



ZWIĄZEK  
POWIATÓW  
POLSKICH

## **Stanowisko**

### **Konwentu Powiatów Województwa Opolskiego w sprawie konieczności zmiany przepisów ustawy o drogach publicznych dotyczących zmiany kategorii dróg publicznych**

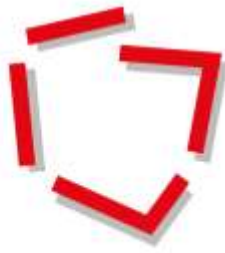
**Pokrzywna, 22 kwietnia 2026r.**

Konwent Powiatów Województwa Opolskiego zwraca się z uzasadnionym i pilnym apelem o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do zmiany przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, w zakresie regulacji dotyczących zmiany kategorii dróg publicznych, w szczególności zaś w odniesieniu do dróg historycznie zaliczonych do kategorii dróg powiatowych, które nie odpowiadają obecnie ustawowym, funkcjonalnym i technicznym cechom tej kategorii.

Obowiązujący model ustawowy nie zapewnia rzeczywistego i skutecznego mechanizmu uporządkowania kategorii dróg publicznych w sytuacjach, w których dana droga formalnie pozostaje drogą powiatową, mimo że w sensie funkcjonalnym ma charakter wyłącznie lokalny, służy miejscowym potrzebom i nie realizuje połączeń właściwych dla sieci dróg powiatowych. W konsekwencji utrzymywany jest stan prawny, w którym formalna kwalifikacja drogi pozostaje w oczywistej sprzeczności z jej rzeczywistą funkcją w układzie komunikacyjnym.

Ustawa o drogach publicznych buduje system oparty na kryterium funkcjonalnym. Zgodnie z art. 2 ustawy drogi publiczne dzielą się na drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Art. 6a ust. 1 stanowi, że do dróg powiatowych zalicza się drogi stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą, natomiast art. 7 ust. 1 przewiduje, że drogi gminne są drogami o znaczeniu lokalnym, stanowiącymi uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom. Ustawa wiąże więc kategorię drogi z jej funkcją w sieci komunikacyjnej, a nie z samym historycznym przypisaniem ewidencyjnym.

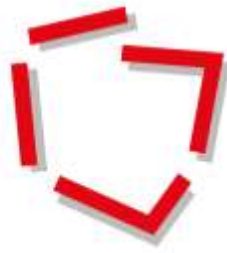
Jednocześnie obecne przepisy dotyczące pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii mają charakter ściśle formalny i opierają się na współdziałaniu jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 10



ZWIĄZEK  
POWIATÓW  
POLSKICH

ust. 1–3 organem właściwym do pozbawienia drogi kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do nowej kategorii, a samo pozbawienie dotychczasowej kategorii jest możliwe jedynie przy jednoczesnym zaliczeniu tej drogi do nowej kategorii. W relacji powiat–gmina oznacza to, że trwałe uporządkowanie statusu drogi wymaga w praktyce udziału gminy jako tej jednostki, do której zasobu droga ma wejść. Brak takiego współdziałania prowadzi do impasu, którego ustawa nie pozwala skutecznie przełamać. Nie usuwa tego problemu art. 7a ustawy o drogach publicznych. Przepis ten wprowadza jedynie mechanizm milczącej akceptacji w razie niezłożenia opinii w terminie, ale dotyczy on wyłącznie opinii, a nie zastępuje uchwały organu stanowiącego właściwej jednostki samorządu terytorialnego tam, gdzie ustawa wymaga aktu zaliczającego drogę do odpowiedniej kategorii. W efekcie ustawowy model działa sprawnie tylko wtedy, gdy między jednostkami samorządu terytorialnego istnieje zgoda co do zmiany kategorii drogi. Gdy tej zgody brak, regulacja traci realną skuteczność. Szczególny mechanizm określony w art. 10 ust. 5a–5f ustawy ma zakres wąski i wyjątkowy. Pozwala on na tzw. kaskadowe przekazywanie odcinków dróg w związku z zastąpieniem odcinka drogi wyższej kategorii nowo wybudowanym odcinkiem. Art. 10 ust. 5c przewiduje, że rada powiatu może pozbawić kategorii drogi powiatowej odcinek drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi wojewódzkiej, o którym mowa w ust. 5a, a art. 10 ust. 5d wymaga uprzedniego poinformowania wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Jest to jednak rozwiązanie punktowe, związane z określonym zdarzeniem infrastrukturalnym, a nie generalna procedura porządkowania statusu dróg, które od dawna pozostają nieadekwatnie zakwalifikowane.

Źródła obecnego problemu należy upatrywać w reformie administracyjnej z 1998 r. Zgodnie z art. 103 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną Rada Ministrów została zobowiązana do określenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich, a zgodnie z art. 103 ust. 3 tej ustawy dotychczasowe drogi krajowe i wojewódzkie niewymienione w tym wykazie stały się z dniem 1 stycznia 1999 r. drogami powiatowymi. Mechanizm ten miał charakter generalny i ustawowy. W praktyce oznaczał masowe zaliczenie określonych dróg do kategorii powiatowej na podstawie normy generalnej i wykazu ustanowionego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich. Równocześnie reforma ta miała także wymiar majątkowy. Art. 60 ust. 1 ustawy wprowadzającej przewidział, że mienie Skarbu Państwa będące we władaniu instytucji i państwowych jednostek organizacyjnych przejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego staje się z mocy prawa mieniem właściwych jednostek samorządu terytorialnego, zaś art. 60 ust. 3 stanowi, że nabycie tego mienia stwierdza wojewoda w drodze decyzji. Dodatkowo art. 21 tej ustawy zakładał dostosowanie organizacji dyrekcji okręgowych dróg publicznych oraz jednostek drogowych do nowej struktury



ZWIĄZEK  
POWIATÓW  
POLSKICH

administracyjnej. Tym samym historyczne zaliczenie dróg do określonej kategorii zostało sprzężone zarówno z przejęciem zadań, jak i z przejęciem odpowiedniego zasobu majątkowego.

W tym miejscu ujawnia się zasadniczy problem systemowy. Dzisiejsza ustawa o drogach publicznych konsekwentnie odwołuje się do kryterium funkcji drogi, ale nie przewiduje odrębnej, generalnej i skutecznej procedury pozwalającej na uporządkowanie statusu tych dróg, które uzyskały kategorię powiatową historycznie, a obecnie nie spełniają ustawowych cech drogi powiatowej. Innymi słowy, system prawny uznaje funkcjonalny model kwalifikacji dróg, ale nie daje pełnego narzędzia do usunięcia skutków dawnych, masowych przypisań, gdy pomiędzy zainteresowanymi jednostkami samorządu terytorialnego brak jest zgody.

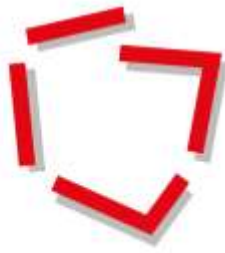
Konwent Powiatów Województwa Opolskiego podkreśla, że nie jest to problem abstrakcyjny. W praktyce istnieją drogi formalnie zaliczone do kategorii powiatowych, które nie stanowią połączeń siedziby powiatu z siedzibami gmin ani połączeń siedzib gmin między sobą, lecz obsługują wyłącznie ruch lokalny, tereny przyległe, dojazdy do nieruchomości, gruntów rolnych albo sieć dróg o znaczeniu miejscowym. Drogi takie odpowiadają w swej funkcji ustawowej definicji drogi gminnej, a nie powiatowej. Mimo to pozostają w zasobach powiatów wyłącznie dlatego, że obecny mechanizm ustawowy nie pozwala skutecznie doprowadzić do zmiany kategorii w razie braku współdziałania. Taki stan prowadzi do zjawiska, które należy nazwać wprost patologią systemową. Powiat bywa zmuszony do utrzymywania drogi, która nie realizuje zadań powiatu w sensie funkcjonalnym, a jednocześnie pozostaje obciążony odpowiedzialnością za drogę formalnie należącą do sieci powiatowej. O kwalifikacji drogi decyduje wówczas nie jej rzeczywista funkcja i miejsce w sieci komunikacyjnej, lecz historyczne przypisanie oraz brak zgody jednostki samorządu terytorialnego, która powinna drogę przejąć. Jest to rozwiązanie sprzeczne z założeniem racjonalnego i funkcjonalnego podziału sieci dróg publicznych. Problem ten ma również istotny wymiar techniczny i finansowy. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. przewiduje, że droga kategorii powiatowej powinna standardowo mieć klasę Z, natomiast droga kategorii gminnej standardowo klasę D lub L. Rozporządzenie określa także wymagania dotyczące szerokości pasa ruchu, poboczy i innych parametrów. Zderzenie tych wymagań z rzeczywistym stanem wielu historycznych dróg o charakterze lokalnym prowadzi do oczywistego wniosku, że utrzymywanie ich w kategorii dróg powiatowych może generować konieczność ponoszenia nakładów niewspółmiernych do ich rzeczywistej funkcji i znaczenia. Jest to konsekwencja samej konstrukcji systemu: formalnie wyższa kategoria drogi pociąga za sobą wyższe standardy, podczas gdy lokalny charakter danej drogi tych standardów nie uzasadnia. Nie można przy tym twierdzić, że problem rozwiązuje już obowiązujący mechanizm kaskadowy. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 maja 2015 r., sygn. Kp 2/13, uznał przepisy wprowadzające mechanizm z art. 10 ust. 5a–5d ustawy o drogach publicznych za zgodne z Konstytucją. Oznacza to, że sam kierunek



ustawodawczy polegający na stworzeniu szczególnego mechanizmu przekwalifikowania dróg został konstytucyjnie zaakceptowany. Wniosek legislacyjny powinien więc iść nie w stronę podważania tego rozwiązania, lecz w stronę jego uzupełnienia i rozszerzenia o procedurę obejmującą również drogi historycznie zaliczone do kategorii powiatowej na podstawie reformy z 1998r.

W ocenie Konwentu Powiatów Województwa Opolskiego istnieje zatem pilna potrzeba dokonania zmian legislacyjnych w ustawie o drogach publicznych, polegających w szczególności na:

- 1) wprowadzeniu odrębnej, generalnej procedury weryfikacji adekwatności kategorii drogi publicznej, mającej zastosowanie również do dróg historycznie zaliczonych do kategorii dróg powiatowych na podstawie reformy administracyjnej z 1998 r.;
- 2) jednoznacznym przesądzeniu w ustawie, że historyczne zaliczenie drogi do określonej kategorii nie wyłącza możliwości późniejszej korekty tej kategorii w oparciu o aktualne kryteria funkcjonalne, techniczne i organizacyjne;
- 3) określeniu ustawowych kryteriów oceny właściwej kategorii drogi, obejmujących w szczególności jej rzeczywistą funkcję w układzie komunikacyjnym, rodzaj połączeń, jakie zapewnia, znaczenie ponadlokalne albo lokalne, sposób korzystania z drogi, obsługę terenów przyległych oraz cechy techniczne i użytkowe;
- 4) wprowadzeniu mechanizmu rozstrzygnięcia zastępczego w przypadku braku współdziałania jednostki samorządu terytorialnego, która powinna przejąć drogę do swojego zasobu, tak aby sam brak zgody nie blokował definitywnie uporządkowania stanu prawnego;
- 5) wprowadzeniu jasnych terminów dla zajęcia stanowiska, wydania opinii oraz podjęcia odpowiednich aktów przez organy jednostek samorządu terytorialnego, wraz z wyraźnym określeniem skutków ich bezskutecznego upływu;
- 6) uregulowaniu skutków majątkowych, organizacyjnych i utrzymaniowych zmiany kategorii drogi, w szczególności w zakresie przejścia zarządu, przekazania dokumentacji, odpowiedzialności za stan drogi oraz zasad realizacji zadań pozostających w toku;



ZWIĄZEK  
POWIATÓW  
POLSKICH

- 7) rozważeniu wprowadzenia ustawowego obowiązku okresowej weryfikacji adekwatności kategorii dróg publicznych, tak aby nie utrwałać przez kolejne dziesięciolecia stanów oczywiście sprzecznych z ich rzeczywistą funkcją.

W ocenie Konwentu optymalnym kierunkiem legislacyjnym byłoby uzupełnienie art. 10 ustawy o drogach publicznych albo dodanie nowego przepisu szczególnego, ustanawiającego procedurę weryfikacji kategorii drogi dla przypadków nieobjętych dotychczasowym mechanizmem kaskadowym. Procedura ta powinna umożliwiać wszczęcie postępowania na wniosek zainteresowanej jednostki samorządu terytorialnego, nakazywać ocenę drogi według kryteriów ustawowych oraz prowadzić do wydania skutecznego rozstrzygnięcia również w razie braku współdziałania ze strony podmiotu, który miałby drogę przejąć. Podkreślenia wymaga, że postulowana nowelizacja nie zmierza do dowolnego przerzucania odpowiedzialności za drogi pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Jej celem jest wyłącznie przywrócenie zgodności pomiędzy kategorią prawną drogi a jej rzeczywistą funkcją oraz zapewnienie racjonalnego, sprawiedliwego i wykonalnego podziału zadań publicznych. Obecny stan prawny nie realizuje tego celu w sposób dostateczny.

Konwent Powiatów Województwa Opolskiego stoi na stanowisku, że dalsze utrzymywanie obowiązującego modelu bez stosownej korekty ustawowej będzie prowadziło do pogłębiania istniejących konfliktów pomiędzy samorządami, narastania obciążeń finansowych po stronie powiatów oraz utrwalania fikcji prawnej, w której droga formalnie pozostaje drogą powiatową, mimo że w rzeczywistości ma charakter drogi gminnej. Ponadto, należy wyraźnie zaznaczyć, że wskazany problem dotyczy wszystkich powiatów w Polsce i stanowi przeciętnie od 20% do 30% ich zasobów drogowych. Biorąc pod uwagę obecne koszty przebudowy dróg, ograniczone możliwości finansowe samorządów powiatowych oraz praktycznie jedno dostępne źródło pozyskania środków zewnętrznych na ten cel, mamy tu na myśli Rządowy Fundusz Drogowy, łatwo dojść do konstatacji, że doprowadzenie spornych zasobów infrastruktury drogowej do odpowiedniego stanu technicznego, spełniającego kryteria drogi powiatowej, może zająć Powiatom nawet kilkadziesiąt lat. Zważywszy na okres trwałości przebudowanej drogi, najczęściej przyjmuje się od 20 do 25 lat, czas rozwiązania tego problemu jest absolutnie nie do przyjęcia. Warto wspomnieć, iż oczekiwania społeczne w tym zakresie są ogromne. Nie powinno to nikogo dziwić, ponieważ bezpieczny transport po drogach i chodnikach zwłaszcza w miejscowościach to jeden z najistotniejszych elementów determinujących podejmowanie decyzji o zamieszkaniu na danym terenie. Ma to ogromne znaczenie dla rozwoju gmin i powiatów.



ZWIĄZEK  
POWIATÓW  
POLSKICH

Wobec powyższego Konwent Powiatów Województwa Opolskiego apeluje o pilne podjęcie prac legislacyjnych w przedstawionym zakresie i wprowadzenie takich rozwiązań ustawowych, które uczynią system zmiany kategorii dróg publicznych rzeczywiście skutecznym, kompletnym i odpowiadającym realiom funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Przewodniczący Konwentu  
Powiatów Województwa Opolskiego

Jacek Monkiewicz

Otrzymują:

1. Związek Powiatów Polskich
2. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu
3. Ministerstwo Infrastruktury