



Bolesław Kurzępa

Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2016 r., sygn. III KK 229/16, w sprawie pojęcia „droga wewnętrzna”

Streszczenie

Jest to glosa aprobująca tytułowe postanowienie Sądu Najwyższego, którego teza brzmi: „Do dróg wewnętrznych zaliczyć należy drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych oraz do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami, czy pętle autobusowe. Dostępność do wymienionych dróg, z uwagi na ich specyfikę, jest zatem ograniczona, w przeciwieństwie do dróg publicznych. Dlatego też art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1440) do kategorii dróg publicznych zalicza drogi gminne, które, stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 tej ustawy, stanowią drogi o znaczeniu lokalnym, niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych”. Autor zwraca uwagę na dość często występujące w praktyce organów administracyjnych i sądowych mylenie pojęć „droga gminna” i „droga wewnętrzna”. Jest to, w kontekście opisywanej sprawy, o tyle istotne, że pomyłka ta może wpływać na ukaranie lub uniewinnienie sprawcy od popełnienia wykroczenia z art. 90 k.w. Wyjaśnia stanowisko Sądu Najwyższego w tym zakresie, a także omawia przepisy regulujące status obu rodzajów dróg, tj. drogi gminnej i drogi wewnętrznej.

Słowa kluczowe

Droga gminna, droga wewnętrzna, wykroczenie, utrudnianie ruchu na drodze publicznej.

* * *

Teza postanowienia

Do dróg wewnętrznych zaliczyć należy drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych oraz do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami czy pętle autobusowe. Dostępność do wymienionych dróg, z uwagi na ich specyfikę, jest zatem ograniczona, w przeciwieństwie do dróg publicznych. Dlatego też art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca

1985 r. *o drogach publicznych* (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1440) do kategorii dróg publicznych zalicza drogi gminne, które, stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 tej ustawy, stanowią drogi o znaczeniu lokalnym, niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych.

Glosa

Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że klasyfikacja dróg przyjęta w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* jest na tyle przejrzysta, że nie powinna budzić żadnych wątpliwości. A jednak co pewien czas publikowane są orzeczenia, w szczególności sądów administracyjnych, w których wyjaśniane są pojawiające się niejasności odnośnie wspomnianej klasyfikacji. Jest to także niebagatelny problem na gruncie prawa karnego, gdyż od zaliczenia danej drogi do kategorii dróg publicznych zależy często karalność za czyn stanowiący wykroczenie lub przestępstwo, a popełniony na drodze, której status nie do końca jest jasny. Najwięcej kłopotów rzecz jasna przysparzają drogi gminne oraz drogi wewnętrzne, a to z tego powodu, że wiele spośród nich położonych jest na gruntach, których własność nie do końca ustalono, a które w następstwie gwałtownej urbanizacji stały się jedynymi drogami dojazdowymi do nowopowstałego osiedla, zakładu produkcyjnego czy też innego obiektu użyteczności publicznej. Ponadto status prawny takich dróg często nie został uregulowany zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi dróg publicznych.

Podobnie rzecz się miała w glosowanym postanowieniu Sądu Najwyższego, opartym na następującym stanie faktycznym. Sąd Rejonowy w Z. uznał J. P. winnym tego, że w dniach 28 i 30 września 2010 r. w N. utrudniał ruch na wewnętrznej drodze gminnej w ten sposób, że otworzył na nią jedno skrzydło ogrodzenia i podpisał je kołkiem, czym uniemożliwił korzystanie z drogi kierującemu samochodem osobowym marki Audi A4 oraz drugiej osobie kierującej ciągnikiem rolniczym marki Ursus. Tego rodzaju zachowanie zostało zakwalifikowane jako czyn z art. 90 k.w. w zw. z art. 9 § 2 k.w., a sprawca został ukarany grzywną w wysokości 1000 złotych. Obwiniony nie zgodził się z tym orzeczeniem i wniósł apelację, podnosząc w niej, iż przypisywane mu zdarzenia nie miały miejsca na drodze gminnej lecz na należącej do niego nieruchomości, która nie miała statusu drogi publicznej, co – w jego ocenie – oznacza, że do wykroczenia z art. 90 k.w. nie doszło. Sąd Okręgowy w Z. argumentów skarżącego nie podzielił i utrzymał zaskarżony wyrok w mocy, wskazując jednocześnie, że oba zdarzenia miały miejsce „na nieruchomości oznaczonej jako działka nr (...), będącej drogą gminną”.

Kasację od tego orzeczenia wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich, zarzucając rażąco i mającą istotny wpływ na jego treść obrazę art. 90 k.w., przejawiającą się w tym, że w opisie czynów zawarto określenie, iż obwiniony utrudniał ruch „na wewnętrznej drodze gminnej”, podczas gdy w powołanym przepisie jest mowa

o tym, że wskazane wykroczenie mogło być popełnione „na drodze publicznej”. W konkluzji Rzecznik wnioskował o uchylenie zaskarżonego wyroku i uniewinienie J. P. od przypisanych mu czynów.

* * *

Powołany przepis art. 90 k.w. rzeczywiście wskazuje jako miejsce zakazanego tamowania lub utrudniania ruchu drogę publiczną, strefę zamieszkania bądź strefę ruchu, nie wyjaśniając jednak znaczenia tych trzech pojęć.

Definicja „drogi publicznej” zawarta jest w art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1440) i oznacza drogę zaliczoną 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. Natomiast art. 2 ust. 1 wspomnianej ustawy zalicza do dróg publicznych drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Z kolei znaczenie określenia „strefa zamieszkania” zostało wyjaśnione w art. 2 pkt 16 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – *Prawo o ruchu drogowym* (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 128) i odnosi się do obszaru obejmującego drogi publiczne lub inne drogi, na którym obowiązują szczególne zasady ruchu drogowego, a wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami drogowymi. Natomiast „strefą ruchu” określa się obszar obejmujący co najmniej jedną drogę wewnętrzną, na który wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami drogowymi (art. 2 pkt 16a ustawy – *Prawo o ruchu drogowym*).

Jeżeli chodzi o drogi o charakterze krajowym, wojewódzkim czy powiatowym, to zaliczenie ich do odpowiedniej kategorii nie nastęrcza większych problemów prawnych¹. Natomiast drogami gminnymi są drogi o znaczeniu lokalnym, niezaliczone do innych kategorii (tzn. do dróg krajowych, wojewódzkich lub powiatowych), stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych (art. 7 ust. 1 ustawy *o drogach publicznych*). Zaliczenie oraz ustalenie przebiegu dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy, po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu². Na terenie każdej gminy istnieje ponadto dużo innych dróg, które nie należą do żadnej z wymienionych wyżej czterech kategorii, a po których również poruszają się po-

¹ Wykaz autostrad i dróg ekspresowych zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. Nr 128, poz. 1334 z późn. zm.). Sieć dróg krajowych została określona w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 26 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia przebiegu dróg krajowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 941 z późn. zm.). Zaliczenie do kategorii dróg wojewódzkich następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw transportu oraz obrony narodowej. Z kolei drogę zalicza się do kategorii dróg powiatowych uchwałą rady powiatu, w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga, oraz zarządów sąsiednich powiatów, a w miastach na prawach powiatu – opinii prezydentów miast.

² R. A. Strachowska, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 60–61.

jazdy i piesi. Są to tzw. *drogi wewnętrzne*, które przepis art. 8 ust. 1 ustawy o *drogach publicznych* definiuje jako drogi niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg, wymieniając: drogi³, drogi rowerowe⁴, parkingi⁵ oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów⁶. Mówiąc inaczej – drogi wewnętrzne są drogami o znaczeniu lokalnym, niezaliczonymi do kategorii dróg gminnych, stanowiącymi uzupełnienie sieci dróg służące miejscowym potrzebom (*podkr. red.*). Definicja ta zawiera zamknięty katalog dróg wewnętrznych niebędących drogami publicznymi i nie pozwala zaliczyć do tego zbioru np. ciągów komunikacyjnych lub placów nieprzeznaczonych do ruchu pojazdów⁷. Jednakże wszystkie drogi wewnętrzne przeznaczone są do ruchu pojazdów.

Warto w tym miejscu odwołać się do wcześniejszych wersji artykułu 8 ust. 1 ustawy o *drogach publicznych*, aby prześledzić zmiany, jakie dokonały się w ujęciu terminu „drogi wewnętrzne”. W pierwotnym brzmieniu wspomnianego przepisu mowa była nie o *drogach wewnętrznych*, ale o *drogach zakładowych*, do których zaliczano: ogólnodostępne drogi stanowiące dojazd do dróg krajowych, wojewódzkich, lokalnych miejskich – do określonych jednostek gospodarki społecznej i innych jednostek organizacyjnych, obszarów leśnych oraz obszarów uspołecznionych gospodarstw rolnych, służące przede wszystkim do ich obsługi, a także place przed dworcami kolejowymi i autobusowymi, portami morskimi i śródlądowymi, dworcami lotniczymi oraz ogólnodostępne dojazdy do ramp wyładowniczych i placów składowych⁸. W następstwie zmiany wprowadzonej od dnia 1 stycznia 1999 r., w ustawie o *drogach publicznych* użyto już terminu „drogi wewnętrzne”, przez które rozumiano drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych, w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdy do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami⁹.

³ Droga, według definicji zawartej w art. 4 pkt 2 ustawy o *drogach publicznych*, jest budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym.

⁴ Droga rowerowa jest droga przeznaczona do ruchu rowerów albo rowerów i pieszych, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem (art. 4 pkt 11a ustawy o *drogach publicznych*).

⁵ Parkingiem jest wydzielony obszar terenu, przeznaczony do postoju (parkowania) pojazdów samochodowych, przy czym w miastach, szczególnie w tzw. strefach ograniczonego parkowania, parkingami są również specjalnie oznakowane części jezdni lub chodników.

⁶ Placem jest niezabudowana przestrzeń na terenie miejscowości, najczęściej spełniająca funkcję handlową, społeczną, rekreacyjną, reprezentacyjną oraz komunikacyjną.

⁷ A. Kasprzyk, A. Phillipp-Pruchnik, *Charakter prawny dróg wewnętrznych*. Cz. I, *Nieruchomości* 2014, nr 11, s. 11.

⁸ Dz. U. z 1985 r., Nr 14, poz. 60.

⁹ Art. 52 pkt 6 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o *zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa* (Dz. U. Nr 106, poz. 668).

Kolejna nowelizacja art. 8 ust. 1 ustawy *o drogach publicznych* miała miejsce w dniu 9 grudnia 2003 r., kiedy określenie „podmioty prowadzące działalność gospodarczą” zastąpiono wyrazem „przedsiębiorcy”, dodając jednocześnie do desygnatu nazwy „drogi wewnętrzne” określenie „pętla autobusowa”¹⁰.

Aktualne brzmienie tego przepisu zostało ustalone przez art. 5 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. *o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 152, poz. 1018), z mocą obowiązującą od dnia 4 września 2010 r. Od dnia 21 czerwca 2014 r. do treści art. 8 ust. 1 ustawy *o drogach publicznych* dodano jedynie wyrazy „drogi rowerowe”¹¹. Z powyższego zestawienia zmian można wysnuć wniosek, że każda droga niebędąca drogą publiczną jest lub może być drogą wewnętrzną¹².

Na drogach wewnętrznych mają zastosowanie przepisy ustawy – *Prawo o ruchu drogowym* w zakresie koniecznym do uniknięcia zagrożenia bezpieczeństwa osób, lub wynikającym ze znaków i sygnałów drogowych (art. 1 ustępy 1 i 2 punkty 1 i 2 ustawy – *Prawo o ruchu drogowym*). Dostępność do tych dróg, z uwagi na ich specyficzny charakter, jest jednak – inaczej niż w przypadku dróg publicznych – ograniczona. Dość mało precyzyjna definicja pojęcia „drogi wewnętrzne” zawarta w art. 8 ust. 1 ustawy *o drogach publicznych* spowodowała, że pojawiały się wątpliwości w zaliczeniu konkretnej drogi (ale nie będącej drogą publiczną) do kategorii dróg wewnętrznych, a tym samym pociągnięcia jej użytkownika do odpowiedzialności za czyn stanowiący przestępstwo lub wykroczenie drogowe. Rozwiązaniem tych wątpliwości zajmował się wielokrotnie Sąd Najwyższy oraz sądy administracyjne¹³.

* * *

Wracając na grunt glosowanego orzeczenia, należy stwierdzić, że niejasności co do charakteru drogi, na której obwiniony utrudniał ruch, wyniknęły z posługiwania się przez Sąd Rejonowy w Z. i Sąd Okręgowy w Z. określeniem „droga wewnętrzna gminna”. Jak wynika z przepisów art. 1 i 2 ust. 1 oraz art. 8 ust. 1 ustawy *o drogach publicznych*, pojęcie takie nie tylko nie funkcjonuje na gruncie tej ustawy, ale także i ustawy – *Prawo o ruchu drogowym*. Doszło zatem do błędnego posłużenia się zbitką dwóch określeń: „droga gminna” i „droga wewnętrzna”. Faktycznie bowiem droga, na której w rozpoznawanej sprawie doszło do utrudniania ruchu przez obwinionego, była *drogą gminną*, a więc bezsprzecznie jego zachowanie należało zakwalifikować jako wykroczenie z art. 90 k.w. Przepis ten jednoznacznie wskazuje, że dotyczy on tamowania lub utrudniania ruchu *na drodze publicznej*,

¹⁰ Nastąpiło to na podstawie art. 10 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. *o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. nr 200, poz. 1953).

¹¹ Na mocy art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. *o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2014 r., poz. 659).

¹² A. Kasprzyk, A. Philipp-Pruchnik, *Charakter prawny...*, op. cit., s. 10.

¹³ Szerzej na ten temat: R. A. Stefański, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 2016 r., sygn. IV KK 324/16*. Orzecznictwo Sądów Polskich 2016, nr 6, poz. 60.

a zatem dokonywanie tych czynności na drodze wewnętrznej nie będzie wypełniać znamion wspomnianego wykroczenia. Niewłaściwe zatem było posługiwanie się przez sądy obu instancji określeniem, które nie ma swojego odpowiednika w ustawie o drogach publicznych oraz w Kodeksie wykroczeń. W podobnej sytuacji Sąd Najwyższy, w wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. II KK 283/15, wyjaśnił, że „z treści art. 413 § 2 k.p.k. nie wynika, aby w opisie czynu należało używać słów ustawy, określających poszczególne znamiona typu czynu zabronionego. Wymieniony przepis wymaga natomiast, aby opis czynu odpowiadał znaczeniu wszystkich znamion ustawowych konkretnego typu czynu zabronionego. Przy opisie czynu należy zaś posłużyć się takimi sformułowaniami, które w sposób niebudzący wątpliwości odpowiadają treści poszczególnych znamion przypisanego sprawcy czynu zabronionego”¹⁴.

Jednakże znamię „na drodze publicznej”, w kontekście wykroczenia z art. 90 k.w., jest na tyle istotne, że organy procesowe winny używać go w sformułowaniu nienasuującym żadnych wątpliwości. W przeciwnym bowiem razie może dojść do nieporozumienia, które właśnie przytrafiło się w niniejszej sprawie Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Wszystkie podniesione wyżej argumenty przemawiają za słusznością stanowiska Sądu Najwyższego, zajętego w głosowanym orzeczeniu.

Bibliografia

1. Kasprzyk, A., Phillipp-Pruchnik, A. (2014). *Charakter prawny dróg wewnętrznych*. Część I, „Nieruchomości”, nr 11.
2. Stefański, R., A. (2016). *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 2016 r., sygn. IV KK 324/16*, Orzecznictwo Sądów Polskich, nr 6, poz. 60.
3. Strachowska, R., A. (2012). *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa.

* * *

Commentary on the Supreme Court decision of 26 October 2016, Ref. III KK 229/16, on the concept of an “internal road”

Abstract

This is a commentary approving the following decision of the Supreme Court: “The term internal road should encompass access roads to agricultural and forestry lands and to premises used by entrepreneurs, squares in front of railway and bus stations and ports, and turning loops for buses. Access to the mentioned roads, due to their specific nature, is thus limited, unlike the access to public roads (...)”. The author draws attention to the fairly frequent mixing up of the terms “commune road” and “internal

¹⁴ LEX nr 1938677.

road” in the practice of administrative and judicial bodies. This is significant in the context of the described case in that such a mistake can influence the penalizing or acquitting of a perpetrator of an offence under Article 90 of the Code of Petty Offences. The author explains the position of the Supreme Court in this regard, and also discusses the regulations governing the status of both types of roads, i.e. commune roads and internal roads.

Key Words

Commune road, internal road, petty offence, obstructing traffic on a public road.

