



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DDP-1.0530.6.2025

Warszawa, 13 lutego 2026

ZAWIADOMIENIE O SPOSOBIE ZAŁATWIENIA PETYCJI

Minister Infrastruktury działając na podstawie art. 13 *ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach* (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) zawiadamia, że przesłana drogą elektroniczną dnia 19 listopada 2025 r. petycja w sprawie wprowadzenia zakazu stawiania nowych krzyży i nagrobkowych form upamiętniania ofiar wypadków drogowych w pasach dróg publicznych, w zakresie właściwości Ministra Infrastruktury została rozpatrzona negatywnie.

UZASADNIENIE

Na wstępie informuję, że podtrzymuję stanowisko wyrażone w piśmie znak: DDP-1.051.18.2025 z dnia 7 listopada 2025 r. (które załączył Pan do petycji) stanowiące odpowiedź na Pana wcześniejszy wniosek dotyczący uregulowania kwestii umieszczania przydrożnych krzyży, zniczy i tablic pamiątkowych w miejscach wypadków drogowych.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 zdanie pierwsze *ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* (Dz. U. z 2025 r. poz. 889) co do zasady zabrania się dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego. W szczególności zabrania się:

- lokalizacji lub umieszczania urządzeń obcych, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego,
- włóczenia po drogach oraz porzucania na nich przedmiotów lub używania pojazdów niszczących nawierzchnię drogi,
- niszczenia rowów, skarp, nasypów i wykopów oraz samowolnego rozkopywania drogi.

Ww. urządzeniami obcymi są m. in. obiekty małej architektury tzn. kapliczki, krzyże przydrożne, figury (art. 3 pkt 4 lit a ustawy – Prawo budowlane). Jednocześnie w szczególnie uzasadnionych przypadkach (a zatem na zasadzie wyjątku) lokalizowanie w pasie drogowym urządzeń obcych oraz reklam może nastąpić, wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej. Dodatkowo w myśl art. 40 ww. *ustawy o drogach publicznych* należy także uzyskać zezwolenie zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. Zezwolenie dotyczy m. in.: umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych. Zatem zarządca danej kategorii drogi publicznej w przypadku wniosku o lokalizację np. obiektu małej architektury rozstrzyga w indywidualnym postępowaniu o możliwości ich lokalizacji. Tym samym to zarządca drogi publicznej decyduje czy umieszczenie danego urządzenia obcego w pasie drogowym drogi publicznej zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego czy też nie.

Jednocześnie, w zakresie sankcjonowania zachowań określonych wyżej jako np. włóczenie po drogach oraz porzucania na nich przedmiotów czy też niszczenia rowów, skarp, nasypów i

wykopów oraz samowolnego rozkopywania drogi, należy wskazać na przepisy *ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń* (Dz. U z 2025 r. poz. 734, z późn. zm.), zwanej dalej KW.

Zgodnie z art. 91 KW, kto zanieczyszcza drogę publiczną lub na tej drodze pozostawia pojazd lub inny przedmiot albo zwierzę w okolicznościach, w których może to spowodować niebezpieczeństwo lub stanowić utrudnienie w ruchu drogowym, podlega karze grzywny do 1500 złotych albo karze nagany. Natomiast w myśl art. 100 KW, kto:

- 1) zaorywa lub w inny sposób zwęża pas drogowy lub pas przydrożny,
- 2) włóczy po drodze publicznej lub porzuca na niej przedmioty albo używa pojazdów niszczących nawierzchnię drogi,
- 3) uszkadza rowy, skarpy nasypów lub wykopów albo samowolnie rozkopuje drogę publiczną,
- 4) wypasa zwierzę gospodarskie w pasie drogowym,

podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany.

Wskazany w ww. przepisie KW "inny przedmiot" w rozumieniu art. 91 KW, to zgodnie z Komentarzem do Kodeksu wykroczeń. (red. Daniluk 2023, wyd. 3/Piotr Poniatowski) jest nim „każdy przedmiot, który nie jest pojazdem, np. worek ze śmieciami, ścięte drzewo, kostka brukowa, drewniane palety, rury, pręty zbrojeniowe itp. Artykuł 91 KW mówi o pozostawieniu przedmiotu "w okolicznościach, w których może to spowodować niebezpieczeństwo lub stanowić utrudnienie w ruchu drogowym". Przedmiot nie musi więc posiadać jakichś "minimalnych" cech fizycznych (rozmiaru, kształtu, wagi, twardości itd.), które czyniłyby z niego źródło niebezpieczeństwa albo przeszkodę. Istotne jest to, czy w konkretnych okolicznościach mogło dojść do powstania niebezpieczeństwa lub utrudnienia w ruchu drogowym. Ten sam przedmiot w jednych okolicznościach może być przeszkodą (np. w nocy lub na wąskiej jezdni), a w innych nie (np. w dzień lub na szerokiej jezdni).”.

Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, że zgodnie z już obecnie obowiązującymi przepisami zabronione jest umieszczanie w pasie drogowym drogi publicznej urządzeń obcych w tym przedmiotów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, czy też pozostawianie na drodze innych niż pojazd przedmiotów w okolicznościach, w których może to spowodować niebezpieczeństwo lub stanowić utrudnienie w ruchu drogowym. Właściwe służby i organy tj. zarządcy dróg publicznych albo Policja mają zatem możliwość oceny i zastosowania do konkretnego przypadku ww. przepisów bądź *ustawy o drogach publicznych* bądź też KW. Tym samym resort infrastruktury nie przewiduje wprowadzenia w *ustawie o drogach publicznych* odrębnego „wyraźnego zakazu lokalizowania w pasie drogowym nowych obiektów małej architektury sakralnej oraz innych obiektów w formie nagrobkowej, które upamiętniają konkretne ofiary wypadków drogowych (krzyże, „mini-nagrobki”, tablice, stele itp.)”. Dodatkowo podkreślić należy, że zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, przepisy ustawy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości. Oznacza to zakaz formułowania przepisów w sposób kazuistyczny, czyli szczegółowo określający warunki ich zastosowania lub nakazany albo zakazany sposób zachowania się ich adresatów. Zamieszczanie kazuistycznych regulacji związanych z potencjalnymi sytuacjami, jakie mogą powstać, zamiast ułatwiać zrozumienie ustawy jej adresatom, może bowiem je utrudniać. To stwierdzenie jest kluczową zasadą techniki prawodawczej, oznaczającą, że przepisy prawne powinny odzwierciedlać typowe sytuacje/scenariusze w danej dziedzinie, a nie każdy możliwy wyjątek.

Jednocześnie należy zauważyć, że w myśl art. 38 *ustawy o drogach publicznych* istniejące w pasie drogowym urządzenia obce, które nie powodują zagrożenia i utrudnień ruchu drogowego oraz nie zakłócają wykonywania zadań zarządcy drogi, mogą pozostać w dotychczasowym stanie. W orzecznictwie zaś utrwalony jest pogląd, że ww. art. 38 *ustawy o drogach publicznych* – odnosi się do sytuacji, w których nie prowadzi się postępowania administracyjnego celem uzyskania przez określony podmiot zgody na lokalizację obiektu lub urządzenia, a następnie na zajęcie pasa drogowego, ponieważ dany obiekt lub urządzenie już w tym pasie istnieje, a zgoda na taki stan wynika z ustawy. Powyższe ma zastosowanie do sytuacji, gdy w dacie wejścia w życie ustawy o drogach publicznych (tj. 1 października 1985 r.) określone obiekty i urządzenia niezwiązane z pasem drogowym i jego funkcjami były już w nim posadowione, albo może być wynikiem działania znajdującego oparcie w przepisach prawa, wskutek którego obiekt lub urządzenie znajdujące się na nieprzynależnym do pasa drogowego gruncie, zostają tym pasem objęte (np. poprzez zmianę planu zagospodarowania przestrzennego). Art. 38 ust. 1 zawiera swego rodzaju ustawowe, nielimitowane czasowo zezwolenie zajmowania pasa drogowego przez obiekty w nim opisane, nieobciążone opłatami za czasowe zajęcie pasa drogowego, przewidzianymi w tej ustawie. Trzeba jednak podkreślić, że przepis art. 38 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych* dotyczy wyłącznie obiektów istniejących (uprzednio zlokalizowanych - przed 1 października 1985 r.) w pasie drogowym, nie zaś obiektów zlokalizowanych (umieszczonych) w pasie drogowym później w rozumieniu art. 40 ust. 1 i 2 ustawy (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2023 r. sygn. akt. II GSK 1381/19). Zgodnie natomiast z art. 38 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych* przebudowa lub remont obiektów budowlanych lub urządzeń obcych wymaga zgody zarządcy drogi, a w przypadku, gdy planowane roboty są objęte obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę, również uzgodnienia projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego. Zatem przepis ten stanowi uprawnienie do modyfikacji stanu obiektów budowlanych i urządzeń warunkowo pozostawionych w pasie drogowym. Czynności te wymagają jednak każdorazowo zgody zarządcy drogi lub uzgodnienia z nim projektu budowlanego.

Ponadto zgodnie z art. 3 pkt 4 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane* (Dz. U z 2025 r. poz. 418 i 1080) kapliczki, krzyże przydrożne, figury są obiektami małej architektury, czyli jednym z rodzajów obiektu budowlanego. W myśl zaś art. 37a *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. Nr 80, poz. 717) rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Wydaje się także, że krzyż przydrożny może stanowić również formę pomnika, który może być uznany za zabytek, zwłaszcza jeśli jest historyczny albo ma związek z ważnym wydarzeniem. Chociaż jednak większość nowych krzyży jest stawiana jako upamiętnienie wypadków drogowych, to starsze krzyże przydrożne, będące milczącym świadkiem historii i kultury, mogą także posiadać status zabytku. Należy także zauważyć, że w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych*, w Załączniku 3. Metodyka charakterystyki zidentyfikowanych krajobrazów w ppkt 5.1. „Cechy analityczne - kulturowe krajobrazu” wskazano, że w ramach charakterystyki cech analitycznych kulturowych należy wziąć pod uwagę zabytki oraz obiekty, które nie noszą cech zabytkowych (nie spełniają m. in. takich kryteriów jak dawność lub historyczność), ale charakteryzują je wartości estetyczne lub emocjonalne lub są istotne dla wartości danego krajobrazu (obiekty wyróżniające się). W tabeli do tego załącznika mamy określone „Obiekty i skupienia obiektów małej architektury

sakralnej” wśród których wskazano np. w pkt 4 „*Krzyże przydrożne i wolno stojące*”. Niemniej jednak kwestie związane z przepisami *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* czy też *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych* znajdują się we właściwości resortu rozwoju i technologii.

Odnosząc się natomiast do załączonego przez Pana pisma Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, (znak: OOP.D-1.053.20.2025.MG z dnia 17 listopada 2025 r.) należy zauważyć, że GDDKiA wyjaśniła, że „*ze względów bezpieczeństwa ruchu drogowego, starają się na bieżąco usuwać krzyże wbite bezpośrednio w pobocza dróg*”. Tym samym zarządca drogi krajowej podejmuje stosowne działania w odniesieniu do pobocza drogi. Pozostawianie bowiem na poboczu drogi tj. jednej z części drogi zarówno krzyży, ale także każdego innego przedmiotu zagraża bezpieczeństwu w ruchu drogowym. Natomiast w zakresie usuwania krzyży umieszczanych w innych lokalizacjach w pasach drogowych dróg krajowych (tj. poza poboczem drogi), GDDKiA bierze pod uwagę delikatność sprawy – co wydaje się racjonalnym działaniem, biorąc pod uwagę, że krzyże lokalizowane są jako elementy pamięci po osobach, które utraciły życie w związku ze zdarzeniem drogowym.

Jednocześnie należy podkreślić, że każdy zarządca drogi publicznej zobowiązany jest realizować zadania określone w art. 20 *ustawy o drogach publicznych*, wśród których wyróżnić należy m. in. działania prewencyjne - mające na celu przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników, w tym okresowa kontrola stanu dróg oraz działania mające na celu utrzymanie poszczególnych części drogi, urządzeń drogi, budowli ziemnych, drogowych obiektów inżynierskich, znaków drogowych, sygnałów drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ww. katalog zadań stanowi katalog otwarty, zatem zarządca drogi może wykonywać również inne działania o ile tylko mieszczą się one w ramach jego ogólnej kompetencji - planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Utrzymanie drogi to wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej. Natomiast ochrona drogi to działania mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia klasy drogi, ograniczenia jej funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu.

Reasumując, należy stwierdzić, iż obecnie obowiązujące przepisy zarówno *ustawy o drogach publicznych* jak również *ustawy – Kodeks wykroczeń* oraz *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* regulują zasady na jakich można umieszczać w pasach drogowych dróg publicznych tzw. urządzeń obcych oraz zasady sankcjonowania niezgodnych z prawem zachowań, tym samym resort infrastruktury nie przewiduje wprowadzania zmian ustawowych w tym zakresie.

Odnosząc się natomiast do postulatu o „*stworzenie bezpiecznych i godnych alternatyw upamiętniania ofiar wypadków drogowych poza pasem drogowym*” należy zauważyć, że to cmentarz (zorganizowany wedle pewnych dyrektyw zarówno prawnych jak i reguł kulturowych) jest miejscem i przestrzenią związaną z istnieniem tradycji chowania i sposobu utrwalania pamięci o zmarłych, w tym upamiętniania ofiar wypadków drogowych. Zaś resort infrastruktury nie jest właściwy do oceny potrzeby tworzenia ww. miejsc upamiętniania ofiar wypadków drogowych poza pasem drogowym dróg publicznych.

Jednocześnie informuję, że do Ministerstwa Infrastruktury, na przestrzeni lat nie były kierowane jakiegokolwiek postulaty i zgłoszenia związane z zagrożeniem ruchu drogowego wynikającym ze zlokalizowanych w pasach drogowych dróg publicznych np. krzyży

przydrożnych. W związku z powyższym w chwili obecnie Ministerstwo Infrastruktury nie przewiduje zlecania badań czy też analiz, które miałyby ocenić wskazany przez Pana „wpływ wizualny i emocjonalny przydrożnych krzyży /nagrobków na kierowców”. Zaś obowiązujące regulacje prawne pozwalają właściwym organom czy też służbom na podejmowanie działania porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu oraz działań mających na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu.

POUCZENIE

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

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Katarzyna Kościeszka

Dyrektor

Departamentu Dróg Publicznych

Informacja na temat przetwarzania danych osobowych

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1), informuję, że:

- 1) administratorem Pani/Pana danych osobowych jest minister właściwy do spraw transportu z siedzibą w Warszawie, przy ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa, zwany dalej „Administratorem danych”;
- 2) Pani/Pana dane osobowe przetwarzane będą w celu rozpatrzenia petycji na podstawie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691);
- 3) podstawą przetwarzania Pani/Pana danych osobowych jest konieczność wypełnienia obowiązków prawnych ciążących na Administratorze danych wynikających z ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. W przypadku wyrażenia przez Panią/Pana zgody na udostępnienie imienia i nazwiska na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego, podstawą prawną przetwarzania jest udzielona zgoda;
- 4) Administrator danych przewiduje możliwość powierzenia przetwarzania danych innym podmiotom świadczącym na rzecz Administratora danych usługi z zakresu IT;
- 5) podanie danych osobowych jest dobrowolne, ale konsekwencją niepodania danych będzie pozostawienie petycji bez rozpoznania zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach;
- 6) posiada Pani/Pan prawo do:
 - żądania dostępu do treści swoich danych osobowych, ich sprostowania lub ograniczenia przetwarzania,
 - wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania danych osobowych w zakresie w jakim przetwarzanie nie wynika z obowiązku prawnego ciążącego na Administratorze danych,
 - cofnięcia zgody i usunięcia danych w zakresie udostępnienia imienia i nazwiska na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego, co jednak nie będzie miało wpływu na zgodność z prawem przetwarzania, którego dokonano na podstawie zgody przed jej wycofaniem,
 - wniesienia skargi do organu nadzorczego - Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych;
- 7) Pani/Pana dane osobowe nie podlegają zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji, w tym profilowaniu;
- 8) Pani/Pana dane osobowe w zakresie rozpatrywania petycji będą przechowywane przez Administratora danych przez okres niezbędny do załatwienia sprawy, a następnie przez okres 25 lat, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164), po tym czasie wraz z dokumentacją zostaną przekazane do właściwego archiwum państwowego jako materiał archiwalny;
- 9) dane kontaktowe do Inspektora ochrony danych w Ministerstwie Infrastruktury: Inspektor ochrony danych, Ministerstwo Infrastruktury, ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa, adres e-mail: inspektor.RODO@mi.gov.pl. Z Inspektorem ochrony danych można się kontaktować we wszystkich sprawach dotyczących przetwarzania przez Administratora danych Pani/Pana danych osobowych oraz korzystania z praw związanych z tym przetwarzaniem danych.

