



Ministerstwo Infrastruktury

Znak pisma: DDP-6.054.5.2026
Warszawa, 10 lutego 2026

Szanowny Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na interpelację 14678 Posła na Sejm RP Pana Grzegorza Woźniaka z dnia 20 stycznia br., przedstawiam poniższe stanowisko w sprawie.

Na wstępie pragnę zauważyć, że w trakcie realizacji inwestycji liniowych o znaczeniu międzynarodowym, takich jak budowa dróg ekspresowych, zawsze dochodzi do ingerencji w istniejące ciągi drogowe. Do zadań inwestora należy ich przebudowa i rozbudowa w celu zapewnienia ciągłości i spójności lokalnych sieci drogowych.

Zgodnie z obowiązującym do dnia 20 września 2022 r., § 8a *rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*, obsługa ruchu z terenów przyległych do pasa drogowego drogi publicznej, z zachowaniem warunków zawartych w § 9, mogła być realizowana przez:

- 1) inne drogi publiczne i drogi wewnętrzne, w tym dojścia i dojazdy do nieruchomości – zlokalizowane poza jej pasem drogowym;
- 2) dodatkowe jezdnie, odpowiadające parametrom technicznym dróg klasy D, L lub Z – zlokalizowane w jej pasie drogowym.

Przy czym dodatkową jezdnię stosuje się w przypadku, gdy w wyniku budowy lub przebudowy drogi nieruchomość przyległa do jej pasa drogowego traci dostęp do drogi publicznej lub w celu ograniczenia liczby zjazdów z jezdni głównej. GDDKiA zobowiązana była do stosowania przedmiotowych przepisów przy projektowaniu i budowie dróg krajowych przez siebie zarządzanych.

Tym samym jezdnia dodatkowa pełni w systemie dróg publicznych funkcję drogi lokalnej i służy obsłudze ruchu z terenów przyległych do pasa tej właśnie drogi lokalnej. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad zobowiązana była do zaprojektowania i wybudowania ww. dodatkowych jezdnii pomimo tego, że faktycznie nie służą one potrzebom zarządcy drogi jezdni głównej tj. GDDKiA, tylko pełnią funkcję drogi lokalnej służącej okolicznym mieszkańcom. Zatem budowa dodatkowych jezdnii wzdłuż autostrad i dróg ekspresowych stanowi wypełnienie przez GDDKiA obowiązku poszanowania występujących w obszarze oddziaływania drogi publicznej uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej, co wynika z art. 5 ust. 1 pkt 9 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane* (Dz. U. z 2025 poz. 418 z późn. zm.).

Zadaniem dodatkowych jezdni zatem jest obsługa ruchu lokalnego jak i umożliwienie zjazdu do przyległych do nich nieruchomości a tym samym nie służą GDDKiA do obsługi jezdni głównej.

Odnosząc się do kwestii ustalenia zarządcy wszystkich dróg/jezdni zrealizowanych w ramach inwestycji polegającej na budowie nowej drogi krajowej (poza jezdnią główną) należy rozróżnić dwa przypadki, tj.:

- 1) sytuacje, w których nowo wybudowane odcinki dróg leżą w ciągu istniejących dróg publicznych innych kategorii niż krajowa;
- 2) sytuacje, w których nowo wybudowane odcinki dróg (dodatkowe jezdnie) nie leżą w ciągu istniejących dróg publicznych innych kategorii niż drogi krajowe.

W pierwszym przypadku nowe odcinki dróg leżące w ciągu innych dróg publicznych, które powstały w ramach realizacji budowy drogi ekspresowej z chwilą oddania ich do użytkowania powinny zostać zaliczone do innych kategorii dróg publicznych niż drogi krajowe, na podstawie art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 2025 poz. 889), który stanowi, że nowo wybudowany odcinek drogi zostaje zaliczony do kategorii drogi, w której ciągu leży. Wskazana kwalifikacja powstaje według prawa z chwilą oddania odcinka drogi do użytkowania, np. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2016 r. (sygn. akt II OW 75/16) stwierdzające, że „*przepis art. 10 ust. 4 ustawy o drogach publicznych ma charakter lex specialis, bowiem rozstrzyga o zmianie kategorii drogi publicznej z mocy prawa, w sposób całkowicie odmienny od ogólnych zasad przewidzianych w ustawie o drogach publicznych i niezależnie od woli podmiotów zainteresowanych*”. Odnosząc się z kolei do pojęcia dotychczasowego ciągu drogi należy zwrócić uwagę na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 października 2025 r. (sygn. akt II GW 140/24) „*Przypomnieć w tym miejscu należy, że ustawodawca w art. 10 ust. 4 udp odwołuje się do pojęcia ciągu dotychczasowej, a więc już istniejącej drogi (drog), do kategorii której ma zostać zaliczony nowo wybudowany odcinek (może on leżeć w jej ciągu nie tylko fizycznie co również funkcjonalnie, jak również nie tylko równoległe ale także prostopadle). Tak właśnie jest w przypadku spornego w sprawie odcinka drogi, który łączy drogę gminną i obsługuje ruch stricte lokalny, a nie tranzytowy. Klasa tej drogi, w szczególności parametry techniczne, w żadnym razie nie wskazują na charakter właściwy drogom krajowym*”.

W drugim przypadku możliwe i właściwe jest zawarcie stosownego porozumienia między GDDKiA a właściwym samorządem celem kompleksowego uregulowania spraw zarządzania drogami o charakterze lokalnym, które w związku z realizacją dróg ekspresowych w dalszym ciągu znajdują się na gruntach Skarbu Państwa. Dodatkowe jezdnie leżą bowiem w pasie drogowym drogi krajowej. Zawarcie porozumienia umożliwi GDDKiA przystąpienie do wydzielania nieruchomości pod drogami lokalnymi, a po uzyskaniu decyzji podziałowych złożenie wniosków o wygaszenie prawa trwałego zarządu na terenach zbędnych na cele statutowe GDDKiA.

Jednocześnie należy zauważyć, że zarząd nad dodatkowymi jezdniami nie jest uzależniony od posiadania tytułu prawnego do gruntu pod tą drogą. W przypadku dróg gminnych zarządcą takiej drogi jest wójt, burmistrz niezależnie od trwałego zarządu sprawowanego przez GDDKiA do czasu jego wygaśnięcia, czy braku zawarcia

porozumienia o przekazaniu drogi GDDKiA, gdyż o pełnieniu funkcji zarządcy drogi decyduje jej kategoria, a nie tytuł prawny do gruntu. Powyższe potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 2 sierpnia 2011 r. (sygn. akt I OW 51/11) stwierdzając, że „*W niniejszej sprawie Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zasadnie uznał, że sam fakt posiadania tytułu prawnego do gruntu zajętego pod drogę w postaci trwałego zarządu nie musi oznaczać, że zarządcą tej drogi jest ta jednostka. O pełnieniu funkcji zarządu drogi decyduje bowiem kategoria drogi, a nie tytuł prawny do gruntu*”. Powyższe stanowisko potwierdza również Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 25 maja 2016 r. (sygn. akt I OW 18/16) wskazując, że „*zarządzanie drogami publicznymi nie jest wynikiem przysługiwania tytułu własności do danej drogi publicznej, lecz wynikiem zaliczenia drogi do jednej z ustawowo określonych w art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych kategorii dróg publicznych. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazuje się, że skoro tylko zarządca drogi jest organem uprawnionym do wydawania decyzji administracyjnych (art. 20 pkt. 1-18 ustawy o drogach publicznych) to bez znaczenia jest problem cywilistyczny dotyczący własności gruntu, na którym znajduje się nieruchomość drogowa, lecz istotnym jest kto jest zarządcą drogi.*”

W kwestii możliwości wygaszenia prawa trwałego zarządu GDDKiA nad jezdniami dodatkowymi – należy zauważyć, że zgodnie z art. 47 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, zwanej dalej „UGN” jednostka organizacyjna, która sprawuje trwały zarząd nad nieruchomością (w omawianym przypadku GDDKiA), jest uprawniona do złożenia wniosku o wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu całej nieruchomości bądź jej części, jeżeli stała się dla niej zbędna. Przy czym pojęcie zbędności nieruchomości dla określonej jednostki organizacyjnej, nie jest tożsame z okolicznością, że nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu. Okoliczności te mogą, ale nie muszą występować jednocześnie. W wyniku decyzji wygaszającej trwały zarząd na części nieruchomości – GDDKiA utraci prawo do zarządzania tymi nieruchomościami. Nieruchomości te trafią wówczas do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarują, z zastrzeżeniem wyjątków ustawowych, zgodnie z UGN starostowie wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej.

Mając na uwadze, zauważyć należy, że dodatkowe jezdnie nie służą GDDKiA do obsługi jezdni głównej zatem działki stanowiące te jezdnie są zbędne dla trwałego zarządcy jakim jest GDDKiA. Przy czym przyczyny zbędności trwałego zarządu ustanowionego na rzecz dotychczasowego podmiotu muszą zawsze być adekwatne do okoliczności danej sprawy.

Natomiast osobną kwestią są wymienione w interpelacji „drogi serwisowe i techniczne”. Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia drogi serwisowej, niemniej jednak z praktycznego punktu widzenia są to drogi, które umożliwiają zarządcy drogi konserwację i utrzymanie urządzeń i obiektów budowlanych służących zarządzaniu drogą. Drogi te zazwyczaj są wyłączone z publicznego użytku umożliwiając dojazd np. do stacji transformatorowych, zbiorników odwadniających drogę i zostały one wybudowane w znacznie niższym standardzie (np. nawierzchnia z płyt ażurowych lub żwirowa), a przede wszystkim są oznakowane zakazem wjazdu z tabliczką „Nie dotyczy służby drogowej”. Drogi te pozostają w zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

W ocenie Ministerstwa Infrastruktury zasadne jest, aby docelowo przedmiotowymi jezdniami dodatkowymi zarządzały właściwe jednostki samorządu terytorialnego.

Pełnienie funkcji zarządcy omawianych dróg niewątpliwie ułatwiłoby jednostkom samorządu terytorialnego planowanie rozwoju lokalnego oraz zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności np. poprzez wprowadzenie zbiorowego transportu publicznego, lokalizację przystanków autobusowych, decydowanie w sprawie zjazdów oraz zajęcie pasa drogowego tej drogi. Zatem przejęcie zarządzania tymi drogami leży w interesie samorządu terytorialnego. Najwłaściwszym byłoby więc osiągnięcie porozumienia pomiędzy GDDKiA, a właściwym samorządem.

Jednocześnie pragnę zauważyć, że aby skutecznie rozwiązać zaistniałą kwestię niezbędne jest wspólne dążenie jednostek samorządu terytorialnego i GDDKiA do porozumienia oraz wypracowanie takiego stanowiska, które będzie uwzględniało zarówno funkcję poszczególnych dróg, a także będzie zaspokajało potrzeby lokalnej społeczności.

Obecnie Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad sukcesywnie realizuje działania zmierzające do uregulowania kwestii dodatkowych jezdni w drodze porozumień z samorządami. Niemniej jednak każda z sytuacji mogących wystąpić w ramach realizacji inwestycji drogowej w szczególności w ramach budowy drogi krajowej klasy A albo S, jest inna i wymaga podjęcia i zastosowania odpowiednich w danym stanie faktycznym i prawnym czynności prawnych. Przy czym ze względu na różne możliwe sytuacje faktyczne, ale także prawne i finansowe nie jest możliwe jednoznaczne wskazanie jednej konkretnej drogi prawnej.

Z poważaniem

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Stanisław Bukowiec

Sekretarz Stanu