Minister
Infrastruktury

Znak pisma: DDP-1.054.20.2026
Warszawa, 12 listopada 2026

Szanowna Pani
Małgorzata Kidawa-Błońska
Marszałek Senatu RP

Szanowna Pani Marszałek,

w nawiązaniu do przekazanego pismem znak: BPS/043-66-1806/26 z dnia 20 października 2026 r. oświadczenia złożonego przez senatora Zygmunta Frankiewicza podczas 66. posiedzenia Senatu RP w dniu 13 października 2026 r., przedstawiam następujące informacje.

Zgodnie z obowiązującym art. 8 *ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* (Dz. U z 2025 r. poz. 889 oraz z 2026 r. poz. 815 i 982) drogami wewnętrznymi są drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi. Zaś na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych, można wskazać, że do dróg wewnętrznych zalicza się drogi niezaliczone do kategorii dróg publicznych, w szczególności drogi takie jak: drogi na osiedlach mieszkaniowych, drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych oraz do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami, pętle autobusowe. Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu. Ustawa wskazuje zatem obowiązki zarządcy terenu, na którym zlokalizowana jest droga wewnętrzna, lub właściciela tego terenu. Przy czym należy pamiętać, iż drogi wewnętrzne nie są kategorią wewnętrznie jednolitą i mogą stanowić zarówno własność podmiotu prywatnego czy też każdego innego podmiotu np. spółdzielni mieszkaniowej jak również mogą stanowić własność odpowiednio województwa, powiatu, gminy lub Skarbu Państwa.

W myśl art. 21 *ustawy o drogach publicznych* zarządca drogi publicznej wojewódzkiej, powiatowej, gminnej lub dróg w miastach na prawach powiatu za wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca. Tym samym należy zwrócić uwagę, że *ustawa o drogach publicznych* wyraźnie rozróżnia zarządcę drogi, który jest podmiotem wyposażonym w kompetencje do podejmowania różnego rodzaju czynności, w tym wydawania aktów administracyjnych związanych z zarządzaniem drogami publicznymi oraz instytucję zarządu drogi, która stanowi jedynie aparat pomocniczy poprzez który zarządca drogi wykonuje swoje obowiązki. Zarząd drogi nie jest więc organem administracji publicznej, lecz jednostką organizacyjną powołaną do obsługi takiego organu administracji, którym zawsze pozostaje zarządca drogi. W ocenie resortu infrastruktury wydaje się, że z uwagi na fakt, iż wiele zadań zarządcy drogi publicznej pokrywa się z zadaniami zarządcy terenu jakim jest droga wewnętrzna – w przypadku gdy, jednostka samorządu terytorialnego jest właścicielem danej drogi wewnętrznej, to powinna ona mieć możliwość posługiwać się jednostką organizacyjną o charakterze pomocniczym jaką jest zarząd drogi do wykonywania obowiązków w zakresie dróg wewnętrznych. Należy również zauważyć, iż wszelkie zadania gminy, powiatu czy też województwa, które nie dotyczą stricte dróg publicznych uregulowane są w poszczególnych ustawach samorządowych tzn. ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o samorządzie powiatowym, ustawie o samorządzie województwa, które nadają kompetencje do tworzenia jednostek organizacyjnych, a także zawierania umów z innymi podmiotami w celu wykonywania swoich zadań.

Ministerstwo Infrastruktury zdaje sobie także sprawę, że w Polsce funkcjonują samorządowe jednostki organizacyjne powołane uchwałami odpowiednich organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego, które w zakresie swoich zadań mają przypisane obowiązki zarówno w zakresie dróg publicznych jak również dróg wewnętrznych. Sprawują one funkcję zarządu dróg publicznych w granicach administracyjnych np. danego miasta (z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych) i są także zarządcą dróg wewnętrznych znajdujących się na gruntach stanowiących własność miasta, posiadających wydzielony geodezyjnie pas drogowy, przekazanych w trwały zarząd.

Niemniej jednak, należy wziąć pod uwagę obecne orzecznictwo administracyjne m. in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2026 r. (sygn. akt. III OSK 658/23), w którym czytamy, że: *„Jeżeli dana droga zorganizowana na terenie będącym własnością gminy nie stanowi drogi publicznej, to zarządzanie taką drogą nie należy do zakresu zadań zarządcy dróg publicznych tej gminy. Nie wyklucza to zarządzania taką drogą wewnętrzną także przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), ale czyni to organ wykonawczy nie jako zarządca dróg publicznych, ale jako organ wykonawczy gminy lub też poprzez odrębnie w tym celu utworzoną jednostkę organizacyjną, która jednak nie*

może być zarządem dróg publicznych. Tym samym trafnie Sąd pierwszej instancji stwierdził, że skoro Zarząd Dróg Miejskich w Wodzisławiu Śląskim jest zarządem dróg publicznych w tej Gminie, to tym samym zakresem jego zadań nie może być objęte zarządzanie drogami wewnętrznymi które nie stanowią części dróg publicznych (gminnych) niezależnie od tego, kto jest ich właścicielem.". W innym zaś wyroku NSA z dnia 6 maja 2026 r. (sygn. akt. III OSK 44/26) stwierdził, że „*Ustawowe zadania przypisane zarządcy dróg publicznych obejmują, jak zostało to już wskazane, sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony takich dróg. Tym samym inne zadania publiczne nieobejmujące dróg publicznych nie mogą być wykonywane przez zarządcę dróg publicznych. (…). Jeżeli dana droga zorganizowana na terenie będącym własnością gminy nie stanowi drogi publicznej, to zarządzanie taką drogą nie należy do zakresu zadań zarządcy dróg publicznych tej gminy.(…). Podnoszona w uzasadnieniu skargi kasacyjnej kwestia oszczędności związana z tworzeniem jednej jednostki organizacyjnej zamiast dwóch takich jednostek nie może uzasadniać naruszania prawa i uznania za zgodną z prawem wykładni wprost naruszającej przepisy ustawy.".*
Biorąc zatem pod uwagę obecne orzecznictwo sądów administracyjnych ustala się pogląd, że jednostki powołane na mocy art. 21 *ustawy o drogach publicznych* przez organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego do pełnienia funkcji zarządu drogi publicznej na mocy tego właśnie przepisu mogą realizować wyłącznie zadania określone w art. 20 *ustawy o drogach publicznych* tzn. zadania zarządcy drogi publicznej. Tym samym zarządca drogi określony w art. 19 *ustawy o drogach publicznych* pełni funkcje zarządcy drogi wyłącznie w stosunku do dróg publicznych i nie może wykonywać w ten sam sposób tj. przez tę samą jednostkę organizacyjną zadań w stosunku do dróg wewnętrznych. Jednocześnie należy wskazać, że do resortu infrastruktury na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat nie były kierowane liczne wnioski jednostek samorządu terytorialnego wskazujące na problemy z tym związane i konieczność wprowadzenia zmian w *ustawie o drogach publicznych*. Natomiast, w związku ze zgłaszanymi w tym roku postulatami oraz orzecznictwem sądów administracyjnych resort infrastruktury przeanalizuje możliwość dokonania zmian prawnych w tym zakresie w momencie podjęcia przez Ministerstwo Infrastruktury prac legislacyjnych nad nowelizacją *ustawy o drogach publicznych.*

Z wyrazami szacunku,

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Stanisław Bukowiec

Sekretarz Stanu