

GRZEGORZ TRZCIŃSKI^a, LUCYNA STANISZEWSKA^b,
JAN JAKUB TRZCIŃSKI^c

**DROGI WEWNĘTRZNE I GRUNTOWE
W POSTĘPOWANIACH ADMINISTRACYJNYCH
I ORZECZNICTWIE SĄDOWOADMINISTRACYJNYM
W SPRAWACH BUDOWLANYCH:
PROBLEMY INTERPRETACYJNE**

**INTERNAL AND UNPAVED ROADS
IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS
AND COURT-ADMINISTRATIVE JURISPRUDENCE
IN CONSTRUCTION MATTERS: INTERPRETATION PROBLEMS**

The regulation of the issues of internal roads in Poland is still insufficient, and numerous jurisprudence discrepancies are evident in this area. The status of these roads is different to public roads, which is manifested in the management of these roads, including their repairs. This issue is important from the point of view of practice because often internal roads, in fact, fulfil the purposes of public roads. The aim of the article is to show that internal roads are important communication routes. The article focuses on the functioning of internal roads in legal and technical aspects. First, the issue of the definition of roads, including internal roads, in various normative acts is presented. The issue of the right-of-way concept in relation to the construction law, in particular in the classification of construction works – road reconstruction, is extensively discussed. It is indicated how the jurisprudence of authorities and courts understands road reconstruction and road repair in the context of internal roads. Subsequently, consideration is given to whether internal roads are construction objects, and what conditions must then be met for the renovation or reconstruction of the road. Then, a case study is presented showing different interpretations of the law by administrative authorities, especially the reconstruction of a forest road as an internal road. Against the background of the facts and the analysis of the case law, the authors conclude that it is necessary to regulate the issue of internal roads comprehensively in order to achieve jurisprudential stability and legal certainty for its addressees, who are the owners or managers of these roads.

Keywords: construction works; dirt road; internal road; reconstruction of a dirt road; right-of-way

^a Warsaw University of Life Sciences, Poland /
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Polska
grzegorz_trzcinski@sggw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-7734-6913>

^b Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland /
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska
lucyna.staniszevska@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-3457-0901>

^c University of Warsaw, Poland / Uniwersytet Warszawski, Polska
jj.trzcinsk2@student.uw.edu.pl, <https://orcid.org/0009-0000-1913-1164>

Regulacja problematyki dróg wewnętrznych w Polsce jest wciąż niewystarczająca, a na jej tle widoczne są liczne rozbieżności orzecznicze. Status tych dróg jest odmienny aniżeli dróg publicznych, przejawia się to w zakresie zarządzania tymi drogami, w tym ich remontami. Zagadnienie to jest istotne z punktu widzenia praktyki, ponieważ nierzadko drogi wewnętrzne w rzeczywistości pełnią funkcje dróg publicznych. Celem artykułu jest ukazanie, że drogi wewnętrzne stanowią istotne trakty komunikacyjne. Artykuł koncentruje się na funkcjonowaniu dróg wewnętrznych w aspektach prawnych i technicznych. W pierwszej kolejności przedstawiono problematykę definicji dróg, w tym dróg wewnętrznych w różnych aktach normatywnych. Szeroko omówiono problematykę pojęcia pasa drogowego w odniesieniu do prawa budowlanego, a szczególnie w klasyfikacji robót budowlanych – przebudowy drogi. Wskazano, jak orzecznictwo organów i sądów rozumie przebudowę drogi remont drogi w kontekście dróg wewnętrznych. Kolejno rozważano, czy drogi wewnętrzne są obiektami budowlanymi, a także jakie warunki wówczas muszą zostać zrealizowane dla remontu czy przebudowy drogi. Następnie przedstawione zostało studium przypadków ukazujące różną interpretację prawa przez organy administracji, zwłaszcza przebudowy drogi leśnej jako drogi wewnętrznej. Na tle stanu faktycznego i analizy orzecznictwa autorzy stwierdzają, że niezbędne jest kompleksowe uregulowanie tej problematyki w celu uzyskania stabilności orzeczniczej i pewności prawa jego adresatów, będących właścicielami czy zarządcami tych dróg.

Słowa kluczowe: roboty budowlane; droga gruntowa; droga wewnętrzna; przebudowa drogi gruntowej; pas drogowy

I. WPROWADZENIE

Zagadnienia funkcjonowania dróg wewnętrznych, a szczególnie aspekty prawne i techniczne, nie są często opisywane w literaturze¹. Sławomir Pawłowski i Lucyna Staniszevska stwierdzają, że status prawny dróg wewnętrznych w prawie administracyjnym nadal nie został jednoznacznie przesądzony w systemie prawnym i piśmiennictwie². Inni wskazują, że zagadnienie dróg wymaga pilnego podjęcia ze względu na ich stan prawny i fizyczny³.

W większości autorzy skupiają się na aspekcie charakteru prawnego funkcjonowania dróg wewnętrznych zapewniających funkcje komunikacyjne na danym obszarze, w związku z wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETCP) z 6 listopada 2007 r. *Bugajny i inni przeciwko Polsce* oraz w zakresie ich podobieństwie do dróg publicznych⁴. Szerszy kontekst funkcjonowania dróg wewnętrznych, od zagadnień terminologicznych, poprzez planistyczne, po aspekty prawne (np. struktury własnościowej) funkcjonowania dróg wewnętrznych i dostępności do drogi publicznej, rzadko pojawia się w opracowaniach, ponieważ wymaga to ujęcia interdyscyplinarnego⁵. Na aspekty zarządzania drogami wewnętrznymi,

¹ Świdorski (2013): 51; Kasprzyk, Philipp-Pruchnik (2014): 232.

² Pawłowski, Staniszevska (2021): 16–19.

³ Szczepaniak (2015): 45–46.

⁴ Świński (2013): 23; Pawłowski, Staniszevska (2021): 11.

⁵ Świdorski (2013): 24; Kasprzyk, Philipp-Pruchnik (2014): 233.

podmioty zarządzające i czynności zarządu zwróciła uwagę Dorota Kaczorkiewicz⁶, a w odniesieniu do dróg publicznych – Anna Kociołek-Pęksa⁷.

W orzecznictwie sądowym ukształtował się pogląd, że drogi wewnętrzne mogą być wskazywane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jako część systemów komunikacyjnych zapewniających dostęp do drogi publicznej⁸. W takiej sytuacji droga wewnętrzna staje się pasem gruntu, który może być wyznaczony geodezyjnie i którego nie można zmienić⁹. W tym kontekście pojawia się zagadnienie klasyfikowania dróg wewnętrznych według Prawa budowlanego jako obiektów budowlanych – budowli¹⁰.

Ostatnimi laty nastąpiła radykalna zmiana podejścia organów administracji architektoniczno-budowlanej do zagadnień związanych z realizacją robót budowlanych, a szczególnie remontów i przebudowy dróg wewnętrznych (zwłaszcza o nawierzchni gruntowej, naturalnej), niezależnie od statusu prawnego drogi. W niniejszym opracowaniu przedstawiono rozbieżności w podejściu do klasyfikowania dróg wewnętrznych oraz dróg gruntowych jako obiektów budowlanych i realizacji robót budowlanych (remontu i przebudowy) w kontekście definiowania pasa drogowego¹¹.

II. PODSTAWOWE POJĘCIA I DEFINICJE

W rozpatrywaniu postępowań administracyjnych w przedmiocie budowy i rozbudowy dróg wewnętrznych przez organy administracyjne oraz sądy niezbędne jest omówienie podstawowych pojęć wynikających z Prawa budowlanego oraz ustawy o drogach publicznych, a także ich interpretacji przyjmowanej w orzecznictwie sądowym i uzasadnieniach decyzji administracyjnych.

1. Pojęcie drogi w aspektach procesu budowlanego

W ustawie z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹² nie zdefiniowano pojęcia drogi, a jedynie dokonano jej klasyfikacji jako obiektu budowlanego. W myśl art. 3 pkt 3 i 3a u.p.b. „drogę wraz ze zjazdami” zakwalifikowano jako obiekt budowlany, budowlę – obiekt liniowy, którego charakterystycznym parametrem jest długość. Klasyfikacja ta nie jest jednak oczywista, z art. 3 pkt 3 i 3a u.p.b. wynika, iż budowlą jest każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury (m.in. obiekty liniowe). Przy czym obiektem liniowym jest taki obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami.

⁶ Kaczorkiewicz (2013): 65.

⁷ Kociołek-Pęksa (2014): 87.

⁸ Wyrok NSA z 29 sierpnia 2018 r., II OSK 1462/18.

⁹ Pawłowski, Staniszevska (2021).

¹⁰ Pawłowski, Staniszevska (2021).

¹¹ Starościak (1978): 167 i 176.

¹² T.jedn.: Dz. U. 2021, poz. 2351 ze zm. (dalej jako: u.p.b.).

O tym, jakie drogi zalicza się do dróg publicznych, stanowią przepisy ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹³. Każda z kategorii dróg publicznych musi spełniać określone parametry techniczne oraz warunki formalne, a także prawne, gdyż zaliczenie do danej kategorii dróg następuje w formie przewidzianej prawem (w formie uchwały). W przypadku dróg gminnych, a więc dróg o znaczeniu lokalnym, zaliczenie do tej kategorii drogi publicznej następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu – art. 7 ust. 2 u.d.p. Zatem należy stwierdzić, iż o tym, czy dana droga jest drogą publiczną, stanowią względy techniczne i prawne. Brak jednego z tych elementów powoduje zaliczenie drogi do dróg wewnętrznych – art. 8 ust. 1 u.d.p.¹⁴ Fakt, iż dana droga jest jedynie drogą wewnętrzną, nie oznacza jednak, że nie znajdują do niej zastosowania przepisy u.p.b. Jeżeli bowiem droga taka stanowi obiekt budowlany, to będą miały do niej zastosowanie przepisy u.p.b. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 kwietnia 2010 r.¹⁵ podkreślił, że budowlami są – zgodnie z art. 3 pkt 1, 3 i 9 u.p.b. – obiekty budowlane oraz części budowlane urządzeń technicznych oraz fundamenty pod urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową, a także urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Wykładnia funkcjonalna nakazuje rozumieć drogę jako budowlę, gdy stanowi ona wytyczoną trasę wyposażoną w urządzenia techniczne, dostosowaną do ruchu środków transportu, ewentualnie poruszania się ludzi i zwierząt. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 25 kwietnia 2008 r.¹⁶, stwierdzając, „iż nie stanowi budowy drogi w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane samo nawiezenie na nieruchomość tłucznia, kruszywa lub innego materiału utwardzającego podłoże i wyrównanie nim terenu nieruchomości. Jednakże, jeśli nawieziony materiał zostanie połączony z podłożem o takiej grubości i trwałości, że w efekcie powstanie powierzchnia służąca celom komunikacyjnym, np. przejazdu ciężkimi samochodami, wówczas może dojść do wykonania budowli niebędącej drogą, a zatem obiektu budowlanego”.

Ustalenie jednak, czy dany trakt jest drogą publiczną, czy też stanowi drogę wewnętrzną (obiekt budowlany), nie pozostaje bez znaczenia, a wręcz przeciwnie: jest okolicznością kluczową dla zastosowania przepisów prawa, ponieważ wpływa bezpośrednio na wymogi wobec niej stosowane. Inne wymogi musi bowiem spełniać droga publiczna, a inne droga wewnętrzna, do której nie można wprost stosować wymagań (w tym technicznych) właściwych jedynie dla dróg publicznych.

Pojęcie drogi zdefiniowano w art. 4 pkt 2 u.d.p., w którym wskazano, że przez „drogę” rozumie się: „budowlę składającą się z części i urządzeń

¹³ T.jedn.: Dz. U. 2022, poz. 1693 ze zm. (dalej jako: u.d.p.).

¹⁴ Wyrok NSA z 20 października 2000 r., III SA 1432/99.

¹⁵ Wyrok NSA z 14 kwietnia 2010 r., II FSK 1986/08.

¹⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 25 kwietnia 2008 r., II SA/GI 637/07.

drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z 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”. W art. 2 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁷, definiując drogę, przywołano właśnie art. 4 pkt 2 u.d.p.

Z kolei „drogę wewnętrzną” zdefiniowano w art. 8 u.d.p. jako drogę (drogi rowerowe, place, parkingi) niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg. Jednocześnie drogę wewnętrzną traktuje się jako „działkę gruntu” w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁸, a jako „użytek gruntowy” – teren komunikacyjny w załączniku nr 1 pkt 1 lp. 19 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i technologii z 27 lipca 2021 r.¹⁹

W porządku prawnym występuje podział dychotomiczny na drogi publiczne i drogi wewnętrzne. Podział na drogi wewnętrzne i publiczne jest bardzo istotny, ponieważ rzutuje na rozstrzygnięcie wielu kwestii prawnych. Podział ten wpływa m.in. na standard utrzymania drogi, wymogi, jakie są stosowane w przypadku ich remontów czy przebudowy. Dodatkowo drogi wewnętrzne nie stanowią przedmiotu prawa powszechnego korzystania²⁰. Na niespójność przepisów w kwestii rozumienia definicji drogi wewnętrznej zwrócono również uwagę w literaturze²¹.

Mimo tych rozbieżności w doktrynie i orzecznictwie sądowym przyjęto zasadę, że drogę jako budowlę traktuje się tylko wówczas, gdy stanowi ona wytyczoną trasę posiadającą urządzenia czy też instalacje, które zapewniałyby całość techniczno-użytkową obiektu i wymagania te nie dotyczą tylko dróg publicznych, ale wszystkich innych dróg stanowiących wytyczoną trasę wyposażoną w urządzenia techniczne, dostosowaną do ruchu środków transportu, ewentualnie poruszania się ludzi i zwierząt²². Także drogi leśne, jako obiekt służący komunikacji (droga), podlegają przepisom prawa, nawet jeżeli nie zostały literalnie wymienione w ustawie, a w niej jest mowa o drodze, co prezentowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych²³, stanowiskach

¹⁷ T.jedn.: Dz. U. 2022, poz. 988 ze zm. (dalej jako: u.r.d.).

¹⁸ Art. 99, t.jedn.: Dz. U. 2023, poz. 344 (dalej jako: u.g.n.).

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz. U. 2021, poz. 1390 ze zm.

²⁰ Szczepaniak (2018): 32.

²¹ Kasprzyk, Philipp-Pruchnik (2014): 236; Pawłowski, Staniszevska (2021): 13; Sokołowska (2014): 112; Bojar (2020): 22.

²² Wyroki NSA z: 15 lutego 2005 r., OSK 1400/04; 28 listopada 2014 r., II OSK 1147/13; 17 maja 2016 r., II OSK 1678/15, czy też wyrok z 18 października 2016 r., II OSK 3370/14.

²³ Wyrok NSA z 18 października 2017 r., II OSK 2612/16; wyrok WSA w Białymstoku z 28 października 2014 r., II SA/Bk 708/14; wyrok WSA w Szczecinie z 5 listopada 2017 r., II SA/Sz 262/17 czy wyrok WSA w Warszawie z 5 lutego 2013 r., IV SA/Wa 2304/12.

Wojewody Lubelskiego z 3 września 2019²⁴ i z 26 marca 2012 r.²⁵ oraz Wojewody Opolskiego z 25 lipca 2019 r.²⁶, a także w postępowaniach odwoławczych od decyzji starosty.

2. Pojęcie pasa drogowego

Pojęcia pasa drogowego jest bardzo ważnym zagadnieniem w odniesieniu do prawa budowlanego, a szczególnie w klasyfikacji robót budowlanych – przebudowy drogi, gdzie literalnie jest odniesienie do tego pojęcia. Pas drogowy zdefiniowano w art. 4 pkt 1 u.d.p. jako „wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym jest lub będzie usytuowana droga”.

W orzecznictwie jednoznacznie podkreśla się, że pas drogowy zawiera drogę wraz ze wszystkimi obiektami i musi być bezspornie wyznaczony liniami granicznymi w terenie, aby można mówić o ingerencji w ten pas. Jest to więc obiekt trójwymiarowy, korzystający z niezbędnego uprzywilejowania w sferze publicznoprawnej, ale zawsze w granicach niezbędnych dla właściwego funkcjonowania ruchu związanego z jego prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą²⁷. Potwierdzają to jednoznacznie warunki projektowania dróg zawarte w dziale III rozdział II rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 24 czerwca 2022 r.²⁸: droga w zależności od potrzeb może być wyposażona w obiekty i urządzenia obsługi uczestników ruchu. Do obiektów tych i urządzeń zalicza się w szczególności miejsca obsługi podróżnych (MOP), punkty kontroli samochodów ciężarowych, zatoki postojowe, zatoki autobusowe, perony tramwajowe, pętle autobusowe, place do zawracania, mijanki i przejścia dla pieszych.

W orzecznictwie podkreśla się przy tym, że istotą definicji zawartej w art. 4 pkt 1 u.d.p. jest wydzielenie liniami granicznymi gruntu, który stanowi pas drogowy. Zatem w celu wykazania granic pasa drogowego niezbędne jest przedłożenie planu gruntu z wyraźnie zaznaczonymi liniami granicznymi tego gruntu, a nie granic działki ewidencyjnej²⁹. W obrębie pasa drogowego mieści się nie tylko sama droga, której częścią są: jezdnie, chodniki, ścieżki rowerowe, miejsca postojowe i parkingi oraz zieleń przydrożna, lecz także usytuowane na nim obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu. Słowem, chodzi tu o usytuowanie na nieruchomości pasa drogowego lub jego części, a nie tylko drogi *sensu stricto* w rozumieniu art. 4 pkt 2 u.d.p.³⁰

²⁴ Znak: IF-VII.7840.8.49.2019.AA.

²⁵ Znak: IF-I.7721.2.17.2012.AA.

²⁶ Znak: IN.I.7721.6.7.2018.MHB.

²⁷ Wyrok NSA z 2 marca 2011 r., II GSK 316/10.

²⁸ Dz. U. 2022, poz.1518.

²⁹ Wyroki NSA: z 30 lipca 2015 r., II GSK 1429/14; z 17 czerwca 2008 r., II GSK 171/08.

³⁰ Wyroki NSA: z 2 marca 2016 r., I OSK 2820/14; z 23 sierpnia 2017 r., I OSK 2797/15; z 25 października 2018 r., I OSK 29/17; z 25 stycznia 2019 r., I OSK 2098/18 czy wyrok NSA z 16 marca 2021 r., I OSK 2650/20.

Trzeba także zaznaczyć, że wewnętrzne drogi leśne nie są zaliczane do dróg publicznych i nie muszą mieć wyznaczonego pasa drogowego, co usankcjonowano w akcie normatywnym – rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. (§ 7 ust. 2 pkt 3)³¹. Jednocześnie brak konieczności posiadania wyznaczonego pasa drogowego dla dróg wewnętrznych leśnych, a w konsekwencji tego brak możliwości ingerencji w niego, potwierdzają decyzje Wojewody Lubelskiego z 26 marca 2012 r.³² i 3 września 2019 r.³³ oraz Wojewody Opolskiego z 25 lipca 2019 r.³⁴ uchylające sprzeczny starostów wobec zgłoszeń przebudowy dróg leśnych.

W aspekcie technicznym wyznaczenie pasa drogowego zostało jednoznacznie określone w rozdziale 4 art. 34 u.d.p. Odległość granicy pasa drogowego od zewnętrznej krawędzi wykopu, nasypu, rowu lub od innych urządzeń wymienionych w art. 4 pkt 1 i 2 powinna wynosić co najmniej 0,75 m, a dla autostrad i dróg ekspresowych – co najmniej 2 m (stan prawny przed wrześniem 2022 r.). Obecnie rozmiar pasa drogowego wynika z rozmiaru terenu niezbędnego do usytuowania drogi, uwzględniającego konieczność zapewnienia widoczności lub stanowiącego rezerwę w celu zmiany jej parametrów użytkowych lub technicznych (art. 34a u.d.p.). Oznacza to, że nie ma jednoznacznie określonej szerokości pasa drogowego, a decyduje o tym usytuowanie drogi w terenie. Zasadę wyznaczenia pasa drogowego zgodnie z zapisami u.d.p. i zawierające niektóre elementy drogi przedstawiono na rysunku 1.

Rysunek 1

Elementy pasa drogowego



³¹ Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz. U. 2021, poz. 1390.

³² Znak: IF-I.7721.2.17.2012.AA.

³³ Znak: IF-VII.7840.8.49.2019.AA.

³⁴ Znak: IN.I.7721.6.7.2018.MHB.

3. Pojęcie przebudowy drogi

Pojęcie przebudowy drogi zostało zdefiniowane w dwóch ustawach: art. 3 pkt 7a u.p.b.: „należy przez to rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego” oraz art. 4 pkt 18 u.d.p.: „wykonywanie robót, w których wyniku następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego”. Obie definicje są zbieżne i warunkują przebudowę od zakres robót mieszczących się w pasie drogowym. Oznacza to, że wykonanie robót budowlanych i obiektów drogowych na istniejącej drodze i mieszczących się w pasie drogowym klasyfikowane będzie jako przebudowa drogi. Za taką interpretacją przemawiają uzasadnienia wielu wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego, m.in. z 14 listopada 2017 r.³⁵: „Za trafną należy uznać ostateczną kwalifikację wykonanych robót budowlanych jako »przebudowy drogi« a nie jej »remontu«. W zgłoszeniu wyraźnie wskazano, że roboty mają polegać na »wykonaniu nawierzchni bitumicznej wraz z robotami towarzyszącymi«. Ze sporządzonej dokumentacji fotograficznej i oględzin wynika, że istotnie doszło do podwyższenia parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej wcześniej drogi (położenie nawierzchni bitumicznej, wykonanie krawężników, chodników), co odpowiada definicji przebudowy drogi tak z art. 3 pkt 7a u.p.b., jak i z art. 4 pkt 8 u.d.p.”, czy też wyrok NSA z 23 sierpnia 2017 r.³⁶

Zatem na podstawie utartego orzecznictwa sądów administracyjnych należy jednoznacznie stwierdzić, że do przebudowy drogi zaliczamy roboty na istniejącej drodze, które nie powodują poszerzenia pasa drogowego, nawet jeśli pojawiają się nowe elementy lub konstrukcja nawierzchni³⁷. Takie też stanowisko przyjmują w uzasadnieniach decyzji Wojewoda Lubelski z 3 września 2019³⁸ i z 26 marca 2012 r.³⁹ oraz Wojewoda Opolski z 25 lipca 2019 r.⁴⁰ Rodzi się zatem pytanie, czy można mówić o naruszeniu pasa drogowego, gdy nie został on wyznaczony.

4. Remont drogi

Remont drogi także został zdefiniowany w dwóch ustawach:

– w art. 3 pkt 8 u.p.b.: przez remont należy rozumieć „wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworze-

³⁵ II OSK 458/16.

³⁶ Zob. wyrok NSA z 23 sierpnia 2017 r., I OSK 2797/15.

³⁷ Wyroki NSA: z 14 listopada 2017 r., II OSK 458/16; z 23 sierpnia 2017 r., I OSK 2797/15.

³⁸ Znak: IF-VII.7840.8.49.2019.AA.

³⁹ Znak: IF-I.7721.2.17.2012.AA.

⁴⁰ Znak: IN.I.7721.6.7.2018.MHB.

niu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym” oraz

– w art. 4 pkt 19 u.d.p.: remont to „wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym”.

Klasyfikacja robót remontowych nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądowym, jeśli np. mamy do czynienia z drogą o nawierzchni i wymieniamy tę nawierzchnię, nawet stosując inne materiały niż pierwotnie, mamy do czynienia z remontem⁴¹. Jeśli zaś wykonujemy nową nawierzchnię (np. na drodze gruntowej) i umieszczamy nowe elementy w pasie drogowym, których nie było, to mamy do czynienia z przebudową drogi⁴². Zdarzają się jednak i odmienne stanowiska sądów, w których wysypanie kruszywa na wewnętrzną drogę gruntową powstałą z wydzielenia nieruchomości traktuje się tylko jako roboty konserwacyjne (tu warto wspomnieć, że w u.d.p. w art. 4 pkt 20 i 21 wymienia się jeszcze roboty na drogach – ochrona drogi i utrzymanie drogi), które nie podlegają prawu budowlanemu⁴³. Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu⁴⁴, przyjmując, że utwardzenie gruntu na szerokości 12 m i długości ponad 450 m nie jest budową drogi (ma zastosowanie art. 29 ust. 2 pkt 5 u.p.b. – utwardzenie powierzchni gruntu na działkach budowlanych). Jednak wyrok ten został uchylony 17 maja 2016 r. przez NSA⁴⁵, który jednoznacznie stwierdził, że zakres robót prowadzi do powstania drogi wewnętrznej, której wybudowanie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę. Sąd wskazał także na już utrwalone orzecznictwo w tej sprawie, iż roboty budowlane wykonywane na podstawie analizowanego przepisu (29 ust. 2 p. 5 u.p.b) nie powinny doprowadzić do powstania obiektu budowlanego wymagającego uzyskania pozwolenia na budowę⁴⁶.

Reasumując rozważania nad pojęciem remontu i przebudowy drogi, warto przytoczyć stanowisko NSA z 11 stycznia 2008 r.⁴⁷, „że pomiędzy definicjami legalnymi »przebudowy drogi« a »remontu drogi«, zamieszczonymi w ustawie o drogach publicznych, są bardzo nieznaczne różnice, bowiem wykonując remont drogi można jednocześnie dokonać przebudowy drogi, jeżeli w wyniku tych robót nastąpi »podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi«, o co nietrudno, jeżeli przy wykonywaniu remontu można użyć »wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym«.

⁴¹ Wyrok NSA z 14 maja 2018 r., II OSK 3088/17 i z 13 lutego 2019 r., II GSK 5413/16.

⁴² Wyrok WSA w Poznaniu z 30 grudnia 2008 r., II SA/Po 603/08; wyrok NSA z 23 sierpnia 2017 r., I OSK 2797/15.

⁴³ Wyrok WSA w Łodzi z 11 lutego 2015 r., II SA/Łd 741/14.

⁴⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z 1 kwietnia 2015 r., II SA/Po 1273/14, wyrok nieprawomocny.

⁴⁵ Wyrok NSA z 17 maja 2016 r., II OSK 167815.

⁴⁶ Wyroki NSA z 20 lutego 2001 r., IV SA 10/99; z 16 grudnia 2002 r., SA/Rz 2123/00; z 3 czerwca 2003 r., II SA/Kr 1741/01; z 1 kwietnia 2009 r., II OSK 462/08.

⁴⁷ Wyrok NSA z 11 stycznia 2008 r., II OSK 1832/06.

III. ISTNIENIE I FUNKCJONOWANIE DRÓG WEWNĘTRZNYCH ORAZ DRÓG GRUNTOWYCH JAKO OBIEKTU BUDOWLANEGO

W definicji przebudowy i remontu w u.p.b. i u.d.p. ustawodawca podkreśla się, że są to roboty dotyczące „istniejącego obiektu budowlanego” i „istniejącej drogi”. I tu w kontekście przedstawionej definicji drogi nasuwa się pytanie, czy wewnętrzna droga gruntowa (o nawierzchni naturalnej) istniejąca od wielu lat jako szlak komunikacyjny może być przebudowana lub remontowana.

W postępowaniach administracyjnych, jak również orzecznictwie sądowym ugruntowane jest stanowisko funkcjonowania drogi jako obiektu budowlanego niezależnie od rodzaju nawierzchni, co wynika z pojęcia drogi zawartego w u.d.p. oraz pojęcia obiektu budowlanego – budowli (obektu liniowego) zdefiniowanego w u.p.b.⁴⁸ Utrwalone jest stanowisko w orzecznictwie sądów administracyjnych, że przebudowa drogi może odnosić się wyłącznie do istniejącej drogi, a więc określonego obiektu budowlanego, przy czym uprzednio istniejącym obiektem budowlanym może być nie tylko konstrukcja z materiałów twardych (np. beton, asfalt), lecz także konstrukcja ziemna (np. droga gruntowa będąca wynikiem robót budowlanych)⁴⁹. Funkcjonowanie drogi leśnej w nadleśnictwie pomimo braku wydzielonego pasa drogowego i przy istniejącej nawierzchni gruntowej potwierdzają stanowisko Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 15 maja 2020 r.⁵⁰ oraz wyrok WSA w Warszawie z 16 lipca 2020 r.⁵¹ Podobne ugruntowane stanowisko w wyrokach sądów administracyjnych, potwierdzające funkcjonowanie dróg leśnych, zawarte jest w wyrokach NSA z 4 października 2012 r. i z 29 maja 2013 r.⁵² Odmienne stanowisko od wyżej prezentowanego przyjął WSA w Gdańsku⁵³: „Skoro bezspornym było, że grunt przeznaczony do utwardzenia jest drogą leśną, to należało uznać, że nie jest on obiektem budowlanym, a w rezultacie nie jest istniejącą drogą w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo budowlane i prace utwardzania takiego gruntu nie mogą być potraktowane jako przebudowa istniejących struktur drogowych”.

Można także znaleźć interpretację, że wydzielenie przy podziale nieruchomości drogi, która obsługuje działki budowlane, należy tarkować jako drogę wewnętrzną już istniejącą. Z uzasadnienia wyroku WSA w Łodzi wynika, że: „Owa droga dojazdowa powstała przecież wcześniej – w wyniku podziału nieruchomości w celu zapewnienia dostępu do drogi publicznej wydzielonym działkom budowlanym. Do jej wydzielenia i korzystania z niej przez współwłaścicieli nie wykonywano żadnych robót budowlanych. Skoro zatem istniała już wcześniej, nie może być obecnie mowy o jej budowie”⁵⁴.

⁴⁸ Wyrok NSA z 29 maja 2013 r., II OSK 284/12; wyrok WSA w Olsztynie z 11 września 2018 r., II SA/Ol 318/18; wyrok WSA w Warszawie z 16 lipca 2020 r., VII Sa/Wa 1096/20.

⁴⁹ Wyrok WSA w Lublinie z 27 lutego 2018 r., II SA/Lu 1229/17; wyrok WSA w Olsztynie z 11 września 2018 r., II SA/Ol 318/18.

⁵⁰ Znak: DON.7100.84.2020.WEJ.

⁵¹ Wyrok WSA w Warszawie z 16 lipca 2020 r., VII Sa/Wa 1096/20.

⁵² Wyroki NSA: z 4 października 2012 r., II OSK 1061/11; z 29 maja 2013 r., II OSK 284/12.

⁵³ Wyrok WSA w Gdańsku z 18 grudnia 2014 r., II SA/Gd 726/14.

⁵⁴ Wyrok WSA w Łodzi z 11 lutego 2015 r., II SA/Łd 741/14.

Na uzależnienie funkcjonowania drogi wewnętrznej (niezależnie od tego, czy jest ona oznaczona w ewidencji gruntów symbolem „dr” czy też nie) jako budowli drogowej od dostępu dla wielu uczestników ruchu (każdego uczestnika ruchu), a nie tylko samego właściciela nieruchomości; wskazują orzeczenia sądów⁵⁵. Według orzecznictwa sądowego powstanie drogi gruntowej jako obiektu budowlanego było jedynie możliwe po uzyskaniu pozwolenia na budowę takiej drogi⁵⁶.

Nasuwa się więc pytanie, czy istniejące drogi gruntowe o nawierzchni naturalnej (są to i tysiące kilometrów dróg wewnętrznych – np. ponad 76 tys. km dróg leśnych w zarządzie Lasów Państwowych⁵⁷, a samych dróg publicznych – gminnych jest ponad 108 tys. km⁵⁸), na które właściciel (zarządca) nie posiada dokumentacji pozwolenia na budowę, są obiektami budowlanymi, które można remontować lub przebudowywać, czy też są samowolą budowlaną. Takie drogi służą lokalnej komunikacji już od wielu lat, co potwierdzają archiwalne mapy danego terenu. Dopiero w ustawie Prawo budowlane z 1994 r. (w art. 63) zawarto obowiązek przechowywania przez okres istnienia obiektu określonych dokumentów, w tym pozwolenia na budowę, dokumentacji technicznej czy projektowej⁵⁹. W sytuacji gdy właściciel nie musiał przechowywać decyzji o pozwoleniu na budowę, brak możliwości okazania takiej decyzji sam w sobie nie oznacza jeszcze, że mamy do czynienia z samowolą budowlaną⁶⁰. Jeśli inwestor (zarządca/właściciel drogi) wykaże istnienie takiej drogi przed 1994 r. na podstawie innych dokumentów niż decyzja o pozwoleniu na budowę, to w postępowaniach administracyjno-budowlanych powinna mieć zastosowanie wykładnia zawarta w orzecznictwie NSA, co oznacza, że taką wewnętrzną drogę gruntową (a nawet publiczną, np. gminną) traktować powinno się jako istniejący obiekt budowlany, który można remontować czy też przebudować.

IV. STUDIUM PRZYPADKÓW

Na różną interpretację prawa przez organy administracji architektoniczno-budowlanej mogą wskazywać postępowania w sprawie nadleśnictwa Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (PGL LP), które dokonało zgłoszenia przebudowy drogi leśnej znajdującej się w zasięgu dwóch starostw, a jedno z nich wniosło sprzeciw do zgłoszenia, mimo że przebudowa obejmowała taki sam zakres robót. Nadleśnictwo odwołało się od decyzji sta-

⁵⁵ Wyrok WSA w Szczecinie z 4 lutego 2015 r., I SA/Sz 543/14; wyrok NSA z 14 września 2012 r., II FSK 294-295/11 i II FSK 298/11; uchwała NSA z 18 listopada 2013 r. II FPS 2/13.

⁵⁶ Wyrok NSA z 18 października 2016 r., II OSK 3370/14; wyrok WSA w Białymstoku z 29 października 2019 r., II SA/Bk 643/19; wyrok NSA z 22 lutego 2023 r., II OSK 546/20.

⁵⁷ Trzeciński, Czerniak (2017): 539–547.

⁵⁸ GUS (2020). Transport-wyniki działalności w 2019 r.: 72.

⁵⁹ Wyroki NSA: z 2 czerwca 2016 r., II OSK 2392/14; z 29 września 2020 r., II OSK 1465/20.

⁶⁰ Wyroki NSA: z 9 stycznia 2018 r., II OSK 928/17; z 25 października 2013 r., II OSK 1213/12; z 16 stycznia 2013 r., II OSK 1705/11; z 19 października 2010 r., II OSK 1622/09; wyrok WSA w Gliwicach z 12 stycznia 2022 r., II SA/Gl 1371/21.

rosty do wojewody, który uchylił decyzję starosty i przyjął zgłoszenie robót budowlanych⁶¹.

W innym postępowaniu nadleśnictwo PGL LP w 2019 r. zgłosiło przebudowę drogi leśnej (polegającą na wykonaniu nawierzchni z kruszyw na istniejącej drodze leśnej), wobec której starostwo wniosło sprzeciw, uzasadniając go brakiem wydzielienia pasa drogowego z działek leśnych i wobec braku wydzielienia takiego pasa drogowego – niemożnością uznania zgłaszanych robót za przebudowę drogi. Od tej decyzji nadleśnictwo odwołało się do wojewody, który uchylił decyzję starosty i umorzył postępowanie, przyznając rację argumentacji nadleśnictwa, iż drogi wewnętrzne leśne nie muszą mieć wydzielonego pasa drogowego⁶². To samo nadleśnictwo dokonało kolejnego zgłoszenia w 2021 r. na przebudowę innej drogi leśnej i także otrzymało sprzeciw starostwa z taką samą argumentacją, od którego to sprzeciwu odwołało się do wojewody. Ten jednak podtrzymał stanowisko starosty i oddalił skargę nadleśnictwa⁶³. Może budzić wątpliwości okoliczność, że pomimo braku zmian w latach 2019–2021 w u.p.b., dotyczących przebudowy dróg, ten sam organ podjął odmienne stanowisko w stosunku do decyzji z 2019 r. Przyjęcie takiej argumentacji organów administracji architektoniczno-budowlanej co do konieczności wyznaczenia pasa drogowego oznacza, że nadleśnictwo przed uzyskaniem pozwolenia na budowę na „istniejącą drogę wewnętrzną” będzie musiało wydzielić liniami rozgraniczającymi pas drogowy na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co nie jest jednoznaczne z uzyskaniem pozwolenia na budowę. Jest to sprzeczne z art. 3 pkt 2 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach⁶⁴, w którym to klasyfikuje się grunty związane z gospodarką leśną, w tym zajęte pod drogi leśne, jako grunt leśny, a więc nie ma zmiany przeznaczenia (użytkowania) gruntu i konieczności wydzielienia linii rozgraniczających. Klasyfikacja gruntu jako „lasu” zajętego pod drogi leśne jest zawarta także w załączniku nr 1 pkt 1 lp. 19 do przywołanego już rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁶⁵, a w § 7 ust. 2 pkt 3 wskazuje się na konieczność wydzielienia pasów drogowych dla dróg publicznych.

Zgodnie z argumentacją organów administracji architektoniczno-budowlanych, jeśli nadleśnictwo nie wydzieli pasa drogowego z działek leśnych na drodze, a zatem nie wyodrębni pasa drogowego na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, nie będzie można prowadzić robót (przebudowy/remontu istniejącej drogi).

Kolejnym mankamentem w postępowaniach budowlanych jest nieprawidłowe interpretowanie przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz sądy administracyjne pojęcia pasa drogowego dróg wewnętrznych oraz przyjmowanie, że powstanie nowych obiektów przy drodze wymaga pozwolenia na budowę. Organ administracji architektoniczno-budowlanej (sta-

⁶¹ Decyzja Wojewody Opolskiego z 25 lipca 2019 r., IN.I.7721.6.7.2018.MHB.

⁶² Decyzja Wojewody Lubelskiego z 3 września 2019 r., IF-VII.7840.8.49.2019.AA.

⁶³ Decyzja Wojewody Lubelskiego z 28 lipca 2021 r., IF-VII.7840.8.25.2021.RW.

⁶⁴ T.jedn. Dz. U. 2022, poz. 672 ze zm.

⁶⁵ Dz. U. 2021, poz. 1390 ze zm.

rosta oraz wojewoda) bardzo często stosują pojęcia niezdefiniowane prawnie, np. „szerokość drogi” czy „granice szlaku drożnego drogi leśnej”, a które to pojęcia nie są zbieżne z pojęciem pasa drogowego (opisanego wyżej)⁶⁶. Warto tu wspomnieć, że zwyczajowo w doktrynie prawnej stosuje się legalne pojęcia określone w przepisach prawnych. Przykładami mogą być wyroki NSA w postępowaniach dotyczących Ordynacji podatkowej, w których podkreślono, że: „pierwszeństwo przyznaje się definicjom legalnym tekstu prawnego, nie ma bowiem innych silniejszych reguł służących ustalaniu znaczenia zwrotów użytych w przepisach prawnych”⁶⁷. Z założeń językowej racjonalności prawodawcy m.in. Trybunał Konstytucyjny wyprowadza regułę, że jeżeli przepis jednoznacznie w danym języku formułuje normę postępowania, to tak właśnie należy dany przepis rozumieć⁶⁸. Przykładem tego może być zgłoszenie przebudowy drogi leśnej przez nadleśnictwo PGL LP, wobec którego starostwo wniosło sprzeciw, argumentując to tym, iż wykonanie mijanek przy drodze jednopasmowej jest powstaniem nowych obiektów, których nie ma (co wymaga pozwolenia na budowę), oraz że szerokość pasa drogowego to szerokość obecnej jezdni i poboczy, a więc dojdzie do rozbudowy obiektu budowlanego (czyli budowy)⁶⁹. Następnie nadleśnictwo złożyło bezskutecznie odwołanie od tej decyzji starosty do Wojewody Małopolskiego, który nie uchylił decyzji pierwszej instancji, przychylając się do argumentacji starosty⁷⁰. WSA w Krakowie, oddalając skargę nadleśnictwa na decyzję wojewody, nie podważył argumentacji zawartych w wcześniejszych decyzjach, a odnoszących się np. do stosowanych pojęć „szerokość drogi” czy „granice szlaku drożnego drogi leśnej” niezdefiniowanych w prawie ani w uzasadnieniach do wydanych decyzji⁷¹.

W postępowaniach dotyczących naprawy awaryjnej (remontu) istniejącej wewnętrznej drogi o nawierzchni tłuczniowej także dochodzi do kwestionowania przez organy takich zgłoszeń robót. Nadleśnictwo zgłosiło naprawę drogi o nawierzchni tłuczniowej do starosty, który wniósł sprzeciw do zgłoszenia i został on podtrzymany przez wojewodę. Starosta i wojewoda podważyli to zgłoszenie, opierając argumentację na braku w materiałach starostwa (w rejestrze wydawanych pozwoleń) dokumentów potwierdzających, iż droga objęta zgłoszeniem została wykonana na podstawie pozwolenia na budowę. Nadleśnictwo zwracało uwagę, iż jest to bardzo stara droga, oznaczona już na mapach archiwalnych. Argumentację organów podtrzymał WSA w Gorzowie Wielkopolskim, oddalając skargę nadleśnictwa na decyzję wojewody i wskazując, że: „Ustalenia organu, oparte na prowadzonych rejestrach pozwoleń na budowę, stanowią wystarczającą podstawę do przyjęcia, że budowa przedmiotowej drogi nie została poprzedzona wydaniem decyzji o pozwoleniu na budo-

⁶⁶ Decyzja Starosty Tarnowskiego z 10 września 2021 r.; decyzja Wojewody Małopolskiego z 15 listopada 2021 r., WI-I.7840.24.14.2021.SM.

⁶⁷ Wyrok NSA z 17 czerwca 2013 r., II FSK 702/11; z 14 lutego 2022 r., II FSK 1768/19.

⁶⁸ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 6 lutego 1996 r., W 11/95, Dz. U. 1996, Nr 24, poz. 112.

⁶⁹ Decyzja Starosty Tarnowskiego z 10 września 2021 r.

⁷⁰ Decyzja Wojewody Małopolskiego z 15 listopada 2021 r., WI-I.7840.24.14.2021.SM.

⁷¹ Wyrok WSA w Krakowie z 23 marca 2022 r., II SA/Kr 29/22 nieprawomocny.

wę⁷². Taka argumentacja wydaje się sprzeczna np. z wyrokiem NSA⁷³ czy też wyrokiem WSA w Gliwicach⁷⁴.

Organy administracji architektoniczno-budowlanej podważają także możliwość wykonania remontu lub przebudowy drogi wewnętrznej o nawierzchni gruntowej, będącej własnością samorządów (np. gminy). WSA w Gdańsku⁷⁵ oddalił skargę gminy na decyzję wojewody, mimo że droga wewnętrzna posiadała wydzielony pas drogowy: „W niniejszej sprawie, według niespornych ustaleń organu, mamy do czynienia z działką (nr [...]) oznaczoną ewidencyjnie dr (droga), będącą własnością Skarbu Państwa w użytkowaniu gminy S”. Jednocześnie sąd przyjął argumentację, że istniejąca droga gruntowa nie stanowi obiektu budowlanego. Wydaje się to sprzeczne z wyżej omawianymi interpretacjami dokonanymi przez sądy administracyjne, a szczególnie wyrokami wojewódzkich sądów administracyjnych⁷⁶.

V. PODSUMOWANIE

W Polsce problematyka dróg podejmowana jest przez doktrynę prawa zarówno w aspektach własnościowych, statusu prawnego, jak i aspektach budowlanych, na wielu poziomach począwszy od problemów własnościowych ich statusu prawnego, co bezpośrednio przekłada się na zarządzanie tymi drogami, rodzaj prowadzonych postępowań związanych z ich remontem czy przebudową. Od momentu wstąpienia Polski do UE nastąpił dynamiczny rozwój infrastruktury drogowej, rozbudowa osiedli mieszkaniowych powoduje wydzielanie coraz to nowych dróg wewnętrznych⁷⁷. Ich status nie jest jednolity, powoduje to problemy w zakresie zarządzania nimi, jak i ich remontami. Zarówno organy aparatu administracji publicznej, jak i sądy administracyjne oceniają w różny sposób tożsame stany faktyczne związane z przebudową dróg wewnętrznych (np. dróg leśnych). Niekiedy organy, sprzeciwiając się zgłoszeniu przebudowy, uzasadniają to brakiem wydzielenia pasa drogowego z działek leśnych i wobec braku wydzielenia takiego pasa drogowego nie uznają zgłaszanych robót za przebudowę drogi. Tymczasem pomijają zupełnie istotną okoliczność, że drogi wewnętrzne nie muszą spełniać warunków właściwych dla dróg publicznych. Z całą mocą podkreślić należy, że drogi wewnętrzne – leśne nie muszą mieć wydzielonego pasa drogowego. Nie sposób pominąć, że organom administracji brakuje niekiedy wiedzy technicznej i dlatego dokonują błędnych interpretacji przepisów regulujących kwestię szerokości pasa drogowego dróg wewnętrz-

⁷² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10 marca 2021 r., II SA/Go 9/21.

⁷³ Wyrok NSA z 9 stycznia 2018 r., II OSK 928/17.

⁷⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z 12 stycznia 2022 r., II SA/Gl 1371/21.

⁷⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z 10 września 2014 r., II SA/Gd 387/14.

⁷⁶ Wyrok WSA w Lublinie z 27 lutego 2018 r., II SA/Lu 1229/17; WSA w Olsztynie z 11 września 2018 r., II SA/Ol 318/18; WSA w Łodzi z 11 lutego 2015 r., II SA/Łd 741/14.

⁷⁷ Szczepaniak (2015): 46.

nych. Postulować zatem należy kompleksowe uregulowanie problematyki dróg wewnętrznych w celu uzyskania stabilności orzeczniczej i pewności prawa jego adresatów, będących właścicielami czy zarządcami tych dróg.

Bibliografia

- Bajor, Z. (2020). Co ma piernik do wiatraka. *Geodeta. Magazyn Geoinformacyjny z dodatkiem GeoPrawo* 301 (6): 31–34.
- Kaczorkiewicz, D. (2013). Zarządzanie drogami wewnętrznymi. *Przegląd Prawno Ekonomiczny* 25: 65–75.
- Kasprzak, A., Philipp-Pruchnik, A. (2014a). Charakter prawny dróg wewnętrznych, cz. I. *Nieruchomości* 11: 11–15.
- Kasprzak, A., Philipp-Pruchnik, A. (2014b). Charakter prawny dróg wewnętrznych, cz. II. *Nieruchomości* 12: 16–20.
- Kasprzak, A., Philipp-Pruchnik, A. (2015). Charakter prawny dróg wewnętrznych, cz. III. *Nieruchomości* 1: 13–15.
- Kociłek-Pęksa, A. (2014). O reżimie prawnym zarządzania pasem drogowym i drogami publicznymi – wybrane uwagi. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace* 1: 65–84. <https://doi.org/10.33119/KKESiP.2014.1.3>
- Pawłowski, S., Staniszewska, L. (2021). Charakter prawny dróg wewnętrznych – problemy legislacyjne. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 8(878): 11–18. <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2021.8.2>
- Sokołowska, M. (2014). Droga gruntowa nie stanowi budowli. *Budownictwo Pytania i Odpowiedzi*. <https://www.prawo.pl/biznes/droga-gruntowa-nie-stanowi-budowli,148427.html> [dostęp: 2.06.2022].
- Starościak, J. (1978). Prawne formy i metody działania administracji. W: T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 3* (s. 40–181). Wrocław.
- Szczepaniak, R. (2015). Cywilnoprawne i publicznoprawne instrumenty przeciwdziałające niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych. *Samorząd Terytorialny* 11: 45–57.
- Szczepaniak, R. (2018). Cywilne prawo, uznaniowe prawo, posiadanie przez gminę drogi wewnętrznej, koszty utrzymania dróg wewnętrznych. *Głosa do wyroku SN z dnia 18 października 2017 r., II CSK 816/16. Orzecznictwo Sądów Polskich* 7/8: 23–35.
- Świdorski, K. (2013). Charakter prawny dróg wewnętrznych. *Casus* 1(67): 21–35.
- Trzeciński, G., Czerniak, A. (2017). Stan techniczny dróg leśnych – potrzeby remontowe. *Sylwan* 161(7): 539–547.

