



Minister Finansów i Gospodarki

Znak pisma: DN-II.750.44.2025
Warszawa, 17 listopada 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Dotyczy: przejmowania dróg wewnętrznych przez gminy

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 13221 Pana Posła Tomasza Rzymkowskiego, w sprawie potrzeby uregulowania zasad przejmowania przez gminy dróg wewnętrznych (tzw. sięgaczy) na terenach nowo powstających siedlisk mieszkaniowych w gminach wiejskich, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Zasadnicze regulacje dotyczące dróg publicznych zawiera ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o *drogach publicznych* (Dz. U. z 2025 r. poz. 889). Zgodnie z art. 1 tej ustawy drogą publiczną jest droga zaliczona do jednej z kategorii dróg publicznych, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem. W przypadku dróg publicznych należących do kategorii dróg gminnych obowiązki z zakresu utrzymania drogi w odpowiednim stanie technicznym obciążają publicznego zarządcę, czyli właściwą gminę (art. 19 ust. 1 i art. 20 tej ustawy).

Oprócz dróg publicznych służących ogółowi użytkowników, mogą funkcjonować drogi prywatne (wewnętrzne). W myśl art. 8 ustawy o *drogach publicznych*, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi, są drogami wewnętrznymi. Zgodnie z ustawą o drogach publicznych, budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie, a także finansowanie tych zadań należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu (art. 8 ust. 2 i 3 ustawy).

Funkcjonujący system podziału dróg na publiczne i prywatne (wewnętrzne) należy oceniać jako racjonalny. Podkreślić bowiem należy, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, co wynika z art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.). Podstawowym zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, do których należy również zapewnienie należytej obsługi komunikacyjnej.

Nie jest zatem uzasadnione przenoszenie obowiązków ciążących na osobach prywatnych na gminę, a *de facto* na wspólnotę lokalną. Gmina zaliczając drogę do kategorii drogi gminnej, a więc drogi publicznej musi brać pod uwagę interes całej społeczności lokalnej, nie zaś potrzeby ograniczonej grupy osób.

Zgodnie z art. 7 ustawy o drogach publicznych, do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. **Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych również następuje w drodze uchwały rady gminy.**

W tym stanie rzeczy, jeżeli gmina uzna za zasadne zakwalifikowanie danego terenu jako przeznaczonego pod drogę publiczną gminą, w obowiązującym stanie prawnym możliwa jest realizacja takiego przedsięwzięcia, które zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.) mieści się w pojęciu celu publicznego (art. 6 pkt 1). Ustalenie przeznaczenia terenu pod drogi publiczne następuje z kolei na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.). Zgodnie z art. 50 ust. 1 tej ustawy, inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego (uchwalanego przez radę gminy), a w przypadku jego braku - w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (wydawanej przez wójta, burmistrza albo prezydent miasta wobec inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym bądź powiatowym). W szczególności należy zauważyć, że myśl art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym (art. 15 ust. 3 pkt 4a), co otwiera możliwość pozyskania terenów (dotychczas stanowiących drogi wewnętrzne) przeznaczonych pod drogi publiczne. Nabycie takich nieruchomości może nastąpić w drodze umowy, a w braku możliwości jej zawarcia (gdy właściciele nieruchomości odmawiają sprzedaży nieruchomości) poprzez wywłaszczenie. Wywłaszczenia nieruchomości zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami można dokonać wobec nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Oba te dokumenty planistyczne (uchwalane albo wydawane przez organy gminy) mogą być wykorzystywane do lokalizowania i realizacji celu publicznego, jakim jest wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, ich budowa i utrzymywanie. Istotne jest jednak, by realizacja tego celu służyła zaspokajaniu potrzeb ogółu społeczności gminy.

Ponadto ustawodawca umożliwił także lokalizowanie, przejmowanie nieruchomości w celu realizacji dróg publicznych (w tym gminnych) na podstawie przepisów szczególnych. Gmina zainteresowana realizacją gminnej drogi publicznej może korzystać z przepisów tzw. *specustawy drogowej* (ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych - Dz. U. z 2024 r. poz. 311). Szczególne rozwiązania dotyczące nabywania przez gminę własności niektórych nieruchomości gruntowych użytkowanych jako drogi ogólnodostępne zawiera również ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących regulacji stanu prawnego niektórych dróg ogólnodostępnych (Dz. U. z 2023 poz. 1722). Równoległe gmina może na drodze cywilnoprawnej (sprzedaż, darowizna) nabywać tereny przeznaczone pod drogi publiczne. **Gmina posiada zatem skuteczne narzędzia prawne do nabywania albo przejmowania terenów, które miałyby służyć społeczności lokalnej jako drogi publiczne.**

Dodatkowo należy wspomnieć, że w przeszłości, w polskim systemie prawnym obowiązywał art. 179 Kodeksu cywilnego, który, jednakże utracił moc z dniem 15 lipca 2006 r. w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2005 r. - sygn. akt K 9/04 orzekającym o niezgodności tego przepisu z art. 2 i art. 165 Konstytucji RP.

Zgodnie z tym przepisem właściciel mógł wyzbyć się własności nieruchomości przez to, że jej się zrzekł. Nieruchomość, której właściciel się zrzekł, co do zasady stawała się własnością gminy, na obszarze której nieruchomość była położona. Jeżeli nieruchomość była położona na obszarze kilku gmin, nieruchomość stawała się własnością gminy, na obszarze której znajdowała się jej większa część. Gmina ponosiła wówczas odpowiedzialność z nieruchomości za jej obciążenia, ograniczoną do wartości nabytej nieruchomości według stanu w chwili nabycia, a według cen rynkowych w chwili zaspokojenia wierzyciela. Przepis ten był postrzegany przez gminy jako niesprawiedliwy, bowiem nie przewidywał po stronie gmin mechanizmów chroniących ich przed niepożądanym nabyciem nieruchomości. W taki sposób postrzegane były m. in. nieruchomości przeznaczone pod drogi wewnętrzne, których własności właściciele (współwłaściciele) zrzekali się na rzecz gminy w celu przerwania na gminę kosztów urządzenia drogi i jej utrzymania. W ocenie gmin miało to istotne znaczenie dla ich gospodarki finansowej.

Nie można zatem uznać, by przywrócenie zakwestionowanych przez gminy mechanizmów miało uzasadnione podstawy. Za wystarczające należy uznać instrumenty umożliwiające przejmowanie terenów pod drogi - w drodze umowy sprzedaży lub darowizny, przy ewentualnym zastosowaniu art. 199 *Kodeksu cywilnego*, a w ostateczności - w ramach instytucji wyłączenia czy przejęcia - na podstawie *specustawy*.

Reasumując, w ocenie resortu rozwoju i technologii wskazane w interpelacji kwestie nie uzasadniają podejmowania interwencji legislacyjnej. Z tych samych przyczyn brak jest podstaw do zmiany ustawy o gospodarce nieruchomościami lub ustawy o drogach publicznych, która rozszerzałaby możliwość przejmowania przez gminy gruntów urządzonych jako drogi wewnętrzne.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Tomasz Lewandowski

Podsekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

w Ministerstwie Rozwoju i Technologii