

Drogi publiczne i wewnętrzne - zarządzanie pasem drogowym

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Rozdział I. Pojęcie drogi i kategorie dróg publicznych

1. Pojęcie drogi a drogi publiczne i prywatne

Zgodnie z art. 1 DrPublU drogą publiczną jest droga zaliczona do jednej z **kategorii dróg** wymienionych w DrPublU, z której może korzystać **każdy** zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Powyższa definicja drogi publicznej zakłada w swojej konstrukcji, że drogą publiczną nie jest każda droga, a jedynie taka która w sposób sformalizowany, na zasadach określonych w DrPublU, została zaliczona do określonej kategorii dróg. Powstaje zatem pytanie, czym jest droga, którą można zaliczyć do kategorii dróg publicznych. Z pomocą przychodzi art. 4 pkt 2 DrPublU, stanowiący słowniczek ustawowy, zgodnie z którym „droga” oznacza **budowlę** wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą **całość techniczno-użytkową**, przeznaczoną do prowadzenia **ruchu drogowego**, zlokalizowaną w **pasie drogowym**. W treści zacytowanej definicji odwołano się do innego specyficznego pojęcia występującego na gruncie przepisów DrPublU, jakim jest pas drogowy. Pojęcie to szerzej zostanie omówione w dalszej części niniejszego opracowania, jednak obecnie warto podkreślić, że istotą znaczenia pasa drogowego jest to, że jest to **wydzielony liniami granicznymi grunt**. Droga publiczna w rozumieniu DrPublU to zatem budowla przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana na wyznaczonym gruncie. W tym miejscu należy również nieco szerzej odnieść się do pojęcia „budowla”. Chociaż definicja zawarta w art. 4 pkt 2 DrPublU nie odsyła wprost do regulacji PrBud, niemniej nie sposób interpretować tego pojęcia bez związku z treścią, jaką nadają mu źródła prawnobudowlane. Zgodnie z art. 3 pkt 3 PrBud **budowlą** jest każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury. Dla dopełnienia treści definicji w cytowanym przepisie wymieniono przykładowy katalog budowli, wśród których na pierwszym miejscu znalazł się obiekt liniowy. Z kolei **obiekt liniowy** został zdefiniowany w art. 3 pkt 3a PrBud, zgodnie z którym jest to obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności jest to właśnie droga wraz ze zjazdami. Z zagadnieniem prawnobudowlanej kwalifikacji dróg związana jest kwestia sposobu ich powstawania. Do tego bowiem,

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. Nie będą więc drogami szlaki powstałe wyłącznie na skutek przejeżdżania po gruncie. W tym zakresie stanowisko zajął Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, wyjaśniając, że drogi, tak jak wszystkie obiekty budowlane, powstają w wyniku prowadzenia robót budowlanych z zastosowaniem wyrobów budowlanych (zob. art. 3 pkt 1 PrBud). Budowlą będzie również droga w lesie, jeżeli będzie spełniać powyższe cechy, bowiem z punktu widzenia PrBud nie ma znaczenia czy droga jest budowana w lasach, czy poza ich terenem. Należy przy tym zaznaczyć, że budowa takiej drogi wymaga uzyskania pozwolenia na budowę (zob. art. 28 PrBud), natomiast jej remont – dokonania zgłoszenia (zob. art. 29 ust. 2 pkt 1 PrBud). Inny charakter ma jednak droga leśna, która powstała jedynie w wyniku poruszania się ludzi lub pojazdów po gruncie. Nie należy jej kwalifikować jako obiekt budowlany i tym samym nie podlega przepisom PrBud. Natomiast wykonanie – przy użyciu wyrobów budowlanych – nowej nawierzchni o większej twardości na tej drodze, nawierzchni mającej charakter niepodzielny i trwałą (np. wylanie warstwy kamienno-żuźlowej związanej betonem lub ułożenie kostki brukowej) należy traktować jako budowę nowego obiektu budowlanego (drogi – w rozumieniu PrBud) wymagającą pozwolenia na budowę¹.

Na inny aspekt drogi jako budowli zwraca się uwagę w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. W szczególności warte uwagi jest orzecznictwo dotyczące rozróżnienia budowy drogi od wykonywania robót budowlanych, polegających na utwardzeniu działek budowlanych. Nawiezenie destruktu asfaltowego na działki budowlane i jego ubitcie świadczy o utwardzeniu gruntu. Stosownie do art. 29 ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 2 PrBud utwardzenie powierzchni gruntu na działkach budowlanych wymaga dokonania zgłoszenia. Przepis ten nie zawiera w swej treści jakichkolwiek ograniczeń – ani co do powierzchni utwardzonej, ani w jaki sposób ma być wykonane utwardzenie działki, ani, tym bardziej, jakim celem może ono służyć (zob. wyr. WSA w Warszawie z 30.10.2014 r., VII SA/Wa 885/14, Legalis). W tym samym wyroku wyjaśniono też, że utwardzenie powierzchni gruntu na działkach budowlanych, o którym mowa w art. 29 ust. 2 pkt 5 PrBud, nie jest zaliczane do budowli, a w zasadzie powinno być zaliczane do urządzeń budowlanych (art. 3 pkt 9 PrBud), a więc urządzeń technicznych, które z natury pozostają w związku funkcjonalnym z określonym obiektem budowlanym (budowlą), w stosunku do którego spełniają funkcję służebną, umożliwiającą prawidłowe korzystanie z tego obiektu.

W zakresie odróżnienia tak rozumianych utwardzeń jako robót budowlanych od wykonania budowli, jaką jest droga, w orzecznictwie wskazywano, że, mając na uwadze systematykę art. 29 PrBud i fakt, że ust. 1 tego artykułu zwalnia z obowiązku budowę obiektu budowlanego, a w ust. 2 roboty budowlane, utwardzenie powierzchni działki nie może w zasadzie prowadzić do realizacji budowli w rozumieniu art. 3 pkt 3 PrBud. Utwardzenie powierzchni gruntu na działkach budowlanych, o którym mowa w art. 29 ust. 2 pkt 5 PrBud, powinno być w zasadzie zaliczane do urządzeń budowlanych (art. 3 pkt 9 PrBud), a więc urządzeń technicznych, które z natury pozostają w związku funkcjonal-

¹ https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/pliki/samples/w15ab_0.pdf?797, dostęp: 22.2.2021 r.

nym z określonym obiektem budowlanym (budowlą), w stosunku do którego spełniają funkcję służebną, umożliwiającą prawidłowe użytkowanie tego obiektu (zob. wyr. NSA z 4.3.2014 r., II OSK 2398/12, Legalis). Analiza treści art. 3 pkt 1 i 3 oraz art. 29 ust. 2 pkt 5 PrBud pozwala przyjąć, że dla zróżnicowania budowli w postaci utwardzenia gruntu od robót budowlanych o takim charakterze decydujące znaczenie ma to, że – w przypadku budowli – utwardzenie gruntu jest dokonywane dla stworzenia obiektu budowlanego o oznaczonej funkcji, czyli sam tak urządzony (utwardzony) teren pełni samodzielnie funkcję jako: plac składowy, manewrowy, postojowy, parkingowy (wyr. WSA we Wrocławiu z 10.8.2017 r., I SA/Wr 389/17, Legalis).

Ważne

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.

Artykuł 1 DrPublU przewiduje również inne cechy, jakim powinna odpowiadać droga w rozumieniu tej ustawy. Stanowi on, że droga publiczna to droga, z której może korzystać każdy zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Cechą drogi publicznej jest zatem jej **ogólnodostępność**. Podstawowym zadaniem sieci drogowej jest zapewnianie funkcji transportowej – umożliwianie przemieszczania się z jednych terenów do innych. Choć z jednej strony spotykamy, szczególnie w miastach, drogi wyłączone z ruchu albo przeznaczone wyłącznie dla komunikacji zbiorowej, to jednak drogi publiczne mają przede wszystkim charakter otwarty dla ruchu powszechnego. Z drugiej strony właśnie możliwość wyłączenia określonych kategorii użytkowników drogi z możliwości korzystania z niej stanowi element definicji, o której mowa w DrPublU. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z drogi publicznej muszą **wynikać z obowiązujących przepisów prawa**; nie zależą od arbitralnej decyzji właściciela terenu.

2. Drogi publiczne a drogi wewnętrzne

Mimo że DrPublU nie zawiera wprost przepisu, który dokonywałby podziału dróg według takiego kryterium, to z ustawy tej można wywieść zasadę, że drogi dzieli się na drogi publiczne i drogi wewnętrzne. Kwestię tę reguluje art. 8 DrPublU stanowiący, że drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, drogi rowerowe, które nie są zlokalizowane w pasie drogowym dróg publicznych do określonej kategorii dróg publicznych, są drogami wewnętrznymi (wyr. WSA w Szczecinie z 11.5.2017 r., II SA/Sz 356/17, Legalis).

W pierwotnym brzmieniu DrPublU obowiązywała inna treść tej zasady wyrażona w ówczesnej treści art. 11 DrPublU, zgodnie z którą drogi ogólnodostępne, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych (drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych – drogi wiejskie) powinny być albo oznakowane jako drogi we-

wewnętrzne, albo podlegać likwidacji. Dodatkowo w ust. 2 wspomnianego artykułu znajdowała się delegacja dla Rady Ministrów, aby ta w drodze rozporządzenia określiła ogólne zasady zarządzania, finansowania i oznakowania dróg wewnętrznych oraz zasady ruchu na tych drogach. Po reformie samorządowej z 1999 r. oraz rezygnacji z kategorii dróg zakładowych jako kategorii dróg publicznych wprowadzono zasadę, która pierwotnie głosiła, że drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych – w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami – są drogami wewnętrznymi. Zasadzie tej towarzyszyły wytyczne co do utrzymania i oznakowania tych dróg, zgodnie z którymi budowa, utrzymanie, zarządzanie i oznakowanie dróg wewnętrznych należało do zarządcy terenu, a także było przez niego finansowane. Ponadto określono w niej, że budowa, utrzymanie, oznakowanie i opatrzenie urządzeniami bezpieczeństwa i organizacji ruchu skrzyżowań dróg wewnętrznych z drogami publicznymi należało do zarządu drogi publicznej. W tym miejscu należy podkreślić, że ówczesnie dla połączenia drogi wewnętrznej z publiczną używano pojęcia skrzyżowanie. Dopiero w 2003 r. w konsekwencji regulacji zawartych w WarTechDrPublR znowelizowano DrPublU, wprowadzając przepis stanowiący o połączeniu dróg wewnętrznych z drogami publicznymi, a nie o skrzyżowaniu takich dróg. To właśnie zgodnie z definicją zawartą w § 3 pkt 12 WarTechDrPublR przez pojęcie „zjazd” rozumie się część drogi na połączeniu z drogą niebędącą drogą publiczną lub na połączeniu drogi z dojazdem do nieruchomości przy drodze. W przepisie tym wyraźnie zastrzeżono, że zjazd nie jest skrzyżowaniem. **Drogi wewnętrzne łączą się zatem z drogami publicznymi za pośrednictwem zjazdów.**

Obecna regulacja dotycząca dróg wewnętrznych zakłada w uproszczeniu, że to, co nie jest drogą publiczną, jest drogą wewnętrzną.

Ważne

Drogi, czyli budowle wykonane z wykorzystaniem wyrobów budowlanych, a niezaliczone do jednej z kategorii dróg publicznych, będą drogami wewnętrznymi.

W tym miejscu trzeba jeszcze zwrócić uwagę na jedno zastrzeżenie zawarte w treści art. 8 DrPublU. Drogami wewnętrznymi są drogi **niezlokalizowane w pasie dróg publicznych**. Z zastrzeżenia tego wynika, że drogi (rozumiane jako budowla) niezaliczone do kategorii dróg publicznych, ale zlokalizowane w pasie drogowym takich dróg, nie są drogami wewnętrznymi. Należy wyjaśnić, że chodzi o tzw. jezdnie dodatkowe, o których mowa w § 8a WarTechDrPublR. W myśl § 8a ust. 1 pkt 2 WarTechDrPublR obsługa ruchu z terenów przyległych do pasa drogowego drogi publicznej może być realizowana przez: dodatkowe jezdnie odpowiadające parametrom technicznym dróg klasy D, L lub Z zlokalizowane w jej pasie drogowym. Jak wynika z cytowanego przepisu, taka dodatkowa jezdnia ma odpowiadać parametrom technicznym dróg odpowiedniej klasy, jest więc budowlą – obiektem liniowym w rozumieniu PrBud. Oznacza to, że z punktu widzenia kwalifikacji prawnobudowlanej taka jezdnia jest drogą. Nie będzie jednak drogą publiczną, ponieważ jest jedynie jezdnią dodatkową – budowlą zlokalizowaną w pasie drogowym innej drogi mającej charakter drogi publicznej. Właśnie ze względu na usytuowanie w tym pasie drogowym jezdnia dodatkowa nie będzie miała charakteru drogi we-

wewnętrznej. Taka sama zasada ma miejsce w przypadku drogi rowerowej zlokalizowanej w pasie drogowym drogi publicznej. Również WarTechDrPublR w § 46 i n. reguluje kwestie tzw. **ścieżek rowerowych**. Obiekty te będą z punktu widzenia prawnobudowlanego przypominać drogę, ale w związku z usytuowaniem w pasie drogowym drogi publicznej nie będą stanowiły ani drogi wewnętrznej, ani samoistnej drogi publicznej.

W kontekście pojęcia „droga wewnętrzna” wartą skomentowania kwestią są też dojazdy w rozumieniu WarunkiTechR. Przepisy wykonawcze do PrBud dotyczące warunków technicznych budynków przewidują, że do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojazd i dojazd umożliwiający dostęp do drogi publicznej odpowiednio do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej określonych w przepisach odrębnych. Dla dojazdów przepisy WarunkiTechR przewidują konkretne minimalne wartości co do szerokości jezdni. Powstaje pytanie: czy taki dojazd – posiadający jezdnię, zrealizowany w związku z budową budynku – będzie stanowił drogę wewnętrzną w rozumieniu DrPublU? Odpowiedzi można szukać m.in. w treści definicji zjazdu zawartej w przepisach WarTechDrPublR. Zgodnie z § 3 pkt 12 WarTechDrPublR **zjazdem jest część drogi na połączeniu z drogą niebędącą drogą publiczną lub na połączeniu drogi z dojazdem do nieruchomości przy drodze**. Przepisy WarTechDrPublR rozróżniają zatem zjazd jako połączenie z drogą niebędącą drogą publiczną, czyli zgodnie z przepisami DrPublU – drogą wewnętrzną – oraz zjazd jako połączenie drogi publicznej z dojazdem. Ponadto, analizując treść art. 3 pkt 9 PrBud, należy zwrócić uwagę, że regulacja ta definiuje pojęcie urządzeń budowlanych, przez które należy rozumieć urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem takie, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki. Trudno stwierdzić, dlaczego w przepisie wprost użyto pojęcia „przejazd”, a nie odwołano się do znanego z WarunkiTechR określenia „dojazd”. Być może chodzi tu wyłącznie o przejazd w takim kontekście, w jakim użyto tego określenia w tabeli, gdzie scharakteryzowano kategorię IV obiektów budowlanych, wymieniając elementy dróg publicznych i kolejowych dróg szynowych, takich jak: skrzyżowania i węzły, wjazdy, zjazdy, przejazdy, perony, rampy. W takim przypadku nie będziemy mieli do czynienia z pojęciem tożsamym z dojazdem. Niezależnie od powyższego cechą urządzeń budowlanych jest to, że zapewniają możliwość **użytkowania obiektu budowlanego zgodnie z jego przeznaczeniem**. Dojazdy opisane w WarunkiTechR niewątpliwie pełnią funkcję ściśle związaną z budynkami, zapewniając wymagany dla ich użytkowania dostęp z drogi publicznej. Stanowią zatem raczej urządzenie budowlane niż samodzielną budowlę – obiekt liniowy w rozumieniu art. 3 pkt 3 i 3a PrBud. Ponadto argumentem przemawiającym za uznaniem dojazdów za urządzenia niebędące drogą jest fakt, że są sytuowane i projektowane w ramach projektu zagospodarowania działki lub terenu stanowiącego część projektu budowlanego budynku, a nie odrębnie. Właśnie kryterium **odrębnego zaprojektowania** wydaje się w tym kontekście najbardziej istotne. Jeśli „dojazd” – rozumiany nie jako urządzenie czy jako budowla, lecz jako sposób zapewnienia dostępu budynku do drogi – jest zapewniany za pomocą odrębnie zaprojektowanego obiektu, to będziemy mieli wtedy do czynienia z projektem drogi – obiektu linio-

wego. Wobec niezaliczenia tej drogi do żadnej z kategorii dróg publicznych **będzie ona drogą wewnętrzną**.

Innym zagadnieniem związanym z tematyką dróg wewnętrznych jest kwestia **ustanowienia służebności**. Z przepisów PlanZagospU dotyczących dostępu do drogi publicznej możemy wywnioskować, że może on przebiegać albo drogą wewnętrzną, albo poprzez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Czy zatem ustanowienie takiej służebności powoduje powstanie drogi wewnętrznej? Służebność gruntowa jest ograniczonym prawem rzeczowym i nie musi stanowić wyodrębnionego ewidencyjnie użytku gruntowego. Stosownie natomiast do art. 4 pkt 1 DrPublU **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. Zgodnie z art. 4 pkt 2 DrPublU droga jest to budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym. Drogą wewnętrzną w rozumieniu art. 8 ust. 1 DrPublU jest natomiast droga niezaliczona do żadnej kategorii dróg publicznych. Do dróg wewnętrznych ustawodawca zaliczył w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami oraz pętle autobusowe. W świetle przytoczonych powyżej przepisów przyjęć należy, że drogą wewnętrzną może być jedynie wydzielony liniami granicznymi grunt (wyr. WSA w Poznaniu z 19.7.2017 r., II SA/Po 866/16, Legalis).

Istotną kwestią dotyczącą dróg wewnętrznych jest zagadnienie ich **własności**. Zgodnie z art. 2a DrPublU drogi publiczne poszczególnych kategorii stanowią własność odpowiednio Skarbu Państwa albo poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Nie ma zatem drogi publicznej, która stanowiłaby własność prywatną. Zapewnienie tej kwestii wspomaga m.in. rozwiązanie zastosowane w art. 73 PWRRefAdmU wprowadzające z mocy prawa wywłaszczenie gruntów zajętych pod drogi publiczne. Tymczasem drogi wewnętrzne, nie mieszcząc się w kategorii dróg publicznych, są wolne od powyższego ograniczenia. Wyraźnie widoczne jest to w art. 8 ust. 1a DrPublU stanowiącym, że podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie nadania nazwy drodze wewnętrznej wymaga uzyskania pisemnej zgody właścicieli terenów, na których jest ona zlokalizowana. **Droga wewnętrzna, będąc własnością prywatną, nie musi być zatem ogólnodostępna** – tylko droga publiczna posiada zastrzeżenie w definicji zawartej w art. 1 DrPublU, w myśl którego może z niej korzystać każdy.

Ważne

Drogi wewnętrzne mogą stanowić własność prywatną.

Drogi wewnętrzne mogą stanowić również własność podmiotów publicznych. Należy podkreślić, że sam fakt, iż droga stanowi własność Skarbu Państwa albo gminy, nie przesądza o tym, że jest drogą publiczną. Nawet nabycie drogi (właściwie gruntu wraz z drogą) na cele przeznaczenia jej na drogę publiczną nie powoduje, że stanie się ona taką drogą. Jak już podkreślano, tylko formalne zaliczenie drogi do kategorii dróg pu-

blicznych powoduje ten skutek. Zatem droga – budowla zlokalizowana na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, będąca drogą wewnętrzną – nie jest drogą publiczną i dlatego zasada zawarta w art. 1 DrPubliU nie jest podstawą do żądania jej ogólnej dostępności. Powstaje zatem pytanie: czy z drogi wewnętrznej stanowiącej własność podmiotu publicznego, w szczególności gminy, może korzystać każdy? Na wstępie zasadnym jest zacytować pogląd wyrażony w jednym z aktualnych orzeczeń sądów administracyjnych. **Zadaniem własnym gminy** jest sprawne zorganizowanie komunikacji na terenie podległym jej kompetencji, przy czym osiągnięcie tego celu powinno nastąpić także przez odpowiednie kształtowanie ładu przestrzennego, tj. zaplanowanie adekwatnej siatki terenów komunikacyjnych służących wszystkim członkom wspólnoty. Uwzględniając art. 1 i 8 ust. 1 DrPubliU kluczowe znaczenie z tej perspektywy należy przypisać drogom publicznym, które stanowią podstawową infrastrukturę dostępną dla ogółu mieszkańców gminy. Drogi wewnętrzne odgrywają natomiast jedynie rolę uzupełniającą i porządkującą (zob. wyr. WSA w Poznaniu z 7.8.2019 r., II SA/Po 482/19, Legalis). Z jednej strony, z cytowanej tezy wynika zatem, że nie jest podstawową funkcją drogi wewnętrznej realizacja zadania gminy w zakresie dostępności komunikacyjnej terenów. Z drugiej strony, w orzecznictwie mającym za przedmiot kwestie dostępu do drogi publicznej dominują jednoznacznie interpretacje drogi wewnętrznej jako **drogi zapewniającej pośredni dostęp** do dróg publicznych. Za nieprawidłowy należy uznać pogląd, że nieruchomości położona przy drodze wewnętrznej ma dostęp do drogi publicznej wyłącznie wówczas, gdy **posiadacz tej nieruchomości legitymuje się tytułem prawnym uprawniającym do korzystania z tej drogi wewnętrznej**. Przyjęcie tego stanowiska za słuszne musiałyby bowiem prowadzić do konkluzji, że wyróżnianie przez ustawodawcę dwóch alternatywnych możliwości pośredniego dostępu do drogi publicznej w postaci drogi wewnętrznej i służebności drogowej jest nieuzasadnione. Fakt położenia nieruchomości przy drodze wewnętrznej, zwłaszcza pozostającej we władaniu jednostki samorządu terytorialnego – gminy – jest wystarczający do przyjęcia, że działka ma dostęp do drogi publicznej (wyr. WSA w Krakowie z 11.6.2019 r., II SA/Kr 355/19, Legalis). W ten sposób zasugerowano, że w szczególności dostęp do należącej do gminy drogi wewnętrznej nie musi wynikać z określonego tytułu prawnego. Oznacza to, że **do korzystania z gminnej drogi wewnętrznej nie trzeba mieć umowy z gminą**. Czy to oznacza, że taka „gminna” droga wewnętrzna jest zawsze ogólnodostępna? Skoro – jak wynika z tezy zawartej w wyżej cytowanym wyroku WSA w Poznaniu z 7.8.2019 r. (II SA/Po 482/19, Legalis) – ustawowe zadanie gminy w zakresie zapewnienia dostępności komunikacyjnej nie jest realizowane za pomocą dróg wewnętrznych, to należy z tego wywodzić, że mogą występować **należące do gminy drogi wewnętrzne niebędące drogami ogólnodostępnymi**. Innymi słowy – nie każda należąca do gminy droga wewnętrzna musi być drogą, z której może korzystać każdy.

O posiadaniu przez gminę drogi wewnętrznej, za którą powinna płacić właścicielowi wynagrodzenie na podstawie art. 224 § 2 KC w zw. z art. 225 i 230 KC, nie świadczy fakt, że droga ta jest połączona z drogą publiczną i dostęp do niej ma nieograniczona liczba mieszkańców gminy. Połączenie to zabezpiecza potrzeby mieszkańców osiedli wybudowanych przez powódkę. Ponadto stosunek pomiędzy mieszkańcami a gminą ma charakter publicznoprawny, a nie cywilnoprawny, a jedynie ten drugi mógłby stanowić podstawę do czynienia rozważań, czy korzystanie przez mieszkańców z dróg wewnętrznych

może być zakwalifikowane jako posiadanie. Reasumując, trzeba przyjąć, że posiadanie przez gminę drogi wewnętrznej, niestanowiącej jej własności, musi przejawiać się w wykonywaniu czynności faktycznych świadczących o władztwie, a nie w zaniechaniu ich wykonywania (wyr. SN z 18.10.2017 r., II CSK 816/16, Legalis).

3. Kategorie dróg publicznych

Przepisy DrPublU dokonują wprost **mającego znaczenie prawne podziału dróg** na kategorie. W art. 2 DrPublU ustawodawca wyraźnie wymienił zamknięty katalog, określając jego składowe jako kategorie dróg. W treści przepisu wskazano również na kryterium wprowadzonego podziału, jakim jest **wzgląd na funkcje w sieci dróg**. Wprowadzony zatem przez ustawodawcę podział dróg na kategorie ma charakter funkcjonalny. W praktyce oznacza to postulat przyporządkowywania kategorii drogi do jej przeznaczenia, przy czym przeznaczenie to wynika z faktycznego sposobu korzystania z niej przez użytkowników. Z jednej strony wprowadzenie takiego podziału zakłada zatem, że wynika on z jakiegoś z góry zaprojektowanego rozstrzygnięcia o charakterze planistycznym, określającego, jaką dana droga ma pełnić funkcję. Z drugiej strony podział ten zakłada, że dana droga faktycznie pełni taką rolę. Przyporządkowanie do danej kategorii powinno zatem wynikać w pierwszym przypadku z **woli podmiotu** określającego daną kategorię, który realizuje w ten sposób swoje plany, swoją politykę przestrzenną, w której dana droga pełni określoną funkcję. Konsekwencją przyjęcia drugiego aspektu takiego podziału jest to, że **droga powinna utracić swoją kategorię**, jeśli to zamierzenie, dla którego została przeznaczona, w praktyce nie zostało zrealizowane albo z innych przyczyn, które nastąpiły faktycznie w czasie funkcjonowania tej drogi, przestała mieć dla jej użytkowników określone znaczenie, przypisaną jej funkcję. Artykuł 2 DrPublU zakłada, że istnieje **podmiot, który w sposób sprawczy planuje i przeznacza** drogi do danej kategorii oraz **czuwa nad aktualnością** tego przeznaczenia. Ponadto takie uregulowanie wprowadzania w życie podziału dróg zakłada, że podmiot dokonujący tego przeznaczenia ma narzędzia (zarówno prawne, jak i faktyczne) do tego, aby taki podział z góry zaplanować i zapewnić jego obowiązywanie. Należy również zwrócić uwagę na użycie w art. 2 DrPublU pojęcia „sieć dróg”. Przepis ten w ust. 1 stanowi, że drogi publiczne dzielą się ze względu na funkcje w sieci drogowej. Zatem ustawodawca zakłada istnienie szerszego założenia, jakim jest sieć drogowa, będącego wynikiem **celowego planowania**, uwzględniającego **wzajemne powiązania** tworzących je elementów.

Powyższe wskazuje na nierozzerwalny związek procesu nadawania **kategorii drogom publicznym** z procesem **planowania przestrzennego**, w toku którego powstaje koncepcja wyżej wskazanej sieci dróg. Skoro poszczególne drogi w ramach sieci drogowej mają pełnić określone funkcje, to funkcje te mają być użyteczne w szerszym kontekście. Na marginesie należy zwrócić uwagę, że jedynie dla sieci autostrad i dróg ekspresowych ustawodawca w art. 4a DrPublU przewidział odrębny akt prawny o charakterze wykonawczym ustanawiający **normatywne źródło wiedzy** o zakresie i przebiegu sieci dróg jako całości. Przepis ten został wprowadzony do DrPublU przepisami AutostrPłatneU.

W pierwotnym brzmieniu DrPublU drogi publiczne były dzielone ze względu na funkcje w sieci drogowej na takie kategorie, jak: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi

gminne oraz lokalne miejskie, a także drogi zakładowe. Ten podział, mający za kryterium funkcję, jaką pełni lub ma pełnić droga, utrzymywały wszystkie obowiązujące na ziemiach polskich akty prawne regulujące kwestie dróg publicznych, począwszy od ustawy z 10.12.1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r. Nr 6, poz. 32 ze zm.). Regulacja ta wprowadzała podział na następujące kategorie:

- 1) drogi państwowe – mające znaczenie ogólnopaństwowe i uznane za takie przez Sejm;
- 2) drogi wojewódzkie – mające znaczenie ekonomiczno-komunikacyjne dla województw i zaliczone do tej kategorii przez uchwałę wojewódzkiego związku samorządowego;
- 3) drogi powiatowe – mające znaczenie ekonomiczno-komunikacyjne dla powiatów i zaliczone do tej kategorii przez uchwałę powiatowego związku samorządowego;
- 4) drogi gminne – należały do nich drogi publiczne niezaliczone do jednej z trzech poprzednich kategorii, a uznane za drogi gminne uchwałą rady gminnej, względnie miejskiej, oraz ulice i place miejskie, uznane za drogi gminne.

Jak widać, już w tej pierwszej regulacji ustawowej dotyczącej dróg publicznych podział dróg był uwarunkowany funkcjonalnie, ale jednocześnie funkcja ta była związana z użytecznością dla jednostek podziału terytorialnego państwa. W ten sposób do podziału funkcjonalnego dołączył podział administracyjny związany z pełnieniem przez drogi publiczne funkcji istotnych dla społeczności lokalnych o ustawowo zdefiniowanym zasięgu terytorialnym. Okoliczność ta wiąże się z koniecznością ustanowienia kompetencji do nadawania określonej kategorii dróg podmiotom, dla których funkcje danej drogi mają określone znaczenie. Jednak aby mechanizm ten mógł być sprawny – tj. żeby tworzył spójny system na poziomie całego kraju i nie wykluczał potrzeb żadnej kategorii użytkowników pomimo rozdrobnienia kompetencji oraz aby nie dochodziło do występowania negatywnego sporu kompetencyjnego prowadzącego do istnienia dróg niczyich – musi mieć regułę pozwalającą na określenie kategorii drogi, gdy żaden z podmiotów właściwych tego nie uczynił. Takim mechanizmem na gruncie pierwszej polskiej ustawy drogowej był przepis dający właściwemu ministrowi kompetencję do **przekazania** danej drogi niezbędnej dla komunikacji publicznej, a niezaliczonej do żadnej z kategorii, właściwemu **związkowi samorządowemu**. Przepis przewidywał też, że związek, któremu drogę przekazano, miał obowiązek objąć tę drogę i utrzymywać ją własnym kosztem. Obecnie mechanizm ten został zastąpiony regułami określonymi w art. 10 DrPublU przewidującymi, że **pozbawienie** danej kategorii drogi musi następować z **jednoczesnym zaliczeniem jej do kategorii niższej**. Z kwestią tą wiążą się niezwykle istotne problemy ustrojowe – mimo że jej zakres przedmiotowy obejmuje jedynie kwestie związane z przejmowaniem zarządu określonych odcinków dróg zastępowanych przez drogi nowo wybudowane, wątpliwości w tym zakresie były przedmiotem orzeczenia TK z 26.5.2015 r. (Kp 2/13, Legalis), którego treść będzie przedmiotem rozważań w dalszej części niniejszego opracowania.

Wracając do historycznych aspektów podziału dróg publicznych na kategorie, kolejna regulacja, jaką był dekret Rady Państwa z 4.8.1956 r. o podziale dróg publicznych

(Dz.U. Nr 35, poz. 158 ze zm.), wprowadziła w związku likwidacją samorządu terytorialnego czysto funkcjonalny podział dróg publicznych na następujące kategorie:

- 1) drogi państwowe, mające ogólnopaństwowe lub regionalne znaczenie ekonomiczno-komunikacyjne;
- 2) drogi lokalne, mające miejscowe znaczenie ekonomiczno-komunikacyjne;
- 3) ulice i place miejskie, osiedlowe i wiejskie.

Podział ten został nieznacznie rozwinięty w kolejnej regulacji, jaką była ustawa z 29.3.1962 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 20, poz. 90 ze zm.), w której do podziału na drogi państwowe i lokalne dołączyła kategoria **dróg zakładowych** stanowiących dojazd od dróg państwowych lub lokalnych do określonych przedsiębiorstw, zakładów, instytucji, uspołecznionych gospodarstw, zespołu lub zespołów gospodarstw uspołecznionych, a służących przede wszystkim do użytku tych zakładów. Podział ten obowiązywał do dnia wejścia w życie pierwotnego brzmienia DrPublU i wprowadzenia podziału na drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi gminne oraz lokalne miejskie, a także drogi zakładowe. Kolejne zmiany nastąpiły w związku reformą samorządową i z wejściem w życie ustawy z 24.7.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.). W treści art. 2 DrPublU pojawiły się drogi powiatowe, ujednolicono kategorię dróg gminnych, rezygnując z rozróżnienia ich od dróg lokalnych, ale przede wszystkim zlikwidowano kategorię dróg publicznych, jaką były drogi zakładowe. Reforma ta wprowadzana była również przepisami PWRefAdmU zawierającej znamienne dla stanu prawnego dróg publicznych art. 73, o którym będzie szerzej mowa w dalszej części niniejszego opracowania. Reforma administracyjna z 1999 r. wprowadziła jednak do art. 2 DrPublU jeszcze – obok podziału na kategorie dróg – **podział na klasy** określone w WarTechDrPublR. W ten sposób do podziału funkcjonalnego dróg publicznych dołączył związany z nim **podział techniczny** uregulowany ostatecznie w akcie wykonawczym do PrBud.

Podział funkcjonalny dróg publicznych obowiązujący na gruncie DrPublU jest doprecyzowany odrębnymi regulacjami zawartymi w poszczególnych jednostkach redakcyjnych (artykułach) poświęconych poszczególnym kategoriom dróg publicznych. W art. 5 DrPublU zdefiniowano cechy **dróg krajowych**, do których zalicza się:

- 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.

Do 2018 r. w katalogu tym znajdowały się też **drogi o znaczeniu obronnym**, ale ustawą z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 159) postanowiono, że drogę o znaczeniu obronnym może stanowić każda droga publiczna lub jej

odcinek, wyznaczone w okresie pokoju, przewidziane do wykorzystania w czasie pokoju, kryzysu lub wojny do wykonywania przewozów istotnych dla obronności państwa oraz zobowiązań sojuszniczych. W tym celu w art. 4 DrPublU stanowiącym słowniczek pojęć ustawowych wprowadzono w pkt 11b stosowną definicję drogi o znaczeniu obronnym. Ponadto w art. 4a DrPublU dodano w ust. 2 normę kompetencyjną dla ministra właściwego do spraw transportu działającego w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej do określenia, w drodze zarządzenia, wykazu dróg lub ich odcinków o znaczeniu obronnym. Co ciekawe, zgodnie z art. 4a ust. 2 zd. 2 DrPublU, zarządzenie zawierające wykaz dróg o znaczeniu obronnym **nie podlega ogłoszeniu**. W ten sposób znaczenie drogi dla obronności kraju przestało być kryterium zaliczenia drogi do kategorii dróg krajowych.

Kolejną kategorię dróg publicznych stanowią **drogi wojewódzkie**. Kryteria zaliczenia dróg publicznych do tej kategorii zostały ustanowione w art. 6 DrPublU. Do dróg wojewódzkich zalicza się drogi inne niż zaliczone do kategorii dróg krajowych określone w art. 5 ust. 1 DrPublU, stanowiące połączenia między miastami lub mające znaczenie dla województwa. Charakterystyczne dla treści art. 6 DrPublU jest użycie kryterium przebiegu drogi będącej **połączeniem między miastami**. Nie sprecyzowano tu, jakiego rodzaju miasta mają być przedmiotem połączenia. W szczególności dla zaliczenia drogi do kategorii dróg publicznych, jaką jest kategoria dróg wojewódzkich, nie ma znaczenia w kontekście treści art. 6 DrPublU to, czy miasto jest siedzibą województwa, powiatu albo gminy. Wystarczy, że szlak drogowy ma charakter międzymiastowy, aby uzasadnić, że droga ma charakter nadający się do zaliczenia do kategorii dróg wojewódzkich. Zgodnie z art. 4 SamGminU uzyskanie przez daną miejscowość statusu miasta może nastąpić w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Procedura wymaga działania na podstawie wniosku rady gminy zawierającego uzasadnienie, opis konsultacji społecznych oraz opinię wojewody. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że SamGminU przewiduje również możliwość pozbawienia danej miejscowości statusu miasta. Aktualność funkcjonalnych cech sieci dróg wojewódzkich zależna jest zatem od aktów prawnych regulujących status miasta przyznawany poszczególnym miejscowościom. Aby uniknąć negatywnych konsekwencji takiego powiązania kategorii drogi gminnej ze statusem miasta wynikającym z przepisów odrębnych od DrPublU, ustawodawca dokonał dopełnienia kryteriów zaliczenia drogi do kategorii dróg wojewódzkich poprzez wskazanie, iż do dróg wojewódzkich zalicza się również drogi **mające znaczenie dla województwa**. W ten sposób ustawodawca uniknął konieczności bieżącego reagowania na zmiany w podziale terytorialnym, a jednocześnie dał możliwość bardziej elastycznego określania, które z dróg publicznych mają mieć kategorię dróg wojewódzkich. Zagadnienie to jest istotne praktycznie, ponieważ nadawanie kategorii dróg wiąże się bezpośrednio z podstawami do wydatkowania środków publicznych na zadania inwestycyjne związane z drogami oraz na bieżące ich utrzymanie. Realizacja tych zadań w odniesieniu do dróg, które nie spełniałyby przesłanek kategorii dróg wojewódzkich, mogłaby narazić dysponenta wydatkowanych środków na zarzut niegospodarności. Z tego powodu kryterium zaliczenia dróg do danej kategorii, w tym wypadku do dróg wojewódzkich, nie może opierać się na podstawie zbyt ostrego rozróżnienia niedającego pola do swobodnej (lecz nie dowolnej) interpretacji i dostosowania do konkretnej sytuacji, z którą mierzy się konkretny podmiot zarządzający drogami.

Następną w kolejności porządkowej kategorią dróg publicznych uregulowaną w przepisach DrPublU są **drogi powiatowe**. Regulacja dotycząca tej kategorii dróg publicznych zamieszczona została w art. 6a DrPublU. Jak już była o tym wcześniej mowa, kategoria dróg powiatowych została do DrPublU dodana nowelizacją wynikającą z wejścia w życie ustawy KompOrgAdmU wprowadzającej reformę samorządową. Reforma zaprowadziła nowy podział administracyjny państwa, wprowadzając (czy też – jak to się niekiedy określa – przywracając) jednostki samorządu terytorialnego szczebla powiatowego. Mając na względzie dokonane wyżej wspomnianą reformą powiązanie dotychczas wyłączanie funkcjonalnego podziału dróg publicznych na kategorie z kryterium podmiotowym, związanym ze szczeblem jednostek zarządzających drogami, do kategorii dróg łączyły drogi powiatowe. Trudności z ustalaniem stanów prawnych tej kategorii dróg sprawiły fakt, że **powiaty były jednostkami całkowicie nowymi**, stworzonymi przez reformę ustrojową od zera poprzez wyposażenie ich w **mienie dotychczas mające ogólnopaństwowy charakter**. Inną wątpliwością związaną z pojawieniem się i obecnym funkcjonowaniem kategorii dróg powiatowych jest brak jednoznacznie zdefiniowanej roli i zadań samorządu szczebla powiatowego w porównaniu z samorządem szczebla gminnego. Problem polega na tym, że oba szczeble – zarówno powiatowy, jak i gminny – zaliczane są do poziomu tzw. samorządu lokalnego, w odróżnieniu od województw samorządowych zaliczanych do jednostek o charakterze samorządu regionalnego. W związku z tym, że wprowadzenie samorządu powiatowego było jednym z zasadniczych rozstrzygnięć reformy samorządowej z 1999 r., nie mogło zabraknąć odzwierciedlenia tej koncepcji w przepisach DrPublU w odniesieniu do kategorii dróg. Kryterium pozwalającym na zaliczenie danej drogi do kategorii dróg powiatowych wymienionym w art. 6a ust. 1 DrPublU jest okoliczność, że są to **drogi publiczne niezaliczone do żadnej z kategorii dróg krajowych ani wojewódzkich, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów** z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. W tym przypadku, inaczej niż było to w odniesieniu do opisywanych wyżej dróg publicznych zaliczonych do kategorii dróg wojewódzkich, kryterium zaliczenia do kategorii dróg powiatowych związane jest z **połączeniem miejscowości będących siedzibami jednostek samorządu terytorialnego**. Przepis dopuszcza, aby były to miejscowości będące siedzibami zarówno powiatu, jak i gminy. W praktyce spotkamy się również z drogami powiatowymi łączącymi siedziby tych jednostek z innymi rodzajami dróg. To ostatnie nie powinno budzić wątpliwości, bowiem łączenie poszczególnych dróg tej samej kategorii ze sobą jest związane z zupełnie odrębną od podziału na kategorie dróg publicznych kwestią, jaką jest numeracja porządkowa dróg, o której mowa w art. 10 ust. 7 DrPublU. W tym kontekście połączenie ze sobą dwóch dróg powiatowych o różnych numerach, z których każda łączy się z co najmniej jedną siedzibą gminy albo powiatu, spełnia kryterium z art. 6a ust. 1 DrPublU, jakim jest połączenie miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. To, że dane odcinki dróg powiatowych – w szczególności gdy leżą w różnych powiatach – mają nadane odrębne numery, nie niweczy faktu, że jako sieć dróg powiatowych stanowią razem połączenie, o którym mowa w art. 6a DrPublU.

Problem pojawia się w sytuacji, gdy w sposób nieznaający wprost odzwierciedlenia w regulacji art. 6a ust. 1 DrPublU droga powiatowa stanowi połączenie drogi krajowej albo wojewódzkiej z miejscowością stanowiącą siedzibę powiatu albo siedzibę gminy. Stosując jednak wykładnię funkcjonalną i celowościową, należy w takim przypadku przy-

jąć, że przepis pełni rolę kategoryzującą i ze względu na ograniczenie zbędnej kazuistyki nie reguluje tej kwestii wprost, a także że celem przepisu było opisanie relacji połączenia bez rozstrzygania, czy połączenie ma charakter wyłącznie bezpośredni, tj. dokonywany za pośrednictwem jedynie dróg powiatowych. W konkluzji należy przyjąć, że droga – stanowiąca połączenie **między siedzibami powiatu a siedzibami gmin albo pomiędzy siedzibami gmin**, przebiegająca bezpośrednio z jednej z takich miejscowości **do połączenia z drogą innej kategorii** prowadzącej następnie do jednej z siedzib gminy albo powiatu, albo droga łącząca drogi innych kategorii, które prowadzą **bezpośrednio do siedzib gmin albo powiatów** – spełnia kryterium zaliczenia do kategorii dróg powiatowych.

Droga taka pełni funkcję połączenia między określonymi w art. 6a DrPublU miejscowościami, nawet jeśli użytkownik musi skorzystać również z przebiegu dróg innych kategorii.

Powyższa interpretacja jest konieczna ze względu na pominięcie przez ustawodawcę w treści art. 6a DrPublU reguły uzupełniającej na wzór tej, o której była mowa w przypadku kategorii dróg wojewódzkich, dla których przyporządkowane do tej kategorii mogą być również drogi o istotnym znaczeniu dla województwa. Jako postulat *de lege ferenda* należy zgłosić konieczność uzupełnienia art. 6a DrPublU o rozwiązanie polegające na utrzymywaniu przez powiat dróg łączących siedziby gmin i powiatów z drogami wojewódzkimi i krajowymi. Należy przy tym zwrócić uwagę, że problem ten ma miejsce jedynie w odniesieniu do ustalania przebiegu nowych dróg powiatowych, bowiem większość istniejących już dróg tego typu powstała bez udziału realnego zastosowania kryterium z art. 6a ust. 1 DrPublU. Jest tak dlatego, że zgodnie z art. 103 ust. 3 PWRRefAdmU, z dniem 1.1.1999 r. dotychczasowe drogi krajowe i wojewódzkie **niewymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów stanowiącym wykaz dróg krajowych i wojewódzkich** stały się **drogami powiatowymi**. Z tego powodu zaliczenie większości istniejących dróg powiatowych do tej kategorii nastąpiło z mocy prawa i częste są przypadki niespełnienia literalnych wymagań art. 6a ust. 1 DrPublU w stosunku do tych dróg.

Ostatnią z kategorii dróg publicznych przewidzianych obecnie obowiązującym brzmieniem DrPublU jest kategoria **dróg gminnych**. W pierwotnym brzmieniu DrPublU kategoria ta obejmowała wspólnie drogi gminne oraz lokalne miejskie. Następnie w KompOrgAdmU ujednociono określenie tej kategorii wyłącznie do pojęcia dróg gminnych. Zgodnie z art. 103 ust. 2 PWRRefAdmU **dotychczasowe drogi gminne oraz lokalne miejskie** stały się z dniem 1.1.1999 r. **drogami gminnymi**. Zerwano w ten sposób z nominalnym rozróżnieniem dróg publicznych położonych na terenach miast i poza nimi. Jest to związane również ze wspomnianym już powiązaniem kryterium funkcjonalnego, rozróżniającego kategorie dróg publicznych, z kryteriami o charakterze podmiotowym, związanymi z jednostkami samorządu terytorialnego sprawującymi zarząd nad daną kategorią dróg. W związku z tym, że SamGminU nie rozróżnia w sposób ustrojowy samorządu gminnego od miejskiego, nie ma również potrzeby utrzymywania kategorii dróg lokalnych miejskich.

Kryterium przewidzianym w art. 7 DrPublU regulującym kwestię zaliczenia drogi publicznej do kategorii dróg gminnych jest status **drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczonej do innych kategorii**, stanowiącej uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym po-

trzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Drogami gminnymi w rozumieniu DrPublU będą zatem drogi **rozprowadzające ruch** z innych kategorii dróg **dla potrzeb obsługi bieżącej sieci osadniczej danej gminy**.

Podstawa prawna:

- art. 1, 2a, 4–8, 10 ust. 7, art. 11 DrPublU,
- art. 224 § 2, art. 225, 230 KC,
- art. 3, 29 PrBud,
- § 3 pkt 12, § 8a ust. 1 pkt 2 WarTechDrPublR.

Rozdział II. Stan prawny gruntów pod drogami

1. Nabycie nieruchomości zajmowanych pod drogi publiczne w aktualnym stanie prawnym

W aktualnym stanie prawnym nieruchomości (działki) przeznaczone lub zajęte pod drogi publiczne były lub są przejmowane przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z mocy prawa m.in. w następujących przypadkach:

- 1) nabycia nieruchomości zajętych pod drogi publiczne przed 31.12.1998 r., na podstawie art. 60 PWRefAdmU;
- 2) nabycia nieruchomości zajętych pod drogi publiczne przed 31.12.1998 r., na podstawie art. 73 PWRefAdmU;
- 3) wydzielenia pod drogi publiczne działek gruntu z nieruchomości, których podział został dokonany na wniosek jej właściciela lub użytkownika wieczystego na podstawie art. 98 GospNierU;
- 4) wydzielenia pod drogi publiczne działek gruntu w wyniku scalenia i podziału nieruchomości na podstawie art. 105 GospNierU;
- 5) wydzielenia działek gruntu liniami rozgraniczającymi pasa drogowego w decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej na podstawie specustawy drogowej;
- 6) przejęcia nieruchomości zajętych pod drogi gminne na podstawie ustawy komunalizacyjnej.

Zgodnie z art. 140 KC w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

Przepisy prawa cywilnego definiują też **nieruchomość gruntową** jako pojęcie normatywne, wskazując w art. 46 § 1 KC, że nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stano-

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl