

Jaka powinna być kolejność w ustalaniu przebiegu drogi gminnej? Wyjaśnił to wojewoda śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym.

Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie zmiany przebiegu drogi gminnej na terenie gminy. Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazała ona m.in. art. 7 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy.

W rozstrzygnięciu nadzorczym przypomniano, że zgodnie z art. 7 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy o drogach publicznych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych (ust. 1), a zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (ust. 2).

„Z przywołanych regulacji jednoznacznie wynika, że ustalenie przebiegu drogi gminnej jest możliwe wyłącznie dla istniejącej drogi gminnej, czyli dopiero po uprzednim jej zaliczeniu do odpowiedniej kategorii dróg publicznych, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o drogach publicznych” – pisze wojewoda w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia, w którym stwierdzono nieważność całości uchwały.

Z wyjaśnień burmistrza przesłanych organowi nadzoru wynika, że przedmiotową uchwałą Rada Miejska zmieniła przebieg drogi gminnej jednej z ulic poprzez włączenie do pasa drogowego działki, na której dokonano przebudowy dotychczasowej drogi wewnętrznej. Droga ta należała do gminy, a po przebudowie uzyskała parametry techniczne zgodne z rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Jednocześnie organ wykonawczy gminy przekazał interpretację, że odcinek drogi o który zwiększyła się długość ulicy jest odcinkiem nowo wybudowanym w rozumieniu art. 10 ust. 4 ustawy o drogach publicznych.

Z tym nie zgodził się wojewoda, wobec czego nie znajduje zastosowania przepis ww. art. 10 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym nowo wybudowany odcinek drogi zostaje zaliczony do kategorii drogi, w której ciągu leży. Jak wyjaśnił, w art. 4 pkt 17 ustawy wskazano, że pod pojęciem „budowy drogi” należy rozumieć wykonywanie połączenia drogowego między określonymi miejscami lub miejscowościami, a także jego odbudowa i rozbudowa. „Przebudową drogi” w rozumieniu art. 4 pkt 18 ustawy to zaś wykonywanie robót, w których wyniku następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego.

Powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego sygn. I OSK 2112/16, wojewoda stwierdził, że wykładnia powyższych przepisów wskazuje, że o „przebudowie” drogi można mówić jedynie wówczas, jeśli istniała uprzednio droga w rozumieniu art. 4 pkt 17 ustawy. Dlatego, stosownie do art. 3 pkt 6 i 7 ustawy prawo budowlane, musi dojść wcześniej do wykonania robót budowlanych mających na celu budowę obiektu budowlanego o charakterze drogi. Chodzi tu więc o drogę powstałą uprzednio w wyniku wykonania robót budowlanych, a jej powstanie nie może być skutkiem samego użytkowania (przejazdu lub przechodu), będącego „drogą” wyłącznie w znaczeniu potocznym. Natomiast w przypadku „budowy” drogi brak jest istniejącego wcześniej obiektu budowlanego (z wyjątkiem „rozbudowy” drogi). W konsekwencji, przepis art. 10 ust. 4 ustawy o drogach publicznych zdaniem organu nadzoru odnosi się wyłącznie do budowy nowego odcinka tej samej drogi publicznej, nie zaś – do przebudowy drogi wewnętrznej. Tymczasem, z przepisów nie wynika kompetencja organu stanowiącego

gminy do ustalenia przebiegu drogi wewnętrznej, tj. drogi, która nie została zaliczona do kategorii dróg gminnych.

Warunkiem koniecznym uznania danej nieruchomości za drogę gminną jest fakt posiadania przez nią statusu „drogi”, co akurat nie jest uzależnione od spełnienia przez nią warunków technicznych określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury. Ale by mogła ona korzystać ze statusu drogi publicznej, musi dojść do formalnego aktu zaliczenia drogi jej do kategorii dróg publicznych (w drodze stosownej uchwały) na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

*„W ocenie organu nadzoru treść art. 7 ust. 3 ustawy trzeba odczytywać z uwzględnieniem i w zgodzie z poprzedzającym go ust. 1 i 2. Podjęcie na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy uchwały ustalającej przebieg dróg gminnych odnosić się może wyłącznie do >>istniejących dróg gminnych<<, co wyraźnie wynika z tego przepisu. W przypadku, gdy nie ma wątpliwości co do istnienia drogi gminnej, możliwe jest podjęcie uchwały o ustaleniu jej przebiegu. W drodze uchwały ustalającej przebieg drogi gminnej nie można jednak wytyczać nowego przebiegu drogi w taki sposób, by prowadziło to w istocie do nadania statusu drogi publicznej nieruchomościom dotychczas w sposób jednoznaczny i wyraźny nie zaliczonym do kategorii dróg gminnych. (...) pomiędzy uchwałami podejmowanymi na podstawie art. 7 ust. 2 i art. 7 ust. 3 ustawy zachodzi określony merytoryczny i sekwencyjny związek. Uchwała o zaliczeniu nieruchomości do dróg gminnych musi być w aktualnym stanie prawnym poprzedzona precyzyjnym i szczegółowym wyznaczeniem geodezyjnym i własnościowym granic pasa drogowego. Art. 7 ust. 3 ustawy nie może zatem stanowić podstawy do regulowania spraw własnościowych lub usuwania braków ewidencyjnych i geodezyjno-kartograficznych w zakresie dokumentacji wyznaczającej granice pasa drogowego nieruchomości zajętych pod drogi publiczne. Uchwała podejmowana na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy ma charakter jedynie wykonawczy i konkretyzujący względem uchwały o zaliczeniu danej drogi do dróg gminnych, służąc jedynie porządkowaniu i potwierdzaniu ewidencyjnemu lub geodezyjno-kartograficznemu przebiegu pasa drogowego drogi gminnej, której publicznoprawny status własnościowy nie jest niepewny lub sporny. Uchwała o ustaleniu przebiegu istniejącej drogi gminnej ma więc charakter deklaratoryjny.” – skonkludował wojewoda.*

Opracowano na podstawie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego nr NPII.4131.1.91.2025 z dnia 26 lutego 2025 r., Dz.Urz.Woj.Sla.2025.1371.