

ZARZĄDZANIE DROGAMI PUBLICZNYMI I REALIZACJA INWESTYCJI DROGOWYCH

Michał Bursztynowicz



Wolters Kluwer

ZARZĄDZANIE DROGAMI PUBLICZNYMI I REALIZACJA INWESTYCJI DROGOWYCH

Michał Bursztynowicz

Stan prawny na 1 stycznia 2021 r.

Wydawca
Justyna Zabielska-Musioł

Redaktor prowadzący
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne
Agata Czuj

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystługających 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.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-625-5

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	13
1. Pojęcie i kategorie dróg publicznych	15
2. Definicje ustawowe	18
2.1. Pas drogowy	18
2.2. Droga	19
2.3. Droga wewnętrzna	20
2.4. Działka drogowa	21
2.5. Zjazd	24
2.6. Parking	25
3. Zaliczanie dróg do określonych kategorii	27
3.1. Drogi krajowe	27
3.2. Drogi wojewódzkie	29
3.3. Drogi powiatowe	29
3.4. Drogi gminne	30
3.5. Pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii	31
3.6. Numeracja dróg	34
4. Drogi wewnętrzne	37
4.1. Droga publiczna a droga wewnętrzna	37
4.2. Zarządca drogi (zarząd drogi) a zarządca lub właściciel terenu	38

4.3. Droga wewnętrzna będąca własnością podmiotów prywatnych	39
4.4. Droga wewnętrzna stanowiąca własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (na przykładzie gminy)	43
5. Administracja drogowa	46
5.1. Pojęcie zarządcy drogi (zarządca drogi w znaczeniu podmiotowym)	48
5.2. Zadania zarządcy drogi (zarządca drogi w znaczeniu funkcjonalnym)	51
6. Opłaty za korzystanie z dróg publicznych	53
6.1. Opłaty za postój pojazdów w strefach płatnego parkowania	55
6.1.1. Strefa płatnego parkowania	56
6.1.2. Śródmiejska strefa płatnego parkowania	57
6.1.3. Ustalenie strefy płatnego parkowania oraz śródmiejskiej strefy płatnego parkowania	57
6.1.4. Obowiązki zarządcy drogi	61
6.2. Opłata dodatkowa za nieuiszczenie opłat	63
6.3. Opłata za przejazd przez obiekty mostowe i tunele	65
6.3.1. Opłaty ustanawiane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego	65
6.3.2. Opłaty ustanawiane przez ministra właściwego do spraw transportu	66
6.4. Opłata za przeprawy promowe	67
7. Inwestycje drogowe	70
7.1. Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej	72
7.1.1. Wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej	73
7.1.2. Postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej	85
7.1.2.1. Termin załatwienia sprawy	85

7.1.2.2. Ustalenie stron postępowania i zawiadomienie o wszczęciu postępowania	86
7.1.3. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej	91
7.1.4. Odwołanie	117
7.2. Nabywanie nieruchomości pod drogi	119
7.2.1. Odszkodowanie	121
7.3. Ustanowienie i wygaśnięcie trwałego zarządu	126
7.4. Wycinka drzew i krzewów	127
7.4.1. Organ właściwy do wydania zezwolenia	129
7.4.2. Wniosek o usunięcie drzewa lub krzewu	131
7.4.3. Przebieg postępowania administracyjnego	134
7.4.4. Decyzja zezwalająca na usunięcie drzewa lub krzewu	139
8. Prawo budowlane	145
8.1. Zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę – zgłoszenie zamiaru budowy lub wykonania robót budowlanych	145
8.2. Pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego (art. 31–35 pr. bud.)	150
9. Drogi w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego	157
9.1. Zjazdy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego	160
10. Dostęp do drogi publicznej	162
10.1. Zmiana zagospodarowania terenu przyległego do pasa drogowego (art. 35 ust. 3 u.d.p.)	165
11. Stanowiska postojowe dla samochodów	167
11.1. Zasady lokalizacji parkingów	169
11.1.1. Parkingi w zabudowie jednorodzinnej i zagrodowej	171

11.2. Miejsca postojowe dla samochodów osobowych, z których korzystają wyłącznie osoby niepełnosprawne	173
11.3. Wymiary stanowisk postojowych	173
11.4. Stanowiska postojowe w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego	174
11.4.1. Brak wymaganej liczby stanowisk postojowych w miejscowym planie	177
12. Ochrona pasa drogowego	179
12.1. Zezwolenie na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń i infrastruktury	179
12.1.1. Obowiązki zarządcy drogi	181
12.1.2. Treść zezwolenia zarządcy drogi na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń i infrastruktury	183
12.1.3. Wzór decyzji kasacyjnej podjętej z uwagi na niewystarczające wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy	185
12.1.4. Warunki dla infrastruktury technicznej w pasie drogowym niezwiązanej z drogą	190
12.1.5. Zasady umieszczania urządzeń i infrastruktury w pasie drogi wewnętrznej	191
12.1.6. Kanały technologiczne w pasie drogowym	192
12.2. Sytuowanie obiektów budowlanych przy drogach	195
12.3. Umieszczanie urządzeń liniowych wzdłuż pasów drogowych	197
12.4. Zajęcie pasa drogowego	198
12.4.1. Wniosek o zajęcie pasa drogowego	199
12.4.2. Organizacja ruchu	201
12.4.3. Wzór wniosku o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego	204
12.4.4. Decyzja zezwalająca na zajęcie pasa drogowego	206
12.4.5. Opłata za zajęcie pasa drogowego	207
12.4.6. Uchwała w sprawie wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego	209

12.4.7. Wzór decyzji utrzymującej w mocy zezwolenie na zajęcie pasa drogowego i ustalającej opłatę	212
12.5. Kara za zajęcie pasa drogowego	218
12.5.1. Wzór decyzji utrzymującej w mocy decyzję nakładającą administracyjną karę pieniężną	218
13. Zezwolenie na lokalizację zjazdu	225
13.1. Pojęcie zjazdu	225
13.1.1. Zjazd publiczny i zjazd indywidualny	227
13.2. Organ właściwy do wydania zezwolenia na budowę lub przebudowę zjazdu	232
13.3. Podmiot uprawniony do budowy i przebudowy zjazdu	233
13.4. Decyzja zezwalająca	236
13.5. Wygaśnięcie zezwolenia	239
13.6. Zjazd a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	241
13.7. Wzór decyzji utrzymującej w mocy odmowę zezwolenia na lokalizację zjazdu ze względu na bezpieczeństwo ruchu	242
Orzecznictwo	249

WYKAZ SKRÓTÓW

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.)
p.r.d.	– ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 110 ze zm.)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r., s. 1 ze zm.)
r.w.d.	– rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2.03.1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2016 r. poz. 124 ze zm.)
r.w.t.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065 ze zm.)
r.w.z.r.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 23.09.2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. z 2017 r. poz. 784)
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.)

-
- | | |
|-------------------|---|
| u.o.p. | – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2020 r. poz. 55 ze zm.) |
| u.p.z.p. | – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.) |
| u.s.g. | – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) |
| u.t.k. | – ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1043 ze zm.) |
| u.z.r.i.d. | – ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1363 ze zm.) |

WSTĘP

Tematyka dróg jest jedynym wspólnym tematem dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Każda z nich może być zarządcą drogi o określonej kategorii. Rady gminy podejmują uchwały regulujące między innymi zajęcie pasa drogowego czy zaliczenie dróg do danej kategorii oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Organy wykonawcze gmin prowadzą postępowania w tym zakresie, a nawet wymierzają często wysokie kary pieniężne. Starostowie i wojewodowie jako organy administracji architektoniczno-budowlanej prowadzą postępowania dotyczące realizacji inwestycji drogowych. Te same podmioty zajmują się także wywłaszczaniem praw do nieruchomości ze względu na budowę dróg. Wymienione działania organów jednostek samorządu terytorialnego wywołują wielokrotnie sprzeciw mieszkańców oraz inwestorów, którzy korzystają z pomocy radców prawnych oraz adwokatów. Książka stanowi praktyczne wsparcie dla wszystkich, którzy mają do czynienia z zagadnieniami związanymi z drogami publicznymi. Gminy dowiedzą się, jak nie popełniać błędów w podejmowanych uchwałach oraz jakimi zasadami kierować się, prowadząc postępowania administracyjne. Starostowie i wojewodowie uzyskają rozwiązania problemów, z jakimi najczęściej spotykają się, wydając rozstrzygnięcia związane z drogami. Zarządcy dróg oraz inwestorzy i ich pełnomocnicy poznają lepiej swoje prawa i obowiązki, a także będą potrafili skutecznie działać w postępowaniach administracyjnych.

1. POJĘCIE I KATEGORIE DRÓG PUBLICZNYCH

Drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych¹ 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 (art. 1 u.d.p.). Ustawowa definicja drogi składa się zatem 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 dróg publicznych. Jednocześnie podkreśla się, że drogi ogólnodostępne, niebędące jednak drogami żadnej z wymienionych w ustawie o drogach publicznych kategorii, nie spełniają kryterium drogi publicznej. Nie będą one drogami publicznymi nawet w sytuacji, gdy z woli ich właściciela będą one drogami ogólnodostępnymi, czyli w sytuacji, gdy każdy będzie mógł z nich skorzystać. Spełnienie przesłanki ogólnodostępności nie jest zatem wystarczające do uznania drogi za drogę publiczną².

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). Konsekwencją rozstrzygnięcia o publicznoprawnym charakterze własności dróg publicznych jest wyłączenie ich z obro-

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.

² Wyrok WSA w Poznaniu z 29.03.2018 r., I SA/Po 1178/17, LEX nr 2474798.

tu prawnego. Przy czym należy podkreślić, że ustawodawca w art. 2a u.d.p. mówi wyłącznie o „drodze”, a nie o „pasie drogowym”. Jako że 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. 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 cywilnoprawnego³. W książce zostaną omówione głównie regulacje dotyczące dróg publicznych. Jednak w niektórych jej fragmentach znajdzie się odwołanie także do dróg wewnętrznych, co każdorazowo będzie wyraźnie zaznaczone.

Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie (art. 2 ust. 1 u.d.p.):

- drogi krajowe;
- drogi wojewódzkie;
- drogi powiatowe;
- drogi gminne.

Ulice leżące w ciągu dróg wymienionych w ust. 1 należą do tej samej kategorii co te drogi (art. 2 ust. 2 u.d.p.). Warto jednak podkreślić, że przywołanego przepisu nie należy interpretować literalnie. Nawet przy odczytaniu normy art. 2 ust. 2 u.d.p. w ten sposób, że chodzi o ulicę, która wraz z drogą publiczną tworzy pewien ciąg komunikacyjny, dla uzyskania statusu drogi publicznej określonej kategorii musi być zachowana procedura zaliczenia drogi do dróg publicznych.

³ Wyrok WSA w Krakowie z 7.02.2013 r., II SA/Kr 1561/12, LEX nr 1277989. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na brzmienie art. 66 ustawy z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 908 ze zm.), który stanowi, że Skarb Państwa, gmina oraz gminna osoba prawna ustanawiają nieodpłatnie służebność przesyłu na rzecz operatora systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego dla sieci dostarczającej energię elektryczną do ogólnodostępnej stacji ładowania (stacja ładowania dostępna na zasadach równoprawnego traktowania dla każdego posiadacza pojazdu elektrycznego i pojazdu hybrydowego – art. 2 pkt 6) wybudowanej przez tego operatora zgodnie z art. 64 ust. 1. Służebność ta może zatem obejmować przestrzeń pod drogą publiczną.

Dosłowne odczytanie przepisu art. 2 ust. 2 u.d.p. i wywiedziony wniosek, że ulica położona w ciągu drogi publicznej ma taką samą kategorię, co ta droga, bez potrzeby przeprowadzania procedury zaliczenia do określonej kategorii dróg, pozostaje bowiem w sprzeczności z pozostałymi zapisami ustawy o drogach publicznych, a także wprowadza możliwość różnych zbędnych interpretacji⁴.

Niezależnie od kategorii dróg publicznych, drogi publiczne dzielą się również na klasy ze względów funkcjonalno-technicznych (zob. art. 2 ust. 3 u.d.p. i § 4 ust. 1 r.w.d.).

W przepisach wprowadzono następujące klasy dróg publicznych, w celu określenia ich wymagań technicznych i użytkowych. Poniższe wyliczenie wskazuje jednocześnie na hierarchię klas dróg publicznych, zaczynając od drogi o najwyższych parametrach:

- autostrady, oznaczone dalej symbolem „A”;
- ekspresowe, oznaczone dalej symbolem „S”;
- główne ruchu przyspieszonego, oznaczone dalej symbolem „GP”;
- główne, oznaczone dalej symbolem „G”;
- zbiorcze, oznaczone dalej symbolem „Z”;
- lokalne, oznaczone dalej symbolem „L”;
- dojazdowe, oznaczone dalej symbolem „D”.

Droga zaliczona do jednej z kategorii w rozumieniu ustawy o drogach publicznych powinna spełniać wymagania techniczne i użytkowe określone dla następujących klas:

- krajowa – klasy A, S lub GP;
- wojewódzka – klasy GP lub G;
- powiatowa – klasy GP, G lub Z;
- gminna – klasy GP, G, Z, L lub D.

⁴ Zob. wyrok NSA z 5.12.2019 r., I OSK 1797/18, LEX nr 2866249.

2. DEFINICJE USTAWOWE

2.1. Pas drogowy

Zgodnie z art. 4 pkt 1 u.d.p. pas drogowy to wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą.

Całość regulacji ustawy o drogach publicznych prowadzi do wniosku, że pas drogowy to przestrzeń (powierzchnia ziemi oraz przestrzeń nad i pod tą powierzchnią) poddana specjalnemu publicznoprawnemu reżimowi prawnemu⁵. Innymi słowy pasem drogowym jest obiekt trójwymiarowy, korzystający z niezbędnego uprzywilejowania w sferze publicznoprawnej, ale zawsze w granicach niezbędnych dla właściwego funkcjonowania ruchu związanego z jego prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą⁶. Wprawdzie nie da się jasno określić jednolitego wzorca, który w każdym przypadku dawałby odpowiedź na pytanie, na jakiej konkretnie wysokości/głębokości przebiegają granice przestrzenne pasa drogowego, jednakże możliwe jest określenie przesłanek, które należy uwzględnić przy ustalaniu tych granic, bacząc każdorazowo na uwarunkowania i okoliczności danej sprawy (rodzaj drogi, usytuowanie, znajdujące się w pasie urządzenia techniczne itp.). W sprawie taką przesłanką, pomocną przy określeniu granic przestrzennych pasa, jest wynikające z przepisów art. 140 i 143 k.c.

⁵ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 26.10.2012 r., III SA/Po 728/12, LEX nr 1241962.

⁶ Wyrok WSA w Szczecinie z 5.07.2018 r., II SA/Sz 455/18, LEX nr 2523572.

funkcjonalne kryterium społeczno-gospodarczego przeznaczenia gruntu, w świetle którego górna granica pasa drogowego, uprawniająca właściciela/działającego na jego rzecz zarządcę drogi do nieskrępowanego korzystania z przysługującej mu własności, jest wyznaczona rolą, celem i funkcją, jaką pełni pas drogowy⁷.

Należy podkreślić, że pojęcia „pas drogowy” i „droga” nie są pojęciami tożsamymi. Pojęcie „pas drogowy” jest bowiem pojęciem szerszym niż pojęcie „droga”⁸. Pas drogowy to grunt, na którym zlokalizowana jest droga wraz z urządzeniami funkcjonalnie z nią związanymi⁹. Dodatkowo pamiętać należy, że granic pasa drogowego nie można zawsze utożsamiać z granicami działki ewidencyjnej oznaczonej symbolem „dr”, a także że jedyną i wystarczającą cechą dla uznania danego gruntu za część pasa drogowego nie jest stwierdzenie, że przylega on do drogi. W powyższym zakresie niezbędne jest ustalenie, że na gruncie tym znajdują się obiekty budowlane lub urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu lub z potrzebami zarządzania drogą¹⁰.

2.2. Droga

Droga, podobnie jak pas drogowy, również posiada tzw. definicję legalną. Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 2 u.d.p. droga to budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym. Definicję drogi zawiera również ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym¹¹. 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 szyno-

⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 5.01.2018 r., VI SA/Wa 2282/17, LEX nr 2536052.

⁸ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 28.09.2010 r., III SA/Lu 260/10, LEX nr 621176.

⁹ Zob. wyrok NSA z 13.02.2013 r., II FSK 1220/11, LEX nr 1277930.

¹⁰ Zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z 8.05.2014 r., III SA/Gd 221/14, LEX nr 1468092.

¹¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 110 ze zm.

wych znajdującym się w obrębie tego pasa, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Przez pojęcie drogi określone w powyższych przepisach należy rozumieć nie tylko drogi publiczne, lecz także wszystkie inne stanowiące wytyczoną trasę wyposażoną w urządzenia techniczne, dostosowaną do ruchu środków transportu, ewentualnie poruszania się ludzi i zwierząt¹².

Warto wiedzieć, że droga, w rozumieniu art. 3 pkt 1 pr. bud., stanowi obiekt budowlany, a dokładnie obiekt liniowy. Jest on zdefiniowany w art. 3 pkt 3a pr. bud., który stanowi, że przez to pojęcie należy rozumieć obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej zainstalowane oraz kable zainstalowane w kanale technologicznym nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego. Także w tym przypadku przez pojęcie „droga” należy rozumieć nie tylko drogi publiczne, ale wszystkie inne stanowiące wytyczoną trasę wyposażoną w urządzenia techniczne, dostosowaną do ruchu środków transportu, ewentualnie poruszania się ludzi i zwierząt. Owe inne drogi różnią się jednak od dróg publicznych przede wszystkim statusem prawnym, nie zaś właściwościami natury technicznej¹³.

2.3. Droga wewnętrzna

Drogami wewnętrznymi są drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg (art. 8 ust. 1 u.d.p.). Przykładowo, do dróg wewnętrznych zalicza się: drogi na osiedlach mieszkaniowych, drogi dojazdowe do gruntów

¹² Wyrok WSA w Kielcach z 13.03.2013 r., II SA/Ke 64/13, LEX nr 1302985.

¹³ Wyrok WSA w Krakowie z 22.08.2017 r., II SA/Kr 648/17, LEX nr 2384111.

rolnych i leśnych oraz do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami, pętle autobusowe. Drogi wewnętrzne nie są kategorią wewnętrznie jednolitą i ocena możliwości korzystania z dróg wewnętrznych w celu zapewnienia dostępu do drogi publicznej musi być dokonywana w konkretnym przypadku. Drogi wewnętrzne mogą mieć różny charakter i w związku z tym mogą się też znacznie różnić w zakresie dostępności. Mogą być drogi wewnętrzne, należące do osób fizycznych lub niepublicznych osób prawnych, które są dostępne tylko dla podmiotów wybranych przez zarządcę lub właściciela drogi wewnętrznej. Jednakże może być też tak, że drogi należące do takich podmiotów będą dostępne tak jak drogi publiczne¹⁴.

Jednostki samorządu terytorialnego (czyli np. gminy) mogą być właścicielami lub współwłaścicielami dróg wewnętrznych, co nie jest jednak jednoznaczne z przyznaniem takiej drodze statusu drogi publicznej. Jak już bowiem wskazano wcześniej, zaliczenie danej drogi do kategorii dróg publicznych następuje tylko i wyłączenie w trybie określonym w ustawie o drogach publicznych.

Więcej o drogach wewnętrznych – zob. rozdział 4 publikacji.

2.4. Działka drogowa

Pojęcie działki drogowej zyskało na znaczeniu 1.01.2018 r. w związku z nowelizacją rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁵. Od tego dnia, zgodnie z § 12 ust. 10 r.w.t., zachowanie odległości budynku od granicy działki nie jest wymagane w przypadku, gdy sąsiednia działka jest działką drogową. Podobnie sąsiedztwo działki drogowej powoduje, że nie trzeba zachować określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych,

¹⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z 17.01.2018 r., II SA/Gd 756/17, LEX nr 2439401.

¹⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 1065 ze zm.

jakim powinny odpowiadać budynki..., odległości stanowisk postojowych od granicy działki (§ 19 ust. 7 r.w.t.).

Niestety w treści rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki..., nie wprowadzono definicji działki drogowej, co może powodować wątpliwości interpretacyjne. Z pewnością za działkę drogową należy uznać działkę, na której ta droga rzeczywiście, faktycznie istnieje. Biorąc pod uwagę brak ograniczenia w omawianym przepisie, trzeba przyjąć, że dotyczy to zarówno dróg publicznych (czyli krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych), jak i dróg wewnętrznych. Ponadto za działkę drogową należy uznać teren przeznaczony pod drogę w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wydaje się także, że działką drogową będzie taka działka geodezyjna, której kształt i położenie pozwalają na to, aby w przyszłości była na niej zlokalizowana droga. Mowa tu o wąskich i długich działkach, które zlokalizowane są w taki sposób, że można założyć, iż w przyszłości będą stanowić dojazdy do położonych dalej działek budowlanych.

Należy zwrócić uwagę na to, że brak zdefiniowania pojęcia działki drogowej może prowadzić do sytuacji, w której inwestor celowo będzie wydzieliał z terenu inwestycji działkę, której kształt będzie pozwalał na uznanie jej za drogową i w ten sposób będzie zwolniony z obowiązku zachowania odległości wskazanych w § 12 ust. 1–9 i § 19 ust. 2 r.w.t. Przy braku jednoznacznego określenia pojęcia działki drogowej przez prawodawcę trudno będzie bowiem zakwalifikować takie działania jako próbę obejścia prawa. Jednocześnie należy podkreślić, że jeśli na działce sąsiadującej z terenem inwestycji zlokalizowana jest droga publiczna, to konieczne jest zachowanie odległości określonych w art. 43 ust. 1 u.d.p., bez względu na postanowienia rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki..., chyba że zgodę na zmniejszenie odległości obiektu budowlanego od dróg ogólnodostępnych wyrazi właściwy zarządca drogi. Podobnie konieczne jest zachowanie linii zabudowy z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Do dzisiaj orzecznictwo odnoszące się do działki drogowej w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki..., jest nieliczne. Warto jednak zwrócić uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, w którym wyjaśniono, że za działkę drogową może być uznana tylko działka ewidencyjna, będąca w całości drogą (publiczną, ewentualnie wewnętrzną). Brak jest natomiast jakichkolwiek podstaw do uznania, że sama służebność przechodu i przejazdu, obciążająca część działki ewidencyjnej, może stanowić „działkę drogową” w rozumieniu wskazanych wyżej przepisów¹⁶. Jeśli więc inwestor zostanie wezwany do doprowadzenia projektu budowlanego do zgodności z § 12 albo § 19 r.w.t. poprzez odsunięcie budynku lub stanowisk postojowych od działki drogowej, to powinien w pierwszej kolejności odnieść się do zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Niewątpliwie działka drogowa jest pojęciem nowym, które wywołuje wątpliwości interpretacyjne. W związku z tym zastosowanie znajduje tu art. 7a § 1 k.p.a., który stanowi, że jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Zatem w przedmiotowej sprawie wątpliwość, czy na przykład sięgacz jest działką drogową, powinna zostać rozstrzygnięta na korzyść strony, czyli sięgacz powinien zostać uznany właśnie za taką działkę. Dodatkowo można posiłkować się orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, które stanowi, że „gdy w tekście aktu normatywnego nie ma definicji legalnej, interpretowanym zwrotom prawnym nie należy nadawać znaczenia odmiennego od potocznego, chyba że istnieją dostateczne racje przypisania im odmiennego znaczenia, a także że bez umotywowanych racji nie należy identycznym sformułowaniom w tym samym akcie prawnym nadawać różnych znaczeń”¹⁷. Z kolei w rozumieniu potocznym każda działka służąca do przejazdu lub dojazdu to działka drogowa.

¹⁶ Wyrok WSA w Kielcach z 12.06.2019 r., II SA/Ke 307/19, LEX nr 2692420.

¹⁷ Wyrok NSA z 17.02.2011 r., II OSK 284/10, LEX nr 1071246.

2.5. Zjazd

Definicja pojęcia zjazdu znajduje się w art. 4 pkt 8 u.d.p. oraz w § 3 pkt 12 r.w.d. Zgodnie z pierwszą definicją przez pojęcie zjazdu należy rozumieć połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z drugą definicją przez pojęcie zjazdu rozumie się część drogi na połączeniu z drogą niebędącą drogą publiczną lub na połączeniu drogi z dojazdem do nieruchomości przy drodze; zjazd nie jest skrzyżowaniem.

Przed wszystkim należy wskazać, że zdefiniowanie pojęcia „zjazd” w ustawie o drogach publicznych i w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi..., nie budzi jakichkolwiek wątpliwości, ponieważ definicja zawarta w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi..., służy jedynie tym celom, dla których wydany został ten akt wykonawczy. Natomiast ustawowa definicja tego pojęcia znajduje zastosowanie we wszystkich sytuacjach poza sferą realizacji zjazdu. Zatem zjazd nie mieści się w definicji drogi i nie jest jej częścią, ale jedynie miejscem dostępu do niej¹⁸. Oznacza to między innymi, że zarządca drogi nie może kształtować organizacji ruchu na zjeździe z drogi, jeśli zjazd nie jest elementem tej drogi. Może natomiast kształtować organizację ruchu na drodze, w czym mieszczą się uprawnienia do ustawiania stosownych znaków drogowych. Znaki te mogą być jednak adresowane do uczestników ruchu na drodze, a nie do użytkowników zjazdu z tej drogi do nieruchomości. Ponadto należy wskazać, że „nieruchomością położoną przy drodze” może być nie tylko działka budowlana, lecz także droga wewnętrzna.

¹⁸ Zob. wyrok NSA z 18.02.2011 r., I OSK 590/10, LEX nr 990268; wyrok WSA w Białymstoku z 14.01.2016 r., II SA/Bk 718/15, LEX nr 1979867.

2.6. Parking

Zgodnie z dodanym z dniem 1.01.2018 r. do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki..., § 3 pkt 25, przez parking należy rozumieć wydzieloną powierzchnię terenu przeznaczoną do postoju i parkowania samochodów, składającą się ze stanowisk postojowych oraz dojazdów łączących te stanowiska, jeżeli takie dojazdy występują. Za parking uznaje się zatem także jedno stanowisko postojowe przy domu jednorodzinnym. Przywołana definicja jest o tyle istotna, że w dalszej części rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki..., pojawił się nowy rozdział (rozdział 3) dotyczący właśnie parkingów. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mogą posługiwać się pojęciem parkingu, który, przy braku odmiennej definicji w tym akcie, będzie rozumiany zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki...

Przy definicji parkingu pojawia się jednak problem odnoszący się do jego zakresu przedmiotowego. Prawodawca przewidział bowiem parkingi tylko dla samochodów. Tymczasem większość aktów prawnych odnosi się do pojęcia „pojazd” („pojazd samochodowy”). Zgodnie z art. 2 pkt 31 p.r.d. przez „pojazd” należy rozumieć środek transportu przeznaczony do poruszania się po drodze oraz maszynę lub urządzenie do tego przystosowane. Ustawa ta zdefiniowała także pojazd samochodowy jako pojazd silnikowy (czyli pojazd wyposażony w silnik, z wyjątkiem motoroweru i pojazdu szynowego), którego konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h; określenie to nie obejmuje ciągnika rolniczego (art. 2 pkt 33 p.r.d.). Przywołana zatem ustawa bardzo szeroko rozumie pojęcie pojazdu samochodowego, o czym świadczą w szczególności jej dalsze postanowienia. I tak, zgodnie z art. 2 pkt 40 p.r.d., samochód osobowy to pojazd samochodowy przeznaczony konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż dziewięciu osób łącznie z kierowcą oraz ich bagażu, a, zgodnie z art. 2 pkt 41 p.r.d., autobus to pojazd samochodowy przeznaczony konstrukcyjnie do przewozu więcej niż dziewięciu osób łącznie z kierowcą. Co więcej, zgodnie z art. 2 pkt 42 p.r.d. samochód