



Przemysław Kusik

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Polska

ORCID: 0000-0002-7298-1245

przemyslaw.kusik@englaw.pl

Władztwo nad drogami wewnętrznymi stanowiącymi własność gminy – imperium czy dominium?

Control over non-public roads owned by communes:
Imperium or dominium?

Abstract: The article addresses the difference in the legal nature of control over non-public roads ('internal roads'), depending on whether they belong to public law entities – especially communes – or private law entities. It points out that despite the coincidence of the strong administrative law regulation of non-public roads in general and the special nature of commune property, the commune's control over its non-public roads can essentially be characterised as *dominium* – albeit with limited freedom to dispose of them. It can be concluded that there is a need to eliminate the artificial dualism of public commune roads and generally accessible non-public roads belonging to communes, which could be achieved by distinguishing an additional category of public roads, i.e. 'ancillary roads'.

Keywords: non-public road, public road, commune, control over roads, imperium, dominium, ancillary road

Abstrakt: Artykuł podejmuje zagadnienie różnicy w charakterze prawnym władztwa nad drogami wewnętrznymi w zależności od tego, czy należą one do podmiotów publicznoprawnych, zwłaszcza gminy, czy podmiotów prywatnoprawnych. Wskazuje on, że pomimo koincydencji silnej regulacji

administracyjnoprawnej dróg wewnętrznych w ogóle i szczególnego charakteru mienia gminnego władztwo gminy nad własnymi drogami wewnętrznymi ma zasadniczo charakter dominialny – choć o ograniczonej swobodzie dysponowania nimi. Podjęte rozważania prowadzą do wniosku o potrzebie eliminacji sztucznego dualizmu publicznych dróg gminnych i ogólnodostępnych dróg wewnętrznych należących do gminy, co mogłoby nastąpić poprzez wyróżnienie dodatkowej kategorii dróg publicznych w postaci „dróg pomocniczych”.

Słowa kluczowe: droga wewnętrzna, droga publiczna, gmina, władztwo nad drogami, imperium, dominium, droga pomocnicza

1. Wprowadzenie

Chociaż w ostatnim czasie pojawia się coraz więcej opracowań odnoszących się do problematyki dróg wewnętrznych, to do dyskusji i wyjaśnienia nadal pozostają liczne kwestie. W piśmiennictwie problematykę dróg omawia się generalnie w trzech aspektach: budowlanym, własnościowym i statusu prawnego¹. Niniejszy artykuł łączy te dwa ostatnie aspekty i stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czy istnieje różnica w charakterze prawnym dróg wewnętrznych w zależności od tego, czy drogi te stanowią własność podmiotu publicznoprawnego, a przede wszystkim gminy, czy podmiotu prywatnoprawnego. Zagadnienie to można ująć także w inny sposób, pytając o to, czy we władztwie nad drogami wewnętrznymi – prywatnoprawnym ze swojej natury (*dominium*) – można dopatrywać się aktów władztwa publicznoprawnego (*imperium*) w przypadku, gdy ich właścicielem jest podmiot publicznoprawny, w szczególności gmina². Należy przy tym zauważyć, że sam podział na akty władcze i niewładcze dokonywane przez państwo czy inne podmioty publiczne jest problematyczny. W niniejszym opracowaniu przyjęte zostało natomiast jego tradycyjne rozumienie³.

¹ G.A. Trzciński, L. Staniszevska, J.J. Trzciński, *Drogi wewnętrzne i gruntowe w postępowaniach administracyjnych i orzecznictwie sądowoadministracyjnym w sprawach budowlanych: problemy interpretacyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2023, t. 85, nr 2, s. 140, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2023.85.2.10>.

² Na marginesie warto dodać, że kontrowersje co do granicy między *dominium* a *imperium* wzbudza także charakter zarządzania drogą publiczną, np. w zakresie utrzymania jej należytego stanu. W. Chrzęścik, *Odpowiedzialność deliktowa zarządcy drogi gminnej za szkody wyrządzone jej stanem – analiza wybranych zagadnień*, „Zeszyt Prawniczy UAM” 2022, nr 12, s. 54, <https://doi.org/10.14746/zpuam.2022.12.4>.

³ Por. R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 135–159.

Należy podkreślić, że w dotychczasowych rozważaniach w literaturze szerzej zajmowano się głównie rozróżnieniem na drogi publiczne i wewnętrzne. Podjęto natomiast także pokrewne do tematyki niniejszego opracowania zagadnienie potrzeby przejmowania przez gminy dróg wewnętrznych ogólnodostępnych należących do podmiotów prywatnych (zwłaszcza deweloperów)⁴. Ten problem, jak również zagadnienie uznania drogi wewnętrznej za obiekt budowlany⁵, nie będzie zasadniczym przedmiotem dalszych rozważań. Kwestia różnic między drogami wewnętrznymi zarządzanymi przez podmioty publiczne i prywatne znalazła bardziej wyraźne odzwierciedlenie w orzecznictwie. Za hipotezę podlegającą badaniu w niniejszym artykule postawić można pogląd wyrażony w wyroku WSA w Gdańsku, zgodnie z którym „charakter prawny drogi wewnętrznej, a zatem jej dostępność, może zależeć od tego, kto jest jej zarządcą albo właścicielem”⁶. Badania zostały przeprowadzone przede wszystkim z zastosowaniem metody formalno-dogmatycznej, wykorzystanej do analizy obowiązujących aktów normatywnych dotyczących dróg wewnętrznych oraz orzecznictwa. Metodę tę uzupełniają metoda historycznoprawna – która posłużyła do prześledzenia ewolucji kategorii dróg na przestrzeni ostatnich ponad stu lat – a także przegląd literatury. W dalszych punktach omówiona zostanie definicja drogi wewnętrznej (pkt 2) wraz z porównaniem cech dróg wewnętrznych i dróg publicznych (pkt 3). Po tym nastąpi szczegółowa analiza genezy kategorii dróg wewnętrznych w polskim systemie prawnym (pkt 4). Kolejne punkty skupią się na charakterze działań podejmowanych wobec dróg wewnętrznych (pkt 5) i ewentualnych różnicach w zarządzaniu tymi drogami przez podmioty publiczne i prywatne (pkt 6). Przeprowadzona analiza pozwoli na wyciągnięcie wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda* w zakresie statusu dróg wewnętrznych stanowiących własność gminy (pkt 7). Analizę zamyka podsumowanie rozważań (pkt 8).

⁴ S. Pawłowski, L. Staniszevska, *Charakter prawny dróg wewnętrznych – problemy legislacyjne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 8, s. 11–19, <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2021.8.2>; R. Szczepaniak, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 18 października 2017 r., II CSK 816/16*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2018, nr 7–8, s. 17–34. Zob. też K. Świderski, *Charakter prawny dróg wewnętrznych*, „Casus” 2013, nr 67, s. 27.

⁵ G.A. Trzciński, L. Staniszevska, J.J. Trzciński, *Drogi...*, dz. cyt.

⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 12 grudnia 2012 r., II SA/Gd 419/12, LEX 1379553; tak też wyroki WSA: w Krakowie z 30 marca 2017 r., II SA/Kr 736/16, LEX 2278447; w Gdańsku z 17 stycznia 2018 r., II SA/Gd 756/17, LEX 2439401; w Olsztynie z 31 grudnia 2019 r., II SA/Ol 882/19, LEX 2774158; wyrok SA w Szczecinie z 28 października 2020 r., I AGa 29/20, LEX 3118840; wyrok WSA w Krakowie z 18 marca 2021 r., II SA/Kr 129/21, LEX 3187108.

2. Definicja drogi wewnętrznej

Podstawę do ustalenia definicji drogi wewnętrznej stanowią przepisy ustawy o drogach publicznych (dalej: u.d.p.)⁷, przy czym nie można pominąć odniesień do tego rodzaju dróg w innych regulacjach. Za punkt wyjścia należy przyjąć pojęcie samej drogi, które w myśl art. 4 pkt 2 u.d.p. odnosi się do określonej w tym przepisie budowli stanowiącej całość techniczno-użytkową usytuowaną w pasie drogowym. Ten ostatni stanowi zaś „wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym jest lub będzie usytuowana droga” (art. 4 pkt 1 u.d.p.). Należy podkreślić, że definicje drogi i pasa drogowego są wspólne dla dróg, o których mowa w ustawie⁸, i brak jest podstaw do wprowadzania w tej mierze jakichkolwiek rozróżnień,⁹ choć wyrażany jest także pogląd odmienny¹⁰. Do powyższej definicji drogi odwołuje się w art. 2 pkt 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym (dalej: p.r.d.)¹¹.

Do nieco innych wniosków o tym, czym jest droga, można dojść na podstawie analizy przepisów (w tym aktów wykonawczych) z zakresu ustaw: Prawo geodezyjne i kartograficzne¹², o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.)¹³ oraz o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.)¹⁴. W § 9 ust. 3 pkt 7 podpunkt a) Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków (dalej: r.g.b.)¹⁵ drogi sklasyfikowano wprost jako grunty zabudowane i zurbanizowane. Nie wydaje się jednak, by uzasadnione było wskazywanie na pewną przeciwstawność drogi rozumianej jako grunt i drogi – budowli¹⁶. Należałoby raczej przyjąć wieloaspektowość pojęcia drogi w systemie prawa, przy czym w zależności od przedmiotu i celu danej regulacji podkreśleniu ulegają różne spośród tych aspektów¹⁷. Jednakże okoliczność, że już sama działka prze-

⁷ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, t.j. Dz.U. 2024, poz. 320.

⁸ W. Kotowski, B. Kurzępa, Ł. Kot, *Drogi publiczne*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 1–2, 7.

⁹ Tak też M. Burtowy, *Drogi publiczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 133–134.

¹⁰ G.A. Trzeciński, L. Staniszevska, J.J. Trzeciński, *Drogi...*, s. 133, 140.

¹¹ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1047.

¹² Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1752.

¹³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. 2023, poz. 344.

¹⁴ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. 2023, poz. 977.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1390.

¹⁶ Tak A. Kasprzyk, A. Philipp-Próchnik, *Charakter prawny dróg wewnętrznych*, cz. 2, „Nieruchomości” 2014, nr 12, s. 15.

¹⁷ Por. K. Świdorski, *Charakter...*, s. 25.

znaczona pod szlak komunikacyjny jest w niektórych regulacjach traktowana jako droga¹⁸, rodzi ryzyko niespójności. Trudno np. zgodzić się z zaprezentowanym na gruncie art. 93 ust. 3 u.g.n. poglądem, że droga wewnętrzna może być terenem dopiero przeznaczonym pod urządzenie drogi¹⁹. Zgodnie z wyżej wymienionym przepisem za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej. Powinno się więc raczej sformułować wniosek, że przepis ten obejmuje swoim zakresem również potencjalną, planowaną drogę wewnętrzną, a nie modyfikować z jego perspektywy definicję z u.d.p. Podobna sytuacja występuje w u.p.z.p., gdzie z kolei pojęcie drogi publicznej używane jest również w stosunku do drogi jeszcze nieistniejącej, a jedynie planowanej, na co zwrócono uwagę w literaturze²⁰.

Oczywiste jest, że denotacją pojęcia drogi jest zbiór o elementach znacznie się od siebie różniących pod względem prawnym, a podstawowym ich podziałem jest ten na drogi publiczne i wewnętrzne. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.d.p. drogi wewnętrzne to „drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi”. Jest to zatem definicja przez wykluczenie²¹. Pierwszy wniosek, który nasuwa się w jej kontekście, jest taki, że podział dróg na publiczne i wewnętrzne ma charakter dychotomiczny, co zostało szeroko zaakcentowane w orzecnictwie²². W istocie więc droga wewnętrzna stanowi kategorię drogi przeciwstawną do drogi publicznej²³. Drogi wewnętrzne można generalnie traktować jako „zbiorcze określenie całego układu komunikacyjnego, funkcjonującego poza siecią dróg publicznych”²⁴, z tym jednak zastrzeżeniem, że poza tym podziałem występują także niestanowiące dróg ścieżki, szlaki czy inne elementy przestrzeni służące do przemieszczania się²⁵. Istotną konsekwencją takiego stanu rzeczy jest również uznanie, że skoro „drogi wewnętrzne nie są

¹⁸ S. Pawłowski, L. Staniszevska, *Charakter...*, s. 11.

¹⁹ A. Kasprzyk, A. Philipp Próchnik, *Charakter prawny dróg wewnętrznych*, cz. 1, „Nieruchomości” 2014, nr 11, s. 15.

²⁰ W. Kotowski, B. Kurzępa, Ł. Kot, *Drogi...*, s. 2.

²¹ K. Świdorski, *Charakter...*, s. 22.

²² Zob. np. wyrok NSA z 16 września 2009 r., II OSK 1330/08, LEX 1166026; wyrok NSA z 27 sierpnia 2009 r., II OSK 881/09, LEX 552887; wyrok WSA w Białymstoku z 30 października 2014 r., II SA/Bk 574/14, LEX 1513090.

²³ R. Strachowska, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, komentarz do art. 8.

²⁴ K. Świdorski, *Charakter...*, s. 25.

²⁵ M. Burtowy, *Drogi...*, s. 132.

drogami publicznymi w rozumieniu ustawy, to brak jest podstaw do stosowania do nich przepisów ustawy, które dotyczą dróg publicznych”²⁶.

Kolejnym wnioskiem jest konieczność odniesienia się do tego, czym jest droga publiczna. W myśl art. 1 u.d.p. „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”, przy czym wspomniane kategorie to drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne (art. 2 ust. 1 u.d.p.), a katalog ten ma charakter zamknięty²⁷. Jak pisze R. Stefański, definicja drogi publicznej zawiera w sobie element materialny, czyli nieograniczoną podmiotowo możliwość korzystania z drogi, oraz formalny – zaliczenie drogi do określonej ustawowo kategorii, których łączne wystąpienie prowadzi do uzyskania przez drogę statusu drogi publicznej²⁸. Bardziej kategoryczne stanowisko zajął NSA, zdaniem którego elementem konstytutywnym drogi publicznej jest również spełnianie określonych parametrów technicznych, a co za tym idzie – „o tym, czy dana droga jest drogą publiczną, stanowią względy techniczne i prawne. Brak jednego z tych elementów powoduje zaliczenie drogi do dróg wewnętrznych”²⁹. Należy zauważyć, że przedstawione poglądy – poprzez dopuszczenie możliwości istnienia drogi formalnie zaliczonej do jednej z kategorii dróg publicznych, lecz niebędącej taką z uwagi na niespełnienie przesłanek materialnych – wymagałyby odejścia od literalnego brzmienia art. 8 ust. 1 u.d.p., który nawiązuje jedynie do wspomnianej przesłanki formalnej, czyli faktu niezaliczenia do żadnej z kategorii dróg publicznych. W świetle bowiem tego przepisu – jak ujął to WSA w Białymstoku – „elementem odróżniającym drogę publiczną od drogi wewnętrznej jest formalne zaliczenie do odpowiedniej kategorii dróg publicznych”³⁰. Wyraźnie o braku konieczności spełnienia warunków technicznych dla uzyskania statusu drogi publicznej wypowiedział się kilkukrotnie NSA³¹.

²⁶ Wyrok NSA z 17 stycznia 2002 r., II SA/Kr 2223/99, LEX 655584.

²⁷ W. Kotowski, B. Kurzępa, Ł. Kot, *Drogi...*, s. 5.

²⁸ R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 42–43.

²⁹ Wyrok NSA z 20 października 2000 r., III SA 1432/99, LEX 47974; tak też: wyrok WSA w Krakowie z 31 marca 2008 r., II SA/Kr 1285/07, LEX 485816; wyrok WSA w Gdańsku z 18 grudnia 2013 r., I SA/Gd 1287/13, LEX 1438956; wyrok WSA w Warszawie z 8 maja 2019 r. VII SA/Wa 56/19, LEX 2693335; postanowienie WSA we Wrocławiu z 27 grudnia 2023 r., III SA/Wr 320/23, LEX 3672835.

³⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z 28 czerwca 2011 r., II SA/Bk 823/10, LEX 852467.

³¹ Wyrok NSA z 22 lutego 2006 r., I OSK 1381/05, LEX 193984; wyrok NSA z 10 marca 2009 r., I OSK 1289/08, LEX 595038; wyrok NSA z 10 grudnia 2019 r., I OSK 1228/18, LEX 3437961.

Pojawiają się także zupełnie odmienne poglądy. Zdaniem K. Świdorskiego art. 1 u.d.p. nie wydaje się zawierać definicji drogi publicznej, a raczej koncentruje się na przeprowadzeniu klasyfikacji tych dróg. Kategoria drogi oznacza zarazem jej funkcję i to z uwagi na odmienną funkcję wyłączono z katalogu dróg publicznych drogi wewnętrzne³². Z tym tokiem rozumowania koresponduje pogląd WSA w Białymstoku. Podzielając stanowisko zajęte przez ETPC w sprawie *Bugajny i inni p. Polsce*³³, sąd ten stwierdził, że:

drogi połączone z siecią dróg publicznych, a przede wszystkim nieprzeznaczone do wyłącznego użytku mieszkańców zamkniętego osiedla, lecz ogólnodostępne, służące nieograniczonej liczbie potencjalnych użytkowników, którzy mogą korzystać z nich na podobnych zasadach jak z dróg wybudowanych i utrzymywanych przez samorząd lub inny podmiot publiczny, należy zaliczać do dróg publicznych³⁴.

W tym kierunku idzie również argumentacja S. Pawłowskiego i L. Stanisławskiej³⁵. Niemniej jednak wydaje się, że należy wyraźnie odróżnić postulat przejmowania przez gminy za odszkodowaniem dróg wewnętrznych, które *de facto* funkcjonują jak drogi publiczne, a następnie ewentualnie zaliczania ich do kategorii dróg gminnych, od uznawania za publiczne dróg jeszcze formalnie do żadnej kategorii dróg publicznych niezaliczonych, a tym bardziej niespełniających przesłanki własności odpowiedniego podmiotu publicznego przewidzianej w art. 2a u.d.p. (o czym będzie mowa w kolejnym punkcie).

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że określenie, która droga jest drogą wewnętrzną, jest uzależnione od nieuznania jej za drogę publiczną, przy czym definicja tej ostatniej nie jest całkowicie niekontrowersyjna. Brak jest natomiast przepisów, które przewidywałyby jakikolwiek szczególny tryb ustanawiania dróg wewnętrznych³⁶.

Większe trudności mogą pojawić się z kolei w przypadku konieczności rozróżnienia drogi wewnętrznej od terenu, który w ogóle drogą nie jest. Wskazówką może być stanowisko NSA, który definicję drogi z u.d.p. zinterpretował w ten sposób, że ma to być budowla przeznaczona do ruchu drogowego, a więc co do zasady służyć większej liczbie osób, niekonieczne właścicielom gruntu czy osobom z nimi związanym. „Dana budowla może być uznana za drogę

³² K. Świdorski, *Charakter...*, s. 22.

³³ Wyrok ETPC z 6 listopada 2007 r., 22531/05, *Bugajny i inni p. Polsce*, LEX 318591.

³⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z 14 lutego 2008 r., II SA/Bk 853/07, LEX 480111.

³⁵ S. Pawłowski, L. Stanisławska, *Charakter...*, dz. cyt.

³⁶ Wyrok WSA w Szczecinie z 7 listopada 2012 r., II SA/Sz 905/12, LEX 1241513.

wewnętrzną jedynie wówczas, gdy przeznaczona ona jest do ruchu drogowego (rozumianego jako możliwość korzystania z drogi przez nieoznaczoną ilość osób), a nie służy tylko do wewnętrznej komunikacji w obrębie danej nieruchomości³⁷. Innego zdania jest K. Świderski, który za podstawowy wyróżnik uznaje odbywanie się na drodze ruchu, a nie możliwość korzystania z drogi przez każdego czy też oznaczony krąg osób³⁸. Trafnie zauważa R. Stefański, że droga wewnętrzna to nie każde miejsce, w którym ruch pojazdów się odbywa, lecz takie, które jest do ruchu przeznaczone³⁹. W innym wypadku bowiem dane miejsce nie spełniałoby definicji drogi. Powiedzieć można, że utrata wewnętrznego statusu przez drogę może być skutkiem wyłączenia z użytkowania bądź też uzyskania statusu drogi publicznej⁴⁰. Charakteru drogi jako drogi wewnętrznej nie podważa brak zaliczenia do użytku gruntowego „drogi”⁴¹ (taka sytuacja jest możliwa w świetle zał. 1 ust. 1 lp. 19 r.g.b.). Wpis w ewidencji gruntów nie ma też charakteru tworzącego drogę wewnętrzną⁴². Jej konstytutywnymi elementami nie są wreszcie znaki drogowe D-46 i D-47⁴³.

3. Podobieństwa i różnice między drogami publicznymi i drogami wewnętrznymi

Zasadniczymi elementami wspólnymi dla dróg wewnętrznych i publicznych są omówione już wyżej definicje pasa drogowego i drogi. W szczególności z definicji drogi wynika jej przeznaczenie do prowadzenia ruchu pojazdów i osób⁴⁴. Nieodłącznie związane z tym faktem są regulacje ustawy p.r.d., której zasadniczym celem jest zagwarantowanie bezpieczeństwa wszystkim użytkownikom dróg⁴⁵. Przepisy te mają zastosowanie również do dróg wewnętrznych, nie mniej jednak w różnym zakresie. Jeżeli chodzi o drogi wewnętrzne położone w strefach zamieszkania i strefach ruchu, to przepisy ustawy obowiązują w peł-

³⁷ Wyrok NSA z 10 czerwca 2010 r., II FSK 1780/08, LEX 595959.

³⁸ K. Świderski, *Charakter...*, s. 32.

³⁹ R. Stefański, *Reglamentacja ruchu na drogach wewnętrznych*, „Paragraf na Drodze” 2011, nr 1, s. 25.

⁴⁰ P. Zaborniak, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak (red.), *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010, komentarz do art. 8.

⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z 17 października 2011 r., IV SA/Wa 1013/11, LEX 1132956.

⁴² Wyrok WSA w Szczecinie z 7 listopada 2012 r., II SA/Sz 905/12.

⁴³ R. Stefański, *Reglamentacja...*, dz. cyt.

⁴⁴ Por. K. Świderski, *Charakter...*, s. 28.

⁴⁵ W. Kotowski, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, komentarz do art. 1.

nym kształcie (art. 1 ust. 1 p.r.d.). W odniesieniu do innych dróg wewnętrznych ustawa znajdzie zastosowanie w zakresie koniecznym dla uniknięcia zagrożenia bezpieczeństwa osób oraz w zakresie wynikającym ze znaków i sygnałów drogowych (ust. 2). Na drogach wewnętrznych można stosować tylko znaki i sygnały drogowe oraz zasady ich umieszczania wynikające z p.r.d. i jej przepisów wykonawczych (art. 10 ust. 10a p.r.d.). Właściwe podmioty wykonują czynności z zakresu zarządzania ruchem zarówno na drogach publicznych, jak i na drogach wewnętrznych (art. 10 ust. 3–7 p.r.d.). Jeszcze innym elementem wspólnym dla dróg wewnętrznych i publicznych jest pojęcie ulicy, którego obszernej wykładni dokonał NSA⁴⁶ na gruncie poprzednio obowiązującego brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.)⁴⁷. Pogląd o wyłącznej kompetencji rady gminy do nadawania nazw zarówno drogom publicznym, jak i wewnętrznym wyrażony w tym orzeczeniu jest aktualny na tle obecnego stanu prawnego⁴⁸.

Pierwszą z zasadniczych różnic pomiędzy drogami wewnętrznymi i publicznymi jest wynikający *a contrario* z art. 1 u.d.p. brak zagwarantowanego ustawowo prawa powszechnego dostępu do dróg wewnętrznych. Kwalifikacja drogi jako publicznej prowadzi do objęcia jej powszechnym dostępem, co oznacza zagwarantowanie każdemu podmiotowi na terenie Polski możliwości korzystania z niej w zgodzie z jej przeznaczeniem i w granicach określonych przez prawo. Powszechny dostęp widzieć należy w świetle konstytucyjnej wolności poruszania się po terytorium RP i jego opuszczenia (art. 52 ust. 1 i 2 Konstytucji RP⁴⁹). Jako nieobjęte ochroną wynikającą z powszechnego dostępu do dróg należy uznać używanie drogi w sposób niezgodny z jej przeznaczeniem. Jego ograniczenia ustanawiają nadto przepisy ustaw: p.r.d., u.d.p., a także innych aktów⁵⁰. Jak trafnie zauważa K. Świdorski, w przepisie art. 1 u.d.p. można poszukiwać proklamacji publicznego prawa podmiotowego, które daje każdemu uprawnienie do korzystania z dróg publicznych⁵¹. Na marginesie zauważyć trzeba, że zupełnie innym pojęciem, którego nie należy mylić z powszechnym dostępem do dróg, jest zdefiniowane w art. 4 pkt 24 u.d.p. pojęcie dostępności drogi⁵². W konsekwencji należy uznać, że nawet jeśli droga wewnętrzna jest

⁴⁶ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 11 kwietnia 2005 r., II OPS 2/05, LEX 156677.

⁴⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 r. Nr 16, poz. 95 ze zm.

⁴⁸ Zob. np. wyrok WSA w Łodzi z 30 marca 2022 r., III SA/Łd 10/22, LEX 3337008; wyrok WSA w Rzeszowie z 29 sierpnia 2023 r., II SA/Rz 411/23, LEX 3612022.

⁴⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵⁰ P. Zaborniak, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak (red.), *Ustawa...*, komentarz do art. 1.

⁵¹ K. Świdorski, *Charakter...*, s. 22.

⁵² Por. tamże, s. 32.

dostępna w sposób nieskrępowany dla nieograniczonego kręgu osób, to możliwość korzystania z niej, jako nieobjętej dyspozycją art. 1 u.d.p., wynika jedynie z braku zakazu, a nie z istniejącego uprawnienia.

Drugą podstawową różnicą jest to, że właścicielami dróg publicznych zgodnie z art. 2a u.d.p. mogą być jedynie Skarb Państwa (drogi krajowe) oraz jednostki samorządu terytorialnego (pozostałe kategorie dróg), natomiast właścicielem drogi wewnętrznej mogą być osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, jak również Skarb Państwa czy jednostka samorządu terytorialnego⁵³. Należy zauważyć, że regulacja art. 2a u.d.p. ma szczególne znaczenie. Określa ona prawo własności nieruchomości, na których zlokalizowane są drogi publiczne, nawiązując do rzymskiej koncepcji, zgodnie z którą publiczna jest ta droga, która położona jest na gruncie publicznym. Przepis art. 2a u.d.p. stanowi samoistną podstawę wpisu prawa własności w księdze wieczystej. Skutkiem publicznoprawnego charakteru własności dróg publicznych jest ich wyłączenie z obrotu⁵⁴. W przypadku dróg wewnętrznych, które – jak wynika z powyższego wyводу – podlegają obrotowi cywilnoprawnemu, właściciel drogi musi być tożsamy z właścicielem gruntu⁵⁵. Wielokrotne podkreślanie w orzecnictwie cywilnego charakteru licznych stosunków prawnych dotyczących dróg wewnętrznych, o czym szerzej będzie mowa w punkcie 5, wynika właśnie z przedstawionego wyżej ukształtowania stosunków własnościowych.

Wreszcie jako trzecią różnicę należy wskazać wymogi techniczne, które muszą spełniać drogi. Warunki techniczne nabierają szczególnego znaczenia, jeśli przyjmie się – w myśl jednego z poglądów orzecnictwa przytoczonych wyżej – że ich spełnienie stanowi konstytutywny materialny element drogi publicznej. Na podstawie delegacji z art. 7 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane⁵⁶ wydane zostało rozporządzenie ministra infrastruktury w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych⁵⁷. Jedynie część jego przepisów ma także zastosowanie do projektowania, budowy lub przebudowy drogowych obiektów inżynierskich w ramach dróg wewnętrznych (§ 2 ust. 2). Jeżeli chodzi o warunki techniczne dróg wewnętrznych, to przywołać warto dosyć ostrożnie sformułowaną wypowiedź WSA w Warszawie, którego zdaniem – choć niezbędne są pewne elementarne fizyczne właściwości ciągu

⁵³ A. Kasprzyk, A. Philipp-Próchnik, *Charakter prawny dróg wewnętrznych*, cz. 2..., s. 17.

⁵⁴ R. Strachowska, *Ustawa...*, komentarz do art. 2a.

⁵⁵ A. Kasprzyk, A. Philipp-Próchnik, *Charakter prawny dróg wewnętrznych*, cz. 2..., dz. cyt.

⁵⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz.U. 2023, poz. 682.

⁵⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych, Dz.U. 2022, poz. 1518.

komunikacyjnego do uznania go za drogę wewnętrzną – „nie musi on spełniać wszystkich paramentów technicznych wymaganych dla dróg publicznych”⁵⁸. Niemniej jednak, jak stwierdził Wojewoda Dolnośląski, „brak zaliczenia dróg wewnętrznych do dróg publicznych i nieobjęcie ich regulacjami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg nie oznacza dowolności w zakresie ustaleń parametrów dla dróg wewnętrznych”⁵⁹. Do dróg wewnętrznych mogą odnosić się też określone regulacje wprowadzające wymogi techniczne z uwagi na cel, jaki mają one spełniać. Tak np. należy traktować przepis § 14 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, którym powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁶⁰, charakteryzujący dojścia i dojazdy do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych, umożliwiające dostęp do drogi publicznej. Obowiązuje także rozporządzenie w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych⁶¹, które w przepisach § 12–16 określa parametry techniczne, które winny spełniać drogi pożarowe.

4. Ewolucja rozwiązań prawnych dotyczących dróg wewnętrznych

Analiza regulacji prawnych dotyczących dróg – ze szczegółowym uwzględnieniem kierunku zmian przepisów w ostatnich latach – pozwala uzyskać szerszy ogłód współczesnej problematyki dróg wewnętrznych.

Ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej⁶² w art. 1 przewidywała cztery kategorie dróg publicznych (państwowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne), przy czym zaliczenie do danej kategorii następowało poprzez właściwy akt prawny. Odnosząc się w art. 2 do dróg nieskategoryzowanych, nakazywała ona wiążące przekazanie takiej drogi przez Ministerstwo Robót Publicznych właściwemu związkowi samorządowemu, jeżeli droga była niezbędna dla komunikacji publicznej.

⁵⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 17 października 2011 r., IV SA/Wa 1013/11; tak też wyrok WSA w Białymstoku z 4 marca 2021 r., II SA/Bk 115/21, LEX 3190609.

⁵⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 13 marca 2015 r., NK-N.4131.141.1.2015. JW1, LEX 1652933.

⁶⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1125.

⁶¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych, Dz.U. 2009 Nr 124, poz. 1030.

⁶² Ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921 Nr 6, poz. 32.

Po wojnie dokonano modyfikacji wyżej wymienionych regulacji i dekretem Rady Państwa z dnia 4 sierpnia 1956 r. o podziale dróg publicznych⁶³ wyróżniono kategorie dróg państwowych i dróg lokalnych. Do tych ostatnich zaliczono także ulice i place miejskie, osiedlowe i wiejskie. Zaliczenie do danej kategorii następowało również w drodze aktu prawnego, z tym że zgodnie z art. 5 dekretu, drogi publiczne – gromadzkie oraz ulice i place miejskie, osiedlowe i wiejskie niestanowiące odcinków dróg państwowych i powiatowych – stawały się na jego mocy drogami lokalnymi. Oba omówione akty prawne, szczególnie zaś dekret, w znacznym stopniu marginalizowały drogi inne niż publiczne, przewidując zakwalifikowanie takich dróg, które obecnie najczęściej stanowią drogi wewnętrzne, do dróg publicznych.

Ustawa z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych⁶⁴ do dwóch rodzajów dróg publicznych wymienionych w dekrete dodała trzeci, a mianowicie drogi zakładowe, które stanowiły dojazdy z dróg lokalnych i państwowych do zakładów (przedsiębiorstw, zakładów, instytucji, uspołecznionych gospodarstw i ich zespołów), służące przede wszystkim do ich użytku. W art. 1 droga publiczna zdefiniowana została jako ta, z której korzystać zgodnie z jej przeznaczeniem mogą wszyscy na równych prawach. Zaliczenie do danej kategorii odbywało się na podobnej zasadzie jak dotychczas – przewidziano przy tym możliwość zaliczenia na mocy uchwały wojewódzkiej rady narodowej do kategorii dróg lokalnych lub zakładowych drogi niezbędnej dla komunikacji publicznej niezaliczonej do tych kategorii (art. 9). Nowością był natomiast art. 10, zgodnie z którym pozbawienie charakteru drogi lokalnej i jej niezaliczenie do kategorii dróg zakładowych powodowały utratę charakteru drogi publicznej. Należy jednak zauważyć, że do stanowiących drogi publiczne dróg zakładowych należało zaliczać nawet drogi na obszarze lasów, stanowiące połączenie tych obszarów z drogami państwowymi i lokalnymi. Wobec marginalizacji problemu ustawa nie odnosiła się do zarządu drogami niepublicznymi.

Uchwalona 21 marca 1985 r. ustawa o drogach publicznych przeszła w ciągu swojego czterdziestoletniego obowiązywania liczne modyfikacje. Ustawa wprowadziła nową, omówioną już wyżej, definicję dróg publicznych. W brzmieniu pierwotnym spośród nich wyróżniono drogi krajowe, wojewódzkie, gminne oraz lokalne miejskie (te dwie jako jedną kategorię) i zakładowe (art. 2). Do dróg gminnych oraz miejskich lokalnych zaliczać miano „pozostałe drogi na terenie gmin i miast, stanowiące uzupełniającą sieć służącą miejscowym potrzebom,

⁶³ Dekret z dnia 4 sierpnia 1956 r. o podziale dróg publicznych, Dz.U. 1956 Nr 35, poz. 158.

⁶⁴ Ustawa z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych, Dz.U. 1962 Nr 20, poz. 90.

z wyłączeniem dróg zakładowych” (art. 7). W art. 11 ustawy pojawiło się po raz pierwszy pojęcie drogi wewnętrznej. Zgodnie z tym przepisem drogi ogólnodostępne niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych powinny albo ulec likwidacji, albo też zostać oznakowane jako drogi wewnętrzne. Jako przykłady wymieniono m.in. drogi osiedlowe, które zgodnie z poprzednimi regulacjami winno się klasyfikować jako publiczne drogi lokalne. Ponadto przepis ten zawierał delegację ustawową, na której podstawie w rozdziale 5 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych⁶⁵ uregulowano zarządzanie, oznakowanie i finansowanie dróg wewnętrznych. W szczególności zgodnie z § 28 ust. 1 tego aktu „budowa, utrzymanie, zarządzanie i oznakowanie dróg wewnętrznych należy do zarządcy terenu”. Detalicznie uregulowano w kolejnych przepisach kwestie ruchu drogowego. Zwraca uwagę silny administracyjnoprawny pierwiastek rozporządzenia.

Zasadniczą zmianę w u.d.p. wprowadził art. 52 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa⁶⁶, który wprowadził katalog dróg publicznych obowiązujący w obecnym kształcie oraz dodał omówiony wyżej art. 2a, dotyczący własności dróg publicznych. Co najistotniejsze, wykreślony został art. 11, a całkowicie nowe brzmienie – dotyczące nie dróg zakładowych, lecz wewnętrznych – otrzymał art. 8. Nową treść otrzymał także art. 9, pozwalający na zaliczenie do odpowiedniej kategorii dróg publicznych drogi niezbędnej dla komunikacji publicznej, a do takiej kategorii niezaliczonej, w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu. W związku z odpadnięciem delegacji z art. 11 i wprowadzeniem nowego uregulowania dróg wewnętrznych w art. 8 można przyjąć, że z początkiem 1999 r. faktycznie utracił moc rozdział 5 wspomnianego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów. Ustęp 1 znowelizowanego art. 8 wymieniał przykładowo jako wewnętrzne drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych oraz dojazdowe do obiektów użytkowanych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą, a także place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami. Warto zatem zauważyć, że nowy zbiór dróg wewnętrznych objął właściwie jedną z dotychczasowych kategorii dróg publicznych – drogi zakładowe. Kompetentnym w zakresie budowy, utrzymania, zarządzania i oznakowania dróg wewnętrznych, łącznie z finansowaniem tych zadań, uczyniono zarządcę terenu,

⁶⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych, Dz.U. 1986 Nr 6, poz. 33.

⁶⁶ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, Dz.U. 1998 Nr 10, poz. 668.

przewidując jednak obowiązki zarządy drogi publicznej dotyczące skrzyżowań dróg wewnętrznych z drogami publicznymi.

Kolejna nowelizacja ustawy, która weszła w życie 9 grudnia 2003 r.⁶⁷, nie wprowadzała istotnych zmian w definicji dróg wewnętrznych, poszerzając katalog czynności należących do zarządy drogi wewnętrznej. Nadto przewidziano, że w przypadku braku zarządy czynności te należą do właściciela terenu. Zawężono także obowiązki zarządy drogi publicznej w zakresie połączeń (a nie skrzyżowań, jak dotychczas) dróg publicznych z drogami wewnętrznymi. 10 października 2005 r.⁶⁸ do art. 8 wprowadzony został ust. 1a, obligujący radę gminy do uzyskania pisemnej zgody właścicieli terenów na podjęcie uchwały w sprawie nadania nazwy drodze wewnętrznej. 15 kwietnia 2008 r.⁶⁹ utracił moc wspomniany wyżej art. 9.

Dużej uwagi wymagają zmiany dotyczące dróg wewnętrznych, które weszły w życie 4 września 2010 r.⁷⁰, i to nie tyle ze względu na aż tak istotną modyfikację brzmienia definicji drogi wewnętrznej w u.d.p., ile z powodu znacznej nowelizacji dotychczas niezmienianego w tym zakresie art. 10 p.r.d. Jeżeli chodzi o art. 8 ust. 1 u.d.p., to poza włączonym do niego 21 czerwca 2014 r. (a następnie 21 września 2022 r. wyłączonym do ust. 1⁷¹) pojęciem dróg rowerowych obowiązuje on od 2010 r. w prawie niezmienionym brzmieniu. Najważniejszą zmianą było dodanie do przesłanki niezaliczenia do żadnej z kategorii dróg publicznych koniunkcji z przesłanką niezlokalizowania w pasie drogowym drogi publicznej. W sposób nie do końca logiczny zmieniono sformułowane w tym przepisie wyliczenie dróg. Obecnie poprzez wyliczenie pojęcia „droga” równolegle z placem czy parkingiem, które i tak objęte zostają pojęciem drogi wewnętrznej, rodzić się mogą wątpliwości na gruncie definicji drogi z art. 4 pkt 2 u.d.p. Wątpliwości takie nie mogły występować w kontekście poprzedniego brzmienia, w którym zastosowano sformułowanie „drogi [...] w szczególności”⁷².

Przechodząc do zmiany w p.r.d., której charakter jest znacznie bardziej praktyczny, zauważyć trzeba, że do czasu nowelizacji regulacja art. 10 tej ustawy

⁶⁷ Ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2003 Nr 200, poz. 1953.

⁶⁸ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o drogach publicznych, Dz.U. 2005 Nr 172, poz. 1441.

⁶⁹ Ustawa z dnia 12 marca 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych, Dz.U. 2008 Nr 54, poz. 326.

⁷⁰ Ustawa z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2010 Nr 152, poz. 1018.

⁷¹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2022, poz. 1768.

⁷² Por. K. Świdorski, *Charakter...*, s. 22–23.

odnosiła się jedynie do dróg wewnętrznych w strefie zamieszkania. Zgodnie z poprzednim brzmieniem jego ust. 7: „Zarządzanie ruchem na drogach w strefie zamieszkania, z wyjątkiem dróg publicznych, należy do podmiotów zarządzających tymi drogami”. W myśl nowelizacji natomiast do podmiotu zarządzającego każdą drogą wewnętrzną, w tym położoną w strefie ruchu czy strefie zamieszkania, należy także zarządzanie ruchem na niej. W ten sposób zarządcy również dróg wewnętrznych innych niż te położone w strefach zamieszkania otrzymali atrybut podmiotów zarządzających ruchem, którego na gruncie uprzednio obowiązującego brzmienia przepisu wyraźnie im odmawiano⁷³.

Uzupełnienie modyfikacji art. 10 ust. 7 stanowi dodanie ust. 10a, zgodnie z którym zarządcy drogi wewnętrznej przyznano kompetencję do stosowania znaków drogowych wynikających z p.r.d. (i to jedynie takich) oraz zasad ich umieszczania przewidzianych w tej ustawie i jej przepisach wykonawczych. Na podmiocie tym spoczywa także ponoszenie kosztów oznakowania. Efektem nowelizacji jest wprowadzenie w art. 2 pkt 16a samej instytucji strefy ruchu, której konstytutywnymi elementami są droga wewnętrzna i oznakowanie znakami D-52 i D-53⁷⁴. Ta sama nowelizacja poszerzyła również – poprzez art. 1 ust. 2 pkt 2 – stosowanie przepisów p.r.d. na drogach wewnętrznych (poza strefami ruchu i zamieszkania, gdzie przepisy te obowiązują w pełni) o zakres wynikający ze znaków i z sygnałów drogowych. W art. 1 ust. 2 pkt 1 rozszerzono też podmiotowy zakres zagrożenia bezpieczeństwa, którego konieczność uniknięcia rozciąga obowiązywanie przepisów p.r.d. do odpowiedniego stopnia na drogi wewnętrzne. Obecnie chodzi bowiem o uniknięcie zagrożenia bezpieczeństwa osób w ogóle, a nie jedynie – uczestników ruchu⁷⁵.

Nowością jest także zmiana art. 10 ust. 2 pkt 5 p.r.d. poprzez wprowadzenie nadzoru wojewody w odniesieniu do ruchu odbywającego się na drogach wewnętrznych położonych w strefach ruchu i zamieszkania. Należy w tym miejscu zauważyć, że choć wpływanie na funkcjonowanie ruchu nie jest jedynym aspektem działań podmiotu zarządzającego drogą, to w świetle definicji i funkcji każdej drogi w ogóle jest to aspekt węzłowy. Nowelizacja wypełniła lukę powstałą w tym względzie po omówionym wyżej rozporządzeniu Rady Ministrów, którego rozdział 5 do końca 1998 r. regulował sposób oznakowania dróg wewnętrznych. Nie przechodząc jeszcze do szczegółowej analizy tego zagadnienia, nadmienić można, że wprowadzone w 2010 r. zmiany skutkowały

⁷³ P. Zaborniak, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak (red.), *Ustawa...*, komentarz do art. 8.

⁷⁴ R. Stefański, *Reglamentacja...*, s. 27.

⁷⁵ Tamże, s. 29; K. Świderski, *Charakter...*, s. 28–29.

wzmocnieniem pierwiastka administracyjnego w regulacji dotyczącej dróg wewnętrznych.

5. Działania podejmowane wobec dróg wewnętrznych i ich charakter prawny

Katalogu działań podejmowanych względem dróg wewnętrznych można poszukiwać w art. 8 ust. 1a, 2, 3 i 4 u.d.p. oraz art. 10 ust. 2 pkt 5, ust. 7 i 10a p.r.d. Najszerszym z występujących tam pojęć jest „zarządzanie”. Chociaż w art. 8 ust. 2 u.d.p. zostało ono wymienione obok budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i oznakowania, to wydaje się, że jego zakotwiczone w języku powszechnym znaczenie właściwie obejmuje wszystkie te czynności. Zarządzać to tyle co kierować czy administrować czymś⁷⁶, sprawować zarząd⁷⁷. Samo pojęcie administracji jako wszelkiej zorganizowanej działalności zmierzającej do osiągania pewnych celów⁷⁸ nie odnosi się jedynie do aktywności państwa – można bowiem wyróżnić administrację prywatną, czyli działalność podejmowaną przez podmioty niepubliczne, niemające na celu realizacji zadań publicznych wyznaczonych przez ustawę⁷⁹. Pojęcie sprawowania zarządu, jak wskazuje D. Kaczorkiewicz, wiązać można z regulacjami kodeksu cywilnego (dalej: k.c.)⁸⁰, które używają go m.in. w kontekście zarządu rzeczą wspólną. W przypadku współwłasności drogi wewnętrznej konieczne będzie wyróżnienie czynności zwykłego zarządu, jak naprawa istniejącej nawierzchni drogi, oraz przekraczających zwykły zarząd, takich jak np. przebudowa drogi⁸¹.

Ze względu na różnice w regulacji za bardziej odrębne należy uznać działania z zakresu zarządzania ruchem, choć inaczej niż w przypadku dróg publicznych tożsame są podmioty zarządzające drogą wewnętrzną i ruchem na tej drodze (por. art. 19 ust. 2 u.d.p. i art. 10 ust. 3–6 p.r.d.). Stąd też w odniesieniu do dróg wewnętrznych można używać pojęcia zarządzania drogą w szerszym sensie, obejmując nim także zarządzanie ruchem. Podmiotem,

⁷⁶ L. Drabik, A. Kubiak-Sokół, E. Sobol, L. Wiśniakowska, *Słownik języka polskiego PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 1279.

⁷⁷ B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Wilga, Warszawa 1996, s. 1334.

⁷⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009, s. 19.

⁷⁹ J. Lang, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 17.

⁸⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1610.

⁸¹ D. Kaczorkiewicz, *Zarządzanie drogami wewnętrznymi*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2013, nr 25, s. 66, 71. Inaczej K. Świdorski, *Charakter...*, s. 30.

któremu przepis art. 8 ust. 2 przyznaje kompetencje do sprawowania zarządu drogą, jest zarządca terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku – właściciel tego terenu. Tak jak pojęcie właściciela nie może budzić wątpliwości na tle art. 140 k.c., tak w odniesieniu do pojęcia zarządcy terenu powstały pewne wątpliwości. Zgodnie z jednym ze stanowisk „ustawa o drogach publicznych nie zawiera definicji pojęcia «zarządca terenu», co nie pozwala na rozumienie tego określenia w inny sposób niż w kodeksie cywilnym”⁸². Warto także zauważyć, że „administrowanie drogami wewnętrznymi nie zawsze związane jest z prawem własności do terenu, na którym usytuowana jest droga, albowiem zarząd tego terenu może wykonywać użytkownik wieczysty, dzierżawca itp.”⁸³. Z propozycją innej interpretacji pojęcia zarządcy terenu wyszedł K. Świdorski, którego zdaniem w rozumieniu wyżej wymienionego przepisu jest nim „podmiot działający profesjonalnie, który z racji swojej funkcji posiada możliwości organizacyjne i techniczne do możliwie optymalnego zagospodarowania nieruchomości”⁸⁴. Chociaż zapewne tego rodzaju podmioty niejednokrotnie występują jako zarządcy dróg wewnętrznych, to jednak zawężenie interpretacji wyłącznie do nich wydaje się nieuzasadnione.

Przechodząc do wypowiedzi orzecznictwa i doktryny na temat zarządzania drogami wewnętrznymi, przywołać trzeba pogląd wyrażony przez NSA, a odnoszący się do zarządzania drogami w ogóle, zgodnie z którym „kompetencje zarządcy drogi należy interpretować w powiązaniu z prawem własności gruntu i wykonywaniem tego prawa w świetle art. 46 § 1, art. 140 i 143 k.c.”. Niewątpliwie nawet drogi publiczne, jako *reges extra commercium*, stanowią przedmiot prawa własności odpowiednich podmiotów publicznych (art. 2a u.d.p.). Niemniej jednak w stosunku do dróg wewnętrznych silnie podkreślany jest cywilnoprawny charakter zarządu. Znamienne w tym względzie jest postanowienie WSA w Rzeszowie, w którym stwierdzono, co następuje:

Podmiot, który udostępnia swą nieruchomość jako drogę wewnętrzną, ma prawo decydować zarówno o tym, kto może z niej korzystać [...], jak i o sposobie tego korzystania. Właściciel jest uprawniony zapobiegać degradacji jego nieruchomości bez względu na charakter jej przeznaczenia. Spór między właścicielem a użytkownikiem

⁸² Wyrok WSA w Gliwicach z 3 września 2008 r., II SA/Gl 251/08, LEX 519119; tak też A. Rychter, *Ustawa o drogach publicznych*, LEX/el, 2019, komentarz do art. 8.

⁸³ Uchwała składu pięciu sędziów NSA w Warszawie z 19 czerwca 2000 r., OPK 3/00, LEX 46127.

⁸⁴ K. Świdorski, *Charakter...*, s. 30.

drogi wewnętrznej, jako odnoszący się do uprawnień i obowiązków związanych z korzystaniem z cudzej nieruchomości, dotyczy zatem sfery cywilnoprawnej⁸⁵.

Ten sam sąd 18 kwietnia 2013 r. przedstawił chyba jeszcze bardziej kategoryczny pogląd odnoszący się do zarządzania drogami wewnętrznymi, zgodnie z którym „zarządca (właściciel) posiada pełną autonomię w zakresie ich budowy, remontu czy utrzymania, jak także organizowania ruchu drogowego”⁸⁶. WSA w Olsztynie wskazał zaś, że „organizacja ruchu oraz czynności prowadzące do ustawiania znaków drogowych czy też takich urządzeń jak progi zwalniające na drogach wewnętrznych nie należą do sfery działań podejmowanych przez administrację publiczną”⁸⁷.

Szersze akcentowanie prywatnego charakteru dróg wewnętrznych stało się możliwe po utracie obowiązywania rozdziału 5. omówionego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów⁸⁸. Nie można jednakowoż pominąć tego, że zarządzanie drogami wewnętrznymi nie jest oparte wyłącznie na przepisach prawa cywilnego, a wyraźną administracyjnoprawną regulację w tym względzie zawierają powołane przepisy u.d.p. i p.r.d. Trafne obserwacje czyni na ten temat K. Świderski, którego zdaniem ustawodawca wyraźnie ingeruje w stosunki cywilnoprawne odnoszące się do dróg wewnętrznych, modyfikując obowiązki wynikające z treści prawa do nieruchomości. Czyni to poprzez wprowadzenie w art. 8 ust. 2 i 3 u.d.p. regulacji dotyczących katalogu zadań zarządcy (właściciela) oraz ich finansowania. O adresacie tych obowiązków nie decyduje treść prawa do terenu, ale odgórne ustalenie ustawodawcy⁸⁹. Mimo dosyć znamienego użycia w art. 8 ust. 3 u.d.p. pojęcia „zadań” w odniesieniu do katalogu z ust. 2 należałoby raczej ostrożnie podchodzić do stopnia obligatoryjności podejmowania przewidzianych w tym przepisie działań. Niemniej jednak niewątpliwa jest ingerencja u.d.p. w zakres swobody wynikającej z prawa cywilnego. Jak np. stwierdził SA w Szczecinie, „samo udostępnienie drogi do korzystania publicznego w warunkach określonych w art. 8 powoduje więc powstanie pu-

⁸⁵ Postanowienie WSA w Rzeszowie z 5 grudnia 2007 r., II SA/Rz 714/07, LEX 448305; tak też wyrok WSA w Krakowie z 18 marca 2021 r., II SA/Kr 129/21; postanowienie WSA we Wrocławiu z 19 października 2023 r., III SA/Wr 87/23, LEX 3618520.

⁸⁶ Wyrok WSA w Rzeszowie z 18 kwietnia 2013 r., I SA/Rz 223/13, LEX 1316544; tak też: wyrok WSA w Białymstoku z 3 grudnia 2015 r., II SA/Bk 633/15, LEX 1957582. Sąd ten dodaje przy tym, że nie są to działania dowolne i pozbawione kontroli zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 5 p.r.d., który przewiduje nadzór wojewody nad drogami wewnętrznymi w strefach ruchu i zamieszkania.

⁸⁷ Postanowienie WSA w Olsztynie z 9 grudnia 2015 r., II SA/Ol 1155/15, LEX 1946725.

⁸⁸ Por. K. Świderski, *Charakter...*, s. 29.

⁸⁹ Tamże, s. 25.

blicznoprawnych obowiązków zarządcy w zakresie utrzymania drogi w stanie pozwalającym na bezpieczne korzystanie z niej”⁹⁰. W dalszej części niniejszego punktu poruszone zostanie zagadnienie ewentualnego obowiązku uregulowania ruchu na drodze wewnętrznej.

Jednymi z najważniejszych czynności dotyczących dróg wewnętrznych są te z zakresu zarządzania ruchem na drodze, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 5, ust. 7 i ust. 10a p.r.d., a także w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁹¹, które swoim zakresem obejmuje drogi wewnętrzne położone w strefach zamieszkania, a od 1 lipca 2016 r.⁹² również w strefach ruchu. Należy zgodzić się, że „podstawową funkcją dróg wewnętrznych jest obsługa ruchu pojazdów, dlatego tak istotna okazuje się organizacja ruchu” na takich drogach. Stąd też istotne jest zapewnienie na nich bezpieczeństwa, które uzasadnia ingerencję prawa publicznego w tym obszarze⁹³. W tym miejscu przypomnieć należy, że zakres obowiązywania przepisów p.r.d. jest w stosunku do dróg wewnętrznych zróżnicowany, w pełni obejmując jedynie drogi w strefach ruchu i strefach zamieszkania. Atrybut zarządzającego ruchem przysługuje zaś od czasu nowelizacji z 2010 r. każdemu podmiotowi zarządzającemu drogą wewnętrzną. W chwili obecnej wyrażne brzmienie przepisu art. 10 ust. 10a p.r.d. przewiduje, że zarządcy dróg wewnętrznych, ustalając organizację ruchu, muszą stosować znaki i sygnały drogowe, łącznie z zasadami ich umieszczania, przewidziane w ustawie i jej przepisach wykonawczych. Zarządzający drogą wewnętrzną łączy w sobie atrybuty podmiotu ustalającego organizację ruchu i wprowadzającego ją w życie. Jeżeli chodzi o charakter prawny zarządzania ruchem na drogach wewnętrznych, to przyjąć należy, po pierwsze, że ustawodawca nie ustanowił monopolu organów administrujących drogami publicznymi na czynności z zakresu zarządzania ruchem⁹⁴. Orzecznictwo wypowiedziało się za cywilnoprawnym charakterem tych czynności w stosunku do dróg wewnętrznych, nawet jeśli podejmowane są przez organy administracji wykonujące kompetencje

⁹⁰ Wyrok SA w Szczecinie z 12 września 2018 r., I ACa 396/18, LEX 2578897.

⁹¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, t.j. Dz.U. 2017, poz. 784.

⁹² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 18 lutego 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, Dz.U. 2016, poz. 314.

⁹³ K. Świdorski, *Charakter...*, s. 28, 32, 34.

⁹⁴ M. Kobak, P. Zaborniak, *Glosa do postanowienia WSA z 5 grudnia 2007 r., II SA/Rz 714/07*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10, s. 79.

właścicielskie. Podstawowe rozważania na ten temat przedstawione zostały we wspomnianym już postanowieniu WSA w Rzeszowie, a ich zasadniczym wnioskiem jest to, że „działanie organu jednostki samorządu terytorialnego będącej zarządcą albo właścicielem terenu, na którym zlokalizowana jest droga wewnętrzna, polegające na umieszczeniu na tej drodze znaku drogowego, nie jest działaniem z zakresu administracji publicznej”⁹⁵. Nie można jednocześnie nie zauważyć, że orzeczenie to wydane zostało przed nowelizacją z 2010 r., a niektóre poglądy w nim zawarte, m.in. o tym, że zarządzanie ruchem dotyczy jedynie dróg publicznych, utraciły aktualność. Niemniej jednak stanowisko powyższe zostało podtrzymane przez orzecznictwo po zmianach. Zauważono m.in., że „ustawodawca dla dróg wewnętrznych nie przewidział organów administracji publicznej właściwych do zarządzania odbywającym się w ich obrębie ruchem drogowym”⁹⁶. Jeżeli chodzi o możliwość kwestionowania ustawienia znaku drogowego⁹⁷ czy też jego nieusunięcia⁹⁸, to sądy administracyjne odrzucały skargi, kierując skarżących na drogę postępowania cywilnego. Podnosi się, że to właściciel decyduje o tym, „jaki ruch na danej drodze wewnętrznej będzie dopuszczalny poprzez ustawienie określonego rodzaju oznakowania”⁹⁹ lub np. instalację słupków¹⁰⁰.

Niemniej jednak przyznać należy, że w zakresie organizacji ruchu prawo publiczne przejawia silny wpływ na drogi wewnętrzne¹⁰¹. Widać to tym wyraźniej po nowelizacji p.r.d. i u.d.p. z 2010 r., w wyniku której – jak pisze R. Stefański – dokonano daleko idącej reglamentacji ruchu na takich drogach¹⁰². Najbardziej radykalnym przykładem administracyjnoprawnej regulacji w zakresie zarządzania ruchem na drogach wewnętrznych jest przewidziana dla takich dróg położonych w strefach zamieszkania (a – o czym już wspomniano – od 1 lipca 2016 r. również w strefach ruchu) konieczność poprzedzenia umieszczenia znaków drogowych zatwierdzeniem projektu organizacji ruchu¹⁰³. Co istotne, czynność zatwierdzenia organizacji ruchu dokonana przez organ

⁹⁵ Postanowienie WSA w Rzeszowie z 5 grudnia 2007 r., II SA/Rz 714/07; tak też wyrok WSA w Krakowie z 18 marca 2021 r., II SA/Kr 129/21; postanowienie WSA we Wrocławiu z 19 października 2023 r., III SA/Wr 87/23.

⁹⁶ Postanowienie WSA w Olsztynie z 8 listopada 2011 r., II SA/Ol 719/11, LEX 1095277.

⁹⁷ Postanowienie WSA w Gliwicach z 18 sierpnia 2011 r., IV SA/Gl 900/11, LEX 865667.

⁹⁸ Postanowienie WSA w Rzeszowie z 24 września 2014 r., II SAB/Rz 55/14, LEX 1575707.

⁹⁹ Wyrok WSA w Rzeszowie z 18 kwietnia 2013 r., I SA/Rz 223/13.

¹⁰⁰ Postanowienie WSA we Wrocławiu z 19 października 2023 r., III SA/Wr 87/23.

¹⁰¹ K. Świderski, *Charakter...*, s. 34.

¹⁰² R. Stefański, *Reglamentacja...*, s. 21.

¹⁰³ M. Kobak, P. Zaborniak, *Glosa...*, s. 76.

jednostki samorządu terytorialnego działający jako zarządca dróg publicznych została uznana przez NSA za akt organu jednostki samorządu terytorialnego inny niż akt prawa miejscowego, podejmowany w sprawach z zakresu administracji publicznej¹⁰⁴ (art. 3 § 2 pkt 6 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁰⁵). W przypadku jednak takiego działania podejmowanego względem dróg wewnętrznych za aktualny należy uznać pogląd, zgodnie z którym „organizacja ruchu oraz czynności prowadzące do ustawiania znaków drogowych nie należą do sfery działań podejmowanych tylko przez administrację publiczną [...]. Ocena charakteru prawnego znaku drogowego umieszczonego na drodze może być zróżnicowana w zależności od tego, kto umieścił znak drogowy”¹⁰⁶. Odnosi się to również do stosowania znaków drogowych na drogach wewnętrznych niepołożonych w strefie zamieszkania czy strefie ruchu¹⁰⁷. Nie można w szczególności zgodzić się z poglądem M. Kobaka i P. Zaborniaka, według których stosowanie aktów generalno-konkretnych nie jest zarezerwowane jedynie dla administracji¹⁰⁸. Akty generalno-konkretnie pozostają aktami administracyjnymi, a więc prawnymi formami działania administracji publicznej¹⁰⁹. Chociaż zatem nie można przyjąć, że działanie zarządcy drogi wewnętrznej polegające na ustawieniu znaku drogowego, konkretyzujące normę p.r.d., ma charakter aktu administracyjnego – nie jest to bowiem działanie z zakresu administracji publicznej – to do rozstrzygnięcia pozostaje, czym taka czynność jest. Niewątpliwie bowiem w aktualnym stanie prawnym zarządca drogi wewnętrznej stosuje nie tylko znaki drogowe, lecz także zasady ich umieszczania wynikające z p.r.d., a więc prawa publicznego. Naruszenie przepisów dotyczących sposobu znakowania dróg wewnętrznych stypizowane zostało jako wykroczenie poprzez dodanie art. 85a do kodeksu wykroczeń¹¹⁰ w tożsamej ustawie nowelizacyjnej z 2010 r. Mając mimo wszystko na uwadze cywilnoprawny charakter działań zarządcy drogi wewnętrznej, trzeba rozstrzygnąć powyższe wątpliwości poprzez przyjęcie, że zastosowanie przez

¹⁰⁴ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 26 czerwca 2014 r., I OPS 14/13, LEX 1476996.

¹⁰⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1634.

¹⁰⁶ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 13 października 2003 r., OPS 4/03, LEX 84106.

¹⁰⁷ Szerzej na temat charakteru prawnego i kontroli znaków drogowych: P. Kusik, *Prawny charakter znaku drogowego w świetle poglądów doktryny prawa administracyjnego i orzecznictwa sądowo-administracyjnego*, „Paragraf na Drodze” 2015, nr 5, s. 5–20; P. Kusik, *Kontrola stosowania znaków drogowych. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, „Paragraf na Drodze” 2015, nr 10, s. 13–28.

¹⁰⁸ M. Kobak, P. Zaborniak, *Glosa...*, s. 79.

¹⁰⁹ Zob. na temat istoty generalnego aktu administracyjnego: M. Szewczyk, E. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

¹¹⁰ Ustawa z dnia 20 maja 1971 – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz.U. 2023, poz. 2119.

niego znaku drogowego (uregulowanego normami prawa administracyjnego) będzie miało charakter cywilnoprawnego oświadczenia woli¹¹¹.

Kolejnym zagadnieniem jest to, czy organizowanie ruchu na drodze ma charakter obowiązku zarządcy drogi wewnętrznej. M. Kobak i P. Zaborniak podkreślają, że ciążą na nim zadania zbliżone do zarządzającego ruchem na drodze publicznej. Zarządzanie ruchem na drodze wewnętrznej jest bowiem nie tylko czynnością z zakresu zarządu rzeczą, lecz także przestrzeganiem normy, która nakazuje stosować p.r.d. do ruchu poza tymi drogami. Wskazują oni także na to, że zarządca drogi wewnętrznej może ponieść te same konsekwencje cywilnoprawne i prawnokarne co zarządca drogi publicznej za niewłaściwe stosowanie znaków drogowych¹¹². WSA w Poznaniu uznał, że „zarządca terenu ma także obowiązek ustawiania znaków drogowych w prawem określonych sytuacjach”¹¹³. Niemniej jednak w innych orzeczeniach podkreśla się znaczenie woli właściciela w uregulowaniu ruchu¹¹⁴. Na pełną autonomię zarządcy (właściciela), m.in. w zakresie organizowania ruchu drogowego, wskazuje WSA w Rzeszowie¹¹⁵. Wyważone stanowisko zajął WSA w Gliwicach, który stwierdził, że:

podmiot sprawujący zarząd na drogach wewnętrznych ma uprawnienie, a nie obowiązek [...] stosowania znaków drogowych i to na własny koszt, z tym że musi stosować znaki i zasady ruchu określone w powszechnie obowiązujących przepisach. Nie ma tym samym dowolności w organizowaniu ruchu, a nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania należy do wojewody¹¹⁶.

Należy jeszcze nadmienić, że w myśl art. 8 ust. 4 u.d.p. do kompetencji zarządzającego drogą wewnętrzną nie należy utrzymanie znaków drogowych, sygnałów drogowych lub urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, związanych z funkcjonowaniem ich połączeń z drogami publicznymi.

Kolejnym z działań odnoszących się do dróg wewnętrznych, które stało się przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych, jest zajęcie pasa drogowego drogi wewnętrznej. Chociaż art. 40 ust. 1 u.d.p. *expressis verbis* nie

¹¹¹ Inaczej K. Świdorski, *Charakter...*, s. 29.

¹¹² M. Kobak, P. Zaborniak, *Glosa...*, s. 79–80.

¹¹³ Wyrok WSA w Poznaniu z 13 sierpnia 2008 r., II SA/Po 34/08, LEX 511399.

¹¹⁴ Postanowienie WSA w Olsztynie z 29 maja 2009 r., II SA/Ol 532/09, LEX 1212520.

¹¹⁵ Wyrok WSA w Rzeszowie z 18 kwietnia 2013 r., I SA/Rz 223/13.

¹¹⁶ Postanowienie WSA w Gliwicach z 18 sierpnia 2011 r., IV SA/Gl 900/11.

mówi o drogach publicznych, to NSA orzekł, że nie ma podstawy do stosowania przepisów u.d.p. dotyczących dróg publicznych do dróg wewnętrznych, a zatem kwestia przywrócenia do stanu poprzedniego pasa drogowego drogi wewnętrznej w razie jego samowolnego naruszenia jest sprawą cywilną i do jej rozpoznania właściwy jest sąd powszechny¹¹⁷. Tym samym o przywróceniu pasa drogowego drogi wewnętrznej do stanu poprzedniego nie orzeka się w drodze decyzji administracyjnej¹¹⁸. Jak można zauważyć, również w tym aspekcie zarządzania drogą wewnętrzną podkreślono cywilnoprawny charakter dotyczących go stosunków.

Ostatnim z działań, o którym należy wspomnieć, jest nadanie nazwy drodze wewnętrznej. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach nazw ulic i placów stanowiących drogi publiczne lub nazw dróg wewnętrznych. Co ciekawe, uprzednio przepis ten stanowił o nazwach „ulic i placów publicznych”. W tym budzącym wątpliwości stanie prawnym NSA podjął w składzie siedmiu sędziów uchwałę, zgodnie z którą wskazany przepis mógł stanowić samodzielną podstawę do nadawania nazw ulicom, które nie były drogami publicznymi¹¹⁹. Przeprowadzona wykładnia opierała się na pojęciu ulicy, którego znaczenie, zdaniem sądu, nie było połączone z kwantyfikatorem „publiczna”. Jak zauważył sąd, „nadawanie nazwy ulicy, nawet wewnętrznej, ale ogólnie, powszechnie dostępnej, nie jest sprawą stosunków z zakresu prawa cywilnego z uwagi na rolę, jaką ta nazwa spełnia w obrocie publicznoprawnym”. Kompetencja rady gminy do nadania nazwy drodze wewnętrznej jest przejawem władztwa publicznoprawnego nad drogami wewnętrznymi¹²⁰. Stwierdzić należy także, że jest to bez wątpienia sprawa z zakresu administracji publicznej¹²¹. Kompetencje rady gminy do nadawania nazw drogom wewnętrznym zostały ograniczone poprzez wprowadzenie do art. 8 u.d.p. ustępu 1a, który dla podjęcia uchwały w tym przedmiocie wymaga uzyskania pisemnej zgody właścicieli terenów, na których zlokalizowana jest droga wewnętrzna. Brak zgody w przepisanej formie powoduje nieważność uchwały¹²², przy czym istnieją spory co do tego, czy uchwała taka

¹¹⁷ Wyrok NSA z 17 stycznia 2002 r., II SA/Kr 2223/99.

¹¹⁸ Uchwała składu pięciu sędziów NSA z 21 października 2002 r., OPK 28/02, LEX 55694; tak też wyrok WSA w Gdańsku z 24 marca 2022 r., III SA/Gd 599/21, LEX 3338224.

¹¹⁹ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 11 kwietnia 2005 r., II OPS 2/05; tak też wyrok NSA z 20 lipca 2005 r., OSK 1806/04, LEX 186577.

¹²⁰ K. Świdorski, *Charakter...*, s. 31.

¹²¹ Wyrok WSA w Warszawie z 1 grudnia 2010 r., VI SA/Wa 2047/08, LEX 821241.

¹²² Wyrok WSA w Olsztynie z 24 lutego 2009 r., II SA/Ol 18/09, LEX 509633; wyrok NSA z 23 stycznia 2020 r., II OSK 3940/19, LEX 3010571.

jest aktem prawa miejscowego¹²³. Należy tak czy inaczej uznać, że wyłączność kompetencji rady gminy do nadania nazwy drodze wewnętrznej jest najwyraźniejszą z publicznoprawnych regulacji dotyczących tych dróg.

6. Czy istnieją różnice w kompetencjach organów gminy i podmiotów prywatnoprawnych w zakresie zarządzania drogami wewnętrznymi?

Podczas gdy w poprzednim punkcie działania podmiotów zarządzających drogami wewnętrznymi były zasadniczo analizowane bez wyraźnego ich zróżnicowania ze względu na charakter danego podmiotu, niniejszy fragment stanowi próbę wskazania oraz prawnej oceny sytuacji, w których występują różnice pomiędzy statusem gminy (czy też w ogóle podmiotu publicznoprawnego) i statusem podmiotu prywatnoprawnego w roli zarządzających drogami wewnętrznymi. Omawiane poniżej kompetencje gminy jako podmiotu zarządzającego drogami wewnętrznymi dotyczą sytuacji, gdy gmina jest właścicielem takich dróg i gdy w jej imieniu sprawowany jest zarząd nimi. Nie odnoszą się natomiast do przypadków, gdy droga co prawda jest własnością gminy, lecz na podstawie określonego stosunku prawnego, np. użytkowania wieczystego, zarządzanie wykonują we własnym imieniu inne podmioty.

Pierwszą z kwestii, które należy rozważyć, jest władztwo gminy nad drogami wewnętrznymi w kontekście art. 7 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Powołując się na moc tej ogólnej reguły, jeszcze na gruncie obowiązywania art. 11 u.d.p., NSA orzekł, że „sprawy dróg ogólnodostępnych, niezaliczonych do żadnej z kategorii dróg publicznych [...] – jako służące do celów komunikacji w osiedlach mieszkaniowych i dojazdu do gruntów rolnych i leśnych – należą do zadań własnych gminy”. Odnosząc się do kwestii likwidacji drogi wewnętrznej, sąd obwarował podjęcie decyzji w tej sprawie koniecznością kierowania się zbiorowymi potrzebami wspólnoty i uzasadnionym interesem mieszkańców¹²⁴. WSA w Bydgoszczy zauważył natomiast, że gminy mają obowiązki związane z istnieniem dróg wewnętrznych i ich połączeniami z drogami publicznymi ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny, szczególnie jeżeli weźmie się pod uwagę wymóg zapewnienia dostępu do dro-

¹²³ Omówione szczegółowo w wyroku WSA w Rzeszowie z 29 sierpnia 2023 r., II SA/Rz 411/23.

¹²⁴ Wyrok NSA z 4 października 1995 r., SA/Wr 1715/95, LEX 25886.

gi publicznej przewidziany przepisami wielu ustaw i kształtujący sposób korzystania z prawa własności¹²⁵. Z kolei WSA w Lublinie jako źródło interesu prawnego mieszkańców w zaskarżeniu uchwały w przedmiocie nadania nazwy drodze wewnętrznej wskazał prawo członków społeczności lokalnej do współdecydowania o jej sprawach, wynikające z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹²⁶.

Stanowisko podkreślające obowiązki gminy w zakresie budowy i utrzymania dróg wewnętrznych zostało wyrażone również w doktrynie. Jak wskazują A. Kasprzyk i A. Philipp-Próchnik, art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g. nie dzieli gminnych dróg, ulic i placów na publiczne i wewnętrzne, w związku z czym sugeruje on nałożenie na gminę obowiązków dotyczących dróg wewnętrznych. Autorzy ci z jednej strony zauważają negatywne praktyki samorządów, które niejednokrotnie przerzucają te obowiązki na obywateli, z drugiej zaś wskazują m.in. na sytuacje, gdzie droga wewnętrzna stanowi dojazd jedynie do kilku prywatnych nieruchomości, a sfinansowanie jej budowy przez gminę mogłoby się wiązać z naruszeniem dyscypliny finansowej¹²⁷. Wątpliwości nie budzi także to, że ruch pojazdów wymaga obsługi również poza siecią dróg publicznych, a w obliczu komplikowania się systemu komunikacji drogi wewnętrzne stają się koniecznym uzupełnieniem sieci dróg publicznych¹²⁸. Jeżeli weźmie się dodatkowo pod uwagę to, że zaliczenie danej drogi, nawet bardzo istotnej z punktu widzenia lokalnej komunikacji, do kategorii dróg publicznych może być niemożliwe z uwagi na niespełnianie przez nią kryteriów technicznych, to tym bardziej brak jest podstaw do wyłączania spraw dróg wewnętrznych z zakresu zadań własnych gminy. Należy w tym miejscu zauważyć, że przydanie zadaniom, o których mowa w art. 8 ust. 2 u.d.p., charakteru wynikającego z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym musi prowadzić do wniosku o szczególnym statusie zarządzania własnymi drogami wewnętrznymi przez gminę.

Drugim zagadnieniem jest zakres swobodnego dysponowania drogami wewnętrznymi stanowiącymi mienie podmiotów publicznoprawnych. Na ten temat wypowiedział się w wyroku zacytowanym na wstępie niniejszego artykułu WSA w Gdańsku, wskazując, że charakter prawny drogi wewnętrznej,

¹²⁵ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 10 czerwca 2009 r., II SA/Bd 332/09, LEX 569834.

¹²⁶ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu z dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994 Nr 124, poz. 607; wyrok WSA w Lublinie z 6 grudnia 2011 r., III SA/Lu 321/11, LEX 1135068; inaczej wyrok WSA w Olsztynie z 14 sierpnia 2009 r., II SA/Ol 176/09, LEX 565729. Na temat wątpliwości prawnych w tym zakresie zob. wyrok WSA w Białymstoku z 16 marca 2023 r., II SA/Bk 90/23, LEX 3515340.

¹²⁷ A. Kasprzyk, A. Philipp-Próchnik, *Charakter prawny dróg wewnętrznych*, cz. 2..., s. 16–17.

¹²⁸ K. Świdorski, *Charakter...*, s. 32.

a w związku z tym i jej dostępność, może zależeć od podmiotu, który jest jej zarządcą albo właścicielem. Zdaniem sądu podmiot publicznoprawny (Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego) nie może w zupełnie dowolny sposób decydować o udostępnieniu drogi wewnętrznej, w związku z czym:

za sprzeczne z prawem należałoby uznać udostępnianie przez podmiot publicznoprawny drogi wewnętrznej tylko niektórym podmiotom, wybranym przy pomocy nieznanego kryterium lub kryterium znanego, ale którego nie można by uznać za sprawiedliwe lub uzasadnione koniecznością ochrony wartości, godnych ochrony¹²⁹.

Postępowanie takie stanowiłoby bowiem nierówne traktowanie przez władze publiczne, naruszające zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Zbieżne z powyższym stanowisko przedstawił NSA¹³⁰. Podkreślić należy, że w stanach faktycznych, które legły u podstaw powyższych wyroków, przedmiotem zainteresowania sądów były drogi wewnętrzne stanowiące własność gminy. Pod rozwagę poddawano natomiast kwestię zapewnienia dostępu do drogi publicznej, który stanowi jeden z warunków wydania decyzji o warunkach zabudowy (art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.). W kontekście art. 145 k.c. o dostępie do drogi publicznej wypowiedział się również SN, przedstawiając stanowisko, zgodnie z którym:

nieruchomość ma odpowiedni dostęp do drogi publicznej w rozumieniu art. 145 § 1 k.c., jeżeli z siecią dróg publicznych łączy ją szlak drożny wydzielony geodezyjnie jako droga, która choć nie jest zaliczona do sieci dróg publicznych [...], pozostaje ujęta w planie przestrzennego zagospodarowania Gminy i znajduje się pod jej zarządem oraz jest powszechnie dostępna¹³¹.

D. Felcenloben, na kanwie dostępu do drogi publicznej jako warunku podziału nieruchomości przewidzianego w art. 93 ust. 3 u.g.n., stwierdza nawet, że w jego ocenie:

w rozumieniu art. 93 ust. 3 u.g.n. drogą publiczną, przy której położona jest dzielona nieruchomość, jest każda droga ogólnodostępna stanowiąca własność publiczną. Drogi tego rodzaju są bowiem kategorią dobra publicznego (niezależnie od formalnego ich zaliczenia do jednej z kategorii dróg publicznych), za którego po-

¹²⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z 12 grudnia 2012 r., II SA/Gd 419/12.

¹³⁰ Wyrok NSA z 24 stycznia 2014 r., II OSK 2121/12, LEX 1502254.

¹³¹ Postanowienie SN z 12 października 2011 r., II CSK 94/11, LEX 1044002.

średnictwem administracja realizuje zadania zaspokajania potrzeb publicznych w sferze przemieszczania się, transportu i komunikacji¹³².

Wydaje się, że istotny jest zwłaszcza pogląd wyrażony w dwóch przytoczonych wyżej wyrokach sądów administracyjnych. Ujmuje on bowiem zarządzanie drogami wewnętrznymi przez organy podmiotów publicznoprawnych z nieco innej perspektywy niż w orzeczeniach, które dotyczyły stosowania znaków drogowych, a podkreślenie prywatnoprawnego charakteru działań tych podmiotów względem dróg wewnętrznych służyło uzasadnieniu niedopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej dla ich kwestionowania. Wskutek tego nie zwracano uwagi na szczególną pozycję podmiotu publicznoprawnego, którą zachowuje on nawet wówczas, gdy działa w ramach norm prawa prywatnego. Jak trafnie zauważono w uchwale składu siedmiu sędziów NSA, działalność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do ich własności nie opiera się jedynie na przepisach prawa cywilnego, lecz z uwagi na publicznoprawny status tych podmiotów oraz przysługującego im mienia obrót ten regulują również przepisy prawa publicznego. Status ten wraz z przeznaczeniem mienia, którym dysponują podmioty publicznoprawne, na zaspokojenie potrzeb wspólnoty, uzasadnia wprowadzanie ograniczeń w swobodzie dysponowania tym mieniem oraz zawierania umów, a także w samodzielności jednostek samorządu terytorialnego¹³³. Jak natomiast stwierdził TK, „także wykonując uprawnienia właścicielskie w stosunku do mienia komunalnego, organ samorządu terytorialnego realizuje [...] zadanie publiczne w rozumieniu obowiązującego prawa”¹³⁴. Jednocześnie ograniczenia takie nie przesądzają o utracie cywilnoprawnego charakteru sporów z tego zakresu¹³⁵. Warto zauważyć, że choć cecha ograniczonej swobody w dysponowaniu drogami wewnętrznymi nie jest zarezerwowana jedynie dla gminy, to szczególne znaczenie w jej przypadku wydaje się mieć związek tych składników mienia z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Trzecią kwestią jest poddanie legalności działań organów gminy w zakresie zarządzania drogami wewnętrznymi nadzorowi. Co do zasady podmiotem właściwym w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym jest na mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. wójt (burmistrz, prezydent miasta). Rada gminy jest

¹³² D. Felcenloben, *Prace geodezyjne realizowane na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych oraz czynności cywilnoprawnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 116.

¹³³ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 27 lipca 2009 r., I OPS 1/09, LEX 508695.

¹³⁴ Uchwała TK z 27 września 1994 r., W 10/93, LEX 25335.

¹³⁵ Postanowienie NSA z 31 marca 2011 r., I OSK 492/11, LEX 1079780.

natomiast właściwa w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu wynikających z art. 18 ust. 2 pkt 9. Trzeba przy tym wyraźnie oddzielić uprawnienia i obowiązki wójta jako zarządcy drogi publicznej (art. 19 ust. 2 pkt 4 u.d.p.), kształtowane przez prawo administracyjne, od uprawnień i obowiązków wójta w stosunku do drogi wewnętrznej stanowiącej własność tej gminy¹³⁶. Jeżeli chodzi o spory na tle działań jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do dróg wewnętrznych (poza nadaniem nazwy), to orzecznictwo jednoznacznie wykluczyło drogę sądownoadministracyjną¹³⁷. Niemniej jednak WSA w Gliwicach zasugerował skarżącej – oprócz trybu postępowania cywilnego – możliwość podjęcia próby zainicjowania postępowania nadzorczego wojewody w sprawie postawienia znaku drogowego na drodze wewnętrznej¹³⁸. Taka kontrola legalności byłaby możliwa z uwagi na to, że przepis art. 91 ust. 1 u.s.g. nie dookreśla uchwał i zarządzeń, których dotyczą uprawnienia nadzorcze wojewody poprzez dodanie sformułowania „z zakresu administracji publicznej” (por. art. 101 u.s.g.). Jeżeli chodzi o zarządzenia, to – jak podkreślono w judykaturze – uprawnienia nadzorcze wojewody rozciągają się również na zarządzenia inne niż wskazane w u.s.g.¹³⁹. Należy zauważyć, że wojewodowie korzystają ze swoich uprawnień w stosunku do działań organów gminy w zakresie zarządzania drogami wewnętrznymi¹⁴⁰. Możliwość zastosowania uprawnień nadzorczych wojewody (ewentualnie RIO) w stosunku do aktów zarządzania drogą wewnętrzną stanowi cechę wyróżniającą status gminy jako jednostki samorządu terytorialnego od prywatnoprawnych podmiotów zarządzających drogami wewnętrznymi.

¹³⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 29 października 2007 r., III SA/Kr 700/07, LEX 366771; postanowienia WSA w Rzeszowie z 5 grudnia 2007 r., II SA/Rz 714/07; w Olsztynie z 8 listopada 2011 r., II SA/OL 719/11; wyrok WSA w Krakowie z 18 marca 2021 r., II SA/Kr 129/21.

¹³⁷ Uchwała SN z 29 marca 1988 r., III AZP 2/88, LEX 10887; wyrok NSA z 17 stycznia 2002 r., II SA/Kr 2223/99; postanowienia WSA w Rzeszowie z 24 września 2014 r., II SAB/Rz 55/14; w Poznaniu z 28 września 2023 r., III SA/Po 542/23, LEX 3609580.

¹³⁸ Postanowienie WSA w Gliwicach z 18 sierpnia 2011 r., IV SA/Gl 900/11.

¹³⁹ Wyrok NSA z 17 maja 2006 r., II OSK 249/06, LEX 236479; wyrok NSA z 8 lutego 2011 r., I OSK 1362/10, LEX 990169.

¹⁴⁰ Rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Lubelskiego: z 6 sierpnia 2010 r., NK.II.0911/249/10, LEX 961353; z 22 marca 2011 r., NK-II.4131.93.11, LEX 962941; Wojewody Podlaskiego z 15 września 2009 r., NK.II.BG.0911-136/09, LEX 527958; Wojewody Łódzkiego z 2 listopada 2011 r., PNK-I.4131.997.11, LEX 1027292.

7. Prawny charakter władztwa gminy w odniesieniu do dróg wewnętrznych – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*

Ponieważ rozważania przedstawione w poprzednim punkcie wydają się potwierdzać tezę o istniejących odrębnościach pomiędzy gminą, będącą publicznoprawnym podmiotem sprawującym zarząd drogami wewnętrznymi, a prywatnoprawnymi podmiotami zarządzającymi takimi drogami, należy odnieść ten rezultat do władztwa gminy nad drogami wewnętrznymi. W tym zakresie należałoby podjąć próbę wyciągnięcia wniosków co do charakteru prawnego tego władztwa w świetle obecnie istniejącego stanu prawnego oraz sformułować ewentualne postulaty na przyszłość.

Na wstępie należy przyznać, że regulacja publicznoprawna odnosząca się do dróg wewnętrznych w ogóle – bez względu na rodzaj podmiotu zarządzającego taką drogą – jest dosyć silna. Niewątpliwie została ona jeszcze wzmocniona omówioną wyżej nowelizacją z 2010 r., która dotknęła w znacznym stopniu problematyki zarządzania ruchem. Wśród samych dróg wewnętrznych szczególnie pozycję mają pod tym względem strefy zamieszkania i strefy ruchu. Już zresztą z samego szczególnego uregulowania zadań zarządcy drogi w art. 8 u.d.p. wynika, że droga wewnętrzna nie stanowi zwykłej działki gruntu z umieszczonymi na niej urządzeniami, lecz ma status szczególny, u którego podstaw leży konieczność zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w takich miejscach ze względu na odbywający się w nich ruch drogowy. Niemniej jednak poziom regulacji administracyjnoprawnej nie przesądza jeszcze o tym, że dana rzecz uzyskuje status dobra publicznego¹⁴¹.

Zasadnicze pytanie dotyczy tego, jakie skutki w sferze prawnej ma koincydencja generalnie dosyć silnego administracyjnoprawnego uregulowania statusu dróg wewnętrznych oraz wszystkich tych szczególnych cech, które posiada zarządzanie własną drogą wewnętrzną przez gminę. Odpowiedź, która wyłania się na tle przeprowadzonych rozważań, jest następująca: władztwo gminy nad drogami wewnętrznymi stanowiącymi jej własność ma co prawda – dzięki przewadze cech prywatnoprawnych – zasadniczo charakter władztwa dominialnego (w aktualnym stanie prawnym wyraźnego pierwiastka *imperium* można dopatrywać się w zakresie kompetencji rady gminy do nadania nazwy wszystkim, również prywatnym, drogom wewnętrznym), jednak zakres swobody w ramach tego władztwa jest dużo bardziej ograniczony w porównaniu z uprawnieniami podmiotów prywatnoprawnych zarządzających takimi drogami. Do celów gminy należy bowiem znajdujące się w sferze jej zadań własnych

¹⁴¹ K. Świdorski, *Charakter...*, s. 33–34.

zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, także w zakresie ruchu drogowego. Dlatego też obligatoryjność zadań wynikających z art. 8 u.d.p. powinna być w stosunku do gminy interpretowana w sposób bardziej ścisły. Co więcej, jako dysponent rzeczy publicznych, nawet jeśli znajdują się one jedynie w jej majątku skarbowym¹⁴², gmina nie ma pełnej swobody decyzyjnej co do przeznaczenia tych rzeczy. W końcu gmina musi się liczyć z nadzorem nad legalnością swoich działań, nie wspominając o ocenie funkcjonowania jej władz przez obywateli w wyborach i referendum lokalnym.

Kolejne pytanie, które rodzi się na tle powyższych wniosków, dotyczy musi *ratio legis* takiego stanu rzeczy. Trudno bowiem z góry założyć, że opisana sytuacja została w pełni celowo ukształtowana przez ustawodawcę w taki, a nie inny sposób¹⁴³. Pierwsza z wątpliwości dotyczy przyczyn nieprzyznania ogólnodostępnym i niezbędnym do komunikacji drogom należącym do gminy (nieco nieprecyzyjnie określonym w piśmiennictwie jako „drogi wewnętrzne ogólnodostępne”¹⁴⁴), której substratem podmiotowym jest ogół mieszkańców, waloru dobra publicznego – objętego prawem powszechnego dostępu do dróg. K. Świdorski, analizując problematykę dróg wewnętrznych bez względu na charakter prawny podmiotu zarządzającego, przyjął, że „gdyby drogi wewnętrzne miały działać jak drogi quasi-publiczne, to zachowanie pozoru drogi wewnętrznej byłoby pozbawione racji”. Argumentuje on następnie, że drogi te pełnią funkcję uzupełniającą wobec dróg publicznych oraz zapewniają dostęp do dróg publicznych¹⁴⁵. Jeżeli jednak weźmie się pod uwagę zróżnicowanie podmiotów zarządzających drogami na publiczno-prawne, w szczególności zaś gminę, i prywatnoprawne, to wydaje się, że w wielu przypadkach rozróżnienie na drogę publiczną i drogę wewnętrzną, stanowiącą składnik mienia podmiotu publicznoprawnego, jest pozbawione racji. Podstawową funkcją dróg wewnętrznych jest bowiem zapewnienie prowadzenia ruchu drogowego. Trudno bronić poglądu akcentującego funkcję danej drogi wewnętrznej jako zapewniającej dostęp do drogi publicznej, skoro sama bez żadnych przeszkód mogłaby jako droga publiczna funkcjonować, a wręcz jest w taki sposób traktowana przez przeciętnego obywatela. Prawdą

¹⁴² P. Radziwiński, *Pojęcie rzeczy publicznych w polskiej nauce prawa administracyjnego*, [w:] E. Knośala, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 75–92.

¹⁴³ Por. K. Świdorski, *Charakter...*, dz. cyt.

¹⁴⁴ S. Pawłowski, L. Staniszevska, *Charakter...*, s. 13. Często ogólnodostępne są przecież także drogi podmiotów prywatnych.

¹⁴⁵ K. Świdorski, *Charakter...*, s. 34.

jest – jak zauważa R. Szczepaniak – że odnosi się często wrażenie, że podział ten jest instrumentalny i kreuje fikcję prawną – choć o dalekosiężnych konsekwencjach¹⁴⁶.

Wobec powyższego racjonalne mogłoby być powrócenie do wyodrębnienia jeszcze niższej kategorii dróg publicznych (którą dawniej stanowiły drogi zakładowe), np. pod nazwą „drogi pomocnicze”, która objęłaby – nawet z mocy prawa – drogi stanowiące mienie gminy i nieoddane innym podmiotom na podstawie stosunków obligacyjnych czy rzeczowych, bez względu na spełnianie przez nie określonych parametrów technicznych, przy zapewnieniu możliwości pozbawienia takiej drogi statusu drogi publicznej. Istniałoby zatem domniemanie publicznego charakteru drogi stanowiącej własność gminy.

Przeniesienie dróg, które obecnie w sposób sztuczny posiadają odrębny status prawny, do kategorii dobra publicznego¹⁴⁷ mogłoby mieć istotne korzyści. Poza objęciem prawem powszechnego dostępu do dróg na zasadzie art. 1 u.d.p. mogłoby to także zawęzić możliwość uchylania się przez gminy od wypełniania swoich zadań w zakresie takich dróg i ruchu na nich. Doprowadziłoby to również do ujednolicenia przepisów prawa dotyczących dróg należących do gminy, m.in. poprzez konieczność przeprowadzania procedury zmierzającej do zatwierdzenia projektu organizacji ruchu w każdym przypadku. Ponadto – w świetle nacisku kładzionego na cywilnoprawny charakter dróg wewnętrznych – zaliczenie takich dróg stanowiących własność gminy do nowej kategorii dróg publicznych otwierałoby możliwość kwestionowania podejmowanych w stosunku do nich działań przed sądami administracyjnymi, nie zaś w postępowaniu cywilnym. Oczywiście praktycznie wszystkie konsekwencje takich zmian prawdopodobnie budziłyby opór samorządów.

8. Podsumowanie

Podjęte w niniejszym artykule rozważania miały na celu próbę odpowiedzi na pytanie dotyczące różnic w charakterze prawnym dróg wewnętrznych ze względu na rodzaj zarządzającego nimi podmiotu (publicznoprawny, prywatnoprawny), biorąc pod uwagę przede wszystkim status występującej w tej roli gminy. Płyne z nich zasadniczy wniosek o występowaniu szczególnych cech charakterystycznych gminy jako podmiotu zarządzającego drogami

¹⁴⁶ R. Szczepaniak, *The nature of the division into public and private law, with particular emphasis on Polish experiences*, „Comparative Law Review” 2015, nr 20, s. 36.

¹⁴⁷ P. Radzimiński, *Pojęcie...*, dz. cyt.

wewnętrznyimi stanowiącymi jej własność. Status ten wydaje się być niedoceniany, mimo że dotyczy kwestii istotnych przede wszystkim z punktu widzenia obywatela, dla którego istniejąca sieć dróg wewnętrznych należących do gminy pełni ważną funkcję zapewnienia możliwości przemieszczania się w ramach odbywającego się na nich ruchu drogowego. Konkluzją *de lege lata* jest zasadniczo dominialny – a zatem taki, jak w przypadku innych, prywatnych właścicieli – charakter władztwa gminy nad jej drogami wewnętrznymi, który występuje pomimo silnie administracyjnoprawnego uregulowania statusu tych dróg w ogóle oraz szczególnej pozycji gminy jako właściciela takich dróg, ograniczającej swobodę jej działań. Podstawowym wnioskiem *de lege ferenda* jest natomiast potrzeba eliminacji tak mocno zarysowanego dualizmu prawnego ogólnodostępnych dróg należących do gminy poprzez przeniesienie będących jej własnością i zarządzanych przez nią dróg wewnętrznych do kategorii dróg publicznych, np. poprzez wyodrębnienie kategorii „dróg pomocniczych”. Dodatkowych i bez wątpienia szerszych rozważań wymagałyby szczegółowe zasady przeprowadzenia takiej zmiany w obowiązujących przepisach. Nie należy także zapominać o tym, że szczególny charakter – z uwagi na zakres swobody dysponowania nimi jako mieniem publicznym – mają również drogi wewnętrzne należące do innych niż gmina podmiotów publicznoprawnych, choć skala problemu w ich przypadku jest prawdopodobnie mniejsza. Nie dotyczy ich także szczególna regulacja art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g. W końcu podkreślić warto, że istnienie kategorii dróg wewnętrznych jako takiej, wraz z jej regulacją wynikającą z u.d.p. i p.r.d., pozostaje uzasadnione potrzebami związanymi z bezpieczeństwem ruchu drogowego i porządkiem publicznym. Część takich dróg jest bowiem własnością podmiotów prywatnych. Nie może być więc mowy o powrocie do marginalizacji dróg innych niż publiczne, jak miało to miejsce przed uchwaleniem obecnej ustawy o drogach publicznych.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921 Nr 6, poz. 32.

Dekret z dnia 4 sierpnia 1956 r. o podziale dróg publicznych, Dz.U. 1956 Nr 35, poz. 158.

- Ustawa z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych, Dz.U. 1962 Nr 20, poz. 90.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1610.
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz.U. 2023, poz. 2119.
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, t.j. Dz.U. 2024, poz. 320.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu z dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994 Nr 124, poz. 607.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych, Dz.U. 1986 Nr 6, poz. 33.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1752.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz.U. 2023, poz. 682.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1047.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. 2023, poz. 344.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, Dz.U. 1998 Nr 10, poz. 668.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1125.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1634.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. 2023, poz. 977.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, t.j. Dz.U. 2017, poz. 784.
- Ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2003 Nr 200, poz. 1953.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o drogach publicznych, Dz.U. 2005 Nr 172, poz. 1441.

- Ustawa z dnia 12 marca 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych, Dz.U. 2008 Nr 54, poz. 326.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych, Dz.U. 2009 Nr 124, poz. 1030.
- Ustawa z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2010 Nr 152, poz. 1018.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 18 lutego 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, Dz.U. 2016, poz. 314.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków z dnia 27 lipca 2021 r., t.j. Dz.U. 2024, poz. 219.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych, Dz.U. 2022, poz. 1518.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2022, poz. 1768.

Orzecznictwo

- Uchwała SN z 29 marca 1988 r., III AZP 2/88, LEX 10887.
- Uchwała TK z 27 września 1994 r., W 10/93, LEX 25335.
- Wyrok NSA z 4 października 1995 r., SA/Wr 1715/95, LEX 25886.
- Uchwała składu pięciu sędziów NSA w Warszawie z 19 czerwca 2000 r., OPK 3/00, LEX 46127.
- Wyrok NSA z 20 października 2000 r., III SA 1432/99, LEX 47974.
- Wyrok NSA z 17 stycznia 2002 r., II SA/Kr 2223/99, LEX 655584.
- Uchwała składu pięciu sędziów NSA z 21 października 2002 r., OPK 28/02, LEX 55694.
- Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 13 października 2003 r., OPS 4/03, LEX 84106.
- Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 11 kwietnia 2005 r., II OPS 2/05, LEX 156677.
- Wyrok NSA z 20 lipca 2005 r., OSK 1806/04, LEX 186577.
- Wyrok NSA z 22 lutego 2006 r., I OSK 1381/05, LEX 193984.
- Wyrok NSA z 17 maja 2006 r., II OSK 249/06, LEX 236479.
- Wyrok WSA w Krakowie z 29 października 2007 r., III SA/Kr 700/07, LEX 66771.

Wyrok ETPC z 6 listopada 2007 r., 22531/05, *Bugajny i in. p. Polsce*, LEX 318591.
Postanowienie WSA w Rzeszowie z 5 grudnia 2007 r., II SA/Rz 714/07, LEX 448305.
Wyrok WSA w Białymstoku z 14 lutego 2008 r., II SA/Bk 853/07, LEX 480111.
Wyrok WSA w Krakowie z 31 marca 2008 r., II SA/Kr 1285/07, LEX 485816.
Wyrok WSA w Poznaniu z 13 sierpnia 2008 r., II SA/Po 34/08, LEX 511399.
Wyrok WSA w Gliwicach z 3 września 2008 r., II SA/Gl 251/08, LEX 519119.
Wyrok WSA w Olsztynie z 24 lutego 2009 r., II SA/Ol 18/09, LEX 509633.
Wyrok NSA z 10 marca 2009 r., I OSK 1289/08, LEX 595038.
Postanowienie WSA w Olsztynie z 29 maja 2009 r., II SA/Ol 532/09, LEX 1212520.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z 10 czerwca 2009 r., II SA/Bd 332/09, LEX 569834.
Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 27 lipca 2009 r., I OPS 1/09, LEX 508695.
Wyrok WSA w Olsztynie z 14 sierpnia 2009 r., II SA/Ol 176/09, LEX 565729.
Wyrok NSA z 27 sierpnia 2009 r., II OSK 881/09, LEX 552887.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 15 września 2009 r., NK.II.BG.0911-136/09, LEX 527958.
Wyrok NSA z 16 września 2009 r., II OSK 1330/08, LEX 1166026.
Wyrok NSA z 10 czerwca 2010 r., II FSK 1780/08, LEX 595959.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 6 sierpnia 2010 r., NK.II.0911/249/10, LEX 961353.
Wyrok WSA w Warszawie z 1 grudnia 2010 r., VI SA/Wa 2047/08, LEX 821241.
Wyrok NSA z 8 lutego 2011 r., I OSK 1362/10, LEX 990169.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 22 marca 2011 r., NK-II.4131.93.11, LEX 962941.
Postanowienie NSA z 31 marca 2011 r., I OSK 492/11, LEX 1079780.
Wyrok WSA w Białymstoku z 28 czerwca 2011 r., II SA/Bk 823/10, LEX 852467.
Postanowienie WSA w Gliwicach z 18 sierpnia 2011 r., IV SA/Gl 900/11, LEX 865667.
Postanowienie SN z 12 października 2011 r., II CSK 94/11, LEX 1044002.
Wyrok WSA w Warszawie z 17 października 2011 r., IV SA/Wa 1013/11, LEX 1132956.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z 2 listopada 2011 r., PNK-I.4131.997.11, LEX 1027292.
Postanowienie WSA w Olsztynie z 8 listopada 2011 r., II SA/Ol 719/11, LEX 1095277.
Wyrok WSA w Lublinie z 6 grudnia 2011 r., III SA/Lu 321/11, LEX 1135068.
Wyrok WSA w Szczecinie z 7 listopada 2012 r., II SA/Sz 905/12, LEX 1241513.
Wyrok WSA w Gdańsku z 12 grudnia 2012 r., II SA/Gd 419/12, LEX 1379553.
Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 26 czerwca 2014 r., I OPS 14/13, LEX 1476996.

- Wyrok WSA w Rzeszowie z 18 kwietnia 2013 r., I SA/Rz 223/13, LEX 1316544.
Wyrok WSA w Gdańsku z 18 grudnia 2013 r., I SA/Gd 1287/13, LEX 1438956.
Wyrok NSA z 24 stycznia 2014 r., II OSK 2121/12, LEX 1502254.
Postanowienie WSA w Rzeszowie z 24 września 2014 r., II SAB/Rz 55/14, LEX 1575707.
Wyrok WSA w Białymstoku z 30 października 2014 r., II SA/Bk 574/14, LEX 1513090.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 13 marca 2015 r., NK-N.4131.141.1.2015.JW1, LEX 1652933.
Wyrok WSA w Białymstoku z 3 grudnia 2015 r., II SA/Bk 633/15, LEX 1957582.
Postanowienie WSA w Olsztynie z 9 grudnia 2015 r., II SA/Ol 1155/15, LEX 1946725.
Wyrok WSA w Krakowie z 30 marca 2017 r., II SA/Kr 736/16, LEX 2278447.
Wyrok WSA w Gdańsku z 17 stycznia 2018 r., II SA/Gd 756/17, LEX 2439401.
Wyrok SA w Szczecinie z 12 września 2018 r., I ACa 396/18, LEX 2578897.
Wyrok WSA w Warszawie z 8 maja 2019 r., VII SA/Wa 56/19, LEX 2693335.
Wyrok NSA z 10 grudnia 2019 r., I OSK 1228/18, LEX 3437961.
Wyrok WSA w Olsztynie z 31 grudnia 2019 r., II SA/Ol 882/19, LEX 2774158.
Wyrok NSA z 23 stycznia 2020 r., II OSK 3940/19, LEX 3010571.
Wyrok SA w Szczecinie z 28 października 2020 r., I AGa 29/20, LEX 3118840.
Wyrok WSA w Białymstoku z 4 marca 2021 r., II SA/Bk 115/21, LEX 3190609.
Wyrok WSA w Krakowie z 18 marca 2021 r., II SA/Kr 129/21, LEX 3187108.
Wyrok WSA w Gdańsku z 24 marca 2022 r., III SA/Gd 599/21, LEX 3338224.
Wyrok WSA w Łodzi z 30 marca 2022 r., III SA/Łd 10/22, LEX 3337008.
Wyrok WSA w Białymstoku z 16 marca 2023 r., II SA/Bk 90/23, LEX 3515340.
Wyrok WSA w Rzeszowie z 29 sierpnia 2023 r., II SA/Rz 411/23, LEX 3612022.
Postanowienie WSA w Poznaniu z 28 września 2023 r., III SA/Po 542/23, LEX 3609580.
Postanowienie WSA we Wrocławiu z 19 października 2023 r., III SA/Wr 87/23, LEX 3618520.
Postanowienie WSA we Wrocławiu z 27 grudnia 2023 r., III SA/Wr 320/23, LEX 3672835.

Publikacje

- Burtowy M., *Drogi publiczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
Chrzęścik W., *Odpowiedzialność deliktowa zarządcy drogi gminnej za szkody wyrządzone jej stanem – analiza wybranych zagadnień*, „Zeszyt Prawniczy UAM” 2022, nr 12, s. 47–58, <https://doi.org/10.14746/zpuam.2022.12.4>.

- Drabik L., Kubiak-Sokoł A., Sobol E., Wiśniakowska L., *Słownik języka polskiego PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Dunaj B. (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Wilga, Warszawa 1996.
- Felcenloben D., *Prace geodezyjne realizowane na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych oraz czynności cywilnoprawnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Kaczorkiewicz D., *Zarządzanie drogami wewnętrznymi*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2013, nr 25, s. 65–75.
- Kasprzyk A., Philipp-Próchnik A., *Charakter prawny dróg wewnętrznych*, cz. 1, „Nieruchomości” 2014, nr 11, s. 11–15.
- Kasprzyk A., Philipp-Próchnik A., *Charakter prawny dróg wewnętrznych*, cz. 2, „Nieruchomości” 2014, nr 12, s. 16–20.
- Kobak M., Zaborniak P., *Glosa do postanowienia WSA z 5 grudnia 2007 r., II SA/Rz 714/07, „Samorząd Terytorialny”* 2008, nr 10, s. 72–80.
- Kotowski W., Kurzępa B., Kot Ł., *Drogi publiczne*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Kotowski W., *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Kusik, P., *Kontrola stosowania znaków drogowych. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, „Paragraf na Drodze” 2015, nr 10, s. 13–28.
- Kusik, P., *Prawny charakter znaku drogowego w świetle poglądów doktryny prawa administracyjnego i orzecznictwa sądowo-administracyjnego*, „Paragraf na Drodze” 2015, nr 5, s. 5–20.
- Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009.
- Pawłowski S., Staniszevska L., *Charakter prawny dróg wewnętrznych – problemy legislacyjne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 8, s. 11–19, <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2021.8.2>.
- Radziwiński P., *Pojęcie rzeczy publicznych w polskiej nauce prawa administracyjnego*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 75–92.
- Rychter A., *Ustawa o drogach publicznych*, LEX/el. 2019.
- Stefański R.A., *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Stefański R.A., *Reglamentacja ruchu na drogach wewnętrznych*, „Paragraf na Drodze” 2011, nr 1, s. 25.
- Strachowska R., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

- Szczepaniak R., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 18 października 2017 r., II CSK 816/16*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2018, nr 7–8, s. 17–34.
- Szczepaniak R., *Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Szczepaniak R., *The nature of the division into public and private law, with particular emphasis on Polish experiences*, „Comparative Law Review” 2015, nr 20, s. 36.
- Szewczyk M., Szewczyk E., *Generalny akt administracyjny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Świderski K., *Charakter prawny dróg wewnętrznych*, „Casus” 2013, nr 67, s. 21–34.
- Trzciński G.A., Staniszevska L., Trzciński J.J., *Drogi wewnętrzne i gruntowe w postępowaniach administracyjnych i orzecznictwie sądowoadministracyjnym w sprawach budowlanych: problemy interpretacyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2023, t. 85, nr 2, s. 127–141, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2023.85.2.10>.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2013.