

# DROGI PUBLICZNE

Komentarz

redakcja naukowa Helena Kisilowska

---

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

---

KOMENTARZE

# DROGI PUBLICZNE

Komentarz

redakcja naukowa Helena Kisilowska

---

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

---

**KOMENTARZE**

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo**.pl  
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 lipca 2023 r.

Recenzent

Dr hab. Jacek Jaworski, prof. UKSW

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne

Agata Czuj

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne artykuły ustawy skomentowali:

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

Rafał Godlewski – art. 17–24mc

Rafał Godlewski, Piotr Kobyłski – art. 43a

Piotr Kobyłski – art. 16e–16zi, 34–43

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

  
prawolubni

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

Szanujmy prawo i własność

Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)

Polska Izba Książki

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

ISBN 978-83-8328-714-0

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

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

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

## PRZEDMOWA

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

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

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

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

*Autorzy*

## UWAGI WSTĘPNE

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

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

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

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

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

---

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

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

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

*Helena Kisilowska*



# ROZDZIAŁ 1

## Przepisy ogólne

### Art. 1. [Definicja drogi publicznej]

**Drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych.**

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

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

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

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

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

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

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

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

Ponadto Renata Alicja Strachowska wskazuje na następujące rodzaje ograniczeń:

- 1) związane z odpłatnością za korzystanie z drogi;
- 2) mające na celu przeciwdziałanie degradacji dróg i podniesienia bezpieczeństwa ruchu na drogach publicznych;
- 3) dotyczące wyłącznie określonej kategorii pojazdów;
- 4) o charakterze czasowym<sup>7</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Komentarz zawiera wyjaśnienie ważnych problemów i trudności interpretacyjnych związanych ze stosowaniem przepisów ustawy o drogach publicznych oraz aktów wykonawczych do niej. Autorzy przedstawiają najważniejsze zmiany przepisów, wynikające m.in. z regulacji Unii Europejskiej oraz rozwoju technologii informatycznych, a także skutki, widoczne również w orzecznictwie.

W komentarzu omówiono:

- status prawny dróg publicznych,
- zasady użytkowania pasa drogowego,
- opłaty i zwolnienia związane z korzystaniem z dróg,
- nakładanie kar pieniężnych za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty,
- zadania zarządców dróg, w tym m.in. zarządzanie bezpieczeństwem dróg,
- problematykę krzyżowania się dróg publicznych z innymi drogami komunikacji lądowej i powietrznej oraz liniowymi urządzeniami obcymi,
- inteligentne systemy transportowe,
- europejską usługę opłaty elektronicznej.

Autorami publikacji są pracownicy naukowcy Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu oraz Politechniki Warszawskiej z wieloletnim doświadczeniem prawniczym w sferze publicznego prawa gospodarczego.

Książka jest przeznaczona dla prawników praktyków, specjalistów z zakresu transportu, budownictwa, ekonomii, a także przedsiębiorców i innych uczestników ruchu drogowego.

**Helena Kisilowska** – doktor habilitowana nauk prawnych; profesor UTH w Radomiu, kierowniczka Katedry Prawa Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji UTH; posiada wieloletnie praktyczne i eksperckie doświadczenie prawnicze, w tym dotyczące funkcjonowania prawa w środowisku technicznym; autorka wielu publikacji krajowych i zagranicznych z zakresu publicznego prawa gospodarczego, prawa budowlanego, prawa drogowego, gospodarki nieruchomościami.



9 788383 287140 W01P01

ISBN 978-83-8328-714-0



9 788383 287140

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj  
w aplikacji Smarteca



CENA 269 Zł (W TYM 5% VAT)