

Marcin Szydłowski

Uniwersytet Szczeciński

ORCID 0000-0002-9071-5848

marcin.szydowski@usz.edu.pl

Eugeniusz Szydłowski

Collegium Witelona Uczelnia Państwowa w Legnicy

ORCID 0009-0002-5617-167X

eugeniusz.szydowski@collegiumwitelona.pl

Działania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w formie władczej

Słowa kluczowe: Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, formy władcze działania, ustawa o drogach publicznych

Streszczenie. W artykule zostały przedstawione kompetencje Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: Generalny Dyrektor) do prawnych form działania o charakterze władczym w zakresie jego ustawowych zadań, posiadającego w strukturze organizacyjnej administracji publicznej status centralnego organu administracji rządowej, nazywanym też w doktrynie nauki administracji i prawa administracyjnego organem *stricte* wykonawczym. Podkreślenie w tym miejscu statusu analizowanego organu wydaje się celowe, ponieważ będzie determinowało dalszy tok wywodu. Generalny Dyrektor jako organ administracji rządowej na szczeblu centralnym opiera swoją działalność (przy pomocy jednostki organizacyjnej – Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad¹) na regulacjach zawartych w ustawodawstwie zwykłym. Zatem, Generalny Dyrektor jako organ administracji publicznej nie jest wymieniony w Konstytucji RP (tzw. organ pozakonstytucyjny), w związku z czym nie ma kompetencji do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego. Ma natomiast uprawnienia do stanowienia prawa o charakterze wewnętrznym. Podstawą jego działań są przepisy zawierające normy kompetencyjne. Realizacja istotnej części zadań i funkcji Generalnego Dyrektora przyjmuje formy władcze. Nie są one typowe, które można by przypisać tylko temu organowi. Znaczny zakres i duża różnorodność zadań nałożonych na ten organ wymusza wykorzystywanie różnorodnych prawnych form działania.

Generalny Dyrektor Dróg krajowych i Autostrad jest podstawowym organem struktur państwa odpowiedzialnym za sprawy funkcjonowania dróg publicznych. Jak już wspomniano, jest on centralnym organem administracji publicznej (rządowej) nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw transportu. Mamy tu zatem instytucję nadzoru, a nie podległości, co jest istotne dla funkcjonowania tego organu i dla dalszego toku rozważań².

¹ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad jako jednostka pomocnicza ma ustawowo przyznane zadania, co należy rozpatrywać w kategorii wyjątku. Np. zgodnie z art. 18a ust.1 ustawy z dnia 21 marca 2025 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 889, dalej: u.d.p.) wykonuje również zadania zarządu dróg krajowych.

² Zob. art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1370.

Generalny Dyrektor powoływany jest spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru ogłoszonego przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw transportu³. Wskazana osoba może pełnić obowiązki organu na podstawie aktu powołania, który nie jest decyzją administracyjną, tylko aktem administracyjnym. Wyraża bowiem, jednostronnie i władczo, wolę właściwego organu (Prezesa Rady Ministrów)⁴. Załatwia administracyjną sprawę kadrową. Ma charakter ustrojowy, ponieważ kreuje piastuna organu administracji publicznej (rządowej). Funkcję pracodawcy w stosunku do Generalnego Dyrektora pełni Prezes Rady Ministrów przy pomocy swojej Kancelarii⁵. W niniejszym artykule uwaga została poświęcona władczym formom działania analizowanego organu, w szczególności w postaci decyzji administracyjnej oraz umocowaniu w prawie do takiej formy działania.

Actions of the General Director for National Roads and Motorways of a legislative nature

Keywords: the General Director of National Roads and Motorways, actions of a legislative nature, The Public Roads Act

Abstract. The article presents the powers of the General Director of National Roads and Motorways (hereinafter: General Director), who, as a central government body in the organizational structure of public administration, has the authority to take legal forms of action of a legislative nature within the scope of its statutory tasks. At this point, highlighting the status of the body under review seems expedient, as it will determine the further course of the argument. The General Director, being a central government body, bases its activities on regulations contained in ordinary legislation. Significantly, the General Director, as a public administration body, is not mentioned in the Constitution of the Republic of Poland (an extra-constitutional body), and as a result, lacks the authority to enact generally applicable laws. Instead, it possesses the power to establish laws of an internal nature. Its activities are grounded in regulations that define competence standards. A substantial portion of the tasks and functions of the General Director are carried out through various legislative forms. They are not typically attributable to this body alone. The extensive scope and diverse range of tasks assigned to this body necessitate the utilization of various legal forms of action. This article focuses on legislative forms of action, particularly such as administrative decisions, and the legal authorization for employing such forms of action.

Wprowadzenie. Kompetencje a prawne formy działania

Pojęcie kompetencji jest ściśle związane z pojęciem prawnych form działania poszczególnych organów administracji publicznej i jest szeroko omawiane w lite-

³ Zob. art. 18 ust. 3 u.d.p.

⁴ Odmienne J. Boć, [w:] *Administracja publiczna*, red. *idem*, Wrocław 2004 s. 167. Autor twierdzi, że powołanie jest zindywidualizowaną decyzją administracyjną o władczym charakterze, dającą prawną możliwość kształtowania zwierzchniego sytuacji prawnej innych podmiotów w ramach przyznanych w drodze ustawowej kompetencji. Nie rozstrzygając w tym miejscu powyższej kwestii, należy jednoznacznie stwierdzić, że osoba powołana na stanowisko Generalnego Dyrektora staje się piastunem tego organu, a co za tym idzie, może uruchomić (realizować) zespół kompetencji przyznanych organowi prawem.

⁵ Zob. art. 29 pkt 4 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 o Radzie Ministrów, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 780.

raturze przedmiotu⁶. Celem poniższego opracowania nie jest pogłębiona analiza pojęcia kompetencji, systematyka jego ujęć czy różnorodnych kontekstów jego zastosowania. Ze względu jednak na omawianą tu problematykę wydaje się zasadnym, aby na zagadnienie kompetencji spojrzeć w niezbędnym zakresie i w kontekście omawianego w tym miejscu zagadnienia – prawnych form działania Generalnego Dyrektora. Pojęcie kompetencji zatem zostanie ograniczone do niezbędnego zakresu, tj. do pojęcia wyłączności, przejrzystości, pojemności kompetencyjnej, pojęcia kompetencji szczególnej i kompetencji ogólnej oraz podstawy prawnej kompetencji.

Przytoczone powyżej pojęcia mają na uwadze przede wszystkim organizację pracy administracji, w tym, co wydaje się oczywiste, przypisanie zakresu kompetencji odpowiednim organom⁷. Wyłączność kompetencji według Wojciecha Góralczyka polega na tym, iż „do podjęcia pewnego działania prawnego lub faktycznego uprawniony jest tylko jeden organ. Te same działania lub te same sprawy mogą być wprowadznie podejmowane przez różne współdziałające organy, lecz każdy z nich wykonuje tylko sobie właściwe kompetencje”⁸. Ten sam autor posługuje się pojęciem pojemności kompetencyjnej, którą rozumie jako zbiór kompetencji przydany konkretnemu organowi w celu umożliwienia mu wykonywania ustawowych zadań. Natomiast pojęcie przejrzystości kompetencyjnej jest najczęściej definiowane jako „stan, gdy uprawnienia i obowiązki organów administracyjnych są określone jednoznacznie, a więc gdy każdy organ zna swoje kompetencje oraz uprawnienia współdziałających z nim podmiotów”⁹.

⁶ Zob. m.in. M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004; *idem*, *Z rozważań nad normą kompetencyjną*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Konstytucja*, red. A. Bator, Wrocław 1999; *idem*, *Kompetencja w prawie administracyjnym*, [w:] (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010; W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986; E. Bojanowski, *Konstrukcja kompetencji organu administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego” 1981, nr 9; D. Mazurkiewicz, *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 9 i inni oraz przytoczona poniżej literatura. Obfity w kwestii kompetencji jest również dorobek orzeczniczy. Por. m.in.: wyrok SN z 23.04.1976 r., IV PR 98/76, OSNC 1977, Nr 1, poz. 13; wyrok SN z 2.12.1986 r., I PR 77/86, PiZS 1987, Nr 4, s. 60; wyrok NSA z 16.11.1994 r., SA/Łd 2283/94, „Wokanda” 1995, nr 4, s. 36; wyrok NSA z 9.06.1995 r., IV SA 346/93, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1996, nr 3, poz. 125; wyrok NSA z 3.11.1999 r., II SA/Łd 1115/99, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2000, nr 2, s. 51; wyrok NSA z 29.06.1995 r. III SA 1179/95, „Wokanda” 1996, nr 2, s. 29; wyrok NSA z 28.08.1991 r., SA/Wr 553/91, „Wspólnota” 1992, nr 18, s. 17; wyrok NSA z 17.10.1997 r., I SA/Lu 1055/96 niepubl.; uchwała SN z 14.11.2007 r., niepubl.; postanowienie NSA z 18.10.2007 r., II GSK 199/ 07, niepubl.; wyrok TK z 27.06.2008 r., K 52/07, OKT-A 2008, nr 5, poz. 88 i inne.

⁷ Podobnie M. Matczak, *Kompetencja w prawie administracyjnym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 351 i n.

⁸ W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 19.

⁹ *Ibidem*, s. 21.

Natomiast podział kompetencji na ogólną i szczególną pojawia się w pracach Mariana Zimmermanna, Janusza Borkowskiego i Jana Jendrośki¹⁰. Podział taki, wg przytoczonych autorów, wynika z faktu, że kompetencje danego organu mogą zostać określone na dwa sposoby. Pierwszy z nich to określenie ogólne, polegające na generalnym wskazaniu spraw, jakimi dany organ ma się zajmować, tzw. określenie resortowe – np. w przypadku Generalnego Dyrektora – „sprawy z zakresu dróg krajowych”. Drugi sposób to określenie bardziej szczegółowe – „numery drógom krajowym nadaje Generalny Dyrektor”. W tym przypadku o rodzaju kompetencji decyduje sposób jej sformułowania¹¹.

Z pojęciem kompetencji powiązane jest pojęcie podstawy prawnej. Oczywiście jest, że kompetencje muszą mieć podstawę prawną, skoro ich przedmiotem jest stosowanie (tworzenie) prawa. Mówiąc inaczej, są one sytuacją prawną organu rozumianą jako możliwość określonego działania, a wówczas naturalnym pytaniem jest, co stanowi podstawę tej możliwości. Zależność ta jest często wskazywana w literaturze administracyjnoprawnej¹².

Przedstawione poglądy wskazują, że pojęcie podstawy prawnej nie tyle służy do ujmowania sytuacji prawnej organu, co do uzasadniania dokonywanych przez niego czynności jako zgodnych z prawem¹³. Przedstawione powyżej rozumienie wybranych pojęć dotyczących kompetencji będzie podstawą dla uzasadnienia przedstawionych poniżej prawnych i faktycznych działań Generalnego Dyrektora w formie władczej.

1. Władcze formy działania Generalnego Dyrektora

Na zagadnienie prawnych form działania Generalnego Dyrektora należy spojrzeć również poprzez kontekst legislacji administracyjnej (tj. kompetencji prawotwórczej), aby w pełni zrozumieć pojęcie i katalog prawnych form działania tego organu.

¹⁰ M. Zimmermann, *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, Warszawa 1967, s. 77; J. Borkowski, *Zagadnienia kompetencji ogólnej i szczególnej*, „Studia Prawnicze” 1971, nr 31; J. Jendrośka, *Z problematyki prawnej działań administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1997, t. 37, s. 73.

¹¹ Zob. także M. Matczak, *Pojęcie kompetencji w nauce prawa administracyjnego...*, s. 375.

¹² Zob. np. W. Góralczyk, *Zasada kompetencji...*, s. 32; J. Homplewicz, *Zarządzanie administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1970, s. 77; W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 84 i n.

¹³ Zob. też: E. Bojanowski, K. Kaszubowski, *Urzędowe akty wykładni w sferze prawa powszechnego a formy działania administracji publicznej (wybrane problemy)*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbrowicz, Wrocław 2009, s. 155-161; E. Bojanowski, *Uchwałodawcza działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego i jej znaczenie w systemie prawa*, [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Gdańsk 2007, s. 141.

Generalny Dyrektor jest, jak wspomniano powyżej, centralnym organem administracji rządowej¹⁴. Czerpie on swój byt ustrojowy wyłącznie z regulacji zawartych w ustawodawstwie zwykłym. Funkcjonuje zatem w tym obszarze organów wspólnie ze wskazanymi bezpośrednio w Konstytucji, tworzącymi poziom pierwszy organów administracji rządowej, wyróżnionymi w ustawodawstwie polskim jako naczelne organy administracji rządowej. Organy te, zaliczane wprawdzie do jednego filaru administracji rządowej (publicznej), różnią się pewnymi istotnymi cechami¹⁵. Jednym z wyróżników jest to, że pozakonstytucyjne organy szczebla centralnego, do których zaliczamy również Generalnego Dyrektora, nie są wyposażone w kompetencję do stanowienia aktów normatywnych. Generalny Dyrektor, jak i pozostałe organy pozakonstytucyjnego szczebla administracji rządowej, dysponuje natomiast uprawnieniami do stanowienia prawa o charakterze wewnętrznym. Może też tworzyć inne źródła prawa poza aktami normatywnymi, które są zarazem prawnymi formami jego działania, takich jak umowa w rozumieniu dwojakim: jako umowa cywilnoprawna i jako porozumienie administracyjne¹⁶. Chociaż umowa jest najczęściej źródłem prawa na gruncie prawa cywilnego, to należy w tym miejscu podkreślić, że jest ona również jedną z form działania administracji publicznej, o czym będzie mowa w opracowaniu na temat niewładczych form działania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Zatem ciągle podstawową formą działania administracji pozostaje, chociaż w przypadku Generalnego Dyrektora nie jest to już takie pewne, decyzja administracyjna jako forma rozstrzygnięcia kwalifikowanego organu¹⁷.

Decyzje administracyjne są najbardziej rozpowszechnioną kategorią aktów administracyjnych. Należą one jednocześnie do tych aktów, które są najpełniej regulowane przepisami prawa administracyjnego. Szczególne wymogi prawne formułowane są bowiem w odniesieniu do podstaw prawnych decyzji administracyjnych¹⁸.

Zdarza się, że przepisy prawa nie określają wyraźnie formy rozstrzygnięcia. W takich przypadkach formy rozstrzygnięcia określa w ramach przyznanej samodzielności prawnej organ administracji publicznej. Nie jest to jednak nieskrępowana

¹⁴ Zob. M. Burtowy, *Drugi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 307-311.

¹⁵ Por. A. Pakuła, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.

¹⁶ L. Grzonka, *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011, s. 53. Zob. także E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 115.

¹⁷ Postulat prawnego określenia formy rozstrzygnięcia organu administracji publicznej odnosi się w szczególności do rozstrzygnięć kwalifikowanych jako decyzje administracyjne. Sformułowany został on wyraźnie i dawno w orzecznictwie NSA. Por. uzasadnienie wyroku z 16.07.1982 r., sygn. SAWR 220/82.

¹⁸ Zob. wyrok NSA z 6.02.1981 r., sygn. SA 819/80.

samodzielność¹⁹. I tak np. organ administracji publicznej uzyskując w ramach swej prawnej samodzielności prawo wyboru formy rozstrzygnięcia, obowiązany jest wybrać formę decyzji administracyjnej dla każdego rozstrzygnięcia, które załatwia sprawę co do jej istoty w całości lub części, albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji, chyba że przepisy kodeksu postępowania stanowią inaczej²⁰.

Podstawą działań, a tym samym wyznaczeniem pola aktywności Generalnego Dyrektora, są przepisy zawierające normy kompetencyjne (uprawnienia, właściwość). Są to zarówno normy kompetencyjne wyraźnie określone przepisami prawa, jak i określone ogólnie, polegające na generalnym wskazaniu spraw, jakimi organ ten ma się zajmować (tzw. określenie resortowe). W tym przypadku możemy zamiennie stosować pojęcie kompetencji z pojęciem właściwości w odniesieniu do prawnych form działania Generalnego Dyrektora. Przykładem kompetencji ogólnej (właściwości) jest m.in. art. 19 ustawy o drogach publicznych (u.d.p.)²¹ lub art. 18 ust. 1 u.d.p., gdzie ustawodawca stanowi, że centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor. Takie ogólne określenie kompetencji (właściwości) nie przesądza jeszcze o formie rozstrzygnięcia spraw związanych z funkcjonowaniem sieci dróg krajowych, jak i spraw związanych z pełnieniem określonej funkcji (np. funkcji zarządcy dróg krajowych). Podstawą do wydania decyzji przez Generalnego Dyrektora są zazwyczaj konkretne przepisy prawa ustanawiające kompetencję szczegółową. Przepisy takie zawiera wiele przepisów aktów normatywnych regulujących sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, utrzymania, ochrony dróg, ich finansowania i zarządzania ruchem na drogach. Podstawowym aktem prawnym w tym zakresie jest zatem ustawa o drogach publicznych. Przytoczony akt zawiera przepisy wyraźnie wskazujące na podmiot i formę prawną rozstrzygnięcia, np. art. 18 ust. 2 pkt 3 u.d.p. stanowi, że wydawanie zezwoleń na jednorazowy przejazd pojazdu nienormatywnego w określonym czasie i po ustalonej trasie należy do właściwości rzeczowej Generalnego Dyrektora. Tę kompetencję Generalny Dyrektor wykonuje na podstawie procedur określonych w Prawie o ruchu drogowym²² i przepisach wykonawczych do tej ustawy, w których ustalane są min. kategorie pojazdów nienormatywnych na podstawie takich parametrów pojazdu, jak:

¹⁹ A. Błaś, J. Boć, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 322.

²⁰ Zob. art. 104 k.p.a. oraz uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 29 grudnia 1986 r., sygn. III AZO 13/86.

²¹ Por. art. 19 u.d.p., który stanowi, że organ administracji rządowej, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg jest zarządcą drogi. W ust. 2 przytoczonego artykułu Generalnego Dyrektora wskazuje jako zarządcę dróg krajowych.

²² Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, dalej: p.r.d. Por. także ustawę o drogach publicznych. Podobnie J. Kurek, A. Mezgowski, M. Nowikowska, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 168-176.

nacisk normatywny na oś, długość i szerokość pojazdu wraz z ładunkiem.²³ Co do formy prawnej konkretyzacji właściwości rzeczowej Generalnego Dyrektora przesądza ustawa p.r.d., stanowiąc, że jest to decyzja o szczególnej nazwie – zezwolenie. Charakteryzując dalej decyzję, należy zauważyć, że jest ona aktem administracyjnym związanym, ponieważ warunki jej podjęcia zostały wyraźnie określone normami prawa. Jest też aktem administracyjnym zewnętrznym. Podmioty, do których jest adresowana, nie są podporządkowane organizacyjnie Generalnemu Dyrektorowi.

Inne przykłady prawnych form działania Generalnego Dyrektora, dla których ustawodawca przewidział formę decyzji dla załatwienia określonych spraw wynikają także z pełnienia przez ten organ funkcji zarządcy dróg krajowych. Art. 38 ust. 3 u.d.p. *expressis verbis* nakazuje Generalnemu Dyrektorowi jako zarządcy dróg krajowych, aby odmowa wyrażenia zgody na przebudowę lub remont obiektów budowlanych lub urządzeń znajdujących się w pasie drogowym niezwiązanych z gospodarką drogową lub obsługą ruchu nastąpiła w drodze decyzji administracyjnej. Natomiast niezajęcie stanowiska w terminie 14 dni od dnia wystąpienia z wnioskiem o taką zgodę, uznaje się jako wyrażenie zgody (instytucja milczącego załatwienia sprawy). Innym przykładem obowiązku wydania decyzji wynikającym z prawa materialnego w sposób niebudzący wątpliwości co do formy jest art. 39 ust. 3 u.d.p. Ustawodawca stanowi, aby zezwolenie na lokalizację obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego wydane było przez właściwego zarządcę drogi (Generalnego Dyrektora w przypadku dróg krajowych) w drodze decyzji administracyjnej. Co więcej, ust. 3a przytoczonego przepisu określa też elementy niezbędne, jakie powinna zawierać taka decyzja. Charakteryzując dalej decyzję, należałoby dodać, że pod względem sposobu kształtowania stosunków prawnych jest aktem konstytucyjnym. Tworzy stosunek prawny podmiotu (adresata) nie z mocy samej ustawy, ale z mocy tej właśnie decyzji i obowiązuje *ex nunc*.

Natomiast przykładem wydania decyzji, co do której przepisy prawa materialnego *expressis verbis* nie określają takiej formy²⁴, jest decyzja o odmowie zwrotu uiszczonej opłaty za przejazd pojazdu nienormatywnego. W praktyce odmowa Generalnego Dyrektora wyrażana jest w formie decyzji administracyjnej. Na podstawie wykładni art. 104 k.p.a., potwierdzonej uchwałą SN z 29 grudnia 1986 r., organ administracji publicznej w sytuacji, kiedy przepisy prawa nie określają wyraźnie formy rozstrzygnięcia, obowiązany jest w ramach swojej prawnej samodzielności

²³ Por. art. 64c ust. 3 pkt 2 p.r.d.

²⁴ Forma decyzji nie jest podstawową, a już na pewno nie jedyną formą prawną, jaką posługuje się Generalny Dyrektor. Zakres tej formy jest zależny od domeny (funkcji, obszaru) jego działalności. Niewątpliwie będzie to podstawowa forma działania przy wykonywaniu funkcji porządkowej (policyjno-reglamentacyjnej).

wybrać formę decyzji administracyjnej dla każdego rozstrzygnięcia, które załatwia sprawę co do jej istoty w całości lub części, albo w inny sposób kończy sprawę²⁵. Natomiast sam zwrot uiszczonej, a nie „wykorzystanej” opłaty następuje w formie czynności materialno-technicznej tego organu, który pobrał opłatę.

Nie budzi wątpliwości, że znaczna część zadań i funkcji Generalnego Dyrektora realizowana jest za pomocą form władczych. Nie są to formy typowe, właściwe tylko temu organowi. Wykonuje on swoje zadania, wydając decyzje administracyjne i postanowienia²⁶. Naukowe rozprawy na ten temat są liczne, a poglądy przedstawicieli doktryny na istotę aktów administracyjnych są dość spójne²⁷.

2. Czynności materialno-techniczne o charakterze działań władczych

Wiele czynności Generalnego Dyrektora wynikających z jego normatywnie określonych zadań i funkcji przyjmuje postać czynności materialno-technicznych. Wśród nich są i takie, które pośrednio wpływają na sytuację prawną obywatela, w czym upodabniają się do władczych form działania²⁸.

Jak wspomniano powyżej, ustalenie wysokości opłaty za przejazd pojazdu nie-normatywnego następuje w drodze decyzji administracyjnej, podobnie jak odmowa zwrotu uiszczonej opłaty. Natomiast zwrot „opłaty” w przypadku odstąpienia od przejazdu przed terminem określonym w zezwoleniu następuje w formie czynności materialno-technicznej.

²⁵ A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne...*, red. J. Boć, s. 322.

²⁶ W praktyce wydawanie postanowień przez Generalnego Dyrektora następuje na podstawie art. 106 k.p.a. ust. 5, kiedy to organ ten występuje w roli organu zajmującego stanowisko w sprawie na wniosek innego organu. Możliwe jest również wydanie postanowienia w postępowaniu administracyjnym w celu załatwienia sprawy przez wydanie decyzji. W praktyce postanowienia wydawane są najczęściej w postępowaniu na podstawie art. 29 ust. 1 u.d.p. dotyczącym uzyskania zgody w drodze decyzji administracyjnej przez właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi na budowę lub przebudowę zjazdu oraz postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 39 ust. 3 w związku z art. 40 ust 1 i art. 22 ust 1 u.d.p. w celu uzyskania zgody w formie decyzji na lokalizację w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania pasem drogowym lub potrzebami ruchu drogowego.

²⁷ Zob. np. A. Błaś, *Prawne formy działania...*, s. 318-336; Z. Niewiadomski, *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. *idem*, Warszawa 2011, s. 219-220; B. Jaworska-Dębska, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 444-450; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009 i inni. Zob. także orzecznictwo sądowe z tego zakresu m.in.: wyrok SN z 13.12.1990 r., III ARN 34/90, OSN 1992/5/82; wyrok z 16.05.1991 r., SA/Wr 371/91, OSPIKA 1991/11-12/268; wyrok z 10.02.1995 r., SA/Łd 1058/94, niepubl.; wyrok NSA z 27.11.1996 r., I SA/Lu 139/96, niepubl.; wyrok NSA z 20.09.1984 r., SA/Ka 324/84, OSP 1986/7/135.

²⁸ Szerzej zob. J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania...*, s. 47 i n.

Innym przykładem działań przyjmujących formę czynności materialno-technicznych jest pobór opłat za przejazd przez obiekt mostowy lub tunel oraz opłat za przewóz promem. Wyłącznie właściwym do nakładania obowiązku uiszczania opłat za korzystanie z tych obiektów jest minister właściwy do spraw transportu w przypadku dróg krajowych. Ich wprowadzenie należy traktować jako instrument polityki fiskalnej, a nie jako element organizacji ruchu, jak to ma miejsce w przypadku stref płatnego parkowania²⁹. Potrzeby utrzymania i remontu obiektów mostowych, tuneli oraz promów znajdujących się w ciągu dróg krajowych stanowią podstawowy motyw korzystania z możliwości, jakie daje Generalnemu Dyrektorowi jako zarządcy tej kategorii dróg, czyli pobieranie opłat³⁰. Obowiązek uiszczania opłaty za przejazd obiektem mostowym lub tunelem powstaje *ex lege*. Natomiast sposób ich poboru ustalają właściwe organy³¹. Poniesienie jednego rodzaju opłat nie zwalnia od ciężaru poniesienia opłaty innego rodzaju z tytułu poruszania się po drogach publicznych, jeżeli przepisy ustawowe taką opłatę przewidują i została ona przez właściwy organ ustalona.

Do czynności materialno-technicznych zaliczymy także pobór opłaty elektronicznej³². W przypadku opłaty elektronicznej wskazanie Generalnego Dyrektora jako podmiotu uprawnionego do pobierania tych opłat następuje *expressis verbis* przez przepis ustawy o drogach publicznych³³. Jest to zatem kompetencja szczególna, a używając zamiennie pojęcia kompetencji z pojęciem właściwości – właściwość wyłączna Generalnego Dyrektora. Zachowana zostaje w tym przypadku logiczna konsekwencja. Zarządzanie drogami krajowymi należy do ustawowych zadań Generalnego Dyrektora oraz kierowanej przez ten organ jednostki organizacyjnej – Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Ulokowanie w kompetencjach wymienionego organu administracji drogowej zadań związanych z poborem zarówno opłaty elektronicznej, jak i innych opłat z tytułu poruszania się po drogach

²⁹ O takiej konstrukcji opłaty za przejazd przez obiekt mostowy lub tunel oraz opłaty za przewóz promem decyduje wykładnia językowa art. 13d i 13e w związku z art. 13 ust. 1 i 2 u.d.p.

³⁰ Pewną trudność może sprawić ustalenie rodzaju kompetencji (właściwości), na podstawie której Generalny Dyrektor jest podmiotem uprawnionym do pobierania wspomnianych opłat. Za kompetencją ogólną przemawiałoby ogólne odesłanie sformułowane przez ustawodawcę „...zarządcy dróg publicznych”, z drugiej strony ustawodawca wyraźnie przesądza w art. 19 ust. 2 pkt 1, że zarządcą dróg krajowych jest Generalny Dyrektor. Należałoby zatem przyjąć, że uprawnienie Generalnego Dyrektora do pobierania wszelkich opłat z tytułu poruszania się po drogach krajowych, przewidzianych przez ustawodawcę w art. 13 ust. 1 i 2, 13b-13k u.d.p jest kompetencją szczególną tego organu.

³¹ Organem właściwym w sprawach opłat za poruszanie się po drogach krajowych jest minister właściwy do spraw transportu.

³² W tym miejscu należy wspomnieć ustawę z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz.U. z 2023 r. poz. 1193, znoszącej opłaty za przejazd autostradami płatnymi zarządzanymi przez Generalnego Dyrektora przez pojazdy lekkie. Ustawa weszła w życie w dniu 1 lipca 2023 r.

³³ Por. art. 13hb u.d.p.

krajowych jest konsekwencją założeń kompetencyjnych (ustawowe przydzielenie Generalnemu Dyrektorowi funkcji zarządcy dróg krajowych) przyjętych przez ustawodawcę przede wszystkim w u.d.p., ale także w ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (u.a.p.)³⁴, jak i w p.r.d. Dla porządku należy dodać, że Generalny Dyrektor może przenieść swoje uprawnienia w zakresie zarządzania, pobierania opłat za korzystanie z dróg krajowych na inne podmioty w zależności od rodzaju tych opłat, np. na drogową spółkę specjalnego przeznaczenia lub partnera prywatnego (opłata elektroniczna, opłata za przejazd przez obiekt mostowy lub tunel), partnera prywatnego (opłata za przewóz promem)³⁵.

Kształtowanie sytuacji prawnej podmiotu ubiegającego się o uprawnienie do korzystania w oznaczonym czasie i miejscu z dróg krajowych poprzez uiszczenie odpowiedniej opłaty przypomina swym charakterem kształtowanie stosunków prawnych poprzez akt administracyjny deklaratoryjny. Czynności materialno-techniczne w postaci uiszczania opłaty za korzystanie z dróg krajowych potwierdzają prawa i obowiązki, które dla określonych podmiotów (nabywających uprawnienie) wynikają z ustawy. Jednak dopiero w chwili uiszczenia odpowiedniej opłaty podmiot może skutecznie powoływać się na swoje prawa. Czynności te potwierdzają prawa i obowiązki podmiotów do korzystania z dróg publicznych, które wynikają z ustawy, same zaś takich praw i obowiązków nie tworzą.

Innego rodzaju czynnościami materialno-technicznymi pośrednio wywołującymi skutki prawne, którymi posługuje się Generalny Dyrektor przy wykonywaniu swoich zadań i funkcji zarządcy dróg krajowych, są m.in.: prawo wstępu na nieruchomości przylegające do pasa drogowego, jeśli uzna to za niezbędne do wykonywania zadań związanych z utrzymaniem i ochroną dróg krajowych (publicznych)³⁶, zarządzanie czasowego przejazdu przez grunty przyległe do pasa drogowego na czas przerwy w komunikacji na drodze³⁷, ustawienie zasłon przeciwnieźnych na nieruchomości przylegającej do tego pasaj³⁸. Wprawdzie ustawodawca określił te uprawnienia w przepisie dotyczącym zarządów dróg samorządowych działających w imieniu (zarządcy) i w wyniku dekoncentracji wewnętrznej³⁹, to nie wydaje się jednak, aby istniały jakieś przeszkody do odniesienia tych uprawnień również do

³⁴ Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz.U. z 2023 r. poz. 760 i 1193, dalej: u.a.p.

³⁵ Por. odpowiednio art. 13c ust. 9 u.d.p.; art. 4 ust. 1 pkt 1a i 2 ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia, Dz.U. Nr 23, poz. 136 z późn. zm., dalej: u.d.s.s.p.; art. 13h w związku z art. 13 ust. 2 u.d.p.

³⁶ Por. art. 21 ust. 2 pkt 1 u.d.p.

³⁷ Por. art. 21 ust. 2 pkt 2 u.d.p.

³⁸ Por. art. 21 ust. 2 pkt 3 u.d.p.

³⁹ Zarządcami dróg samorządowych (wojewódzkich, powiatowych, gminnych) są organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t., odpowiednio: zarząd województwa, zarząd powiatu, wójt, burmistrz, prezydent miasta). Por. art. 21 ust. 1 u.d.p.

zarządcy dróg krajowych – Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Ustawodawca, mając świadomość istnienia problemów z zarządzaniem drogami publicznymi, umożliwił tworzenie wyspecjalizowanych w sprawach infrastruktury drogowej jednostek organizacyjnych jak wspomniana już Generalna Dyrekcja DKiA oraz odpowiednio zarządy dróg samorządowych. Pracownicy Generalnej Dyrekcji DKiA działają w imieniu Generalnego Dyrektora na podstawie przekazanych im w wyniku dekoncentracji wewnętrznej uprawnień, które nie należy zawężać tylko do uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych⁴⁰.

Generalna Dyrekcja DKiA przy wypełnianiu funkcji zarządu drogi krajowej, wykonując zadania w imieniu Generalnego Dyrektora, jak i zadania własne⁴¹, ściślej – jej upoważnieni pracownicy mogą korzystać z prawa wstępu na nieruchomości przylegające do pasa drogowego, jeśli uznają to za niezbędne do wykonywania zadań związanych z utrzymaniem i ochroną dróg publicznych. Ustawodawca w ustawie o drogach publicznych doprecyzował, jakie dokładnie działania należy rozumieć przez pojęcie utrzymania i ochrony dróg publicznych⁴². Mając na względzie treść tych wypowiedzi, prawo wstępu na grunty przyległe będzie możliwe, jeżeli w inny sposób nie można wykonać robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odsnieżania i zwalczania śliskości zimowej na drodze krajowej (utrzymanie drogi).

Zarząd drogi krajowej (Generalna Dyrekcja DKiA) może urządzać czasowy przejazd przez grunty przyległe do pasa drogowego na czas przerwy w komunikacji na drodze⁴³. Przerwa w komunikacji może być spowodowana wprowadzonym przez właściwe organy i służby zakazem ruchu po oznaczonej drodze krajowej. Zakazy i ograniczenia ruchu na drodze publicznej będą wprowadzane w przypadkach określonych przepisami wykonawczymi do ustawy Prawo o ruchu drogowym⁴⁴. Według § 10 ust. 1 pkt 2 r.z.r. zarząd dróg publicznych w nagłym przypadku awarii urządzenia w pasie drogowym lub w jego pobliżu, w wyniku której nastąpiło zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego lub możliwość wystąpienia szkód materialnych, może wprowadzić tymczasowe ograniczenie lub zakaz ruchu. Wprowadzając te ograniczenia lub zakazy ruchu, zarząd obowiązany

⁴⁰ W ten sposób należy tłumaczyć użyty w art. 18a ust. 5 u.d.p. zwrot: „a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych”. Zob. też E. Bojanowski, K. Kaszubowski, *Urzędowe akty wykładni...*, s. 155-161.

⁴¹ O posiadaniu własnych zadań decyduje wykładnia literalna art. 18 ust. 1 zd. 2.

⁴² Por. art. 20 u.d.p.

⁴³ Por. art. 21 ust. 2 pkt 2 u.d.p.

⁴⁴ Przykładem aktu wykonawczego jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, Dz.U. Nr 177, poz. 1729, dalej: r.z.r.

jest wyznaczyć niezbędne objazdy. Zarząd drogi, powiadamiając zarządcę ruchu, przedstawia przewidywany termin przywrócenia stanu poprzedniego, czyli także termin obowiązywania przejazdu przez nieruchomości przyległe.

Inny rodzaj ograniczenia korzystania z prawa własności nieruchomości rzadko stosowanym przez pracowników Generalnej Dyrekcji polega na ustawianiu zasłon przeciwnieźnych na nieruchomości przylegającej. Słowniczek ustawowy u.d.p. nie wyjaśnia określenia „zasłona przeciwnieźna”. Ustawianie zasłon przeciwnieźnych ma zapobiegać nawiewaniu na jezdnię śniegu, a tym samym sprzyjać zwiększeniu bezpieczeństwa w ruchu drogowym w okresie zimy. Ustawienie zasłon przeciwnieźnych wiąże się z bardziej ogólnym zadaniem zarządu drogi, jakim jest utrzymanie dróg publicznych. Utrzymanie drogi polega m.in. na odsnieżaniu i zwalczaniu śliskości zimowej⁴⁵. Funkcje zasłon przeciwnieźnych nakazują zaliczyć te zasłony do urządzeń technicznych związanych z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu.

Procedura podejmowania wyżej wymienionych czynności przez zarząd dróg krajowych (Generalną Dyrekcję DKiA) nie została w prawie wyraźnie określona. Ustawodawca poprzestał na wskazaniu okoliczności faktycznych warunkujących uznanie ich za legalne pod warunkiem poinformowania przez zarządcę drogi właściciela lub użytkownika nieruchomości o zamiarze dokonania danej czynności. Jednakże w pewnych okolicznościach mogą być one przeprowadzone niezwłocznie bez wiedzy właściciela lub użytkownika nieruchomości, jeżeli w inny sposób nie można chronić bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego⁴⁶. Ponieważ efektem wspomnianych czynności faktycznych jest ograniczenie praw rzeczowych do nieruchomości gruntowej, oznacza to, że w sposób pośredni powodują skutki prawne. Co prawda, nie przyjmują postaci pisemnej, ale mają charakter władczej konkretyzacji właściwego wyrażonego w u.d.p.⁴⁷ obowiązku udostępnienia nieruchomości na potrzeby wykonania zadań publicznych. Adresatem czynności zarządu dróg publicznych może być właściciel lub użytkownik nieruchomości przyległej do pasa drogowego⁴⁸. Ze względu na charakter przepisów ustawy o drogach publicznych oraz rodzaj zadań zarządu (Generalnej Dyrekcji DKiA), którym służy prawo ograniczenia korzystania z nieruchomości gruntowych, obowiązkiem udostępnienia nieruchomości jest obowiązkiem administracyjnoprawnym⁴⁹.

⁴⁵ Por. art. 20 u.d.p.

⁴⁶ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych*, Warszawa 2010, s. 366-368.

⁴⁷ Por. art. 21 ust. 2 u.d.p.

⁴⁸ W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 367.

⁴⁹ Por. M. Jaśkowska, *Akty i czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA jako przedmiot kontroli*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 160 i n.

Podsumowanie

Działania podejmowane przez Generalnego Dyrektora jako podstawowego organu administracji rządowej odpowiedzialnego za funkcjonowanie sieci dróg krajowych są skomplikowane i wielopłaszczyznowe. Taki stan rzeczy uwarunkowany jest zakresem i różnorodnością nałożonych na ten organ zadań, co z kolei rodzi konieczność skorzystania z wielu różnych prawnych form w celu ich realizacji.

Specyfika i różnorodność stojących przed Generalnym Dyrektorem zadań często wymaga skorzystania przez ten organ z formy działania o władczym charakterze, w tym działania jednostronnego, a tym samym ciągle znaczącą jest i będzie decyzja administracyjna. Wprawdzie Generalny Dyrektor, podejmując działanie w formie decyzji administracyjnej, władczo wkracza w sferę praw i obowiązków innego podmiotu, niemniej cały proces wydawania decyzji został szczegółowo unormowany przepisami prawa procesowego, które gwarantują prawidłowe uregulowanie stosunku prawnego. Pomimo że od decyzji Generalnego Dyrektora stronie nie przysługuje odwołanie, to strona niezadowolona z rozstrzygnięcia może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie uruchomić kontrolę sprawowaną przez dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne lub – kiedy podejmuje działania w formie umowy cywilnoprawnej – wszcząć postępowanie przed sądami powszechnymi.

Współcześnie, w wyniku postępującego procesu prywatyzacji wykonywania zadań publicznych, a na gruncie sfery publicznej, jaką są drogi krajowe, proces ten jest szczególnie zauważalny, administracja publiczna (Generalny Dyrektor) powinna dysponować obok form o charakterze władczym, również formami o charakterze niewładczym, które są równorzędnymi narzędziami służącymi do wykonywania stojących przed badanym organem różnorodnych zadań.

Literatura

- Bator A., *Kompetencja w prawie administracyjnym*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Warszawa 2010.
- Błaś A., Boć J., *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Bojanowski E., *Konstrukcja kompetencji organu administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego” 1981, nr 9.
- Bojanowski E., *Uchwałodawcza działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego i jej znaczenie w systemie prawa*, [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Gdańsk 2007.
- Bojanowski E., Kaszubowski K., *Urzędowe akty wykładni w sferze prawa powszechnego, a formy działania administracji publicznej (wybrane problemy)*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz, *Norwe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Burtowy M., *Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Borkowski J., *Zagadnienia kompetencji ogólnej i szczególnej*, „Studia Prawnicze” 1971, nr 31.
- Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978.

- Góralczyk W., *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Grzonka L., *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011.
- Homplewicz J., *Zarządzanie administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1970.
- Jaśkowska M., *Akty i czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA jako przedmiot kontroli*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003.
- Jaworska-Dębska B., *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009.
- Jendrośka J., *Z problematyki prawnej działań administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1997, t. 37.
- Kurek J., Mezglewski A., Nowikowska M., *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o drogach publicznych*, Wrocław 2010.
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
- Matczak M., *Kompetencja w prawie administracyjnym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, Mazurkiewicz D., *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 9.
- Niewiadomski Z., *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Pakuła A., [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009.
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009.
- Wróbel A., *System prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010.
- Zimmermann M., *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, Warszawa 1967.
- Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Konstytucja*, red. A. Bator, Wrocław 1999.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071.
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. z 2023 r. poz. 645, 760. 1193.
- Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz.U. z 2022 r. poz. 2483.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia, Dz.U. z 2007 r. Nr 23, poz. 136 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym i niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r. Nr 222, poz. 1321.

Orzecznictwo

- Postanowienie NSA z 18.10.2007 r., II GSK 199/07, niepubl.
- Uchwała SN z 29.12.1986 r., sygn. III AZO 13/86.
- Uchwała SN z 14.11.2007 r., niepubl.
- Wyrok NSA z 6.02.1981 r., sygn. SA 819/80.
- Wyrok NSA z 16.07.1982 r., sygn. SAWR 220/82.
- Wyrok NSA z 28.08.1991 r., SA/Wr 553/91, Wspólnota 1992, Nr 18, s. 17.
- Wyrok NSA z 16.11.1994 r., SA/Łd 2283/94, Wokanda 1995, Nr 4, s. 36.
- Wyrok NSA z 9.06.1995 r., IV SA 346/93, ONSA 1996, Nr 3, poz. 125.

Wyrok NSA z 29.06.1995 r. III SA 1179/95, Wokanda 1996, Nr 2, s. 29.

Wyrok NSA z 27.11. 1996 r., I SA/Lu 139/96, niepubl.

Wyrok NSA z 17.10. 1997 r., I SA/Lu 1055/96 niepubl.

Wyrok NSA z 3.11.1999 r., II SA/Łd 1115/99, OSS 2000, Nr 2, s. 51.

Wyrok NSA z 20.09.1984 r., SA/Ka 324/84, OSP 1986/7/135.

Wyrok SN z 23.04.1976 r., IV PR 98/76, OSNC 1977, Nr 1, poz. 13.

Wyrok SN z 2.12.1986 r. I PR 77/86, PiZS 1987, Nr 4, s. 60.

Wyrok SN z 13.12.1990 r., III ARN 34/90, OSN 1992/5/82.

Wyrok TK z 27.06.2008 r., K 52/07, OKT-A 2008, Nr 5, poz. 88.

Wyrok z 16.05.1991 r., SA/Wr 371/91, OSPiKA 1991/11-12/268.

Wyrok z 10.02.1995 r., SA/Łd 1058/94, niecopubl.