



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DDP-1.054.19.2025

Warszawa, 27 lipca 2025

Szanowny Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 10714 Posłów na Sejm RP Panów Tomasza Piotra Nowaka oraz Krzysztofa Gadowskiego z dnia 7 lipca br. w sprawie przejęcia przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad dróg krajowych znajdujących się w zarządzie miast na prawach powiatu, przedstawiam następujące stanowisko.

Problematykę dróg publicznych reguluje *ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889)*. Zgodnie z obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. – art. 2a *ustawy o drogach publicznych* drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Powyższy przepis rozstrzyga kwestię własności drogi, ustalając, że sieć dróg krajowych stanowi własność Skarbu Państwa, pozostałe zaś drogi są własnością właściwego szczebla samorządu.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych* „Zarządcami dróg, z zastrzeżeniem ust. 3, 5, 5a i 8, są dla dróg: 1) krajowych - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad; 2) wojewódzkich - zarząd województwa; 3) powiatowych - zarząd powiatu; 4) gminnych - wójt (burmistrz, prezydent miasta)”. A zatem co do zasady o pełnieniu funkcji zarządcy decyduje kategoria drogi publicznej. Wyjątek od ww. zasady stanowi art. 19 ust. 5 *ustawy o drogach publicznych*, zgodnie z którym „W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz dróg, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a, jest prezydent miasta”. Zakres działania prezydenta miasta kumuluje zatem obowiązki zarządzania drogami gminnymi, powiatowymi, wojewódzkimi i krajowymi. Natomiast zarząd drogami odpowiadającymi klasie autostrad lub dróg ekspresowych ustawodawca pozostawił w kompetencjach Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

Obecna konstrukcja prawna przyjęta w art. 19 ust. 5 *ustawy o drogach publicznych* odzwierciedla zasadę „jedno miasto - jeden zarządca drogi”. Taki sposób zarządzania na obszarze miasta na prawach powiatu, tj. przez jeden podmiot, jest funkcjonalny i efektywny. Należy podkreślić, że obszary miast na prawach powiatu są to specyficzne

obszary charakteryzujące się: dużą gęstością zaludnienia, specyficzną siecią dróg publicznych m.in. gęstą siecią ulic oraz znacznym natężeniem ruchu. Także z punktu widzenia ewentualnej przebudowy czy remontu danego odcinka drogi w obrębie miasta na prawach powiatu, zasadnym jest, aby w rękach jednego podmiotu było ustalenie np. harmonogramu robót, czy zmiany organizacji ruchu. Konstrukcję przyjętą w art. 19 ust. 5 *ustawy o drogach publicznych* należy zatem uznać za zasadną. Natomiast zmiana ww. przepisu wydaje się szkodliwa w szczególności dla organizacji ruchu.

Ponadto pragnę wskazać, że przepis art. 19 ust. 5 *ustawy o drogach publicznych* obowiązuje od 1 stycznia 1999 r. Pierwotnie przepis brzmiał: „*W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest zarząd miasta.*”. A zatem zasada zarządzania przez jeden podmiot drogami publicznymi różnych kategorii na obszarze miasta na prawach powiatu funkcjonuje wiele lat.

Natomiast przed 1 stycznia 1999 r. również zarządzanie drogami krajowymi w miastach na prawach powiatu było odrębnie uregulowane. Zgodnie z brzmieniem art. 19 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych* przed 1999 r.: „*1. Planowanie i finansowanie w zakresie dróg publicznych należy do:*

- 1) *Ministra Komunikacji - w odniesieniu do budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony:*
 - a) *autostrad,*
 - b) *dróg krajowych poza granicami miast, w których terenowym organem administracji państwowej jest prezydent miasta, oraz dróg określonych w art. 14 ust. 1 pkt 1 lit. c),*
- 2) *Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej - w odniesieniu do budowy i modernizacji dróg krajowych w granicach miast, w których terenowym organem administracji państwowej jest prezydent miasta, z wyłączeniem dróg określonych w art. 14 ust. 1 pkt 1 lit. c),*
- 3) *wojewódzkich rad narodowych - w odniesieniu do:*
 - a) *utrzymania i ochrony dróg krajowych w granicach miast, w których terenowym organem administracji państwowej jest prezydent miasta, z wyłączeniem dróg określonych w art. 14 ust. 1 pkt 1 lit c),*
 - b) *budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg wojewódzkich, z wyłączeniem dróg w granicach miast,*
- 4) *rad narodowych stopnia podstawowego - w odniesieniu do budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony:*
 - a) *dróg wojewódzkich w granicach miast,*
 - b) *dróg lokalnych miejskich,*
 - c) *dróg gminnych.”.*

Należy podkreślić, że do Ministerstwa Infrastruktury nie były dotychczas kierowane wystąpienia/postulaty dotyczące przejęcia przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad dróg krajowych znajdujących się w zarządzie miast na prawach powiatu. Natomiast w kontekście zmiany art. 2a *ustawy o drogach publicznych* była rozważana

możliwość uzupełnienia przepisu o zapis, że drogi krajowe, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne w granicach miast na prawach powiatu stanowią własność tych miast. Kwestia ta była przedmiotem rozmów z Ministerstwem Finansów, w trakcie których zwrócono uwagę na aspekt pozbawienia samorządów mienia, poprzez przeniesienie własności nieruchomości, na których umiejscowione są drogi, na rzecz miast na prawach powiatu. Natomiast dokonanie przeniesienia praw własności tych nieruchomości mogłoby spowodować wystąpienia samorządów z roszczeniami o wypłaty odszkodowań w zamian za utracone mienie. Kwestia ta była przyczyną sprzeciwu Ministerstwa Finansów wobec proponowanych zmian. W związku z powyższym zaprzestano prac nad projektem.

Natomiast podczas ostatnich dyskusji na podkomisji sejmowej przedstawiciel Związku Miast Polskich, który zaproponował wprowadzenie w *ustawie o drogach publicznych* zmian legislacyjnych polegających na jednoznacznym wskazaniu, że drogi krajowe, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne w granicach miast na prawach powiatu stanowią własność tych miast. Tym samym propozycje te zmierzają w innym kierunku niż propozycje przedstawione w interpelacji.

W zakresie pytania co do planów wprowadzenia rozwiązań kompensacyjnych dla miast, które obecnie utrzymują drogi krajowe z własnych środków należy wskazać, że w ramach całej polskiej sieci dróg krajowych opłatą elektroniczną dla pojazdów ciężkich objęte są co do zasady drogi najwyższych klas A i S (autostrady i drogi ekspresowe). W przypadku dróg krajowych niższych klas (GP i G) wyłącznie ok. 8% całej sieci dróg krajowych tego typu objęta jest odpłatnością. Oznacza to, że odcinki takich dróg włączane są do sieci dróg płatnych wyłącznie wyjątkowo (np. ucieczka ruchu z dróg wyższych klas, ponadprzeciętny średni ruch pojazdów ciężkich). Wobec powyższego brak jest uzasadnienia dla wprowadzania tzw. rozwiązań kompensacyjnych dla miast na prawach powiatu, które utrzymują drogi krajowe.

Zgodnie z art. 3 ust. 3 *ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego* (Dz. U. z 2021 r. poz. 688) w granicach miast na prawach powiatu zadania w zakresie finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami publicznymi, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, finansowane są z budżetów tych miast.

Jednocześnie należy wskazać, że w gestii Ministra Infrastruktury na wsparcie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego realizowanych na drogach publicznych pozostawała dotychczas rezerwa subwencji ogólnej, tworzona w budżecie państwa na mocy *ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, o dofinansowanie z której mogły się ubiegać również miasta na prawach powiatu na drogi krajowe.

Reasumując, obecnie Ministerstwo Infrastruktury nie rozważa przekazania zarządzania drogami krajowymi w miastach na prawach powiatu Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad.

Z poważaniem,

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Stanisław Bukowiec

Sekretarz Stanu