | 35        |
| Art. 2a. [Właściciele dróg krajowych] .....                                                         | 40        |
| Art. 3. [Podział dróg publicznych ze względu na ich<br>dostępność] .....                            | 41        |
| Art. 4. [Definicje legalne] .....                                                                   | 42        |
| Art. 4a. [Delegacja ustawowa do określenia sieci autostrad<br>i dróg ekspresowych] .....            | 80        |
| Art. 5. [Zaliczenia dróg do kategorii dróg krajowych] .....                                         | 82        |
| Art. 6. [Zaliczenie do kategorii dróg wojewódzkich.<br>Ustalenie przebiegu dróg wojewódzkich] ..... | 90        |
| Art. 6a. [Zaliczenie do kategorii dróg powiatowych.<br>Ustalenie przebiegu dróg powiatowych] .....  | 93        |
| Art. 7. [Zaliczenie do kategorii dróg gminnych. Ustalenie<br>przebiegu dróg gminnych] .....         | 96        |
| Art. 7a. [Opinia w sprawie zaliczenia i ustalenia przebiegu<br>dróg] .....                          | 98        |
| Art. 8. [Drogi wewnętrzne] .....                                                                    | 99        |
| Art. 9. (uchylony) .....                                                                            | 104       |

|             |                                                                                                                                        |     |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Art. 10.    | [Pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii. Numeracja dróg] .....                                                                     | 104 |
| Art. 11–12. | (uchylone) .....                                                                                                                       | 113 |
| Art. 12a.   | [Stanowiska postojowe dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową] .....                                                             | 113 |
| Art. 12b.   | [Stanowiska postojowe dla pojazdów elektrycznych, hybrydowych i napędzanych gazem ziemnym] .....                                       | 116 |
| Art. 13.    | [Opłaty za korzystanie z dróg publicznych. Zwolnienia z opłat] .....                                                                   | 118 |
| Art. 13a.   | [Zasady realizacji zadań w zakresie budowy i eksploatacji autostrad i dróg ekspresowych] .....                                         | 120 |
| Art. 13b.   | [Opłaty za postój w strefie płatnego parkowania i śródmiejskiej strefie płatnego parkowania] .....                                     | 122 |
| Art. 13ba.  | [Żądanie ograniczenia przetwarzania danych osobowych a obowiązek wniesienia opłaty za postój w strefie płatnego parkowania] .....      | 127 |
| Art. 13c.   | (uchylony) .....                                                                                                                       | 128 |
| Art. 13d.   | [Opłata za przejazd przez obiekty mostowe i tunele] .....                                                                              | 128 |
| Art. 13e.   | [Opłata za przeprawy promowe] .....                                                                                                    | 132 |
| Art. 13f.   | [Opłata dodatkowa za nieuiszczenie opłat] .....                                                                                        | 136 |
| Art. 13g.   | (uchylony) .....                                                                                                                       | 139 |
| Art. 13h.   | [Pobór opłat przez partnera prywatnego] .....                                                                                          | 139 |
| Art. 13ha.  | [Opłata elektroniczna] .....                                                                                                           | 141 |
| Art. 13haa. | [Kompetencje ministra właściwego do spraw transportu w zakresie opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą] .....           | 145 |
| Art. 13hb.  | [Pobór opłaty elektronicznej. Przychody z tytułu opłaty elektronicznej] .....                                                          | 151 |
| Art. 13hba. | [Sposób wykonania obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych w związku z poborem opłaty elektronicznej] ..... | 156 |
| Art. 13hc.  | [System elektronicznego poboru opłat] .....                                                                                            | 157 |
| Art. 13hd.  | (uchylony) .....                                                                                                                       | 157 |
| Art. 13he.  | [Wykorzystanie Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS do udostępniania danych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego] .....  | 157 |

---

|             |                                                                                                                                                                                                                                            |     |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Art. 13hf.  | [Informacje i dane gromadzone przez Szefa KAS w związku z poborem opłaty elektronicznej] .....                                                                                                                                             | 159 |
| Art. 13i.   | [Wymagania technologiczne systemów elektronicznego poboru opłat; uiszczanie opłat z wykorzystaniem usługi EETS; urządzenia w pojazdach stosowane do poboru opłaty elektronicznej za pomocą Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS] ..... | 160 |
| Art. 13ia.  | [Rejestracja w rejestrze uiszczających opłatę elektroniczną] .....                                                                                                                                                                         | 165 |
| Art. 13ib.  | [Obowiązek uzupełniania i aktualizacji danych w rejestrze uiszczających opłatę elektroniczną; numer referencyjny] .....                                                                                                                    | 171 |
| Art. 13iba. | [Czynności podejmowane w imieniu właściciela, posiadacza albo użytkownika pojazdu przez dostawcę kart flotowych] .....                                                                                                                     | 173 |
| Art. 13ibb. | [Zabezpieczenie ustanawiane przez dostawcę kart flotowych] .....                                                                                                                                                                           | 175 |
| Art. 13ibc. | [Pełnomocnik właściciela, posiadacza lub użytkownika pojazdu – stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej] .....                                                                                                                            | 176 |
| Art. 13ic.  | [Obowiązek zatrzymania pojazdu w przypadku przerwy w nadawaniu sygnału pozycjonowania satelitarne lub transmisji danych] .....                                                                                                             | 178 |
| Art. 13id.  | [Analiza danych gromadzonych w Systemie Poboru Opłaty Elektronicznej KAS] .....                                                                                                                                                            | 180 |
| Art. 13ie.  | [Udostępnianie ministrowi właściwemu do spraw transportu danych gromadzonych w Systemie Poboru Opłaty Elektronicznej KAS] .....                                                                                                            | 182 |
| Art. 13j.   | [System elektronicznego poboru opłat – wyłączenia stosowania wymagań technologicznych] .....                                                                                                                                               | 183 |
| Art. 13ja.  | [Zakaz stosowania subsydiowania skrośnego; obowiązek prowadzenia oddzielnej ewidencji księgowej i sporządzania sprawozdań finansowych w związku ze świadczeniem usługi poboru opłat] ....                                                  | 185 |
| Art. 13k.   | [Kary pieniężne za naruszenie obowiązków związanych z opłatą elektroniczną] .....                                                                                                                                                          | 186 |

---

|             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |     |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Art. 13l.   | [Podmiot uprawniony do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej] .....                                                                                                                                                                                                                                            | 196 |
| Art. 13m.   | [Uiszczanie kar pieniężnych. Kaucja pobierana od podmiotu zagranicznego] .....                                                                                                                                                                                                                                                   | 198 |
| Art. 13ma.  | [Transgraniczna wymiana informacji związana z naruszeniem obowiązku wniesienia opłat] .....                                                                                                                                                                                                                                      | 202 |
| Art. 13mb.  | [Krajowe podmioty uprawnione w zakresie transgranicznej wymiany informacji] .....                                                                                                                                                                                                                                                | 204 |
| Art. 13mc.  | [Informacje udostępniane na zapytania krajowych punktów kontaktowych innych państw członkowskich UE] .....                                                                                                                                                                                                                       | 205 |
| Art. 13md.  | [Sprawozdanie KPK] .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 206 |
| Art. 13me.  | [Przetwarzanie danych osobowych podlegających transgranicznej wymianie informacji] .....                                                                                                                                                                                                                                         | 207 |
| Art. 13mf.  | [Nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej po uzyskaniu danych w wyniku transgranicznej wymiany informacji; zawiadomienie KPK] .....                                                                                                                                                    | 209 |
| Art. 13mg.  | [Zatrzymanie pojazdu; pobór kaucji i kary pieniężnej] .....                                                                                                                                                                                                                                                                      | 212 |
| Art. 13n.   | [Przedawnienie kar pieniężnych] .....                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 215 |
| 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] ..... | 216 |
| Art. 13naa. | [Kara grzywny za zakrycie lub ograniczenie czytelności tablic rejestracyjnych bądź za umieszczenie ich w miejscu innym niż konstrukcyjnie do tego przeznaczone] .....                                                                                                                                                            | 218 |
| Art. 13o.   | [Instalowanie w pasie drogowym dróg krajowych urządzeń do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczenia opłat] .....                                                                                                                                                                                                              | 220 |
| Art. 13p.   | [Zmiana organizacji ruchu drogowego w celu zapewnienia prawidłowego poboru opłaty za przejazd autostradą lub opłaty elektronicznej] .....                                                                                                                                                                                        | 222 |

|                                                                                                                                                           |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Art. 14–15. (uchylone) .....                                                                                                                              | 223        |
| Art. 16. [Budowa lub przebudowa dróg publicznych<br>spowodowana inwestycją niedrogową] .....                                                              | 223        |
| <b>Rozdział 1a. (uchylony) .....</b>                                                                                                                      | <b>226</b> |
| <b>Rozdział 1b. Usługa EETS .....</b>                                                                                                                     | <b>227</b> |
| Art. 16e. [Warunki świadczenia usługi EETS] .....                                                                                                         | 227        |
| Art. 16f. [Wpis do rejestru EETS] .....                                                                                                                   | 235        |
| Art. 16g. [Wykreślenie z rejestru EETS] .....                                                                                                             | 241        |
| Art. 16h. [Świadczenie usługi EETS przez dostawcę EETS<br>z innego państwa członkowskiego UE] .....                                                       | 244        |
| Art. 16i. [Obowiązki dostawcy EETS] .....                                                                                                                 | 245        |
| Art. 16j. [Uiszczanie opłat przez dostawcę EETS] .....                                                                                                    | 251        |
| Art. 16k. [Obowiązek ustanowienia zabezpieczenia należności<br>z tytułu opłat uiszczanych przez dostawcę EETS] .....                                      | 254        |
| Art. 16l. [Urządzenia na potrzeby pobierania opłat<br>dostarczane użytkownikom EETS] .....                                                                | 257        |
| Art. 16la. [Umowa dotycząca świadczenia usługi EETS] .....                                                                                                | 261        |
| Art. 16lb. [Obowiązek przekazania dostawcy danych<br>niezbędnych do prawidłowego zawarcia i realizacji<br>umowy dotyczącej świadczenia usługi EETS] ..... | 263        |
| Art. 16m. [Wynagrodzenie za udostępnienie usługi EETS] .....                                                                                              | 264        |
| Art. 16n. [Obowiązek uiszczania opłat dostawcy EETS<br>w ramach korzystania z usługi EETS] .....                                                          | 265        |
| Art. 16o. [Obowiązki podmiotu pobierającego opłaty<br>na obszarze EETS] .....                                                                             | 266        |
| Art. 16p. (uchylony) .....                                                                                                                                | 270        |
| Art. 16q. [Sprawdzanie sposobu świadczenia usługi EETS] .....                                                                                             | 270        |
| Art. 16r. [Potwierdzenie faktu poruszania się przez<br>użytkownika EETS po obszarze EETS] .....                                                           | 271        |
| Art. 16s. [Umowa dotycząca obszaru EETS] .....                                                                                                            | 273        |
| Art. 16t. [Wynagrodzenie dla dostawcy EETS wypłacane przez<br>podmiot pobierający opłaty] .....                                                           | 277        |
| Art. 16u. [Świadczenie usługi EETS przez podmiot pobierający<br>opłaty] .....                                                                             | 278        |
| Art. 16v. [Rejestr prowadzony w zakresie świadczenia usługi<br>EETS] .....                                                                                | 281        |

|                                                |                                                                                                                                               |            |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Art. 16va.                                     | [Punkt kontaktowy w przypadku więcej niż jednego obszaru EETS na terytorium RP] .....                                                         | 283        |
| Art. 16w.                                      | [Ocena zgodności] .....                                                                                                                       | 283        |
| Art. 16x.                                      | [Wymagania wobec składników interoperacyjności w zakresie systemu EETS] .....                                                                 | 285        |
| Art. 16xa.                                     | [Procedura akredytacyjna] .....                                                                                                               | 288        |
| Art. 16xb.                                     | [Testowanie urządzeń wykorzystywanych do świadczenia usługi EETS na obszarze EETS] .....                                                      | 292        |
| Art. 16y.                                      | [Kontrola składników interoperacyjności EETS] .....                                                                                           | 295        |
| Art. 16z.                                      | [Postępowanie pojednawcze w celu rozstrzygnięcia sporu między podmiotem pobierającym opłaty a dostawcą EETS] .....                            | 296        |
| Art. 16za.                                     | [Skład Komisji] .....                                                                                                                         | 298        |
| Art. 16zb.                                     | [Przewodniczący Komisji; tryb pracy Komisji] .....                                                                                            | 303        |
| Art. 16zc.                                     | [Postępowanie przed Komisją] .....                                                                                                            | 305        |
| Art. 16zd.                                     | [Koszty postępowania przed Komisją] .....                                                                                                     | 306        |
| Art. 16ze.                                     | [Egzekucyjne wykonanie uchwały Komisji w przedmiocie kosztów postępowania] .....                                                              | 308        |
| Art. 16zf.                                     | [Przekazanie ministrowi dokumentacji pracy Komisji; publikacja uchwał Komisji] .....                                                          | 309        |
| Art. 16zg.                                     | [Obsługa organizacyjno-biurowa Komisji] .....                                                                                                 | 310        |
| Art. 16zh.                                     | [Obowiązek zachowania tajemnicy] .....                                                                                                        | 310        |
| Art. 16zi.                                     | [Wykaz aktów wykonawczych wydanych na podstawie dyrektywy w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznego poboru opłat drogowych] ..... | 311        |
| <b>Rozdział 2. Administracja drogowa</b> ..... |                                                                                                                                               | <b>313</b> |
| Art. 17.                                       | [Zakres działania ministra właściwego do spraw transportu] .....                                                                              | 313        |
| Art. 18.                                       | [Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad] ....                                                                                          | 317        |
| Art. 18a.                                      | [Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad] ....                                                                                          | 332        |
| Art. 19.                                       | [Zarządcy dróg; właściwość, zadania i kompetencje] .....                                                                                      | 337        |
| Art. 20.                                       | [Zadania zarządcy drogi] .....                                                                                                                | 344        |
| Art. 20a.                                      | [Dodatkowe zadania zarządcy dróg krajowych i wojewódzkich] .....                                                                              | 359        |

|                                                                                              |                                                                                                                                     |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Art. 20aa.                                                                                   | [Oświetlenie przejść dla pieszych lub przejazdów dla rowerów] .....                                                                 | 360 |
| Art. 20ab.                                                                                   | [Budowa drogi do obsługi drogowego przejścia granicznego] .....                                                                     | 361 |
| Art. 20b.                                                                                    | [Stacjonarne urządzenia rejestrujące] .....                                                                                         | 363 |
| Art. 20c.                                                                                    | [Zapewnienie należytego funkcjonowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących] .....                                                 | 366 |
| Art. 20d.                                                                                    | [Przeznaczenie dochodów z grzywien ujawnionych za pomocą urządzeń rejestrujących] .....                                             | 367 |
| Art. 20e.                                                                                    | [Zwolnienie Inspekcji Transportu Drogowego z wymogu uzyskania zezwolenia i opłaty za zajęcie pasa drogowego] .....                  | 369 |
| Art. 20f.                                                                                    | [Dodatkowe obowiązki zarządcy drogi] .....                                                                                          | 369 |
| Art. 20g.                                                                                    | [Instalowanie urządzeń do obserwacji i rejestracji obrazu w pasie drogowym dróg publicznych] .....                                  | 370 |
| Art. 20h.                                                                                    | [Udostępnianie danych osobowych przetwarzanych w związku z poborem opłaty elektronicznej i przeciwdziałaniem niszczeniu dróg] ..... | 373 |
| Art. 21.                                                                                     | [Jednostka organizacyjna wykonująca zadania zarządcy drogi] .....                                                                   | 376 |
| Art. 22.                                                                                     | [Trwały zarząd gruntami w pasie drogowym] .....                                                                                     | 383 |
| Art. 23–24.                                                                                  | (wygasły) .....                                                                                                                     | 392 |
| <b>Rozdział 2a. Zarządzanie tunelami położonymi w transeuropejskiej sieci drogowej</b> ..... |                                                                                                                                     | 393 |
| Art. 24a.                                                                                    | [Zarządzający tunelem położonym w transeuropejskiej sieci drogowej] .....                                                           | 393 |
| Art. 24b.                                                                                    | [Nadzór nad zapewnieniem bezpieczeństwa tunelu] .....                                                                               | 396 |
| Art. 24c.                                                                                    | [Urzędnik zabezpieczenia tunelu] .....                                                                                              | 400 |
| Art. 24ca.                                                                                   | [Częstotliwość kontroli stanu dróg na odcinku drogi przed i za tunelem położonym w transeuropejskiej sieci drogowej] .....          | 402 |
| Art. 24d.                                                                                    | [Dokumentacja bezpieczeństwa tunelu] .....                                                                                          | 403 |
| Art. 24e.                                                                                    | [Ćwiczenia dla pracowników zarządzającego tunelem, służb ratowniczych i Policji] .....                                              | 405 |

|                                                                                                                                     |                                                                                                                      |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Art. 24f.                                                                                                                           | [Odstępstwa od wymagań techniczno-budowlanych dotyczących warunków bezpieczeństwa w tunelu] .....                    | 406 |
| Art. 24g.                                                                                                                           | [Sprawozdania w sprawie pożarów i wypadków w tunelach] .....                                                         | 408 |
| <b>Rozdział 2b. Zarządzanie bezpieczeństwem dróg</b> .....                                                                          |                                                                                                                      | 410 |
| Art. 24ga.                                                                                                                          | [Drogi objęte przepisami rozdziału] .....                                                                            | 410 |
| Art. 24h.                                                                                                                           | [Zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej] .....                                          | 413 |
| Art. 24i.                                                                                                                           | [Wpływ planowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego] .....                                                     | 414 |
| Art. 24j.                                                                                                                           | [Audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego] .....                                                                         | 416 |
| Art. 24k.                                                                                                                           | [Audytor bezpieczeństwa ruchu drogowego] .....                                                                       | 420 |
| Art. 24l.                                                                                                                           | [Wynik audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego] .....                                                                  | 422 |
| Art. 24m.                                                                                                                           | (uchylony) .....                                                                                                     | 423 |
| Art. 24ma.                                                                                                                          | [Ocena ryzyka przeprowadzana przez zarządcę drogi] .....                                                             | 423 |
| Art. 24mb.                                                                                                                          | [Ocena bezpieczeństwa drogi; klasyfikacja dróg ze względu na poziom ich bezpieczeństwa] .....                        | 424 |
| Art. 24mc.                                                                                                                          | [Ukierunkowane kontrole bezpieczeństwa ruchu drogowego] .....                                                        | 427 |
| <b>Rozdział 2c. Audytorzy bezpieczeństwa ruchu drogowego</b> .....                                                                  |                                                                                                                      | 432 |
| Art. 24n.                                                                                                                           | [Certyfikat audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego] .....                                                           | 432 |
| Art. 24o.                                                                                                                           | [Utrata certyfikatu audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego] .....                                                   | 439 |
| <b>Rozdział 3. Krzyżowanie się dróg z innymi drogami komunikacji lądowej i powietrznej oraz liniowymi urządzeniami obcymi</b> ..... |                                                                                                                      | 441 |
| Art. 25.                                                                                                                            | [Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona skrzyżowania lub węzła dróg różnej kategorii oraz wiaduktów] ..... | 441 |
| Art. 26.                                                                                                                            | [Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona budowli brzegowych przepraw promowych] .....                       | 447 |
| Art. 27.                                                                                                                            | (uchylony) .....                                                                                                     | 447 |

|                                      |                                                                                                                                              |     |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Art. 28.                             | [Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona skrzyżowań dróg z liniami kolejowymi] .....                                                | 447 |
| Art. 28a.                            | [Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona torowiska tramwajowego] .....                                                              | 449 |
| Art. 29.                             | [Zezwolenie zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu] .....                                                                | 450 |
| Art. 29a.                            | [Kara pieniężna] .....                                                                                                                       | 461 |
| Art. 30.                             | [Obowiązek utrzymywania zjazdów oraz przepustów] .....                                                                                       | 463 |
| Art. 31.                             | (uchylony) .....                                                                                                                             | 464 |
| Art. 32.                             | [Budowa lub przebudowa drogi w miejscu jej krzyżowania z inną drogą, korytarzem powietrznym lub liniowym urządzeniem obcym] .....            | 465 |
| Art. 33.                             | [Wykonanie krzyżowań wyłączone spod właściwości zarządcy drogi] .....                                                                        | 466 |
| <b>Rozdział 4. Pas drogowy</b> ..... |                                                                                                                                              | 468 |
| Art. 34.                             | (uchylony) .....                                                                                                                             | 468 |
| Art. 34a.                            | [Rozmiar pasa drogowego] .....                                                                                                               | 468 |
| Art. 35.                             | [Plany rozwoju sieci drogowej. Pas terenu przeznaczony pod przyszłą budowę dróg] .....                                                       | 470 |
| Art. 36.                             | [Przywrócenie pasa drogowego do stanu poprzedniego] .....                                                                                    | 473 |
| Art. 37.                             | (uchylony) .....                                                                                                                             | 474 |
| Art. 38.                             | [Pozostawienie w pasie drogowym urządzeń obcych] .....                                                                                       | 475 |
| Art. 39.                             | [Ochrona pasa drogowego. Zezwolenie na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń i infrastruktury. Kanał technologiczny w pasie drogowym] ..... | 477 |
| Art. 40.                             | [Zezwolenie i opłata za zajęcie pasa drogowego. Kara pieniężna] .....                                                                        | 491 |
| Art. 40a.                            | [Beneficjenci opłat i kar pieniężnych] .....                                                                                                 | 501 |
| Art. 40b.                            | (uchylony) .....                                                                                                                             | 505 |
| Art. 40c.                            | (uchylony) .....                                                                                                                             | 505 |
| Art. 40d.                            | [Odsetki za opóźnienie, egzekucja, przedawnienie] .....                                                                                      | 506 |
| Art. 40e.                            | [Przeniesienie praw i obowiązków z zezwolenia] .....                                                                                         | 508 |

|                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Art. 40f.                                                                                                | (uchylony) .....                                                                                                                                                                                           | 510 |
| Art. 41.                                                                                                 | [Ruch pojazdów o określonej wartości dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej] .....                                                                                                               | 510 |
| Art. 41a.                                                                                                | [Wprowadzenie na drogowych przejściach granicznych zakazu ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej poniżej 11,5 t] .....                                                           | 517 |
| 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] ..... | 518 |
| Art. 41c.                                                                                                | [Kontrola przestrzegania przepisów w zakresie ruchu pojazdów o określonej wartości dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej] .....                                                                 | 520 |
| Art. 41d.                                                                                                | [Kara pieniężna za naruszenie przepisów w zakresie ruchu pojazdów o określonej wartości dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej] .....                                                            | 521 |
| Art. 41e.                                                                                                | [Stosowanie na drogach publicznych znaków ograniczających dopuszczalny nacisk pojedynczej osi napędowej] .....                                                                                             | 527 |
| Art. 42.                                                                                                 | [Zasady umieszczania nadziemnych liniowych urządzeń obcych wzdłuż pasów drogowych] .....                                                                                                                   | 527 |
| Art. 42a.                                                                                                | [Wymagania dla reklamy emitującej światło] .....                                                                                                                                                           | 529 |
| Art. 43.                                                                                                 | [Usytuowanie obiektów budowlanych przy drogach] .....                                                                                                                                                      | 530 |
| <b>Rozdział 4a. Inteligentne systemy transportowe</b> .....                                              |                                                                                                                                                                                                            | 535 |
| Art. 43a.                                                                                                | [Inteligentne systemy transportowe] .....                                                                                                                                                                  | 535 |
| <b>Rozdział 5. (uchylony)</b> .....                                                                      |                                                                                                                                                                                                            | 540 |
| <b>Rozdział 6. Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy epizodyczne, przejściowe i końcowe</b> ..... |                                                                                                                                                                                                            | 541 |
| Art. 48–50. (pominięte) .....                                                                            |                                                                                                                                                                                                            | 541 |
| Art. 50a.                                                                                                | [Zwolnienie od opłat] .....                                                                                                                                                                                | 541 |

|                     |                                                                                                                                                                                  |     |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Art. 50b.           | [Początek obowiązywania przepisów wprowadzających możliwość kontynuowania przejazdu pomimo przerwy w nadawaniu sygnału pozycjonowania satelitarnego lub transmisji danych] ..... | 543 |
| Art. 50c.           | [Wysokość opłaty elektronicznej do 30.09.2021 r.] .....                                                                                                                          | 543 |
| Art. 51.            | [Przepis przejściowy w sprawie stanu prawnego dróg] .....                                                                                                                        | 544 |
| Art. 52.            | [Przepis derogacyjny] .....                                                                                                                                                      | 545 |
| Art. 53.            | [Wejście w życie ustawy] .....                                                                                                                                                   | 545 |
| <b>Załączniki</b>   | .....                                                                                                                                                                            | 547 |
| <b>Bibliografia</b> | .....                                                                                                                                                                            | 549 |
| <b>Autorzy</b>      | .....                                                                                                                                                                            | 571 |



# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

- |                |   |                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| dyrektywa ITS  | – | 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 z 6.08.2010 r., s. 1, ze zm.) |
| 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 ze zm.)                                                                                                                                                                                           |
| k.k. z 1932 r. | – | rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11.07.1932 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 60, poz. 571 ze zm.)                                                                                                                                                          |
| k.k. z 1969 r. | – | ustawa z 19.04.1969 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 13, poz. 94 ze zm.)                                                                                                                                                                                               |
| Konstytucja RP | – | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.)                                                                                                                                                                     |
| k.p.           | – | ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.)                                                                                                                                                                                          |

|            |   |                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| k.p.a.     | – | ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)                                                                                                                                                                                    |
| ord. pod.  | – | ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.)                                                                                                                                                                                                     |
| p.p.s.a.   | – | ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.)                                                                                                                                                                      |
| p.r.d.     | – | ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm.)                                                                                                                                                                                                  |
| p.z.p.     | – | ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.)                                                                                                                                                                                              |
| pr. bud.   | – | ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)                                                                                                                                                                                                           |
| pr. geol.  | – | ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2023 r. poz. 633)                                                                                                                                                                                                     |
| 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 (Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r., s. 1) |
| TFUE       | – | Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47, ze sprost.)                                                                                                                                                                                     |
| u.a.p.     | – | ustawa z 27.10.1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 2483 ze zm.)                                                                                                                                                                 |
| u.d.p.     | – | ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 645 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.g.n.       | – | ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.)                                                      |
| u.k.w.h.     | – | ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2023 r. poz. 146 ze zm.)                                                   |
| u.o.p.       | – | ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.)                                                               |
| u.p.e.a.     | – | ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.)                                        |
| u.p.z.p.     | – | ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977)                                             |
| u.s.g.       | – | ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)                                                                |
| u.s.p.       | – | ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)                                                           |
| ustawa o KAS | – | ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.)                                                 |
| u.s.z.p.     | – | ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 162) |
| u.u.cz.p.g.  | – | ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.)                                       |

## Czasopisma i publikatory

|          |   |                                                                                       |
|----------|---|---------------------------------------------------------------------------------------|
| ONSAiWSA | – | Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych |
| OSNC     | – | Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna                                           |
| OSNK     | – | Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna                                             |

|       |   |                                                 |
|-------|---|-------------------------------------------------|
| OTK   | – | Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego          |
| OTK-A | – | Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A |
| OwSS  | – | Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych           |

## Inne

|                    |   |                                               |
|--------------------|---|-----------------------------------------------|
| BAS                | – | Biuro Analiz Sejmowych                        |
| EETS               | – | Europejska Usługa Opłaty Elektronicznej       |
| Generalny Dyrektor | – | Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad |
| DKiA               |   |                                               |
| GDDKiA             | – | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad |
| ITS                | – | Inteligentne systemy transportowe             |
| KAS                | – | Krajowa Administracja Skarbowa                |
| KIO                | – | Krajowa Izba Odwoławcza                       |
| MliB               | – | Minister Infrastruktury i Budownictwa         |
| NSA                | – | Naczelny Sąd Administracyjny                  |
| SA                 | – | sąd apelacyjny                                |
| SN                 | – | Sąd Najwyższy                                 |
| TK                 | – | Trybunał Konstytucyjny                        |
| UE                 | – | Unia Europejska                               |
| WSA                | – | wojewódzki sąd administracyjny                |

## PRZEDMOWA

Drogi publiczne w Polsce są jednym z priorytetów społecznych i gospodarczych. Dobre drogi prawidłowo wykorzystywane to również bezpieczeństwo. Dlatego też ważne są właściwe przepisy prawne. Nie wystarczy jednak samo prawo. Ważna jest jego znajomość i stosowanie. Oddawana do rąk Czytelników monografia, będąca komentarzem do obowiązującej aktualnie w Polsce ustawy o drogach publicznych, ma za zadanie wyjaśnić istotne problemy, wskazać możliwe trudności interpretacyjne, a przede wszystkim ułatwić stosowanie i zrozumienie ustawy i przepisów wykonawczych.

Autorzy prezentowanego komentarza: profesor UTH dr hab. Helena Kisilowska, dr Rafał Godlewski, dr Piotr Kobyłski i dr Dorota Wilkowska-Kołąkowska są pracownikami naukowymi Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego w Radomiu i Politechniki Warszawskiej. Posiadają również wieloletnią praktykę prawniczą w sferze publicznego prawa gospodarczego.

Mając świadomość, że prawna regulacja dotycząca dróg publicznych będzie interesować nie tylko specjalistów z zakresu prawa, lecz także z transportu, budownictwa, ekonomii, jak również przedsiębiorców i innych uczestników ruchu drogowego, staraliśmy się uwzględnić oraz pokazać najważniejsze zmiany prawa i ich ewentualne skutki widoczne też w szeroko uwzględnionym orzecznictwie.

Licząc na życzliwe przyjęcie Czytelników, czekamy na uwagi i postulaty rozszerzenia prezentowanej problematyki.

*Autorzy*

## UWAGI WSTĘPNE

Obecny model ustawy o drogach publicznych kształtował się w połowie lat 80. ubiegłego wieku, w innej rzeczywistości ustrojowej i prawnej. Ustawa była 12 razy nowelizowana i zmieniana w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Liczne nowelizacje i całkiem nowa terminologia związana zwłaszcza z pojawianiem się nowych technologii i informatyzacji powodują, że ustawa jest merytorycznie niespójna, wadliwie dzielona i w wielu punktach nieproporcjonalnie rozbudowana. Ustawę o drogach publicznych powinno się po prostu napisać od nowa. Jest to ustawa istotna dla wszystkich użytkowników dróg, czyli praktycznie dla wszystkich obywateli. Jest to też ustawa ważna dla przedsiębiorców, szczególnie w związku z transportem samochodowym w kraju i za granicą. Ważna jest także dla państwa z uwagi na bezpieczeństwo, rozwój gospodarczy oraz dochody czerpane z podatków i opłat.

W ustawie krzyżują się interesy wielu podmiotów administracji publicznej. Praca nad nowym tekstem ustawy będzie trwała na pewno dość długo, dlatego też dziś, zdając sobie sprawę z niedoskonałości systemu, staramy się ułatwić użytkownikom dróg publicznych posługiwanie się tekstem obowiązującego prawa, a twórcom nowych przepisów przekazać pewien zakres postulatów *de lege ferenda*. Taki jest przede wszystkim cel naszego komentarza.

Staraliśmy się uwzględnić wszystkie zmiany, jakie zaszły w ostatnim okresie. Było ich bardzo wiele. Wynikały z regulacji Unii Europejskiej oraz rozwoju technologii informatycznych.

Tak liczne zmiany powodują, że niestety dotychczasowe orzecznictwo zarówno sądów powszechnych, jak i administracyjnych dotyczy już dziś innego porządku prawnego, na co zwracamy uwagę w tekście. Nowelizacje ostatnich lat poszerzyły krąg organów podejmujących decyzje przede wszystkim o Krajową Administrację Skarbową, mającą duże doświadczenie w obsłudze nowoczesnych systemów. Zostało to uwzględnione w tekście, ale nie ma jeszcze widocznego odbicia w orzecznictwie.

Duży wpływ na kształtowanie prawa polskiego ma dziś ustawodawstwo Unii Europejskiej. Europa z racji swojego geograficznego położenia i rozwoju jest szczególnie zainteresowana wspólną polityką drogową. Zgodnie z art. 288 TFUE wspólne rozporządzenia Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich UE i mają pierwszeństwo w ich stosowaniu przed ustawami krajowymi. Wymaga to stałego dostosowywania prawa polskiego do wspólnych regulacji Unii Europejskiej. Wymusza to na polskim ustawodawcy dokonywanie sukcesywnych nowelizacji, które nanoszone na ustawę pochodzącą jeszcze z poprzedniego ustroju są często nieczytelne, skomplikowane i kazuistyczne. Wiele wątków staje się nieproporcjonalnie rozbudowanych, ze szkodą dla pozostałych problemów. Staraliśmy się to uwzględnić w komentarzu, podkreślając problemy istotne dla podmiotów stosujących przepisy ustawy. Drogi publiczne odgrywają niezwykle istotną rolę w życiu społeczno-gospodarczym, a prawidłowe zarządzanie nimi to jedno z podstawowych zadań państwa. Obywatele mają prawo oczekiwać, że to państwo i jego organy zapewnią możliwość korzystania z bezpiecznych, wygodnych i ogólnodostępnych dróg. Nieprzypadkowo pierwsza polska regulacja ustawowa dotycząca dróg publicznych to wydana ponad sto lat temu ustawa z 10.12.1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 1948 r. Nr 54, poz. 433.

To jedna z pierwszych tak kompleksowych ustaw scalających gospodarkę polską po odzyskaniu niepodległości i zjednoczeniu kraju. Podstawowe zasady zawarte w tej ustawie, takie jak podział dróg na kategorie: drogi państwowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne oraz ogólne zasady ich finansowania z funduszy publicznych, przetrwały do dzisiaj.

Obecnie możliwych jest kilka sposobów przeciwdziałania rozrostowi i inflacji prawa dotyczącego dróg publicznych w Polsce. Może to być droga deregulacji, a także reformy regulacyjne oraz program poprawy procesu regulacyjnego. Nie jest to zadanie łatwe, ponieważ wymaga uwzględnienia bardzo różnych interesów i wartości, takich jak: ochrona interesu publicznego, ochrona interesu korzystających z dróg i osób trzecich, ochrona środowiska, bezpieczeństwa, zrównoważonego rozwoju, a także potrzeb gospodarki, potrzeb społecznych, transportu i komunikacji. Celem powinno być stworzenie nowej spójnej i czytelnej ustawy lub uporządkowanie zasobu istniejących przepisów, ograniczenie szczegółowości, poprawa warsztatu legislacji. W rezultacie najważniejsza jest poprawa jakości prawa, które można komentować, wyjaśniać, ale niestety nie poprawi się jego określoności bez zmiany przepisów.

*Helena Kisilowska*



# USTAWA

z dnia 21 marca 1985 r.

## o drogach publicznych<sup>1</sup>

(Dz.U. z 2023 r. poz. 645; zm.: Dz.U. z 2023 r. poz. 760, poz. 1193)

---

<sup>1</sup> Przepisy niniejszej ustawy wdrażają w zakresie swojej regulacji postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2004/52/WE z 29.04.2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie (Dz.Urz. UE L 166, s. 124). Dane dotyczące ogłoszenia niniejszego aktu prawa Unii Europejskiej dotyczą jego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej – wydanie specjalne.



# ROZDZIAŁ 1

## Przepisy ogólne

### 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.**

Przepis art. 1 formułuje definicję legalną drogi publicznej. Jak wskazują Anna Kornecka i Jakub Kornecki, droga publiczna jest budowlą, czyli obiektem budowlanym celowo zrealizowanym z użyciem wyrobów budowlanych, usytuowanym na wyznaczonym liniami granicznymi gruncie (pasie drogowym), formalnie zaliczoną do określonej kategorii dróg publicznych<sup>2</sup>. Można wobec tego stwierdzić, że ustawowa definicja drogi składa się z dwóch elementów: elementu materialnego dotyczącego takiej cechy drogi, jak jej ogólnodostępność, i elementu formalnego, czyli zaliczenia jej do jednej z kategorii dróg (publicznych). Oba te elementy muszą występować łącznie, aby droga mogła być zaliczona do

<sup>2</sup> A. Kornecka, J. Kornecki, *Drogi publiczne i wewnętrzne – zarządzanie pasem drogowym*, Warszawa 2021, Legalis.

dróg publicznych<sup>3</sup>. Potwierdził to sąd administracyjny w swoim orzeczeniu: „Zawarta w ustawie o drogach publicznych definicja drogi składa się z dwóch elementów – materialnego dotyczącego ogólnej dostępności drogi i elementu formalnego – zaliczenia drogi do jednej z przewidzianych w ustawie kategorii dróg. Z mocy art. 2a ustawy o drogach publicznych, drogi publiczne to drogi stanowiące własność Skarbu Państwa lub samorządu województwa, powiatu lub gminy. Nie stanowi drogi publicznej w rozumieniu wskazanej ustawy droga należąca do osoby fizycznej i niezaliczona do kategorii drogi gminnej”<sup>4</sup>.

Pojęcie drogi zostało wyjaśnione w słowniczku ustawowym. Zgodnie z art. 4 pkt 2 u.d.p. to budowla składająca się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 pr. bud., stanowiąca 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. Pojęcie pasa drogowego zostanie omówione w dalszej części komentarza. W celu wyjaśnienia pojęcia „budowla” należy sięgnąć do ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane, chociaż ustawa o drogach publicznych nie odsyła bezpośrednio do jej przepisów. Zgodnie z art. 3 pkt 3 pr. bud. przez budowlę należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, takie jak między innymi: obiekty liniowe, które zostały zdefiniowane w pkt 3a art. 3 ustawy jako obiekty budowlane, których charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami. Należy także dodać, że aby szlak komunikacyjny czy też trwałe urządzenie służące do przejazdu mogło stanowić drogę w rozumieniu przepisów prawnobudowlanych, a co za tym idzie, mogło zostać zaliczone do którejś z kategorii dróg publicznych, musi ono powstać w wyniku świadomego procesu, czyli robót budowlanych, o których mowa w art. 3 pkt 1

<sup>3</sup> M. Bursztynowicz, *Zarządzanie drogami publicznymi i realizacja inwestycji drogowych*, Warszawa 2021, s. 15.

<sup>4</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 16.03.2021 r., I SA/Gd 1134/20, LEX nr 3163999.

pr. bud.<sup>5</sup> Cechą drogi publicznej jest także jej ogólnodostępność, tzn. że z drogi mogą korzystać wszyscy bez specjalnego zezwolenia. Ograniczeniem korzystania z drogi publicznej jest jedynie jej przeznaczenie, tzn. prowadzenie po niej ruchu pojazdów, osób lub zwierząt<sup>6</sup>. W komentowanym przepisie ustawodawca przewidział jednak ograniczenia i wyjątki dotyczące korzystania z drogi publicznej, które wynikają z przepisów ustawy o drogach publicznych lub innych przepisów szczególnych.

Artykuł 3 u.d.p. dzieli drogi publiczne ze względu na ich dostępność na drogi ogólnodostępne oraz drogi o ograniczonej dostępności, w tym autostrady i drogi ekspresowe. Zgodnie z definicjami autostrady i drogi ekspresowej zawartymi w słowniczku ustawowym (art. 4 pkt 10 i 11) są to drogi przeznaczone wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych, tj. pojazdów silnikowych, którego konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h; określenie to nie obejmuje ciągnika rolniczego (art. 2 pkt 33 p.r.d.). Spośród pojazdów silnikowych wyłączone zostały: motorower, pojazd szynowy, rower, wózek rowerowy, hulajnoga elektryczna, urządzenia transportu osobistego i wózek inwalidzki (art. 2 pkt 32 p.r.d.).

Ponadto Renata Alicja Strachowska wskazuje 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<sup>7</sup>.

Zgodnie z art. 37a u.a.p. za przejazd autostradą są pobierane opłaty, których stawki ustala się w odniesieniu do jednej z pięciu kategorii pojaz-

<sup>5</sup> A. Kornecka, J. Kornecki, *Drogi publiczne...*

<sup>6</sup> W. Kotowski, B. Kurzępa, *Drogi publiczne. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2005, s. 66.

<sup>7</sup> R.A. Strachowska, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 20.

dów. Stawki opłat, o których mowa w art. 37a ust. 1a pkt 2 u.a.p., za przejazd kilometra autostradą, niezależnie od kategorii pojazdu, o której mowa w art. 37a ust. 6 u.a.p., nie mogą być wyższe niż 2 zł oraz nie mogą przekroczyć stawek opłat za przejazd obliczonych zgodnie z przepisami, wydanymi na podstawie art. 13ha ust. 5 u.d.p., tj. stawek opłat elektro-nicznych pobieranych za przejazd po drogach krajowych lub ich odcin-kach, określonych w przepisach wydanych przez Radę Ministrów w dro-dze rozporządzenia. Stawki opłat za przejazd autostradą określa w dro-dze rozporządzenia minister właściwy do spraw transportu, mając na uwadze potrzeby utrzymania i ochrony dróg istotnych dla rozwoju sieci drogowej. Wykaz autostrad płatnych określa rozporządzenie Rady Mi-nistrów z 16.07.2002 r. w sprawie autostrad płatnych<sup>8</sup>.

Kolejne ograniczenia w powszechnym dostępie do dróg publicznych wynikają z art. 64, 64 b–c p.r.d., który dotyczy ruchu pojazdu nienor-matywnego, tzn. pojazdu lub zespołu pojazdów, którego naciski osi wraz z ładunkiem lub bez ładunku, wymiary lub rzeczywista masa całkowita wraz z ładunkiem lub bez niego są większe od dopuszczalnych przewi-dzianych w przepisach ustawy Prawo o ruchu drogowym (art. 2 pkt 35a). Ruch pojazdu nienormatywnego jest dozwolony pod warunkiem: uzys-kania zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego odpowiedniej kategorii, wydawanego, w drodze decyzji administracyjnej, przez sta-rostę (zezwolenie kategorii I na przejazd nienormatywnego pojazdu wolnobieżnego, ciągnika rolniczego albo zespołu pojazdów składającego się z pojazdu wolnobieżnego lub ciągnika rolniczego i przyczepy spe-cjalnej oraz kategorii II albo Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad – w zakresie zezwoleń kategorii III i IV, czy też przy wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – naczelnika urzędu celno-skar-bowego), a w przypadku pojazdu nienormatywnego należącego do Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej pod warunkiem uzyskania zezwo-lenia wojskowego na przejazd drogowy, wydawanego przez właściwy organ wojskowy. Ruch pojazdu nienormatywnego jest ponadto możliwy pod warunkiem przestrzegania warunków przejazdu określonych w ze-

<sup>8</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 45.

zwoleniu; pilotowania przejazdu pojazdu nienormatywnego na warunkach i w sposób określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 64i ust. 2 p.r.d., w tym przez wymaganą liczbę pojazdów wyposażonych i oznakowanych zgodnie z tymi przepisami; zachowania szczególnej ostrożności przez kierującego pojazdem nienormatywnym.

Minister właściwy do spraw transportu ma ponadto możliwość okresowego ograniczenia ruchu pojazdów. Zgodnie z art. 10 ust. 11 p.r.d. wspomniany minister, mając na uwadze konieczność ochrony dróg przed zniszczeniem oraz zapewnienie bezpieczeństwa ruchu w okresie zwiększonego natężenia ruchu pojazdów osobowych, może wprowadzić, w drodze rozporządzenia, okresowe ograniczenia ruchu pojazdów na drogach lub zakaz ruchu niektórych rodzajów pojazdów. Takie ograniczenia wprowadza na obszarze całego kraju rozporządzenie Ministra Transportu z 31.07.2007 r. w sprawie okresowych ograniczeń oraz zakazu ruchu niektórych rodzajów pojazdów na drogach<sup>9</sup>, które określa okresowe, w podanych w rozporządzeniu terminach, ograniczenia oraz zakaz ruchu pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 12 ton, z wyłączeniem autobusów.

Inne przepisy szczególne, z których wynikają ograniczenia i wyjątki od powszechnej możliwości korzystania z dróg publicznych, to między innymi:

- 1) ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>10</sup> (art. 173–179);
- 2) ustawa z 19.08.2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych<sup>11</sup>;
- 3) rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31.07.2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych<sup>12</sup>;

<sup>9</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 783.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2147 ze zm.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 2310 ze zm.

- 4) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2.09.2002 r. w sprawie okoliczności, w jakich są używane pojazdy uprzywilejowane w kolumnach<sup>13</sup>;
- 5) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 31.12.2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia<sup>14</sup>;
- 6) rozporządzenie Ministrów Obrony Narodowej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z 9.06.2005 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów specjalnych i pojazdów używanych do celów specjalnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>15</sup>;
- 7) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 2.06.2010 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów wchodzących w skład kolejki turystycznej oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia<sup>16</sup>;
- 8) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 2.03.2011 r. w sprawie warunków technicznych tramwajów i trolejbusów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia<sup>17</sup>;
- 9) rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 23.05.2012 r. w sprawie pilotowania pojazdów nienormatywnych<sup>18</sup>;
- 10) rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 24.02.2016 r. w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami<sup>19</sup>;
- 11) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Sprawiedliwości z 10.10.2012 r. w sprawie warunków przewozu osób pojazdami Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej oraz jednostek ochrony przeciwpożarowej<sup>20</sup>;

---

<sup>13</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2798.

<sup>14</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 2022.

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 116, poz. 974.

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 110, poz. 729.

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 65, poz. 344.

<sup>18</sup> Dz.U. poz. 629.

<sup>19</sup> Dz.U. poz. 231.

<sup>20</sup> Dz.U. poz. 1139.

- 12) rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 28.09.2012 r. w sprawie warunków przewozu osób pojazdami Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>21, 22</sup>.

## **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. (uchylony).**

**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, z późn. zm.).**

1. W literaturze podkreśla się, że aby uznać drogę za drogę publiczną, konieczne jest zaliczenie jej do jednej z kategorii dróg publicznych w trybie przewidzianym w ustawie o drogach publicznych. Co więcej, jak wskazuje Michał Bursztynowicz, przy kwalifikowaniu drogi do jednej z kategorii dróg przewidzianych w ustawie o drogach publicznych nie mogą być stosowane przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Dz.U. poz. 1094.

<sup>22</sup> Por. także W. Kotowski, B. Kurzępa, Ł. Kot, *Drogi publiczne. Budowa, utrzymanie finansowanie*, Warszawa 2014, s. 10–11.

<sup>23</sup> M. Bursztynowicz, *Zarządzanie drogami...*, s. 27.

Ustawa o drogach publicznych przewiduje podział dróg publicznych ze względu na funkcje w sieci drogowej<sup>24</sup> oraz na drogi zamiejskie i ulice, oraz klasy w rozumieniu funkcjonalno-technicznym.

Drogi zostały podzielone na następujące kategorie: drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Jak podkreśla Krzysztof Kucharski, podział dróg wprowadzony ustawą o drogach publicznych stanowi dostosowanie jej przepisów do przeprowadzonej w 1999 r. reformy ustrojowej państwa. Następstwem reformy były zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym kraju, w szczególności polegające na utworzeniu nowego szczebla samorządu terytorialnego – powiatu i wydzieleniu kategorii dróg powiatowych. Według autora ustawodawca przewidział metodę jednorazowego zaliczenia istniejących w chwili wejścia w życie reformy dróg do poszczególnych kategorii. Zgodnie z ustawą z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną wykaz dróg krajowych i wojewódzkich określiła Rada Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 103)<sup>25</sup>. Z mocy prawa do dróg powiatowych zaliczono drogi krajowe i wojewódzkie niewymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów. Do kategorii dróg gminnych zaliczono z kolei drogi, które w chwili wejścia reformy w życie posiadały status gminnych oraz lokalnych miejskich. Przedmiotowe zmiany weszły w życie 1.01.1999 r., a zgodność z Konstytucją RP tych rozwiązań potwierdził w swoim wyroku Trybunał Konstytucyjny<sup>26, 27</sup>.

2. Do dróg krajowych zalicza się:

- 1) autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi leżące w ich ciągach do czasu wybudowania autostrad i dróg ekspresowych;
- 2) drogi międzynarodowe;

<sup>24</sup> K. Kucharski, *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2020, Legalis.

<sup>25</sup> Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

<sup>26</sup> Wyrok TK z 12.09.2006 r., K 55/05, OTK-A 2006/8, poz. 104.

<sup>27</sup> K. Kucharski, *Ochrona prawna...*

- 3) drogi stanowiące inne połączenia zapewniające spójność sieci dróg krajowych;
- 4) drogi dojazdowe do ogólnodostępnych drogowych 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.

Przebieg dróg krajowych w poszczególnych województwach określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 9.02.2023 r. w sprawie ustalenia przebiegu dróg krajowych<sup>28</sup>.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.d.p. do dróg wojewódzkich zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 (drogi krajowe), stanowiące połączenia między miastami lub mające znaczenie dla województwa.

Do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.p. (drogi krajowe i wojewódzkie), stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą (art. 6a ust. 1 u.d.p.).

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.).

Artykuł 2 ust. 3 u.d.p. w brzmieniu znowelizowanym ustawą z 5.08.2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw<sup>29</sup> dzieli drogi publiczne ze względów funkcjonalno-technicznych na drogi zamiejskie oraz ulice. Pojęcie ulicy zo-

<sup>28</sup> Dz.U. poz. 455.

<sup>29</sup> Dz.U. poz. 1768.

stało wykreślone ze słowniczka ustawy o drogach publicznych. Obecnie jest zdefiniowane w § 4 pkt 24 nowego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 24.06.2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych<sup>30</sup>. Zgodnie z tym przepisem ulica oznacza drogę klasy GP, G, Z, L lub D, otoczoną terenami zabudowy lub terenami przeznaczonymi pod zabudowę, pełniącą oprócz funkcji komunikacyjnej także inne funkcje, w szczególności związane z jej otoczeniem. Jak się podkreśla w orzecznictwie, kategoria ulicy zależy od drogi publicznej wyznaczającej ciąg, w jakim znajduje się ulica. Ulica leży w ciągu drogi publicznej, która przebiega w całości przez teren zabudowany lub projektowany do zabudowy bądź też w całości kończy się na terenie zabudowanym bądź projektowanym do zabudowy<sup>31</sup>. W orzecznictwie odwołuje się jednak uznania faktu, że ulica położona w ciągu drogi publicznej ma taką samą kategorię co ta droga, bez potrzeby przeprowadzania procedury zaliczenia do określonej kategorii dróg<sup>32</sup>. Dla uzyskania statusu drogi publicznej określonej kategorii musi być zachowana procedura zaliczenia drogi opisana w art. 5–7a u.d.p. W tym też znaczeniu ustawodawca użył pojęcia drogi publicznej w art. 73 ust. 1 ustawy z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>33</sup>.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. do rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych. Jak jednak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w swoim orzeczeniu, ulice, tj. drogi na terenie zabudowanym lub przeznaczonym do zabudowy, aby mogły zostać zaliczone do kategorii dróg publicznych, muszą spełniać kryteria przewidziane dla dróg publicznych (art. 2 ust. 2 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 1–4 tej ustawy). Nadanie bowiem nazwy ulicy nie oznacza automatycznie, że jest to ulica w rozu-

<sup>30</sup> Dz.U. poz. 1518.

<sup>31</sup> Wyrok NSA z 12.12.2017 r., II FSK 3004/15, LEX nr 2422620.

<sup>32</sup> Wyroki NSA z 12.12.2017 r., II FSK 3005/15, LEX nr 2420632, i z 12.12.2017 r., II FSK 3008/15, LEX nr 2420633.

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 30.01.2018 r., I SA/Wa 847/17, LEX nr 2451166.

mieniu ustawy o drogach publicznych, a tym bardziej nie przesądza o zaliczeniu drogi wewnętrznej do jednej z kategorii dróg publicznych (art. 8 ust. 1a u.d.p.)<sup>34</sup>.

Artykuł 2 ust. 3 u.d.p. po nowelizacji dzieli drogi publiczne ze względów funkcjonalno-technicznych także na klasy, odsyłając w tym względzie do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 24.06.2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych<sup>35</sup> wydanego na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 pr. bud. dotyczącego określenia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie.

Zgodnie z § 11 przywołanego rozporządzenia drogi dzielą się na klasy, które są oznaczone symbolem literowym lub opisowo:

- 1) A – autostrada;
- 2) S – ekspresowa;
- 3) GP – główna ruchu przyspieszonego;
- 4) G – główna;
- 5) Z – zbiorcza;
- 6) L – lokalna;
- 7) D – dojazdowa.

Droga klasy A lub S jest drogą zamiejską. Droga klasy GP, G, Z, L lub D jest drogą zamiejską lub ulicą. Droga, w zależności od kategorii w rozumieniu przepisów o drogach publicznych, powinna mieć klasę: kategorii krajowej – standardowo klasę A, S lub GP, w trudnych warunkach dopuszcza się G; kategorii wojewódzkiej – standardowo klasę G, dopuszcza się GP, w trudnych warunkach – Z; kategorii powiatowej – standardowo klasę Z, dopuszcza się G lub GP, w trudnych warunkach – L; kategorii gminnej – standardowo klasę D lub L, dopuszcza się Z, G lub GP (§ 12 rozporządzenia).

<sup>34</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 13.02.2018 r., I SA/Gd 1717/17, LEX nr 2450472.

<sup>35</sup> Dz.U. poz. 1518.

**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.**

Zgodnie z art. 2a u.d.p. drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa (ust. 1), a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy (ust. 2).

Według M. Bursztynowicza konsekwencją rozstrzygnięcia o publiczno-prawnym charakterze własności dróg publicznych jest wyłączenie ich z obrotu prawnego. Ponieważ drogi publiczne stanowią rzeczy wyłączone z obrotu powszechnego, nie mogą one być zbyte ani podlegać egzekucji, jak również za bezwzględnie wykluczone należy uznać ustanowienie lub istnienie hipoteki na nieruchomości stanowiącej drogę publiczną<sup>36</sup>. Potwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzecznictwie: art. 2a u.d.p. określa strukturę własnościową dróg publicznych w sposób niedopuszczający wyjątków. Z przepisu tego wynika zarazem zakaz przenoszenia własności dróg publicznych na rzecz podmiotów innych niż wymienione w tym przepisie. A zatem z woli ustawodawcy drogi publiczne zostały zaliczone do kategorii rzeczy o ograniczonym obrocie. Jedyna dopuszczalna forma obrotu nieruchomościami zajętymi pod drogi publiczne może polegać na przenoszeniu własności między podmiotami wymienionymi w art. 2a u.d.p., wyłącznie w razie zmiany przynależności drogi publicznej do określonej kategorii<sup>37</sup>. Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, 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

<sup>36</sup> M. Bursztynowicz, *Zarządzanie drogami...*, s. 16.

<sup>37</sup> Wyrok NSA z 29.09.2021 r., I OSK 4444/18, LEX nr 3246989.

jezdni, także wtedy, gdy nie zostały utwardzone i zagospodarowane jako chodniki lub ścieżki<sup>38</sup>.

Powyższe publiczno-prawne ograniczenia w dysponowaniu prawem własności nieruchomości drogowych mają na celu zagwarantowanie powszechnego dostępu do tych dróg (*res omnium communes*)<sup>39</sup>. Droga publiczna nie może przejść na własność innego podmiotu niż właściwy podmiot publiczny i zawsze może służyć wyłącznie celom publicznym. Dopiero pozbawienie drogi charakteru drogi publicznej umożliwia wprowadzenie jej do obrotu cywilnoprawnego<sup>40</sup>.

### **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.**

Przepis art. 3 wprowadza drugi podział dróg publicznych oparty na kryterium dostępności. Pierwszy, omówiony już podział dróg na klasy i funkcje, wprowadzony został w art. 2 u.d.p. W ramach podziału opartego na kryterium dostępności wyróżnia się dwa rodzaje dróg: ogólnodostępne i drogi o ograniczonej dostępności, w tym autostrady i drogi ekspresowe. Jak podkreśla Renata A. Strachowska, „słowniczek” zawarty w art. 4 u.d.p. nie definiuje ani pojęcia drogi ogólnodostępnej, ani drogi o ograniczonej dostępności<sup>41</sup>. Według definicji podanej przez Wojciecha Kotowskiego i Bolesława Kurzępę drogi ogólnodostępne to drogi publiczne, z których mają prawo korzystać wszyscy użytkownicy bez względu na ich status prawny, rodzaj pojazdu. Do kryteriów ograniczających dostępność drogi publicznej można zaliczyć: ciężar lub wymiary pojaz-

<sup>38</sup> Postanowienie SN – Izba Cywilna z 28.03.2019 r., III CSK 73/17, OSNC 2020/2, poz. 20. K. Kucharski, *Ochrona prawna...*

<sup>39</sup> M. Bursztynowicz, *Zarządzanie drogami...*, s. 16.

<sup>41</sup> R.A. Strachowska, *Ustawa o drogach publicznych...*, s. 26.

dów, które mogą się po niej poruszać, oraz rodzaj pojazdu<sup>42</sup>. Z innych ograniczeń można wymienić konieczność ponoszenia określonych opłat, jak też inne ograniczenia wynikające z ustawy o drogach publicznych oraz innych ustaw i aktów niższego rzędu, na przykład ustawy Prawo o ruchu drogowym, co było przedmiotem analizy w komentarzu do art. 1. Do dróg o ograniczonej dostępności ustawodawca zaliczył między innymi autostrady i drogi ekspresowe. Zgodnie z definicjami autostrady i drogi ekspresowej zawartymi w słowniczku ustawowym (art. 4 pkt 10 i 11 u.d.p.) są to drogi przeznaczone wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych. Droga ekspresowa oznacza drogę, której jezdnie główne lub jezdnie główna są przeznaczone wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych, łączącą lub krzyżującą się na różnych poziomach z innymi drogami transportu lądowego i wodnego, z dopuszczeniem wyjątkowo skrzyżowań z drogami publicznymi, oznaczoną odpowiednimi znakami drogowymi (art. 4 pkt 10 u.d.p.). Autostrada natomiast jest to droga, której jezdnie główne są przeznaczone wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych, posiadająca, 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, łączącą lub krzyżującą się na różnych poziomach z innymi drogami transportu lądowego i wodnego, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi (art. 4 pkt 11 u.d.p.).

#### Art. 4. [Definicje legalne]

Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1) **pas drogowy** – wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym jest lub będzie usytuowana droga;
- 2) **droga** – budowlę składającą się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7

<sup>42</sup> W. Kotowski, B. Kurzępa, *Drogi publiczne...*, s. 74.

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) urządzenie drogi – obiekt lub urządzenie, w tym obiekt lub urządzenie budowlane, związane funkcjonalnie z drogą lub ruchem drogowym, w tym kanał technologiczny;
- 2b) 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) (uchylony);
- 4) (uchylony);
- 5) jezdnia – część drogi przeznaczoną do ruchu pojazdów, składającą się z pasa albo pasów ruchu, z wyjątkiem torowiska wydzielonego z jezdni;
- 6) (uchylony);
- 7) (uchylony);
- 8) 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) skrzyżowanie – część drogi publicznej będącą połączeniem dróg publicznych albo jezdni jednej drogi publicznej w jednym poziomie;
- 9a) węzeł – część drogi publicznej będącą połączeniem dróg publicznych na różnych poziomach;
- 10) droga ekspresowa – drogę:
  - a) której jezdnie główne lub jezdnia 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) 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) (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 sojuszniczych;
- 12) 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;
- 13) 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) (uchylony);
- 15) (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) (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 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) 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 zaśniewaniem, 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 plano-

waniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, 1846, 2185 i 2747), 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, z późn. zm.), 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, 1726, 2185 i 2375);

- 24) dostępność drogi – cechą 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 rozporządzenia 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, s. 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 2022 r. poz. 2057) oraz zespoły ratownictwa medycznego w rozumieniu ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1720, 1733, 2705 i 2770);
- 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) (uchylony);
  - 31) (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;
  - 34) interoperacyjność – zdolność systemów oraz będących ich podstawą procesów gospodarczych do wymiany danych, informacji i wiedzy;
  - 35) aplikacja ITS – operacyjne narzędzie zastosowania ITS;
  - 36) usługa ITS – dostarczanie aplikacji ITS w określonych ramach organizacyjnych i operacyjnych, w celu zwiększenia bezpieczeństwa użytkowników w obszarze transportu drogowego, efektywności i wygody ich przemieszczania się, a także ułatwiania lub wspierania operacji transportowych i przewozowych;
  - 37) użytkownik ITS – każdego użytkownika aplikacji lub usług ITS, w tym podróżnych, szczególnie zagrożonych uczestników ruchu drogowego, użytkowników i zarządców dróg, podmioty zarządzające pojazdami w transporcie osób lub rzeczy oraz służby ustawowo powołane do niesienia pomocy;
  - 38) szczególnie zagrożeni uczestnicy ruchu drogowego – niezmotoryzowanych uczestników ruchu drogowego, w szczególności

gólności pieszych i kierujących rowerem, hulajnogą elektryczną, urządzeniem transportu osobistego lub urządzeniem wspomagającym ruch, a także kierujących motocyklem, osoby niepełnosprawne lub osoby o widocznej ograniczonej sprawności ruchowej;

- 39) interfejs – połączenie między systemami, które zapewnia ich łączenie i współpracę;
- 40) ciągłość usług – zdolność do zapewnienia nieprzerwanych usług w ramach sieci transportowych na obszarze Unii Europejskiej;
- 41) usługa EETS – usługę umożliwiającą korzystającym z dróg w państwach członkowskich Unii Europejskiej, za użytkowanie których są pobierane opłaty z wykorzystaniem systemu elektronicznego poboru opłat, wypełnienie obowiązku uiszczenia tych opłat na obszarach EETS na podstawie umowy zawartej z dostawcą EETS;
- 42) obszar EETS – drogę, sieć dróg, most, tunel lub przeprawę promową na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, na których opłaty za przejazd pobiera się za pomocą systemu elektronicznego poboru opłat wykorzystującego co najmniej jedną z następujących technologii:
  - a) pozycjonowanie satelitarne,
  - b) łączność ruchomą,
  - c) technologię mikrofalową 5,8 GHz,
  - d) naliczanie opłat w oparciu o automatyczne rozpoznawanie tablic rejestracyjnych pojazdów;
- 42a) podmiot pobierający opłaty na obszarze EETS – podmiot pobierający opłaty za korzystanie z dróg publicznych na obszarze EETS znajdującym się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 43) dostawca EETS – podmiot świadczący usługę EETS;
- 43a) umowa dotycząca obszaru EETS – umowę zawieraną między dostawcą EETS a podmiotem pobierającym opłaty na danym obszarze EETS, na podstawie której dostawca EETS

jest uprawniony do świadczenia usługi EETS na tym obszarze;

- 44) użytkownik EETS – podmiot obowiązany do uiszczenia opłat, który zawarł umowę o świadczenie usługi EETS z dostawcą EETS;
- 44a) składniki interoperacyjności EETS – podstawowe składniki, grupy składników, podzespoły lub zespoły, które sąłączone lub które są przeznaczone do włączenia do usługi EETS, od których pośrednio lub bezpośrednio zależy interoperacyjność tej usługi, w tym urządzenie na potrzeby poboru opłat w systemie elektronicznego poboru opłat i oprogramowanie;
- 44b) przydatność do stosowania w EETS – zdolność składnika interoperacyjności EETS do osiągnięcia i utrzymania określonej wydajności w czasie jego używania po zintegrowaniu go w sposób reprezentatywny z usługą EETS w powiązaniu z systemem elektronicznego poboru opłat podmiotu pobierającego opłaty na obszarze EETS;
- 44c) upoważniony przedstawiciel – przedstawiciela w rozumieniu art. 4 pkt 25 ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (Dz. U. z 2022 r. poz. 1854);
- 44d) usługa poboru opłat – usługę umożliwiającą korzystającym z dróg publicznych wypełnienie obowiązku uiszczenia opłat na obszarze EETS na podstawie jednej umowy, obejmującą:
  - a) zagwarantowanie, że podmiot pobierający opłaty otrzymuje opłaty, które są należne od korzystających z dróg publicznych,
  - b) umożliwianie wnoszenia opłat za pomocą powszechnie dostępnych usług płatniczych w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2360 i 2640),
  - c) zapewnianie obsługi korzystających z dróg publicznych obowiązanych do wnoszenia opłat za przejazdy po obszarze EETS,

- d) wdrażanie i stosowanie polityk, o których mowa w art. 24 ust. 2 rozporządzenia 2016/679, w celu ochrony przetwarzanych danych osobowych,
  - e) umożliwianie dostarczania użytkownikowi drogi urządzenia na potrzeby poboru opłat w systemie elektronicznego poboru opłat, jeśli jest ono wymagane w tym systemie;
- 45) rozporządzenie 2016/679 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 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 z 04.05.2016, s. 1, z późn. zm.);
- 46) Krajowy Punkt Kontaktowy – Krajowy Punkt Kontaktowy, o którym mowa w art. 80k ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym;
- 47) (uchylony);
- 48) (uchylony);
- 49) (uchylony).
1. Artykuł 4 u.d.p. zawiera katalog definicji legalnych. Są to pojęcia mające podstawowe znaczenie dla kwestii regulowanych przez ustawę Prawo o drogach publicznych oraz przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie. Po nowelizacji dokonanej ustawą z 5.08.2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw<sup>43</sup>, ustawą z 5.08.2022 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>44</sup> oraz ustawą z 14.04.2023 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>45</sup> słowniczek liczy 51 pojęć (wcześniej 41), z których część została w sposób znaczący zmieniona.

<sup>43</sup> Dz.U. poz. 1768.

<sup>44</sup> Dz.U. poz. 1783.

<sup>45</sup> Dz.U. poz. 760.

2. Z punktu widzenia cywilnoprawnego **pas drogowy** jest to wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad nim i pod jego powierzchnią. Jak podkreśla M. Bursztynowicz, „taką przesłanką, pomocną przy określeniu granic przestrzennych pasa, jest wynikające z przepisów art. 140 i 143 k.c. funkcjonalne kryterium społeczno-gospodarczego przeznaczenia gruntu, w świetle którego górna granica pasa drogowego, uprawniając właściciela/działającego na jego rzecz zarządcę drogi do nieskrępowanego korzystania z przysługującej mu własności, jest wyznaczona rolą, celem i funkcją, jaką pełni pas drogowy”. W praktyce jednak określenie stanu prawnego gruntów pod pasami drogowymi narażało na przestrzeni lat istotnych trudności.

W procesach zakładania na obszarze kraju jednolitej ewidencji gruntów (katastru nieruchomości) w latach 1956–1980, geodeci przy ustalaniu linii granicznych pasów drogowych istniejących dróg publicznych kierowali się zasadami zawartymi w art. 34 u.d.p. w brzmieniu sprzed nowelizacji: „Odległość granicy pasa drogowego od zewnętrznej krawędzi wykopu, nasypu, rowu lub innych urządzeń wymienionych w art. 4 pkt 1 i 2 powinna wynosić co najmniej 0,75 m, autostrad i dróg ekspresowych – co najmniej 2 m”.

W wyniku nowelizacji ustawy o drogach publicznych ustawą z 5.08.2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw art. 34 został uchylony i na jego miejsce wprowadzono art. 34a o treści następującej: „Rozmiar pasa drogowego wynika z rozmiaru terenu niezbędnego do usytuowania drogi uwzględniającego konieczność zapewnienia widoczności lub stanowiącego rezerwę w celu zmiany jej parametrów użytkowych lub technicznych”.

Przepis art. 34 w brzmieniu sprzed nowelizacji obecny był też we wszystkich wcześniejszych wersjach ustawy o drogach publicznych. Został on przeniesiony do przepisów technicznych związanych z zasadami ustalania granic w trakcie pomiarów geodezyjnych przy zakładaniu ewidencji gruntów (katastru nieruchomości). W przypadkach budowy nowych dróg lub przebudowy istniejących, wówczas, nowe linie graniczne pasów

drogowych wyznaczane były zgodnie z opracowanymi projektami budowy lub przebudowy dróg w procedurach związanych z postępowaniami wywłaszczeniowymi regulowanymi ustawą z 12.03.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości<sup>46</sup>.

Jednak stan prawny gruntów pod pasami drogowymi w całym kraju nie był jednolicie uregulowany. Dotyczyło to obszarów, na których przy zakładaniu jednolitej ewidencji gruntów wykorzystywano dane z istniejących na obszarze kraju katastrów pruskiego i austriackiego, a zatem przyjmowano linie graniczne pasów drogowych według tych katastrów. Również do czasu wydania ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości w procesach budowy i przebudowy dróg nie regulowano spraw własnościowych, związanych z przejmowanymi gruntami na wyżej wskazane cele. W rezultacie w skład wielu tysięcy kilometrów pasów drogowych wchodziły części nieruchomości stanowiące grunty zapisane w księgach wieczystych jako własność osób fizycznych.

Ostatecznie stan prawny gruntów pod pasami drogowymi został uregulowany ustawą z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Artykuł 73 ust. 1–5 tej ustawy dotyczył przejęcia na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości zajętych pod drogi publiczne. Zgodnie z tym przepisem: nieruchomości pozostające w dniu 31.12.1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące 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 za odszkodowaniem (ust. 1). Odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1, wypłaca gmina – w odniesieniu do dróg będących w dniu 31.12.1998 r. drogami gminnymi oraz Skarb Państwa – w odniesieniu do pozostałych dróg (ust. 2). Podstawą do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nie-

---

<sup>46</sup> Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64.

ruchomości, o których mowa w ust. 1, jest ostateczna decyzja wojewody (ust. 3). Zgodnie z ust. 3a przytaczanego artykułu, jeżeli istnieje konieczność określenia granic nieruchomości, które przeszły na własność Skarbu Państwa lub własność jednostek samorządu terytorialnego, wydając decyzję, o której mowa w ust. 3, nie wydaje się decyzji o podziale nieruchomości. Odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1 i 2, będzie ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od 1.01.2001 r. do 31.12.2005 r. Po upływie tego okresu roszczenie wygasa. Jak stanowi ust. 5 art. 73, podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość nieruchomości według stanu z dnia wejścia w życie ustawy, przy czym nie uwzględnia się wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego trwałymi nakładami poczynionymi po utracie przez osobę uprawnioną prawa do władania gruntem.

Wskazana wyżej ustawa ostatecznie uregulowała stan prawny gruntów pod pasami drogowymi. Jednak trudności interpretacyjne powodują szczególne przypadki, gdy pas drogowy na obszarze miasta stanowi ulica, której granice pokrywają się z obrysem budynku. Jak stwierdził w swoim orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny: „Pasem drogowym jest grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią. Jeżeli zatem części budynku przylegającego do granicy pasa drogowego umieszczone czy też wybudowane są w taki sposób, że wchodzi w przestrzeń powietrzną nad pasem drogowym, to zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, zajmują one pas drogowy i na takie zajęcie wymagane jest zezwolenie zarządcy drogi”<sup>47</sup>. Sądy administracyjne wskazują, że do pasa drogowego nie można zaliczyć przestrzeni pod i nad powierzchnią tego pasa bez jakichkolwiek ograniczeń. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzeczeniu, „tworząc warunki, od spełnienia których w ogóle dopuszczalne jest lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami

<sup>47</sup> Wyrok NSA z 13.01.2015 r., II GSK 1889/13, LEX nr 1769700.

ruchu drogowego i zajmowanie pasa drogowego na cele inne niż związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, ustawodawca generalnie uzależnił zajęcie pasa drogowego na te »inne cele« od zezwolenia zarządcy drogi, którego walor prawny wyraża się w tym, że stanowi ono tytuł prawny upoważniający określony podmiot do zajęcia na warunkach w nim określonych oznaczonej części pasa drogowego na cele niezwiązane z funkcjonowaniem dróg. Tym samym nie bez uzasadnionych podstaw, w tym z uwagi na funkcje pasa drogowego jako obiektu (por. art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych), akcentuje się jego szczególny status publicznoprawny w relacji do podlegającej prawnej reglamentacji możliwości jego zajęcia, co powoduje, że w pasie drogowym nie można, poza ustawowo dopuszczonymi wyjątkami, lokalizować obiektów budowlanych i urządzeń niezwiązanych z gospodarką drogową lub obsługą ruchu<sup>48</sup>.

Przepis art. 34a wprowadzonego w miejsce uchylonego art. 34, który stanowi, że: „Rozmiar pasa drogowego wynika z rozmiaru terenu niezbędnego do usytuowania drogi uwzględniającego konieczność zapewnienia widoczności lub stanowiącego rezerwę w celu zmiany jej parametrów użytkowych lub technicznych”, ma charakter pewnego rodzaju wytycznych w przypadkach budowy lub modernizacji dróg, w wyniku czego powstanie konieczność zmiany granic istniejących pasów drogowych lub ustanowienia nowych pasów.

Wynika to z ostatecznego uregulowania stanu prawnego gruntów pod pasami drogowymi ustawą z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, o czym była mowa wyżej. W związku z powyższym każdorazowa zmiana linii rozgraniczających granice działek katastralnych stanowiących pasy drogowe wymaga wszczęcia postępowania określonego w ustawie z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>49</sup> lub ustawie z 10.04.2003 r. o szczególnych

<sup>48</sup> Wyrok NSA z 25.05.2022 r., II GSK 134/19, LEX nr 3351106.

<sup>49</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 344.

zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>50</sup>.

Pas drogowy zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27.07.2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków stanowi działkę ewidencyjną<sup>51</sup>. Działka ta zgodnie z § 7 rozporządzenia definiowana jest następująco: „Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych”.

Zgodnie z przytoczoną wyżej definicją oraz treścią art. 2 u.d.p. w systemie katastralnym pasy drogowe będą występowały jako działki ewidencyjne (katastralne), w ramach określonych obrębów ewidencyjnych (katastralnych), będące w odniesieniu:

- 1) do dróg krajowych jako własność Skarbu Państwa w trwałym zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad;
- 2) dróg wojewódzkich jako własność województw;
- 3) dróg powiatowych jako własność powiatów;
- 4) dróg gminnych jako własność gmin.

Wymienione rozporządzenie przewiduje sytuację występowania na obszarze obrębu ewidencyjnego (katastralnego) węzłów drogowych, w których rozchodzą się drogi należące do tych samych właścicieli, stanowiąc w § 7 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, że „sąsiadujące ze sobą działki ewidencyjne, będące przedmiotem tych samych praw oraz władania tych samych osób lub jednostek organizacyjnych, wykazuje się w ewidencji jako odrębne działki ewidencyjne, jeżeli: obejmują grunty zajęte pod drogi publiczne, linie kolejowe, wody śródlądowe lub rowy, a ich wyróżnienie w postaci odrębnych działek jest celowe ze względu na odrębne oznaczenia tych gruntów w innych ewi-

<sup>50</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 162.

<sup>51</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1390 ze zm.

dencjach i rejestrach publicznych lub ze względu na ich różne nazwy urzędowe”.

W ujęciu powyższego przepisu odrębnymi działkami ewidencyjnymi (katastralnymi) stają się działki stanowiące pasy drogowe, które w systemach ewidencyjnych prowadzonych przez właścicieli tych pasów oznaczone są odrębnymi identyfikatorami lub nazwami własnymi, na przykład nazwami ulic w miastach.

W systemie katastralnym pasy drogowe zaliczone zostały do grupy użytków gruntowych „Grunty zabudowane i zurbanizowane” oraz rodzaju „Tereny komunikacyjne”. W ramach tego rodzaju wyodrębniono dwa podrodzaje:

- 1) drogi, oznaczone na mapach ewidencyjnych (katastralnych) symbolem dr;
- 2) grunty przeznaczone pod budowę dróg publicznych lub linii kolejowych, oznaczone na mapach ewidencyjnych (katastralnych) symbolem Tp.

Pasy drogowe w systemie katastralnym zaliczone zostają do podrodzaju wskazanego w pkt 2 wówczas, gdy proces pozyskania gruntów pod budowę drogi na rzecz określonego podmiotu wymienionego w art. 2 u.d.p. został zakończony i realizacja inwestycji drogowej jest w toku. Zakończenie inwestycji i przekazanie wybudowanej drogi do powszechnego korzystania wywołuje na podstawie stosownej decyzji przekształcenie dotychczasowego użytku z Tp na dr.

3. Zgodnie z definicją legalną **droga** stanowi budowlę. W celu wyjaśnienia pojęcia „budowla” należy sięgnąć do ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane, chociaż ustawa o drogach publicznych nie odsyła bezpośrednio do jej przepisów. Zgodnie z art. 3 pkt 3 pr. bud. przez budowlę należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, takie jak między innymi: obiekty liniowe, które zostały zdefiniowane w pkt 3a art. 3 ustawy jako obiekty budowlane, których charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności dro-

ga wraz ze zjazdami. Należy także dodać, że aby szlak komunikacyjny czy też trwałe urządzenie służące do przejazdu mogło stanowić drogę w rozumieniu przepisów prawnobudowlanych, a co za tym idzie, mogło zostać zaliczone do którejś z kategorii dróg publicznych, musi ono powstać w wyniku świadomego procesu, czyli robót budowlanych, o których mowa w art. 3 pkt 1 pr. bud.<sup>52</sup> Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, również rozbudowa drogi jako budowa wymaga w świetle Prawa budowlanego pozwolenia na budowę (art. 28 ust. 1 pr. bud.) bądź zgodnie z ustawą o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych – zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, zaś przebudowa nie wymaga pozwolenia (art. 29 ust. 2 pkt 12 pr. bud.), lecz zgłoszenia (uchylony już art. 30 ust. 1 pkt 2b pr. bud.)<sup>53</sup>.

Jak podkreśla R.A. Strachowska, pojęcie drogi obejmuje nie tylko drogę jako budowlę, lecz także 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<sup>54</sup>. 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, 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, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt.

Pojęcie pasa drogowego obejmuje wszystkie elementy, które znajdują się w obszarze wyznaczonym granicami nieruchomości zajętej pod drogę oraz jej otoczenie, a więc zarówno jezdnie, jak i chodniki, ścieżki rowe-

<sup>52</sup> A. Kornecka, J. Kornecki, *Drogi publiczne...*

<sup>53</sup> Wyrok NSA z 1.10.2021 r., II OSK 1954/20, LEX nr 3240138.

<sup>54</sup> R.A. Strachowska, *Ustawa o drogach publicznych...*, s. 32.