

Rozdział I. Sieć i rodzaje dróg w Polsce

1. Drogi publiczne i niepubliczne

Stosując pojęcie drogi często utożsamia się ją z: jezdnią, ulicą, szosą, szlakiem, traktem, trasą. Być może, w potocznym rozumieniu, określenia te niewiele się różnią i każdy orientuje się, że oznaczają one pas gruntu przeznaczony do poruszania się po nim wszystkich lub tylko wybranych uczestników ruchu. Jednak na gruncie obowiązującego prawa rzecz nie jest już taka oczywista i – w rzeczy samej – nie są to synonimy, zwłaszcza że często w polskim ustawodawstwie te same pojęcia są inaczej definiowane w różnych aktach prawnych. Ustawa o drogach publicznych, a konkretnie art. 4 pkt 2, zawiera tzw. definicję legalną pojęcia drogi, z której wynika, że jest nią budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym. Nie jest to jedyna definicja drogi w naszym ustawodawstwie, gdyż w art. 2 pkt 1 PrRuchDrog znajdujemy nieco inne jej określenie, a mianowicie na gruncie tej ustawy „drogą” jest wydzielony pas terenu składający się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych, drogi dla rowerów, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych, znajdujących się w obrębie tego pasa, przeznaczonych do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Druga definicja kładzie akcent na te elementy drogi, które mają najważniejsze znaczenie dla prowadzenia ruchu (korzystania z niego), ponieważ w dalszych przepisach Prawa o ruchu drogowym dość precyzyjnie wymienia się obowiązki i prawa każdego z nich. Natomiast pierwsza definicja skupia się bardziej na aspektach technicznych drogi. Nie oznacza to jednak, że pojęcia te w jakikolwiek sposób wykluczają się albo są wzajemnie przeciwstawne. Z kolei wymienione wcześniej: jezdnia, ulica, szosa, szlak, trakt, arteria czy trasa – to określenia bliskoznaczne, funkcjonujące w zasadzie w mowie potocznej, chociaż ustawa o drogach publicznych również definiuje niektóre z nich np. ulicę (art. 4 pkt 3 DrogPublU), jezdnię (art. 4 pkt 5 DrogPublU). Należy wskazać, że również ustawa z 27.3.2003 r.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ wielokrotnie przytacza pojęcie drogi publicznej. Jednak czyni to nie tylko w odniesieniu do dróg już istniejących, ale także do tych, które są dopiero planowane. Opisana i ustalona co do przebiegu w planie zagospodarowania przestrzennego, ale w rzeczywistości jeszcze nieistniejąca droga publiczna, jest jedynie planowaną drogą publiczną, a nie drogą, której publiczny charakter został określony w ustawie o drogach publicznych. W planowaniu przestrzennym określenie „droga publiczna” spełnia inną funkcję niż w gospodarowaniu i zarządzaniu drogami publicznymi. W pierwszym wypadku służy bowiem określeniu zamierzenia planistycznego, które nie zawsze może być zrealizowane, natomiast w drugim skatalogowaniu istniejących zasobów podlegających określonym regułom administrowania. Ponadto, na etapie planowania przestrzennego brak jest aktu prawnego zaliczającego przewidywaną drogę do odpowiedniej kategorii. Jak słusznie stwierdził WSA w Krakowie w wyroku z 29.10.2008 r. „dla jednoznacznego więc określenia charakteru planowanej drogi konieczne są: analiza zapisów całego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenie funkcji jaką dana droga wedle zapisów planu ma spełniać i wreszcie rozszyfrowanie rzeczywistego znaczenia użytej w planie nazwy kategorii drogi i symbolu ją określającego”².

Pierwsza z obowiązujących po odzyskaniu przez Polskę niepodległości ustaw o drogach, ustawa z 10.12.1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej³, w ogóle nie zawierała definicji drogi publicznej, ograniczając się do podziału dróg na cztery kategorie: dróg państwowych, dróg wojewódzkich, dróg powiatowych i dróg gminnych. Druga, uchwalona przez Sejm 29.3.1962 r. ustawa o drogach publicznych⁴, już w pierwszym artykule stanowiła, że drogą publiczną jest droga, z której mogą korzystać zgodnie z jej przeznaczeniem wszyscy na równych prawach. Bardziej precyzyjnie rzecz ujmując aktualnie obowiązująca ustawa o drogach publicznych, definiując w art. 1 pojęcie drogi publicznej jako drogi zaliczonej – na jej podstawie – do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi zarówno we wspomnianej ustawie lub też w innych przepisach szczególnych. Najbardziej zatem istotnymi elementami wyróżniającymi drogę publiczną od innych dróg jest

¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 778.

² II SA/Kr 472/08, Legalis Nr 1142220.

³ Dz.U. z 1921 r. Nr 6, poz. 32.

⁴ Dz.U. Nr 20, poz. 90.

nieograniczony dostęp do drogi (element o charakterze materialnym) i zaliczenie jej do jednej z wymienionej w art. 2 DrogPublU kategorii dróg publicznych (element formalny). Kategoryzacja danej drogi stanowi element konstytutywny definicji drogi publicznej⁵. Zaliczenie w odpowiedniej formie drogi do jednej z kategorii dróg publicznych decyduje o jej statusie jako drogi publicznej tylko wtedy, gdy droga ta spełnia wymogi określone w ustawie o drogach publicznych. Każda z kategorii dróg publicznych powinna spełniać określone parametry techniczne oraz warunki formalne i prawne, a zatem zaliczenie do danej kategorii dróg powinno nastąpić w formie przewidzianej prawem, a więc w formie uchwały. O tym więc, czy dana droga jest drogą publiczną stanowią względy techniczne i prawne. Brak bowiem jednego z tych elementów skutkuje zaliczeniem drogi do kategorii dróg wewnętrznych⁶. W myśl art. 8 ust. 1 DrogPublU drogami wewnętrznymi są drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, ale niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg. Tym samym drogi wewnętrzne nie są drogami publicznymi w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Warto powołać się na wyrok WSA w Warszawie z 21.2.2007 r., z którego wynika, że „ciąg pieszych nie stanowi drogi publicznej w rozumieniu ustawy o drogach publicznych (...). Ustalenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ciągu pieszego ogólnodostępnego na gruncie prywatnym, wbrew woli właściciela oznacza, że uchwalenie planu zawierającego taki zapis stanowi przekroczenie przez gminę uprawnień w decydowaniu o przeznaczeniu terenu”⁷. Bez wątpienia jest to stanowisko słuszne, ponieważ w przeciwnym razie – w opisanej sytuacji – dochodziłoby do samowolnego zajęcia terenu przez organ samorządowy, być może nawet w uzasadnionym interesie danej społeczności, ale byłoby to sprzeczne z prawem własności. Ciąg pieszy – co oczywiście – może być uznany za drogę publiczną, ale tylko po jego zaliczeniu w trybie przewidzianym w ustawie o drogach publicznych do jednej z kategorii dróg i po spełnieniu warunku możliwości powszechnego z niej korzystania. W praktyce może pojawić się też problem dróg połączonych z siecią dróg publicznych, które nie są przeznaczone do wyłącznego użytku mieszkańców zamkniętego osiedla (wszakże owe należą do kategorii dróg wewnętrznych), ale mają charakter ogólnodostępnych, służących nieograniczonej liczbie potencjalnych użytkowników, mogących korzystać z nich na podob-

⁵ Zob. R.A. *Stefaniński*, *Prawo o ruchu drogowym*, Komentarz, Warszawa 2008, s. 42–43.

⁶ Zob. wyr. WSA w Krakowie z 31.3.2008 r. (II SA/Kr 1285/07, *Legalis* Nr 175185).

⁷ IV SA/Wa 1538/06, *Legalis* Nr 273270.

nych zasadach, jak z dróg wybudowanych i utrzymywanych przez samorząd lub inny podmiot publiczny. W takim razie nie ma przeszkód prawnych, aby zostały one zaliczone, w trybie określonych w ustawie o drogach publicznych, do jednej z czterech kategorii dróg publicznych. Zdarzają się też wypadki uznawania w interpretacjach prawa podatkowego danej drogi za drogę publiczną bądź wewnętrzną. Praktyka taka jest niedopuszczalna, ponieważ kompetencje w określonym zakresie zastrzeżone są wyłącznie dla odpowiedniego ministra lub organu samorządu terytorialnego⁸. Z kolei w wyroku z 1.3.2012 r., WSA we Wrocławiu uznał, że zamknięty teren kopalni, fabryki czy zakładu, budowy, ani też droga będąca w budowie, nie stanowią drogi publicznej⁹. Nie ma wątpliwości, że w czterech pierwszych wypadkach, jeżeli nawet są tam drogi, wówczas mają one charakter dróg wewnętrznych, natomiast droga w budowie to nic innego, jak teren budowy, bez zaliczenia jej (w chwili budowy) do jednej z kategorii dróg publicznych wyszczególnionych w art. 2 ust. 1 DrogPublU. Także torowisko tramwajowe i chodnik, chociaż stanowią element drogi w rozumieniu art. 4 pkt 1, 2, 4 i 6 DrogPublU, nie są automatycznie uznawane za drogi publiczne, ponieważ może to nastąpić w określonym trybie zaliczenia przez właściwy podmiot do jednej z wymienionych w art. 2 ust. 1 DrogPublU kategorii dróg.

Należy podkreślić, że drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, zaś drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne są własnością samorządu województwa, powiatu lub gminy. W wypadku tych ostatnich, a więc dróg formalnie należących do jednostek samorządu terytorialnego, nie są one budowane i utrzymywane w interesie tych jednostek, ale w interesie wszystkich użytkowników dróg, a więc wszystkich obywateli naszego kraju, jak również i innych państw. Jak zauważył WSA w Kielcach „nie można uznawać, że budowa i utrzymanie drogi gminnej, powiatowej, wojewódzkiej służy jedynie interesom danej gminy czy miasta. Nie ulega wątpliwości, że prezydent miasta na prawach powiatu, działający jako starosta w postępowaniach administracyjnych, zmierzających do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, działa jako organ administracji publicznej, a nie jako organ reprezentujący miasto – gminę jako osobę prawną”¹⁰. Drogi publiczne traktowane są jako rzeczy wyłączone z powszechnego obrotu (*reges extra commercium*), ponieważ ich

⁸ Zob. np. wyr. WSA w Olsztynie z 23.7.2009 r. (SA/O 1413/09, Wspólnota 2009, Nr 36, s. 28–29).

⁹ III SA/Wr 600/11, Legalis Nr 48969.

¹⁰ Wyr. WSA w Kielcach z 16.6.2011 r. (II SA/Ke 247/11, Legalis Nr 377213).

własność może być przenoszona jedynie między podmiotami publicznoprawnymi (Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego). Oznacza to, że drogi te nie mogą być obciążane prawami na rzecz osób fizycznych, a osoby te nie mogą np. faktycznie władać nimi w sposób prowadzący do zasiedzenia. Nie mogą one także podlegać egzekucji, a także wykluczone jest ustanowienie hipoteki na nieruchomości stanowiącej drogę publiczną. Możliwość wprowadzenia drogi do obrotu cywilnoprawnego istnieje dopiero po pozbawieniu jej charakteru drogi publicznej.

W wypadku nieruchomości przeznaczonej pod budowę drogi publicznej musi dojść najpierw do przeniesienia jej własności na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki (jednostek) samorządu terytorialnego. Posiadanie samoistne takiej nieruchomości przez inny podmiot nie może bowiem prowadzić do nabycia jej przez zasiedzenie¹¹. Niedopuszczalna jest też praktyka używania we wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych określenia „droga publiczna” w sytuacji, gdy brak jest jeszcze uchwały właściwego organu o zaliczeniu projektowanej drogi do odpowiedniej kategorii dróg publicznych.

Katalog dróg publicznych wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1–4 DrogPublU ma – przynajmniej w chwili obecnej – charakter zamknięty. Do dróg publicznych należą:

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

Wszystkie inne drogi istniejące w naszym kraju stanowią drogi wewnętrzne, są nimi: 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 DrogPublU). Do dróg wewnętrznych zalicza się m.in.:

- 1) drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych;
- 2) drogi leśne;
- 3) drogi w osiedlach mieszkaniowych;
- 4) place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami;
- 5) drogi prowadzące do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców;

¹¹ Zob. post. SN z 24.6.2010 r. (IV CSK 40/10, OSNC 2011, Nr 2, poz. 17).

- 6) pętle autobusowe i trolejbusowe;
- 7) drogi znajdujące się na zamkniętym terenie kopalni, fabryki, zakładu, budowy.

Obowiązek budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i oznakowania drogi wewnętrznej, a także zarządzania nią spoczywa na zarządcy terenu, na którym jest ona zlokalizowana, a w razie jego braku – na właścicielu tego terenu, przy czym podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie nadania nazwy drodze wewnętrznej wymaga uzyskania pisemnej zgody właścicieli terenów, na których jest ona zlokalizowana. Z inicjatywą taką może wystąpić grupa mieszkańców danej gminy, organizacja społeczna, czy wreszcie sama rada gminy. Wcześniej jednak musi ona uzyskać pisemną zgodę właścicieli terenów, na których zlokalizowana jest ta droga wewnętrzna (art. 8 ust. 1a DrogPublU). Uzyskanie od nich jedynie zgody ustnej jest prawnie bezskuteczne¹². Identycznie rzecz się ma z finansowaniem wyszczególnionych zadań (art. 8 ust. 2 i 3 DrogPublU). Z kolei oznakowanie połączeń dróg wewnętrznych z drogami publicznymi oraz utrzymanie urządzeń bezpieczeństwa i organizacji ruchu, związanych z funkcjonowaniem tych połączeń, należy do obowiązków zarządcy drogi publicznej (art. 8 ust. 4 DrogPublU). Samodzielną podstawę do nadawania nazw ulicom, które nie są drogami publicznymi w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych może stanowić art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym¹³ w zw. z art. 6 i 7 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Nadanie drodze wewnętrznej nazwy wiąże się ze spełnieniem przez nią warunków takiej drogi (określonych w art. 8 ust. 1 DrogPublU), a przede wszystkim musi to być pas terenu wydzielony geodezyjnie pod drogę¹⁴. W tych gminach, które uzyskały status miasta, wszystkie ulice – także niepubliczne, ale mające charakter ogólnodostępnych dróg wewnętrznych – muszą posiadać nadane im nazwy, a jedynym organem do tego upoważnionym jest rada miasta. Drogi wewnętrzne mogą być urządzone nie tylko na gruntach będących własnością Skarbu Państwa, samorządu województwa, powiatu lub gminy, ale także innych osób, co oznacza, że mogą one być przedmiotem zasiedzenia. Wprawdzie art. 97 ust. 3 pkt 1 ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁵ dopuszcza możliwość podziału nieruchomości z urzędu w sytuacji, gdy jest on niezbędny do celów publicznych, tym niemniej nie ma on

¹² Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 2.2.2010 r. (Nr KN.Pi.-3.0911-20/10, Dz.Urz. Wojewody Wielkopolskiego 2010, Nr 54, poz. 1237).

¹³ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 446, dalej jako: SamGminU.

¹⁴ Zob. wyr. NSA z 27.10.2011 r. (II OSK 1742/11, Legalis Nr 443510).

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2174 ze zm., dalej jako: GospNierU.

zastosowania do dróg w osiedlach mieszkaniowych, które są drogami wewnętrznymi. Oznakowanie dróg, w tym również dróg wewnętrznych, należy do obowiązków zarządcy terenu, na którym zlokalizowana jest droga, a w razie jego braku – do właściciela tego terenu. Wymienione podmioty muszą nie tylko utrzymywać tego rodzaju drogi, ale także związaną z nimi infrastrukturę np. mosty, wiadukty, przepusty. Zarówno ustawa o drogach publicznych, jak i inne akty prawa nie zawierają upoważnienia dla organów samorządu gminnego do wprowadzenia znaków w celu oznakowania dróg wewnętrznych¹⁶. Jeżeli jednak wolą właściciela lub zarządcy terenu, na którym zlokalizowana jest droga wewnętrzna, będzie uregulowanie odbywającego się na niej ruchu przez umieszczenie stosownego znaku drogowego, wówczas aktywność ta ma charakter właścicielski, cywilnoprawny. Na pewno nie będzie to działanie samowolne¹⁷. Zatem koszty oznakowania drogi ponosi zarządca, ewentualnie właściciel terenu, na którym zlokalizowana jest droga wewnętrzna. Jednakże do obowiązków tych podmiotów nie należy oznakowanie połączeń dróg wewnętrznych z drogami publicznymi oraz utrzymanie urządzeń bezpieczeństwa i organizacji ruchu związanych z funkcjonowaniem tych połączeń. Ciężar one bowiem na zarządcy drogi publicznej, z którą łączy się droga wewnętrzna.

Pojęcie pasa drogowego, o którym mowa jest w art. 4 pkt 1 DrogPublU oznacza wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod 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. Definicja obejmuje wszelkie drogi, niezależnie od ich statusu, a więc również i drogi wewnętrzne. O zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego drogi wewnętrznej nie orzeka się w formie decyzji administracyjnej, lecz zgoda na tego rodzaju czynność następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej między zarządcą (właścicielem) drogi a podmiotem, który jest zainteresowany zajęciem pasa drogowego.

Artykuł 30 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego¹⁸ wymaga zgłoszenia właściwemu organowi budowy ogrodzeń od strony dróg, ulic, placów, torów kolejowych i innych miejsc publicznych. W sytuacji jednak, gdy droga wewnętrzna nie jest ulicą ogólnodostępną lub placem ogólnodostępnym, nie ma charakteru

¹⁶ Zob. wyr. WSA w Bydgoszczy z 10.6.2009 r., II SA/Bd 332/09, Legalis Nr 184114.

¹⁷ Zob. M. Kobak, Glosa do postanowienia WSA w Rzeszowie z 5.12.2007 r., II SA/Rz 714/07, Samorząd Terytorialny 2008, Nr 10, s. 74.

¹⁸ Ustawa z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.), dalej jako: PrBud.

publicznego, wówczas budowa ogrodzeń poniżej 2,2 m na granicy z taką drogą wewnętrzną lub placem nie wymaga zgłoszenia¹⁹.

Do dróg wewnętrznych nie mają zastosowania zasady i warunki przygotowania infrastruktury drogowej w Polsce określone w ustawie z 10.4.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych²⁰. Mimo, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym także w zakresie dróg gminnych (art. 7 ust. 1 pkt 2 SamGminU), to jednak z tego nie wynika, że obowiązkiem gminy jest utrzymanie, czy też ponoszenie kosztów remontu dróg o charakterze wewnętrznym, położonych na cudzym gruncie nawet wówczas, gdy służą one jako drogi dojazdowe do posesji niektórych mieszkańców danej gminy. Oznacza to więc, że gmina nie jest uprawniona do finansowania ze środków publicznych remontu takiej drogi.

Pewne wątpliwości budziło ustawianie znaków drogowych na drogach wewnętrznych przez jej zarządcę lub właściciela oraz charakter takich działań. Warto w związku z tym przytoczyć stanowisko WSA w Poznaniu, który uznał, że „wyłącznie czynność wójta gminy polegająca na ustawieniu (odmowie ustawienia) znaku drogowego w określonym miejscu drogi publicznej gminnej, zgodnie z organizacją ruchu zatwierdzoną przez właściwy organ administracji, ma charakter czynności materialno-technicznej z zakresu administracji publicznej. Takiego charakteru nie ma działanie podjęte przez zarządcę terenu, przez który przebiega droga niezaliczona do żadnej z kategorii dróg publicznych. W konsekwencji wszelkie oczekiwania określonego zachowania podmiotu administracji publicznej w odniesieniu do takiego terenu nie mogą zostać rozstrzygnięte na drodze administracyjnej”²¹. Jeśli drogi wewnętrzne zostały sklasyfikowane i stosownie oznaczone w ewidencji gruntów i budynków wówczas, w myśl art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy z 12.1.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²², podlegają one zwolnieniu od podatku od nieruchomości²³.

W ustawie o drogach publicznych obowiązuje generalna zasada, że dostęp do drogi publicznej ma każdy, pod warunkiem, iż korzystanie z niej odbywało się zgodnie z przeznaczeniem danej drogi. Artykuł 1 DrogPublU przewiduje jednak pewne ograniczenia i wyjątki w korzystaniu z dróg publicznych, które

¹⁹ Zob. wyr. WSA we Wrocławiu z 21.6.2012 r. (II SA/Wr 263/12, Legalis Nr 550170).

²⁰ T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 2031 ze zm.

²¹ Zob. wyr. z 13.8.2008 r. (II SA/Po 34/08, Legalis Nr 156502).

²² T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 716 ze zm.

²³ Zob. wyr. WSA w Olsztynie z 18.1.2007 r. (I SA/Ol 582/06, *Finanse Komunalne* 2007, Nr 3, s. 46).

są określone w niej bądź w przepisach szczególnych. Już z treści art. 3 DrogPublU dzielącego drogi publiczne ze względu na ich dostępność na drogi ogólnodostępne i drogi o ograniczonej dostępności (w tym na autostrady i drogi ekspresowe), wynika pierwsze takie ograniczenie. W myśl ustawowej definicji autostrady (art. 4 pkt 11 DrogPublU) czy też drogi ekspresowej (art. 4 pkt 10 DrogPublU), po tego typu drogach mogą poruszać się wyłącznie pojazdy samochodowe, a więc pojazdy silnikowe, których konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h, z wyłączeniem ciągników rolniczych (art. 2 pkt 33 PrRuchDrog). Oznacza to, że autostrady i drogi ekspresowe nie są dostępne dla wszystkich tych pojazdów, które nie zostały zaliczone do kategorii pojazdów samochodowych.

Innym rodzajem ograniczenia w powszechnym dostępie do dróg publicznych jest odpłatność za przejazd autostradami i drogami ekspresowymi. Jej wprowadzenie przewiduje art. 1 oraz art. 37a ust. 1 ustawy z 27.10.1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym²⁴. W wydanym na podstawie art. 1 ust. 2 powołanej ustawy rozporządzeniu z 16.7.2002 r. w sprawie autostrad płatnych²⁵, Rada Ministrów określiła wykaz autostrad lub ich odcinków płatnych. Podobne ograniczenia wynikają z ustawy z 7.11.2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw²⁶, wprowadzającą system elektronicznego poboru opłat za przejazdy po drogach krajowych pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t i autobusów. Szczegółowe regulacje w tym zakresie znalazły się w ustawie o drogach publicznych i obowiązują od 1.7.2009 r. Innego rodzaju ma ograniczenie w powszechnym dostępie do dróg publicznych, co wynika z art. 64 ust. 1 PrRuchDrog, a mianowicie w zakresie pojazdów lub zespołu pojazdów, których naciski osi wraz z ładunkiem lub bez ładunku są większe od dopuszczalnych, przewidzianych dla danej drogi w przepisach o drogach publicznych albo którego wymiary lub masa wraz z ładunkiem bądź bez niego są większe od dopuszczalnych, przewidzianych w przepisach Prawa o ruchu drogowym. Wymienione pojazdy mogą korzystać z dróg publicznych, ale tylko po wcześniejszym uzyskaniu wymaganego zezwolenia. Dokument taki na czas nieokreślony oraz na czas określony w zezwoleniu wydaje starosta. Z kolei Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad lub upoważniona przez niego państwowa lub samorządowa jednostka organizacyjna wydaje zezwolenie na jednokrotny

²⁴ T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 641 ze zm.

²⁵ T.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 45.

²⁶ Dz.U. Nr 218, poz. 1391.

przejazd w wyznaczonym czasie po ustalonej trasie. Czyni to po uzgodnieniu z właściwymi dla trasy przejazdu zarządami dróg, jeżeli istnieje możliwość wyznaczenia trasy przejazdu, w szczególności ze względu na stan techniczny drogi i innych obiektów budowlanych położonych w jej pobliżu. Uprawnionym do wydania zezwolenia na jednokrotny przejazd po drogach krajowych (w wyznaczonym czasie) pojazdu przekraczającego granicę państwa przy wjeździe na terytorium Polski jest też naczelnik urzędu celnego (art. 64 ust. 2–4a PrRuch-Drog). Okresowe ograniczenie ruchu pojazdów na drogach publicznych lub nawet zakaz ruchu niektórych pojazdów przewiduje art. 10 ust. 11 PrRuch-Drog. Może je wprowadzić minister właściwy do spraw transportu w sytuacji, gdy zajdzie konieczność ochrony dróg przed zniszczeniem oraz zapewnienia bezpieczeństwa ruchu w okresie zwiększonego natężenia ruchu pojazdów osobowych. Minister Transportu skorzystał z takiej możliwości i 31.7.2007 r. wydał rozporządzenie w sprawie okresowych ograniczeń oraz zakazu ruchu niektórych rodzajów pojazdów na drogach²⁷. Określone w nim ograniczenia dotyczą pojazdów oraz zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 12 t (z wyłączeniem autobusów). Jest oczywiste, że tego rodzaju ograniczenia powinny równomiernie rozciągać się na wszystkie drogi na terenie kraju w terminach uzasadniających przedmiotowe ograniczenia. Innego rodzaju ograniczenia i wyjątki od zasady powszechnej możliwości korzystania z dróg publicznych powinny być podyktowane: ochroną środowiska naturalnego, bezpieczeństwem związanym z przewozem towarów niebezpiecznych, bezpieczeństwem w ruchu drogowym co pociąga za sobą umieszczenia na drodze odpowiednich znaków i sygnałów drogowych.

Jest oczywiste, że za drogę publiczną może być uznana wyłącznie droga istniejąca w rzeczywistości, a nie jedynie przewidywana do realizacji w nieokreślonej przyszłości.

2. Kategorie dróg publicznych

Wszystkie drogi publiczne istniejące w naszym kraju zostały podzielone ze względu na spełniane przez nie funkcje w sieci drogowej – na kategorie, zaś ze względów funkcjonalnych – na klasy, przy czym pierwszy podział ma priorytet nad tym, który został wymieniony w drugiej kolejności. Określenie poda-

²⁷ Dz.U. z 2013 r. poz. 839.

nej klasyfikacji dróg wynika z treści art. 2 DrogPublU. Ze względu na funkcje w sieci drogowej, drogi publiczne dzielą się na cztery kategorie:

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

Również ulice leżące w ciągu dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych lub gminnych także należą do tej samej kategorii co te drogi (art. 2 ust. 2 DrogPublU). Wyjaśnić należy, że pojęcie ulicy – w świetle definicji zawartej w art. 4 pkt 3 DrogPublU – oznacza drogę na terenie zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której ciągu może być zlokalizowane torowisko tramwajowe. Aby jednak konkretna ulica mogła zostać zaliczona do którejkolwiek z czterech kategorii dróg publicznych, musi spełniać kryteria przewidziane dla dróg publicznych. Jak trafnie zauważył NSA w wyroku z 18.11.2011 r. „w takim wypadku bez znaczenia pozostaje nadanie nazwy ulicy na terenie osiedla. Nie oznacza to równocześnie stwierdzenia, że jest to ulica w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, a tym bardziej nie przesądza o zaliczeniu drogi wewnętrznej do jednej z kategorii dróg publicznych (por. art. 8 ust. 1a DrogPublU). Z kolei ulice leżące w »ciągu dróg« wymienionych w ust. 1 art. 2 ustawy o drogach publicznych – to ulice leżące wzdłuż pasa drogowego”²⁸. Artykuł 2 ust. 2 DrogPublU nie może stanowić podstawy do uznania drogi niebędącej drogą publiczną za należącą do jednej z kategorii dróg publicznych²⁹. Aby droga mająca funkcję ciągu komunikacyjnego mogła zostać zaliczona do jednej z wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1–4 DrogPublU kategorii dróg publicznych, musi jednocześnie spełniać warunek możliwości powszechnego korzystania z niej. Uchwała o zaliczeniu drogi do jednej z kategorii dróg publicznych – jeśli nie jest własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego – musi być poprzedzona czynnościami zmierzającymi do przejęcia własności drogi przez podmiot publicznoprawny. A *contrario* wynika z tego, że droga, która nie stanowi własności gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa, nie może być zaliczona odpowiednio do dróg: gminnych, powiatowych, wojewódzkich, krajowych.

²⁸ II FSK 1037/10, Legalis Nr 392195.

²⁹ Zob. wyr. NSA z 17.6.2010 r. (II FSK 822/09, Legalis Nr 291198).

Zgodnie z podziałem zawartym w art. 5 ust. 1 DrogPublU do dróg krajowych zostały zaliczone:

- 1) autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi leżące w ich ciągach do czasu wybudowania autostrad i dróg ekspresowych;
- 2) drogi międzynarodowe;
- 3) drogi stanowiące inne połączenia zapewniające spójność sieci dróg krajowych;
- 4) drogi dojazdowe do ogólnodostępnych przejść granicznych obsługujących ruch osobowy i towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów) lub wyłącznie ruch towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów);
- 5) drogi alternatywne dla autostrad płatnych;
- 6) drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dużych aglomeracji miejskich;
- 7) drogi o znaczeniu obronnym.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, którego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu. Sieć autostrad i dróg ekspresowych w naszym kraju została określona w rozporządzeniu Rady Ministrów z 15.5.2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych³⁰. Autostradą jest droga przeznaczona wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych, spełniająca łącznie trzy warunki: musi być wyposażona przynajmniej w dwie trwale rozdzielone jednokierunkowe jezdnie, posiadać wielopoziomowe skrzyżowania ze wszystkimi przecinającymi ją drogami transportu lądowego i wodnego oraz być wyposażona w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników autostrady (art. 4 pkt 11 DrogPublU). Do kategorii dróg ekspresowych zalicza się także tylko drogi przeznaczone wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych, a ponadto wyposażone w jedną lub dwie jezdnie, posiadające wielopoziomowe skrzyżowania z przecinającymi je innymi drogami transportu lądowego i wodnego (z dopuszczeniem wyjątkowo jednopoziomowych skrzyżowań z drogami publicznymi) oraz wyposażone w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, przeznaczone tylko dla jej użytkowników (art. 4 pkt 10 DrogPublU). Przebieg wszystkich dróg krajowych ustalono w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 24.3.2010 r. w sprawie ustalenia przebiegu dróg krajowych w województwach dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, lubuskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim,

³⁰ Dz.U. Nr 128, poz. 1334 ze zm.

opolskim, podkarpackim, podlaskim, pomorskim, śląskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim³¹. Ponadto, istnieje kilkanaście rozporządzeń ministra właściwego do spraw transportu – wydanych na mocy delegacji zawartej w art. 5 ust. 2 DrogPublU – o zaliczeniu różnych konkretnych dróg do kategorii dróg krajowych lub o pozbawieniu ich tej kategorii. To właśnie ten minister, w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw administracji publicznej, spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej, jest właściwy do zakwalifikowania drogi do kategorii dróg krajowych, przy czym powinien to uczynić po zasięgnięciu opinii właściwych sejmików województw (tzn. tych, przez teren których przebiega droga), a w miastach na prawach powiatu – opinii rad miast. Również minister właściwy do spraw transportu, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, jest zobligowany do określenia wykazu dróg o znaczeniu obronnym. Powinien to uczynić w formie zarządzenia, które nie podlega publikacji (art. 4a ust. 2 DrogPublU). Wszystkie drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa (art. 2a ust. 1 DrogPublU).

Do kategorii dróg wojewódzkich zalicza się inne drogi niż drogi krajowe, stanowiące połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa, a także drogi o znaczeniu obronnym, które nie zostały zaliczone do dróg krajowych (art. 6 ust. 1 DrogPublU). Zaliczenie do tej kategorii dróg publicznych następuje w drodze uchwały sejmiku województwa w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw transportu oraz obrony narodowej (art. 6 ust. 2 DrogPublU). Również sejmik województwa ustala przebieg istniejących dróg wojewódzkich, czyniąc to w formie uchwały, po zasięgnięciu opinii zarządu powiatów, na obszarze których przebiega dana droga, zaś w miastach na prawach powiatu – opinii prezydentów miast (art. 6 ust. 3 DrogPublU). Drogi wojewódzkie stanowią własność samorządu województwa, zaś zarządzaniem nimi zajmuje się zarząd województwa³².

Drogami powiatowymi są drogi niezaliczone do kategorii dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą (art. 6a ust. 1 DrogPublU). Zaliczenie drogi do tej kategorii dróg następuje na podstawie uchwały rady powiatu w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga, jak również zarządów sąsiednich powiatów, zaś w miastach

³¹ Dz.U. Nr 59, poz. 371.

³² Zob. R. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym*, Warszawa 2008, s. 208 i n.

na prawach powiatu – opinii prezydentów miast (art. 6a ust. 2 DrogPublU). Również w formie uchwały rady powiatu następuje ustalenie przebiegu istniejących dróg powiatowych, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na obszarze których przebiega droga (art. 6a ust. 3 DrogPublU). Gdyby jednak zdarzyło się, że to organ wykonujący taką uchwałę (starosta) miałby decydować o dokładnym przebiegu drogi zaliczonej do kategorii dróg publicznych, wówczas byłoby to naruszenie prawa materialnego, polegające konkretnie na nieuprawnionym delegowaniu na starostę ustawowych kompetencji rady powiatu. Właścicielem dróg powiatowych jest samorząd powiatu, a zarządzane są przez zarząd właściwego powiatu. Jeszcze przed podjęciem uchwały o zaliczeniu ulicy do kategorii dróg gminnych (powiatowych) działki, przez które droga gminna ma przebiegać, muszą stanowić własność gminy³³.

Do dróg gminnych zaliczane są drogi o znaczeniu lokalnym, które nie są drogami krajowymi, wojewódzkimi albo powiatowymi. Stanowią one uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom. Do kategorii dróg gminnych nie zalicza się dróg wewnętrznych (art. 7 ust. 1 DrogPublU). Zaliczenie do tej kategorii dróg następuje w drodze uchwały rady gminy, po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Także ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych dokonywane jest w ten sam sposób, tzn. w drodze uchwały rady gminy (art. 7 ust. 2 i 3 DrogPublU). Samorząd gminy jest właścicielem wszystkich dróg gminnych położonych na jej terenie. W obowiązującym od 1.1.1999 r. stanie prawnym zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych jest możliwe jedynie w odniesieniu do dróg stanowiących własność samorządu gminnego. Natomiast okoliczność, że część nieruchomości, w odniesieniu do której wydana została uchwała rady gminy o zaliczeniu ich do kategorii dróg gminnych, nie stanowiła własności gminy, stanowi przeszkodę do zaliczenia ich do kategorii dróg gminnych³⁴.

Nadanie danej drodze jednej z czterech kategorii wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1–4 DrogPublU nie ma charakteru stałego, co oznacza, że w określonych warunkach i na mocy decyzji uprawnionego organu może zostać zmieniona. Owym uprawnionym organem do pozbawienia drogi jej dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii. Następuje to w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii. Ustawodawca zastrzegł jednak, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii możliwe jest tylko w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej

³³ Zob. wyr. WSA w Gliwicach z 14.5.2009 r. (II SA/GI 156/09, Legalis Nr 169473).

³⁴ Zob. wyr. WSA w Krakowie z 16.9.2008 r. (III SA/Kr 267/08, Legalis Nr 1142316).

kategori, przy czym nie dotyczy wypadku wyłączenia drogi z użytkowania. Pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału (tj. do 30 września) danego roku, z mocą od 1 stycznia roku następnego (art. 10 ust. 1–3 DrogPublU). Nowo wybudowany odcinek drogi jest zaliczany do tej kategorii drogi, w której ciągu leży, zaś istniejący odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem, z chwilą oddania go do użytkowania, zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej (art. 10 ust. 4 i 5 DrogPublU). Zmiana taka rodzi określony skutek, a mianowicie następuje zmiana właściciela drogi „zdegradowanej”. Trafny pogląd w tym zakresie wyraził WSA w Lublinie, stwierdzając że „pozbawienie drogi kategorii drogi powiatowej na drogę gminną, jedynie pozornie decyduje tylko o zmianie »kategoryzacji«, gdyż przede wszystkim łączy się z przejściem prawa własności tej drogi na rzecz innej osoby prawnej, a mianowicie właściwej gminy. Nabycie własności następuje w takim wypadku z datą wskazaną w uchwale, przy spełnieniu wymogów określonych w art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych oraz po jej ogłoszeniu w trybie art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. To, kto jest zarządcą drogi, jest oczywiście tylko konsekwencją – wynikającą z art. 19 ust. 2 ustawy o drogach publicznych – przejścia prawa własności i zaliczenia drogi do stosowanej kategorii dróg publicznych w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych”³⁵. W myśl powołanego powyżej art. 19 ust. 2 DrogPublU, zarządcą dróg powiatowych jest zarząd powiatu, zaś dróg gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta). Dopuszczalne jest przekazywanie zarządzania drogami publicznymi między zarządcami dróg w trybie porozumienia administracyjnego, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe wynikające z tego tytułu (art. 19 ust. 4 DrogPublU). Nie oznacza to jednak, że np. zarząd powiatu, na podstawie porozumienia z Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad o zarządzaniu położonym na jego terenie odcinkiem drogi krajowej, uzyska status formalnoprawny centralnego organu administracji rządowej w sprawach dróg krajowych, o którym mowa jest w art. 18 ust. 1 DrogPublU. Z mocy art. 19 ust. 5 DrogPublU w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) jest prezydent miasta. A zatem przepis ten wyłącza zarząd drogami krajowymi znajdującymi się w granicach miast powiatowych spod kompetencji Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad na rzecz prezydenta danego miasta. Jednak jak

³⁵ Zob. wyr. z 18.9.2007 r. (III SA/Lu 331/07, Legalis Nr 464727).