



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DDP-4.0530.6.2026

Warszawa, 30 czerwca 2026

ZAWIADOMIENIE O SPOSOBIE ZAŁATWIENIA PETYCJI

Działając na podstawie art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), zawiadamiam, że Pana petycja z dnia 4 maja 2026 r. (data wpływu – 5 maja 2026 r.) w podjęcia pilnych działań legislacyjnych mających na celu uproszczenie procedur związanych z budową oraz przebudową dróg lokalnych o niewielkim znaczeniu komunikacyjnym, w szczególności służących obsłudze rozproszonej zabudowy mieszkaniowej, została rozpatrzona negatywnie.

UZASADNIENIE

W zakresie uproszczenia procedur związanych z budową oraz przebudową dróg lokalnych należy wskazać, że zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych określa ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311, ze zm.), zwana dalej „specustawą drogową”. Celem uchwalenia specustawy drogowej, było przyspieszenie i uproszczenie procedury przygotowania i realizacji inwestycji drogowych w Polsce.

Ze względu na specyficzny charakter inwestycji drogowej, jako inwestycji liniowej przebiegającej najczęściej przez wiele nieruchomości, ustawodawca połączył kilka odrębnych procedur i rozstrzygnięć administracyjnych w jedną procedurę, kończącą się decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zwana dalej decyzją „ZRID”, stanowiącą podstawę rozpoczęcia robót budowlanych w zakresie budowy drogi publicznej.

Decyzja ZRID łączy w sobie rozstrzygnięcia administracyjne z zakresu ustalenia lokalizacji inwestycji, zatwierdzenia podziału nieruchomości, zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu, zatwierdzenia projektu architektoniczno-budowlanego oraz innych kwestii z zakresu prawa budowlanego dla pełnienia przez tę decyzję funkcji decyzji o pozwoleniu na budowę. Decyzji tej ustawodawca przypisał również skutek prawnorzeczowy przymusowego odebrania własności nieruchomości. Specustawa drogowa wyłącza stosowanie niektórych ogólnych procedur, które w przypadku inwestycji drogowych uniemożliwiały i paraliżowały podejmowanie decyzji w zakresie lokalizacji dróg i pozwoleń budowlanych. Na przykład wyłącza stosowanie

przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przy czym przepisy specustawy drogowej mają zastosowanie wyłącznie do inwestycji w zakresie dróg publicznych. Natomiast nie będą miały zastosowania do inwestycji w zakresie dróg wewnętrznych. Należy podkreślić, że w przypadku istnienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego istnieje możliwość ich realizacji, szczególnie w przypadku dróg lokalnych, tylko na podstawie pozwolenia na budowę o ile inwestycja jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

To, czy dane roboty są realizowane na zgłoszenie, czy też konieczne jest pozwolenie na budowę regulują przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524).

W zakresie utworzenia odrębnej kategorii „dróg lokalnych o charakterze dojazdowym” należy wskazać, że zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889) do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. A zatem w obecnym systemie prawnym istnieje kategoria drogi publicznej, do której zalicza się drogi lokalne.

Wprowadzenie dodatkowej kategorii dróg publicznych „o charakterze dojazdowym” wymagałoby zasadniczej przebudowy obowiązującego systemu klasyfikacji dróg publicznych, w tym określenia zasad ich zaliczania, pozbawiania kategorii, zarządzania, finansowania oraz utrzymania. Minister Infrastruktury nie znajduje obecnie uzasadnienia dla podejmowania prac legislacyjnych w tym zakresie.

Jednocześnie funkcję „dróg dojazdowych” mogą pełnić drogi wewnętrzne. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi, są drogami wewnętrznymi. Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie drogi wewnętrznej oraz zarządzanie nią należą do zarządcy terenu, na którym jest ona zlokalizowana, a w przypadku jego braku – do właściciela tego terenu. Finansowanie zadań, o których mowa powyżej, należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku – do jego właściciela. Właścicielem drogi wewnętrznej, oprócz podmiotu publicznoprawnego – Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego – może być również osoba prywatna – fizyczna lub prawna. Drogi wewnętrzne mogą mieć zatem różny charakter i w związku z tym mogą się też znacznie różnić w zakresie dostępności. Drogi wewnętrzne mogą należeć do osób fizycznych lub niepublicznych osób prawnych i być dostępne tylko dla podmiotów wybranych przez zarządcę lub właściciela drogi wewnętrznej. Jednakże może być tak, że drogi należące do takich podmiotów będą dostępne tak jak drogi publiczne. W przeciwieństwie do dróg publicznych, droga wewnętrzna nie ma nałożonego warunku powszechnej dostępności. Reasumując, w świetle obowiązujących przepisów, brak jest uzasadnienia do utworzenia dodatkowej kategorii dróg dojazdowych.

W zakresie zmiany kategorii drogi gminnej na drogę wewnętrzną należy wskazać, że zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 26 września 2019 r. sygn. akt II SA/Sz 553/19 „Wyłączenie drogi z użytkowania, o którym mowa

w art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, determinuje określone konsekwencje prawne, m.in. w postaci pozbawienia jej dotychczasowej kategorii. Dotyczyć winno to przede wszystkim takich sytuacji, w których dana droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana np. z powodu wybudowania nowej drogi ją zastępującej. Tylko w takich warunkach wystąpi sytuacja zezwalająca na odstępnie od przyjętej przez ustawodawcę zasady, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Przy tym "jednoczesność" ta została doprecyzowana w zdaniu 2 ust. 3 art. 10 ww. ustawy."

Natomiast w wyroku z dnia 9 lutego 2023 r. sygn. akt. II SA/Sz 991/22 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie wskazał, że „podejmując Uchwałę w sprawie pozbawienia kategorii dróg gminnych: ul. Łaziebnej, ul. Mariackiej, części ul. Tkackiej, części ul. Staromłyńskiej, części ul. Koński Kierat, części ul. Staromiejskiej poprzez wyłączenie ich z użytkowania, Organ gminy istotnie naruszył art. 10 ust. 3 DrPublU a jego działanie nie było związane z realizacją celów ustawy o drogach publicznych. Pozbawienie oznaczonych ulic charakteru dróg publicznych poprzez wyłączenie ich z użytkowania miało na celu de facto utworzenie gminnych dróg wewnętrznych ogólnodostępnych, na których nie będą miały zastosowania przepisy ustawy o drogach publicznych, w tym dotyczące zasady powszechnej dostępności dróg publicznych. Takie działanie jawi się jako niedopuszczalne."

Ustawa o drogach publicznych nie definiuje co oznacza „wyłączenie drogi z użytkowania”. Z orzecznictwa wynika, że wyłączenie drogi z użytkowania dotyczy sytuacji gdy droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana bądź zamknięta dla ruchu kołowego pojazdów, tj. przestaje pełnić funkcje komunikacyjne. Natomiast niedopuszczalne jest pozbawienie kategorii drogi publicznej w celu utworzenia drogi wewnętrznej, bowiem w takiej sytuacji dalej może ona spełniać dotychczasowe funkcje lub zbliżone. Uchwała właściwego organu (w przypadku dróg gminnych rady gminy) w sprawie pozbawienia kategorii drogi publicznej poprzez wyłączenie jej z użytkowania wydana niezgodnie z przepisami narażona jest na zarzut nieważności. Nieważność takiej uchwały może stwierdzić sąd administracyjny. Należy podkreślić, że ustawodawca w sposób zamierzony połączył możliwość pozbawienia dróg kategorii drogi publicznej z równoczesnym obowiązkiem zaliczenia ich do nowej kategorii drogi, aby nie dopuścić do sytuacji, w których pomimo, że dana droga nie zmienia swej funkcji w sieci drogowej, zostaje pozbawiona przymiotu drogi publicznej, czyli takiej, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem.

W odniesieniu do sformułowanego w petycji postulatu utworzenia odrębnej kategorii „dróg lokalnych o charakterze dojazdowym” dedykowanej terenom wiejskim i zabudowie rozproszonej dla których możliwe byłoby stosowanie uproszczonych wymagań formalnych i technicznych informuję, że aktualnie obowiązujące przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. poz. 1518 oraz z 2025 r. poz. 1352), dalej PTB, pozwalają na przyjęcie najniższej klasy, dojazdowej, oznaczonej symbolem literowym D dla dróg kategorii gminnej.

Zgodnie z § 8 ust. 1 PTB decyzje o rozwiązaniach w zakresie projektowania, budowy, przebudowy lub użytkowania drogi podejmuje się w szczególności na podstawie danych o ruchu drogowym. Jednocześnie § 14 ust. 1 PTB wskazuje, że zarządca drogi po

zasięgnięciu opinii organu zarządzającego ruchem określa pojazd miarodajny lub pojazdy miarodajne, spośród określonych w załączniku nr 1 do PTB, którym umożliwia się przejazd po drodze.

Z powyższego wynika, że przed przystąpieniem do projektowania, budowy lub przebudowy drogi, zarządca drogi, na podstawie posiadanych lub pozyskanych z pomiarów ruchu drogowego, danych o ruchu (m. in. danych o strukturze rodzajowej ruchu), powinien przyjąć właściwy pojazd lub pojazdy miarodajne, którego możliwość przejazdu po drodze zostanie zapewniona poprzez przyjęcie stosownych parametrów i rozwiązań geometrycznych drogi (m. in. szerokości pasów ruchu, geometrii skrzyżowań).

Obecnie obowiązujące przepisy dla najniższej klasy drogi (D) pozwalają na przyjęcie przekrojów standardowo dwukierunkowego 1/2, dopuszcza się dwukierunkowy 1/2 – 1 lub dwukierunkowy 1/1. Dla przekrojów 1/2 oraz 1/2 – 1 standardowo należy przyjąć szerokość pasa ruchu 2,50 m, jednakże w trudnych warunkach dopuszcza się szerokość 2,25 m.

Z kolei szerokość pasa ruchu na jezdni z jednym pasem ruchu powinna być mniejsza niż suma szerokości dwóch pasów ruchu, ale nie mniejsza niż 3,50 m. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że maksymalna szerokość pojazdu dopuszczonego do ruchu po drogach publicznych w Polsce wynosi 2,55 m, licząc bez lusterek. Tym samym szerokość pasa ruchu 2,50 m lub 2,25 m stanowi absolutne minimum, wynikające z gabarytów pojazdów poruszających się po drogach publicznych, a ich zastosowanie powinno wynikać ze struktury rodzajowej pojazdów, które po drodze będą się poruszać.

Odnosząc się do postulatu dopuszczenia stosowania nawierzchni z prefabrykowanych płyt betonowych, należy wskazać, że obowiązujące przepisy techniczno-budowlane nie określają zamkniętego katalogu rodzajów nawierzchni drogowych. Dobór konstrukcji nawierzchni należy każdorazowo do projektanta i zarządcy drogi oraz powinien uwzględniać przewidywane obciążenie ruchem, warunki gruntowo-wodne oraz wymagania dotyczące trwałości i bezpieczeństwa użytkowania drogi.

Obecnie obowiązujące przepisy techniczno-budowlane zawarte w PTB pozostawiają projektantom pewną dowolność i elastyczność w szerokim zakresie doboru parametrów technicznych dróg. Dzięki ogólnemu charakterowi zapisów rozporządzenia, projektanci mają możliwość opierania się na własnym doświadczeniu i wiedzy technicznej. Pozwala to na dobór rozwiązań technicznych dostosowanych do warunków miejscowych i potrzeb wynikających z prognozowanego ruchu pojazdów.

Tym samym nie można podzielić stanowiska, jakoby obowiązujące przepisy nie uwzględniały zasady proporcjonalności. Aktualnie obowiązujące regulacje umożliwiają różnicowanie rozwiązań projektowych w zależności od klasy drogi, funkcji komunikacyjnej, prognozowanego natężenia ruchu oraz przyjętych pojazdów miarodajnych. Tym samym obowiązujące przepisy zapewniają możliwość dostosowania parametrów technicznych drogi do rzeczywistych potrzeb komunikacyjnych.

Ponadto, w petycji nie przedstawiono danych ani analiz pozwalających stwierdzić, że obowiązujące rozwiązania stanowią systemową barierę dla realizacji inwestycji drogowych przez jednostki samorządu terytorialnego lub uzasadniają zmianę obowiązujących przepisów.

Mając na uwadze przedstawione argumenty oraz obowiązujący stan prawny, Minister Infrastruktury nie znajduje podstaw do podjęcia prac legislacyjnych w zakresie postulatów objętych niniejszą petycją, pozostających we właściwości Ministra Infrastruktury. W konsekwencji petycja nie zasługuje na uwzględnienie.

POUCZENIE

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Z up. Ministra Infrastruktury

Grzegorz Kuczaj

Radca

w Departamencie Dróg Publicznych