

NAUKI PRAWNE / LEGAL SCIENCES**MONIKA ANNA ZINIEWICZ**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6120-5187>e-mail: ziniewicz.m@uwm.edu.pl**ZASIEDZENIE PASA DROGOWEGO
GMINNEJ DROGI PUBLICZNEJ
W ŚWIETLE ORZECZNICTWA SĄDOWEGO**

Streszczenie: Pas drogowy drogi publicznej pełni wiele funkcji. Niewątpliwie jest przestrzenią, w której zlokalizowana jest droga. W pozostałej jego części znajduje się infrastruktura techniczna oraz inne obiekty związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego. Pas drogowy stanowi rezerwę niezbędną dla celów modernizacji drogi publicznej. Pełni on również funkcję komunikacji dla ruchu pieszych i rowerzystów. Umieszcza się w nim zatoki parkingowe, wjazdy, zjazdy oraz pozostałe niewymienione powyżej obiekty budowlane służące gospodarczemu utrzymaniu drogi. Korzystanie z pasa drogowego często stanowi przyczynek do wszczynania postępowań o zasiedzenie nieruchomości, co stanowi perspektywę rozważań niniejszego artykułu. Przedmiotem artykułu jest zagadnienie zasiedzenia pasa drogowego gminnej drogi publicznej. Celem artykułu jest ustalenie, czy nadanie drodze statusu drogi publicznej wyłącza możliwość zasiedzenia pasa drogowego tej drogi w świetle piśmiennictwa i judykatury. Tłem rozważań są zagadnienia wyłączenia spod zasiedzenia przedmiotów publicznych, specjalnego reżimu prawnego, nadzoru administracyjnoprawnego nad pasem drogowym.

Słowa kluczowe: droga publiczna, pas drogowy, zasiedzenie, nadzór nad pasem drogowym

**ADVERSE POSSESSION OF THE ROAD LANE
OF A MUNICIPAL PUBLIC ROAD
IN THE LIGHT OF COURT RULINGS**

Abstract: The road lane of a public road serves a number of functions. Undoubtedly, it is the space in which the road is located. The remaining part of road lane is occupied by technical infrastructure and other facilities related to road safety. The right-of-way also constitutes a reserve necessary for the modernisation of public roads. It also serves as a means of communication for pedestrians and cyclists. It includes parking bays, entrances, exits and other structures not mentioned above that serve the economic maintenance of the road. The use of the road right-of-way often gives rise to proceedings for the acquisition of property by adverse possession, which will be the subject of this article. The subject of the article is the issue of adverse possession of the right-of-way of a municipal public road. The subject of this article is the issue of acquisitive prescription of the right-of-way of a municipal public road. The aim of the article is to determine whether granting a road the status of a public road excludes the possibility of acquisitive prescription of the right-of-way of that road.

The considerations are made in the light of literature and case law. The background to the considerations are the issues of exclusion of public objects from acquisitive prescription, special legal regime, and administrative and legal supervision over the right-of-way.

Keywords: public road, road lane, adverse possession, road lane supervision

Wstęp

Pas drogowy drogi publicznej pełni wiele funkcji. Niewątpliwie jest przestrzenią, w której zlokalizowana jest droga. W pozostałej jego części znajduje się infrastruktura techniczna oraz inne obiekty związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego. Pas drogowy stanowi rezerwę niezbędną dla celów modernizacji drogi publicznej. Pełni on również funkcję komunikacyjną dla pieszych i rowerzystów. Umieszcza się w nim zatoki parkingowe, wjazdy, zjazdy oraz pozostałe niewymienione powyżej obiekty budowlane służące gospodarczemu utrzymaniu drogi.

Zajmowanie i korzystanie z pasa drogowego często stanowi przyczynę do wszczynania postępowań o zasiedzenie nieruchomości wchodzących w jego skład, co stanowić będzie tło rozważań w niniejszym artykule.

Przedmiotem artykułu jest zagadnienie zasiedzenia pasa drogowego gminnej drogi publicznej, przy czym pas drogowy oraz droga należą do własności gminy lub znajdują się w użytkowaniu wieczystym gminy. Celem artykułu jest ustalenie, czy nadanie drodze statusu drogi publicznej wyłącza możliwość zasiedzenia pasa drogowego tej drogi w świetle piśmiennictwa i judykatury.

Powyższa hipoteza wyznacza kierunek poszukiwania odpowiedzi na poniższe pytania badawcze, dotyczące konkretnych aspektów przedmiotowego zagadnienia, a mianowicie:

1. Co stanowi o statusie drogi publicznej?
2. Czy status publicznej drogi gminnej wpływa na wyłączenie jej spod zasiedzenia?
3. Skoro droga publiczna jest uznana za wyłączoną z możliwości jej zasiedzenia, to czy z racji przyznanej drodze kategorii drogi publicznej pas drogowy tej drogi również jest wyłączony z zasiedzenia?
4. Czy władcze działania gminy mogą gwarantować wyłączenie pasa drogowego z zasiedzenia?

Powyższy zakres przedmiotowy autorka będzie rozważać z wykorzystaniem metody dogmatycznej badania prawa, dzięki której na podstawie prawa obowiązującego i doktryny prawa administracyjnego oraz prawa cywilnego przedstawi pojęcie drogi publicznej, pasa drogowego, instytucji zasiedzenia, specjalnego reżimu prawnego, nadzoru administracyjnoprawnego. Zagadnienie zasiedzenia przytoczone zostanie jedynie z uwagi na fakt, że kwestia wyłączenia spod zasiedzenia przedmiotów publicznych jest obszernie wyjaśnione w literaturze przedmiotu prawa prywatnego. Używając metody historyczno-prawnej autorka przedstawi zmiany legislacyjne w zakresie pojęcia drogi i pasa drogowego,

co wpłynęło na obecną problematykę zasiedzenia pasa drogowego drogi publicznej. Posługując się metodą empiryczną badania prawa autorka przedstawi przedmiotowe zagadnienie z perspektywy działania prawa w praktyce orzecznictwa sądów administracyjnych i powszechnych. Stosując elementarnie metodę prawnoporównawczą, autorka wskaże kwestie możliwości zasiedzenia gruntów pod wodami płynącymi, lasami państwowymi, terenami zamkniętymi, jak i z perspektywy przedmiotu i wykładni systemowej prawa.

Źródło badań stanowi literatura przedmiotu z zakresu prawa publicznego i prywatnego, prawo powszechnie obowiązujące, orzecznictwo sądowe, cyfrowe bazy prawne Lex oraz Legalis. Z uwagi na różnorodność problematyki autorka nie omawia regulacji zagranicznych przedmiotowego zagadnienia, które mogłoby być interesującym przyczynkiem kolejnej pracy badawczej.

Status publicznej drogi gminnej

Problematykę gminnej drogi publicznej reguluje ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 889, dalej: u.d.p.). Zgodnie z art. 1 u.d.p. drogą publiczną jest droga, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w ustawie lub innych przepisach szczegółowych. Art. 2 ust. 1 pkt 4 u.d.p. wyróżnia natomiast kategorię dróg gminnych ze względu na funkcje w sieci drogowej, przy czym stosunek własnościowy ustawodawca uregulował w art. 2a ust. 2 u.d.p., wskazując, że stanowią one własność samorządu gminy.

W art. 7 ust. 1 u.d.p. ustawodawca wprowadził dodatkowe kryterium wyodrębniające gminne drogi publiczne. Zgodnie z nim do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy. Uchwała ta ma charakter aktu prawa miejscowego.

W piśmiennictwie¹, orzecznictwie, aktach nadzorczych² istnieje zgodne stanowisko, że grunty podlegające zaliczeniu do kategorii dróg gminnych w drodze uchwały muszą stanowić uprzednio własność gminy. Ustawodawca nie przewidział w przepisach prawa możliwości automatycznego przejścia prawa własności gruntu zajętego pod drogę na rzecz jednostki samorządu gminnego z chwilą wejścia w życie uchwały o zaliczeniu ulicy do kategorii dróg gminnych. Przed podjęciem uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii drogi gminnej działki „ewidencyjne (katastralne)”, przez które droga gminna ma przebiegać, muszą

¹ D. Wilkowska-Kołąkowska, *art. 7, w: Drogi publiczne. Komentarz*, pod red. H. Kisilowskiej, Warszawa 2023.

² Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 10 lipca 2020 r., WNP-R.4131.12.2020. MN, Mazow. 2020, nr 8228.

stanowić własność gminy. Wystarczającym tytułem prawnym w tym zakresie jest także użytkowanie wieczyste ustanowione na rzecz gminy na gruntach Skarbu Państwa³.

Zatem droga, która nie jest własnością gminy, nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być zaliczona do dróg gminnych⁴, a uchwała o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych podjęta bez wcześniejszego nabycia własności gruntu, przez który droga przebiega, jest sprzeczna z prawem – z czym łączy się sankcja określona w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.): nieważność podlegająca stwierdzeniu w trybie określonym w tym przepisie oraz w następujących po nim przepisach art. 92–94 u.s.g.⁵ Potwierdzeniem powyższego jest stanowisko judykatury, że bez dysponowania przez gminę prawem własności gruntów, po których przebiega droga, co do której podjęta ma zostać uchwała o jej zaliczeniu do kategorii dróg gminnych, nie istnieje możliwość zgodnego z prawem podjęcia uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych. Konieczną przesłanką do skutecznego podjęcia przez radę gminy uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych jest legitymowanie się przez gminę prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega⁶.

W oparciu o powyższe o statusie gminnej drogi publicznej decyduje istnienie działek geodezyjnych składających się na pas drogi oraz stanowiących własność gminy lub będących w jej użytkowaniu wieczystym. Istotne jest również podjęcie uchwały rady gminy o zaliczeniu drogi do dróg gminnych, które zgodnie z kryterium ustalonym przez ustawodawcę w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.d.p. należą do dróg publicznych.

Status publicznej drogi gminnej a wyłączenie spod zasiedzenia

Instytucja zasiedzenia nieruchomości jest sposobem nabycia własności na skutek długotrwałego posiadania (w dobrej lub złej wierze) nieruchomości przez osobę, która nie jest jej właścicielem. Po spełnieniu określonych warunków, takich jak upływ czasu i posiadanie samoistne, osoba taka może nabyć własność nieruchomości. Skoro gminna droga publiczna i jej pas drogowy zbudowany jest z działek geodezyjnych mogących stanowić czyjąś własność, to można rozważać możliwość ich zasiedzenia. W niniejszym artykule uwaga nie zostanie poświęcona instytucji zasiedzenia, ponieważ tematyką tą obficie zajmuje się piśmiennictwo prawa prywatnego. Artykuł podejmuje jedynie problem możliwości zasiedzenia pasa drogowego publicznej drogi gminnej z punktu piśmiennictwa i judykatury.

³ Wyrok WSA w Kielcach z 13 lutego 2020 r., II SA/Ke 1171/19, LEX nr 2814498.

⁴ Wyrok NSA z 17 lipca 2014 r., I OSK 708/14, LEX nr 1511187. Zob. także wyrok SN z 15 kwietnia 2016 r., I CSK 179/15, OSNC-ZD 2018/1, poz. 1 i przytoczone tam orzecznictwo SN i NSA.

⁵ Za: M. Burtowy, *art. 7, w: Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2022.

⁶ Wyrok WSA w Kielcach z 29 czerwca 2021 r., II SA/Ke 407/21, LEX nr 3206107. Wyrok WSA w Kielcach z 20 lutego 2020 r., II SA/Ke 1170/19, LEX nr 2924659.

Warto na marginesie wskazać, że zasiedzenie jest instytucją materialnego prawa cywilnego, natomiast definicja pasa drogowego przenika między sobą dwie gałęzie prawne: prawo cywilne i prawo administracyjne. Zostało to zauważone w piśmiennictwie przedmiotu. Definiując pojęcie pasa drogowego, w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreślono, że przy wykładni art. 4 pkt 1 u.d.p. należy uwzględnić przepisy kodeksu cywilnego (k.c.). Wniosek ten wyprowadzony został z założenia, że „z punktu widzenia prawa cywilnego pas drogowy stanowi nieruchomości w rozumieniu art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego”⁷. Zgodnie z tym przepisem nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeśli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Ponieważ granice przestrzenne nieruchomości w rozumieniu art. 46 § 1 k.c.⁸ określa art. 143 k.c., za w pełni uzasadnione uznać należy odniesienie tej definicji do pojęcia pasa drogowego. Zgodnie z art. 143 k.c. w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią⁹.

W piśmiennictwie prawa prywatnego podkreśla się, że mienie, które służy ogółowi, jest wyłączone z obrotu prawnego, czyli nie można go nabyć przez zasiedzenie. Trafnie w literaturze podniesiono, że jeżeli porządek prawny wyłącza pewną kategorię rzeczy z obrotu cywilnoprawnego, nie dopuszczając na tych rzeczach odrębnych praw podmiotowych ze względu na charakter rzeczy lub ze względu na osobę, to nie wywołuje to skutku wyłączenia możliwości ich posiadania¹⁰. Przedmiotowo najistotniejsze ustawowe ograniczenie możliwości nabycia nieruchomości przez zasiedzenie dotyczy nieruchomości rolnych; od strony podmiotowej zaś – nabycia nieruchomości przez cudzoziemca. Z kolei najważniejszymi przypadkami wyłączenia zasiedzenia z mocy ustawy są te, które odnoszą się do nieruchomości pod wodami publicznymi, do dróg publicznych oraz do gruntów zajętych pod lotniska¹¹. Ograniczenia takie *de lege ferenda* powinny mieć miejsce także w zakresie regulacji nieruchomości stanowiących własność Lasów Państwowych oraz nieruchomości objętych specjalnym statusem prawnym jako tereny zamknięte¹².

Drogi publiczne, podobnie jak np. rzeki, są rzeczami przeznaczonymi do powszechnego użytku. Można mówić o nim tylko wtedy, gdy zakres uprawnionych

⁷ Tak Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lipca 2007 r., VI SA/Wa 883/07, LEX nr 362127.

⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 z późn. zm.).

⁹ K. Kaszubowski, *Granice przestrzenne pasa drogowego – o współstosowaniu norm prawa cywilnego i prawa administracyjnego*, w: *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. III: *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, pod red. A. Doliwy, D.R. Kijowskiego, S. Prutisa, P.J. Suwaj, Warszawa 2012.

¹⁰ G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2012.

¹¹ Por. M. Górski, *Rozdział V: Ograniczenia i wyłączenia możliwości zasiedzenia*, w: *Zasiedzenie nieruchomości w praktyce*, pod red. A. Górskiego, Warszawa 2022.

¹² Por. charakterystyka terenów zamkniętych: M.A. Ziniewicz, *Administracyjnoprawne ograniczenia procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych w Polsce*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, nr 2, s. 487–512.

do korzystania osób nie jest oznaczony. Możliwość korzystania z drogi publicznej nie ma cech posiadania konkretnego prawa cywilnego, w szczególności posiadania służebności, lecz stanowi korzystanie ze sfery wolności, jaką państwo zapewnia każdemu obywatelowi¹³.

Skoro z art. 2a u.d.p. wynika, że drogi publiczne określonej kategorii stanowią własność Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, to znaczy, że drogi te – jako istniejące drogi publiczne – wraz z zajętymi pod te drogi gruntami nie mogą stać się własnością innego podmiotu aniżeli Skarb Państwa lub właściwa jednostka samorządu terytorialnego. Jak zauważono (zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 17 grudnia 2018 r., I ACa 1339/17), Sąd Najwyższy w swych orzeczeniach wielokrotnie wyjaśniał, że ustawodawca w art. 2a u.d.p. nie mówi o „pasie drogowym”, lecz wyłącznie o „drodze”.

Postanowienia ograniczające zasiadywanie dróg publicznych zawiera przywołana ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. We wspomnianym art. 1 drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Według art. 2a u.d.p. obowiązującego od 1 stycznia 1999 r. drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy, z czego wynika wyłączenie możliwości zasiedzenia dróg publicznych¹⁴.

Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w postanowieniu z 24 czerwca 2010 r.: „nieruchomość przeznaczona pod drogę publiczną może stanowić tylko własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (art. 2a ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.). Posiadanie samoistne takiej nieruchomości przez inny podmiot nie może prowadzić do nabycia jej przez zasiedzenie”¹⁵.

Nieruchomości przeznaczone pod drogi publiczne są rzeczami wyłączonymi z obrotu, choć przeznaczonymi do powszechnego użytku. Wyłączenie nieruchomości z obrotu ma charakter bezwzględny. Oznacza to, że jest dokonywane tylko ustawą i oznacza niedopuszczalność jakiejkolwiek zmiany podmiotowej w osobie właściciela, niezależnie od sposobu jej dokonania, nikt więc poza Skarbem Państwa lub jednostkami samorządu nie może być właścicielem gruntu przeznaczonego pod drogi publiczne. Niedopuszczalność zmiany właściciela publicznego na osobę prywatną wyłącza możliwość nabycia własności takiej nieruchomości przez zasiedzenie przez inny podmiot. W konsekwencji skutkiem wyłączenia z obrotu nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne jest to, że wprowadzie są one przedmiotem prawa własności Państwa lub gminy, ale do zmiany właściciela może dojść tylko pomiędzy tymi podmiotami i niedopuszczalne jest nabycie tego prawa przez inny podmiot. Wyłączenie rzeczy z obrotu z reguły

¹³ Uchwała SN(7) z 26 maja 2006 r., III CZP 19/06, OSNC 2006, nr 12, poz. 195.

¹⁴ M. Górski, 6. *Wyłączenie zasiedzenia drogi publicznej*, w: *Zasiedzenie nieruchomości w praktyce*, pod red. A. Górskiego, Warszawa 2022.

¹⁵ Postanowienie SN z 24 czerwca 2010 r., IV CSK 40/10, OSNC 2011, nr 2, poz. 17.

wynika z ich przeznaczenia, a czasem z ich właściwości. W omawianym wypadku nastąpiło to na skutek przeznaczenia drogi na cel wspólny, tj. do korzystania z niej przez każdego, zgodnie z przeznaczeniem z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w ustawie o drogach publicznych lub innych przepisach szczególnych (art. 1 u.d.p.)¹⁶.

Zasadność wyłączenia spod zasiedzenia pasa drogowego publicznej drogi gminnej

Objęcie ustawowym zakazem możliwości zasiadywania drogi publicznej rodzi w piśmiennictwie pytanie, które jest zarazem przedmiotem badań niniejszego artykułu, czy zakaz ten obejmuje samą drogę, czy też także urządzenia poboczne w stosunku do niej, a więc tzw. pas drogowy, w którego obszarze droga jest tylko jednym z elementów¹⁷. Przy czym w niniejszym artykule zawężono pytanie do pasa drogowego publicznej drogi gminnej.

Rozprawiając o publicznej drodze gminnej, należy mieć na uwadze definicję legalną pasa drogowego z art. 4 pkt 1 u.d.p., przez który należy rozumieć wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym jest lub będzie usytuowana droga. Z definicji pasa drogowego zawartej w art. 4 pkt 1 u.d.p. nie wynika, że w granicach pasa drogowego znajdują się tylko droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Z definicji pasa drogowego wynika, że jest to wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz wymienione obiekty i urządzenia. Pas drogowy może być szerszym obszarem gruntu niż tylko ten, który zajmuje droga oraz wymienione obiekty i urządzenia, chodzi bowiem o grunt, w którym droga, obiekty budowlane i urządzenia techniczne są zlokalizowane, a nie który zajmują¹⁸.

Istotna jest również definicja samej drogi w art. 2 pkt 2 u.d.p. która oznacza budowlę składającą się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, stanowiącą całość techniczno-użytkową, usytuowaną w pasie drogowym i przeznaczoną do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt.

Z powyższych definicji wynika, że granic ewidencyjnych pasa drogowego nie należy utożsamiać z granicami ewidencyjnymi działki drogowej, czyli nie ma

¹⁶ Tamże.

¹⁷ M. Górski, 6.2. *Możliwość zasiedzenia pasa drogowego w przypadku faktycznego i prawnego urządzenia samej drogi*, w: *Zasiedzenie nieruchomości w praktyce*, pod red. A. Górskiego, Warszawa 2022.

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 30 stycznia 2020 r., VI SA/Wa 2177/19, LEX nr 3014985.

tożsamości między pojęciem pasa drogowego i drogi. Pojęcie pasa drogowego jest szersze od pojęcia drogi. Pasem drogowym przestrzennie jest obiekt trójwymiarowy, korzystający z niezbędnego uprzywilejowania w sferze publicznoprawnej, ale zawsze w granicach niezbędnych dla właściwego funkcjonowania ruchu związanego z jego prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą¹⁹. Pas drogowy obejmuje nie tylko jezdnię, jako twór fizyczny, ale także jej otoczenie związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, tj. w normalnych warunkach nieprzeznaczone do ruchu drogowego, ale umożliwiające prawidłowe utrzymanie tego ruchu²⁰.

Wyodrębnienie i odróżnienie obu powyższych pojęć, tj. drogi i pasa drogowego, nastąpiło w ustawie z 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw²¹. Treść art. 4 u.d.p. świadczy o tym, że dotyczy wszystkich rodzajów dróg, a nie tylko publicznych, dlatego było niezbędne dla celów niniejszego artykułu zawężenie kategorii drogi do publicznej drogi gminnej.

W judykaturze istnieją odrębne linie orzecznicze w zakresie możliwości zasiedzenia terenu pasa drogowego. Zgodnie z postanowieniem z 28 marca 2019 r. wyznaczającym pierwszą linię orzeczniczą, którą autorka aprobuje, Sąd Najwyższy uznał, że prawne konsekwencje płynące z nowelizacji ustawy o drogach publicznych z 2017 r. w zakresie dopuszczalności zasiedzenia polegają na tym, że wyłączeniu od możliwości zasiedzenia podlega nie tylko sama droga, lecz także cały pas drogowy. Sąd Najwyższy stwierdził, że szczególny charakter i przeznaczenie nieruchomości, na których prawnie i faktycznie urządzono drogi publiczne, nakazuje przyjąć, że wyłączony jest spod zasiedzenia teren wyznaczony liniami granicznymi pasa drogowego, obejmujący obok jezdni jej pobocza (także nieutwardzone i niezagospodarowane jako chodniki czy ścieżki), pasy awaryjnego postoju lub pasy przeznaczone do ruchu pieszych, zatoki autobusowe lub postojowe, pasy dzielące jezdnie (elementy tzw. korony drogi). Cały ten obszar tworzący pas drogowy nie może być przedmiotem posiadania, w tym samoistnego, umożliwiającego korzystanie przez posiadacza ze środków ochrony prawnej przewidzianych w kodeksie cywilnym. W związku z tym nieruchomość ta, jak to określił Sąd Najwyższy, nie ma „zdolności zasiedzeniowej”. Co za tym idzie, Sąd Najwyższy zakwestionował prawidłowość poglądu prezentowanego w tych judykatach, w których uznawano, że niedopuszczalność zasiedzenia ogranicza się wyłącznie do „dróg”, a nie obejmuje wydzielonego liniami granicznymi gruntu, stanowiącego pas drogowy²². Niedopuszczalne jest zasiedzenie gruntu będącego częścią drogi publicznej, wyznaczonego liniami granicznymi pasa drogowego, obejmującego pasy awaryjnego postoju, pasy przeznaczone dla ruchu pieszych,

¹⁹ Wyrok NSA z 29 listopada 2023 r., II GSK 1020/20, LEX nr 3671764. Wyrok WSA w Krakowie z 12 stycznia 2023 r., III SA/Kr 1052/22, LEX nr 3478239.

²⁰ Wyrok NSA z 15 grudnia 2022 r., I OSK 2420/19, LEX nr 3446342. Wyrok NSA z 26 sierpnia 2022 r., I OSK 1956/21, LEX nr 3399961.

²¹ Dz.U. Nr 200, poz. 1953.

²² Postanowienie SN z 28 marca 2019 r., III CSK 73/17, OSNC 2020, nr 2, poz. 20.

zatoki i pasy dzielące jezdnie oraz pobocza jezdni także wtedy, gdy nie zostały utwardzone i zagospodarowane jako chodniki lub ścieżki²³.

Z powyższym koresponduje stanowisko doktryny prawa administracyjnego dotyczące specjalnego administracyjnoprawnego reżimu prawnego regulującego ochronę dróg publicznych z uwagi na ich szczególny charakter jako dobra wspólnego. Doktryna wskazuje, że z tego tytułu konieczne jest objęcie ich odmienną regulacją prawną w zastąpieniu ogólnego porządku prawnego lub w rozszerzeniu tego porządku prawnego o dodatkowe unormowania charakterystyczne dla obszaru specjalnego²⁴. W doktrynie wskazano, że szczególnym reżimem prawnym objęto nie tylko drogę publiczną, ale także jej otoczenie w granicach pasa drogowego, z faktu występowania w nim infrastruktury drogowej istniejącej, projektowanej, planowanej, której realizacja jest w interesie publicznym²⁵. Potwierdzeniem tego jest całokształt oraz intensywność administracyjnoprawnej regulacji dotyczącej dróg publicznych²⁶, która zbliża drogę publiczną i jej pas drogowy pod względem instytucji prawnej do statusu obszaru specjalnego.

Przykładem drugiej linii orzeczniczej w zakresie możliwości zasiedzenia pasa drogowego publicznej drogi gminnej jest teza z postanowienia z 7 maja 2014 r., w którym SN stwierdził, że „Ustawodawca w art. 2a u.d.p. nie mówi o »pasie drogowym«, lecz wyłącznie o »drodze«. Tym samym zawęził pojęcie nieruchomości niedopuszczonych do obrotu prawnego oraz co do których istnieje ograniczenie przedmiotowe w zakresie dopuszczalności nabycia własności przez zasiedzenie. Jest to okoliczność istotna, gdyż art. 2a u.d.p. jako stwarzający wyjątek od zasady przewidzianej w art. 172 k.c., że przedmiotem zasiedzenia może być każda nieruchomość bez względu na jej rodzaj i osobę właściciela, podlega wykładni ścisłej, a więc że dotyczy jedynie dróg publicznych”²⁷.

Piśmiennictwo wskazuje także, że rygorystyczne stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w postanowieniu III CSK 73/17 nie powinno mieć zastosowania do zdarzających się nierzadko sytuacji, w których mimo wyodrębnienia działki jako drogi i wpisania jej jako takiej w ewidencji, faktycznie droga w ogóle nie została utworzona (a nie tylko brak np. chodnika w obrębie pasa drogowego), tj. gdy działki o takim formalnym przeznaczeniu podmiot publiczny nie przejął i nie zagospodarował jako drogi. Należy zatem uznać, że aktualność zachowuje orzecznictwo, które przyjmuje, że w takim wypadku możliwe jest posiadanie

²³ Tamże.

²⁴ Por. obszerny komentarz: K. Kucharski, *Drogi publiczne w kontekście teorii obszaru specjalnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 4, s. 54–67 oraz cytowana tam literatura.

²⁵ Tamże; A. Kociolek-Pęksa, *O reżimie prawnym zarządzania pasem drogowym i drogami publicznymi – wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2014/1, s. 65–86.

²⁶ Przybliżenie zagadnień prawnych związanych z lokalizowaniem, budową i utrzymaniem dróg publicznych, a także dróg wewnętrznych, będących własnością Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, zob. A. Kornecka, J. Kornecki, *Drogi publiczne i wewnętrzne – zarządzanie pasem drogowym*, Warszawa 2021.

²⁷ Por. Postanowienie SN z 15 lutego 2012 r., I CSK 293/11, OSNC 2012, nr 9, poz. 104. oraz Postanowienie SN z 7 maja 2014 r., II CSK 491/13, LEX nr 1509140.

samoistne i odpowiednio nabycie przez zasiedzenie takiej działki²⁸. Możliwości takiej nie wykluczył zresztą Sąd Najwyższy w postanowieniu III CSK 73/17, o czym pośrednio świadczy wzmianka z końcowego fragmentu uzasadnienia, że stan faktyczny, na podstawie którego rozstrzygał sprawę, powstał już „po urządzeniu drogi w znaczeniu faktycznym i prawnym”²⁹.

Powyższe oznacza, że judykatura oraz piśmiennictwo uzależniło możliwość zasiedzenia pasa drogowego od spełnienia warunku faktycznego urządzenia drogi lub braku takiego urządzenia. Decydujące znaczenie dla określenia, czy dana infrastruktura, urządzenie bądź też obiekt stanowią fragment drogi, jest umiejscowienie ich wewnątrz pasa drogowego. Zajęcie nieruchomości pod drogę publiczną oznacza urządzenie na niej drogi zaliczanej do odpowiedniej kategorii dróg publicznych, przy czym przez określenie to należy rozumieć zajęty pas gruntu w ramach linii rozgraniczających drogę obejmujący zarówno jezdnię, jak i chodniki, ścieżki rowerowe, miejsca postojowe i parkingi, latarnie, zielen przydrożną, sieci: wodociągowe, ciepłownicze, kanalizacji deszczowej i ściekowej, usytuowane na nim obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu. Innymi słowy, pojęcie to wyczerpuje usytuowanie na nieruchomości pasa drogowego lub jego części³⁰.

Władcze działania gmin mogące gwarantować wyłączenie pasa drogowego spod zasiedzenia

Zdaniem autorki właściwym podejściem byłoby poddanie dodatkowej analizie kwestii zasiedzenia pasa drogowego publicznej drogi gminnej w przypadku braku urządzenia pasa drogowego. Wprawdzie pojęcie pasa drogowego nie jest tożsame z pojęciem drogi, to jednak pas drogowy jest z drogą integralnie związany. Fakt, że pas drogowy nie zawsze został przez gminę urządzony, zależy od bieżących zobowiązań finansowych gminy oraz zaplanowanych procesów inwestycyjnych i modernizacyjnych sieci gminnych dróg. Przewidziane są bowiem w przepisach prawa władcze działania gminy, w wyniku których pas drogowy wprawdzie nie został urządzony, jednak stanowi rezerwę do modernizacji dróg i gmina ujęła potrzebę jego urządzenia na przyszłość. Przykładem tych działań jest sporządzanie długoterminowych planów inwestycyjnych, strategii rozwoju gminy³¹, dokumentów

²⁸ Por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 6 marca 2002 r., III RN 11/01 256, czy postanowienia Sądu Najwyższego z 15 lutego 2012 r., I CSK 293/11 257; z 14 marca 2014 r., III CSK 103/13 258; z 10 kwietnia 2013 r., IV CSK 514/12 259 i z 22 maja 2014 r., IV CSK 556/13 260.

²⁹ M. Górski, 6.3. *Zasiedzenie drogi i pasa drogowego w sytuacji braku faktycznego urządzenia drogi*, w: *Zasiedzenie nieruchomości w praktyce*, pod red. A. Górskiego, Warszawa 2022.

³⁰ Wyrok NSA z 16 marca 2021 r., I OSK 2650/20, LEX nr 3150409; Wyrok WSA w Lublinie z 25 maja 2023 r., II SA/Lu 181/23, LEX nr 3602101.

³¹ Kwestie regulowane ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 198).

z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego³², tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obecnie projektów ogólnych planów miejscowych³³, budżetów obywatelskich³⁴, koncepcji architektoniczno-budowlanych. W takiej sytuacji gmina jako najbardziej obciążona finansowo, czasowo i organizacyjnie jednostka samorządu terytorialnego z uwagi na otrzymane do realizacji zadania publiczne ponosi koszty rzeczowe i finansowe na etapy koncepcyjne czy projektowe rozwoju sieci drogowych. Przyczynia się to do rozwoju gminnej sieci transportowej i komunikacyjnej. Dlatego autorka uważa, że z punktu widzenia zasad dyscypliny finansów publicznych i zamówień publicznych stanowisko judykatury, że istnieje możliwość zasiedzenia pasa drogowego w przypadku braku jego urządzenia jest możliwe, jest niezasadne i mocno ingeruje w autonomię gmin oraz zagwarantowane jej przez ustawodawcę szczególne władztwo administracyjne określane w literaturze prawa administracyjnego jako materialnoprawny nadzór nad pasem drogowym³⁵. Istotą tego nadzoru jest ograniczenie lub wyłączenie ochrony jednej kategorii dóbr prawnych w celu zapewnienia nienaruszalności innych dóbr³⁶. W przedmiotowym przypadku ma on na celu w pierwszej kolejności zabezpieczenie i ochronę zasady powszechnego korzystania z dróg publicznych³⁷, co czyni, że to korzystanie jest dobrem wspólnym.

Dodatkowo zdaniem autorki, skoro pas drogowy jest miejscem lokalizacji publicznej drogi gminnej, i zgodnie z uchwałą rady gminy (prawem miejscowym) zaliczona została ona do kategorii dróg gminnych, a jednocześnie droga i pas drogowy stanowią własność gminy, i jednocześnie gmina korzysta z przyznanych kompetencji organu mających zarazem odzwierciedlenie uprawnień właścicielskich w postaci: wyrażania zgody na umieszczenie w pasie drogowym urządzenia obcego, zajęcie pasa niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg; wyrażania zgody na lokalizację i przebudowę zjazdu z drogi publicznej; naliczania opłat za sposoby użytkowania dróg publicznych; ingerencji skorzystania z gruntów przyległych do pasa drogowego podczas jego konserwacji; wydawania zezwolenia na ruch pojazdów ponadnormatywnych. To wówczas nie jest również możliwe zasiedzenie takiego pasa drogowego, mimo braku jego gospodarczego urządzenia na rzecz obsługi drogi. W zakresie bowiem realizacji wymienionych kompetencji w płaszczyźnie *imperium*, mającej skutek

³² Kwestie regulowane ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.).

³³ W związku z trwającą w Polsce reformą planistyczną wprowadzoną ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688 z późn. zm.).

³⁴ Kwestia regulowana ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.).

³⁵ M. Walnik, W. Węclawowicz, W. Cieszanowski, *Prawne aspekty nadzoru nad pasem drogowym*, „Paragraf na Drodze” 2003/11, s. 16–17.

³⁶ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 45.

³⁷ K. Kucharski, *Drogi publiczne w kontekście teorii obszaru specjalnego*, s. 54–67.

w płaszczyźnie *dominum*, gmina korzysta na podstawie wspomnianych przykładowych kompetencji z jawnego prawa do władczego korzystania, zarządzania, pobierania dochodów i czerpania pożytków z rzeczy, która jest jej własnością.

Zakończenie

W wyniku poczynionej analizy piśmiennictwa oraz judykatury autorka stwierdza, że zasiedzenie pasa drogowego publicznej drogi gminnej ma wypracowane stanowiska. Dotyczą one rekonstrukcji normy prawnej przyznającej drodze status publicznej drogi gminnej. Następuje to poprzez wyodrębnienie przez ustawodawcę w przepisach prawa kategorii drogi gminnej, posiadania w zasobie nieruchomości gminy działek geodezyjnych tworzących pas drogi i pas drogowy, zaliczenia drogi i jej pasa do dróg gminnych uchwałą rady gminy (aktem prawa miejscowego).

Przedstawione w artykule stanowiska dotyczą także całkowitego wyłączenia spod zasiedzenia publicznej drogi gminnej. Jest to wyłączenie spod zasiedzenia przedmiotu publicznego i wynika bezpośrednio z ustawy o drogach publicznych. W judykaturze i piśmiennictwie przedmiotu istnieje również ugruntowane stanowisko wyłączenia spod zasiedzenia pasa drogowego publicznej drogi gminnej. W tym zakresie ukształtowały się przeciwne do siebie dwie linie orzecznicze. Pierwsza z nich dotyczy wyłączenia spod zasiedzenia pasa drogowego z faktu, iż jest on pasem drogowym publicznej drogi, która jako przedmiot publiczny jest wyłączona ustawowo spod zasiedzenia. Druga linia orzecznicza uzależnia możliwość wyłączenia spod zasiedzenia pasa drogowego od warunku jego faktycznego urządzenia w infrastrukturę techniczną służącą gospodarczemu wykorzystaniu drogi.

W związku z tym autorka podjęła się wskazania dodatkowego kryterium oceny zasadności wyłączenia spod zasiedzenia pasa drogowego publicznej drogi gminnej, wskazując, iż analizie powinny podlegać również procesy koncepcyjne, plany inwestycyjne podejmowane przez gminę. Na etapie projektowym są one finansowo chłonne z punktu dyscypliny finansów publicznych i zamówień publicznych w płaszczyźnie (*imperium*). Zadania te są jednocześnie podejmowane w sferze uprawnień właściciela (*dominum*), dysponenta zasobu nieruchomości publicznych. Analiza ta mogłaby być podejmowana w procesie cywilnym o zasiedzenie w oparciu o art. 5 k.c.

Jednocześnie autorka podziela stanowisko koncepcji administracyjnego nadzoru prawnego nad przedmiotową kwestią, która chroni publiczną drogę gminną i jej pas drogowy poprzez różnorodne rozwiązania prawne przyjęte przez ustawodawcę oraz szeroko opisane w cytowanej literaturze przedmiotu. Intensywność tych regulacji stanowi instrumenty prawne zabezpieczenia interesu publicznego, jakim jest organizowanie i utrzymywanie w przestrzeni publicznej sieci gminnych dróg i ich pasów drogowych. To potwierdza, że ustawodawca chroni

drogi publiczne i ich pasy drogowe poprzez regulacje administracyjnoprawne, których tylko i wyłącznie dopełnieniem uzupełniającym mogłyby być regulacje prawa cywilnego lub karnego.

BIBLIOGRAFIA

Źródła prawa:

Ustawa z 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 200, poz. 1953).

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 889).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 198).

Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688 z późn. zm.).

Orzecznictwo sądowe:

Wyrok SN z 6 marca 2002 r., III RN 11/01, OSNP 2002, nr 21, poz. 513.

Uchwała SN(7) z 26 maja 2006 r., III CZP 19/06, OSNC 2006, nr 12, poz. 195.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lipca 2007 r., VI SA/Wa 883/07, LEX nr 362127.

Postanowienie SN z 24 czerwca 2010 r., IV CSK 40/10, OSNC 2011, nr 2, poz. 17.

Postanowienie SN z 15 lutego 2012 r., I CSK 293/11, OSNC 2012, nr 9, poz. 104.

Postanowienie SN z 10 kwietnia 2013 r., IV CSK 514/12, OSNC 2013, nr 12, poz. 143.

Postanowienie SN z 14 marca 2014 r., III CSK 103/13, LEX nr 1463865.

Postanowienie SN z 7 maja 2014 r., II CSK 491/13, LEX nr 1509140.

Postanowienie SN z 22 maja 2014 r., IV CSK 556/13, LEX nr 1475237.

Wyrok NSA z 17 lipca 2014 r., I OSK 708/14, LEX nr 1511187.

Wyrok SN z 15 kwietnia 2016 r., I CSK 179/15, OSNC-ZD 2018/1, poz. 1.

Postanowienie SN z 28 marca 2019 r., III CSK 73/17, OSNC 2020, nr 2, poz. 20.

Wyrok WSA w Warszawie z 30 stycznia 2020 r., VI SA/Wa 2177/19, LEX nr 3014985.

Wyrok WSA w Kielcach z 13 lutego 2020 r., II SA/Ke 1171/19, LEX nr 2814498.

Wyrok WSA w Kielcach z 20 lutego 2020 r., II SA/Ke 1170/19, LEX nr 2924659.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 10 lipca 2020 r., WNP-R.4131.12.2020. MN, Mazow. 2020, nr 8228.

Wyrok NSA z 16 marca 2021 r., I OSK 2650/20, LEX nr 3150409.

Wyrok WSA w Kielcach z 29 czerwca 2021 r., II SA/Ke 407/21, LEX nr 3206107.

Wyrok NSA z 26 sierpnia 2022 r., I OSK 1956/21, LEX nr 3399961.

Wyrok NSA z 15 grudnia 2022 r., I OSK 2420/19, LEX nr 3446342.

Wyrok WSA w Krakowie z 12 stycznia 2023 r., III SA/Kr 1052/22, LEX nr 3478239.

Wyrok WSA w Lublinie z 25 maja 2023 r., II SA/Lu 181/23, LEX nr 3602101.

Wyrok NSA z 29 listopada 2023 r., II GSK 1020/20, LEX nr 3671764.

Literatura:

Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2011.

Burtowy M., *art. 7, w: Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2022.

Górski M., *Rozdział V: Ograniczenia i wyłączenia możliwości zasiedzenia*, w: *Zasiedzenie nieruchomości w praktyce*, pod red. A. Górskiego, Warszawa 2022.

Kaszubowski K., *Granice przestrzenne pasa drogowego – o współstosowaniu norm prawa cywilnego i prawa administracyjnego*, w: *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. III: *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, pod red. A. Doliwy, D.R. Kijowskiego, S. Prutisa, P.J. Suwaj, Warszawa 2012.

- Kociołek-Pęksa A., *O reżimie prawnym zarządzania pasem drogowym i drogami publicznymi – wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2014/1, s. 65–86.
- Kornecka A., Kornecki J., *Drogi publiczne i wewnętrzne – zarządzanie pasem drogowym*, Warszawa 2021.
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995.
- Walnik M., Węclawowicz W., Cieszanowski W., *Prawne aspekty nadzoru nad pasem drogowym*, „Paragraf na Drodze” 2003/11.
- Wilkowska-Kołąkowska D., art. 7, w: *Drogi publiczne. Komentarz*, pod red. H. Kisilowskiej, Warszawa 2023.
- Ziniewicz M.A., *Administracyjnoprawne ograniczenia procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych w Polsce*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, nr 2, s. 487–512.