

Sławomir Zwolak

Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku Białej

Filia w Stalowej Woli

ORCID: 0000-0002-4075-4400

Uzyskanie dostępu do drogi publicznej
na etapie ustalenia warunków zabudowy nieruchomości.
Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2017 r.,
sygn. II SA/Gd 348/17

Gaining access to a public road at the stage of determining the conditions
for the construction of real estate. Commentary to the Provincial
Administrative Court in Gdansk judgment of August 2, 2017,
II SA/Gd 348/17

Streszczenie

Glosa dotyczy wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2017 r., II SA/Gd 348/17, odnoszącego się do problematyki dostępu do drogi publicznej jako warunku, który musi być spełniony do wydania decyzji o warunkach zabudowy. Z wyroku płynie wniosek, że warunek dostępu do drogi publicznej musi być prawnie zagwarantowany. Nadto dostęp do drogi publicznej powinien być nie tylko prawny, ale również faktyczny na etapie ustalania przez właściwy organ administracji publicznej warunków zabudowy.

Słowa kluczowe

warunki zabudowy, dostęp do drogi publicznej, droga publiczna, droga wewnętrzna

Abstract

The commentary concerns the judgment of the Provincial Administrative Court in Gdańsk of August 2 2017, II SA / Gd 348/17, relating to the issue of access to a public road as a condition that must be met to issue a decision on development conditions. The judgment concludes that the condition of access to a public road must be legally guaranteed. Moreover, access to a public road should be not only legal, but also factual at the stage of determining the building conditions by the competent public administration authority.

Keywords

building conditions, access to a public road, public road, internal road

Teza

1. Warunek przewidziany w art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹ będzie spełniony tylko wówczas, gdy teren ma dostęp do drogi zaliczonej do jednej z dróg wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych². Dostęp ten może być bezpośredni, jeżeli nieruchomości położona jest przy drodze publicznej, lub pośredni, przez inne nieruchomości, na których albo ustanowiono służebność drogową, albo stanowiących drogi wewnętrzne (drogi nie zaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych). Dostępu terenu inwestycji do drogi publicznej nie można utożsamiać z dostępem faktycznym, gdyż dostęp ten ma być prawnie zagwarantowany. Przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć dostęp prawny i dostęp faktyczny. Dostęp prawny oznacza, że musi on wynikać wprost z przepisu prawa, czynności prawnej bądź orzeczenia sądowego; faktyczny, że musi rzeczywiście zapewniać możliwość przejścia i przejazdu do drogi publicznej.

2. Warunek dostępu do drogi publicznej musi być spełniony już na etapie ustalenia warunków zabudowy, a poza tym musi być prawnie zagwarantowany. Sens regulacji prawnej określonej w art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³ wymaga, aby dostęp do drogi publicznej w swej istocie istniał w dacie orzekania o warunkach zabudowy, a nie powstał dopiero w przyszłości.

1. Wprowadzenie

Przedmiotem opracowania jest orzeczenie WSA w Gdańsku, dotyczące obowiązku uzyskania dostępu do drogi publicznej w fazie ustalania przez organ administracji publicznej warunków zabudowy nieruchomości. Przedstawiony wyrok nie tylko rozwija zagadnienie związane ze spełnieniem warunku dostępu do drogi publicznej, ale także stanowi punkt odniesienia i wskazówkę postępowania dla podobnych spraw związanych z problematyką posiadania dostępu do drogi publicznej. Z uwagi na interesującą materię, a także aktualność skonstruowanych wywodów prawniczych niniejszy wyrok zasługuje w pełni na podkreślenie i komentarz.

2. Stan faktyczny i prawny

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (WSA) po rozpoznaniu w dniu 2 sierpnia 2017 r. w Gdańsku na rozprawie sprawy ze skargi Gminy na decyzję Samorzą-

¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1333.

² Dz. U. z 2020 r., poz. 470 ze zm., dalej u.p.d.

³ Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm., dalej u.p.z.p.

dowego Kolegium Odwoławczego (SKO) z dnia 13 lutego 2017 r. w przedmiocie warunków zabudowy uchylił zaskarżoną decyzję oraz decyzję Wójta Gminy i zasądził od SKO na rzecz skarżącej Gminy zwrot określonych w wyroku kosztów postępowania⁴.

Wójt gminy decyzją wydaną na wniosek inwestora, ustalił warunki zabudowy dla budowy trzech budynków mieszkalnych jednorodzinnych wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na określonej działce, uznając, że planowana inwestycja spełnia warunki określone w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Do decyzji dołączono sporządzoną dla inwestycji „analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu wokół terenu objętego wnioskiem”. W decyzji organ wskazał, zgodnie ze sporządzoną analizą, że teren ma dostęp do drogi publicznej miejskiej poprzez działkę miejskiej drogi wewnętrznej dojazdowej, część działki przeznaczoną do wydzielenia na poszerzenie drogi gminnej wewnętrznej oraz wewnętrzną drogę gminną. Zarówno droga publiczna, jak i drogi wewnętrzne nie są obecnie utwardzone, jednakże posiadają nawierzchnię gruntową umożliwiającą poruszanie się pojazdami kołowymi. Wobec tego organ stwierdził, że działka inwestora posiada faktyczny i prawny dostęp do drogi publicznej.

Od decyzji wójta odwołanie wniosła Gmina, zarzucając m.in. brak spełnienia warunku z art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. z uwagi na brak dostępu do drogi publicznej. Wskazała m.in., że jako dostęp do drogi publicznej przyjęto nieurządzone komunalne drogi wewnętrzne, które stanowią jedynie wydzielenie planistyczne i geodezyjne, a ponadto gminna droga wewnętrzna nie łączy się z projektowanymi drogami miejskimi. SKO utrzymało w mocy decyzję wójta i uznało zarzuty odwołania dotyczące braku dostępu do drogi publicznej za niezasadne, gdyż wszystko wskazuje, a przekonuje do tego analiza, że działka inwestora ma zapewniony dostęp do drogi publicznej i brak jest podstaw do wyłączenia jej zabudowy.

We wniesionej do sądu skardze strona skarżąca podtrzymała zarzuty i stanowisko wyrażone w odwołaniu. Sąd uznał skargę za zasadną, wskazując, że organy nie wyjaśniły dostatecznie kwestii dostępu do drogi publicznej terenu wnioskowanego do ustalenia warunków zabudowy. WSA w Gdańsku w głosowanym wyroku stwierdził, że zgodnie z treścią art. 59 ust. 1 tej u.p.z.p. zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86 u.p.z.p., wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Wydanie warunków zabudowy możliwe jest jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p.⁵, a niespełnie-

⁴ Ustalenia dokonane na podstawie wyroku WSA w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2017 r., II SA/Gd 348/17, LEX nr 2339897.

⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2007 r., II OSK 657/06, LEX nr 322451.

nie choćby jednego z tych warunków musi prowadzić do odmowy ustalenia warunków zabudowy. Narzędziem służącym do stwierdzenia, czy w danym przypadku zachodzą przesłanki umożliwiające ustalenie warunków zabudowy, opisane w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., jest przeprowadzona w prawidłowo wyznaczonym obszarze analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu.

Zdaniem WSA w Gdańsku z treści art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. wynika, że dostęp do drogi publicznej musi zostać wykazany przez inwestora w postępowaniu w sprawie ustalenia warunków zabudowy. W tym zakresie nie jest wystarczające twierdzenie inwestora o istnieniu takiego dostępu. Wskazany przez inwestora sposób skomunikowania inwestowanego terenu wiąże organ właściwy do orzekania w sprawie warunków zabudowy. Jest to o tyle istotne dla rozstrzygnięcia wniosku, że analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1–5 u.p.z.p., dokonywana jest przy uwzględnieniu zagospodarowania działki bądź działek sąsiednich dostępnych z tej samej drogi publicznej. Aby uznać, że działka ma dostęp do drogi publicznej w rozumieniu przepisu art. 61 u.p.z.p., dostęp ten powinien być zapewniony zarówno w chwili obecnej, jak i w okresie korzystania z objętej warunkami zabudowy inwestycji. Takim dostępem może być dostęp do jakiegokolwiek drogi publicznej pod warunkiem, że jest to dostęp zagwarantowany prawnie, faktyczny i realny.

3. Ocena wyroku WSA w Gdańsku

Na tle głosowanego orzeczenia WSA w Gdańsku należy zauważyć, że zgodnie z art. 59 ust. 1 u.p.z.p. zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, wymaga co do zasady ustalenia w drodze decyzji warunków zabudowy. Z decyzji o warunkach zabudowy terenu wynika wiążące potwierdzenie hipotetycznej możliwości realizacji zamierzenia w niej skonkretyzowanego co do miejsca, warunków i osoby inwestora, z tym jednak zastrzeżeniem, że muszą zostać spełnione także wszystkie warunki wymagane mocą obowiązujących przepisów prawa⁶. Jak stanowi art. 61 ust. 1 u.p.z.p., wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywno-

⁶ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1997, s. 95.

ności wykorzystania terenu; 2) teren ma dostęp do drogi publicznej; 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem wykonania uzbrojenia terenu zagwarantowane w drodze umowy między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego; 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1 dotyczącym utraty mocy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁷; 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi. Niespełnienie jednego z ww. warunków musi prowadzić do odmowy ustalenia warunków zabudowy⁸. Jak można zauważyć, dostęp do drogi publicznej jest jednym z niezbędnych warunków, aby zgodnie z art. 2 pkt 14 u.p.z.p. uznać daną działkę za budowlaną, a także uzyskać warunki zabudowy⁹. Uzależnienie możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy od łącznego spełnienia powyższych warunków ma służyć ochronie interesu publicznego i wartości chronionych¹⁰. Zdaniem K. Małysy-Sulińskiej regulacja ustawowa dotycząca konieczności dostępności z tej samej drogi publicznej zarówno działki sąsiedniej, jak i terenu planowanej inwestycji wydaje się dość precyzyjna. Wątpliwości mogą się jednak pojawić w szczególności, gdy dostępność ta jest potencjalna – zazwyczaj gdy jest to obszar niezagospodarowany z nieurządzonym dojazdem, którego dostęp do drogi publicznej jest wyłącznie potencjalny¹¹.

Treść art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. oznacza, iż nowa zabudowa musi się mieścić w granicach zastanego w danym miejscu sposobu zagospodarowania terenu, w tym użytkowania obiektów. Nowa zabudowa jest zatem dopuszczalna o tyle, o ile można ją pogodzić już z istniejącą funkcją. Dostępność z tej samej drogi publicznej działki sąsiedniej nie może podlegać tak sztywnym regułom, jak to jest wymagane w przypadku dostępu działki inwestora do drogi publicznej. W przypadku terenu planowanej inwestycji inwestor powinien legitymować się faktycznym i prawnym dostępem do drogi publicznej. Dostęp ten musi istnieć w dacie orzekania o warunkach zabudowy, a nie może powstać dopiero w przyszłości¹². Liczy się bowiem aktualny stan faktyczny¹³. W samej

⁷ Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139.

⁸ Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2007 r., II OSK 657/06, LEX nr 322451.

⁹ J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 40.

¹⁰ D. Sypniewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] H. Kisilowska (red.), *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2009, s. 241.

¹¹ K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 105.

¹² H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX 2013; wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2249/13, LEX nr 1796151; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2017 r., II SA/Gd 348/17, LEX nr 2339897; wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2013 r., II SA/Kr 1087/12, LEX nr 1342967.

¹³ S. Zwolak, *Warunek dostępu do drogi publicznej w celu realizacji inwestycji*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2017, nr 2, s. 172.

wydanej decyzji o warunkach zabudowy fakt spełnienia warunku dostępu do drogi publicznej musi wynikać nie tylko z tekstowej, ale również graficznej części przeprowadzanej analizy. Dostęp do drogi publicznej należy interpretować szeroko, również od strony urbanistycznej¹⁴. Taka bowiem interpretacja dostępności działki do drogi publicznej jest zgodna z celem regulacji zawartej w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., którym jest utrzymanie ładu przestrzennego.

Zgodnie z art. 2 pkt 14 u.p.z.p. przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Bezpośredni dostęp do drogi publicznej to takie położenie działki względem drogi publicznej, które zapewnia możliwość obsługi komunikacyjnej tej działki z wyłączeniem konieczności wykorzystania innych terenów (działek) celem zapewnienia dojazdu. Natomiast dostęp pośredni do drogi publicznej polega na wykorzystaniu komunikacyjnym innej działki, oddzielającej daną działkę od drogi publicznej. Zdaniem J. Jaworskiego samo nieformalne (nieuregulowane prawnie) posiadanie faktycznego dostępu do drogi publicznej nie jest wystarczające, gdyż możliwość korzystania z pośredniego dostępu do drogi publicznej powinna być prawnie zagwarantowana¹⁵.

Zatem ustawa wyróżnia dwa rodzaje dostępu do drogi publicznej: dostęp bezpośredni, tj. poprzez bezpośrednie graniczenie nieruchomości z drogą publiczną, bądź pośredni, tj. poprzez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej¹⁶, albo drogi oddanej we współwłasność lub we współużytkowanie wieczyste. Ustawodawca celowo w dyspozycji art. 2 pkt 14 u.p.z.p. używa alternatywy rozłącznej poprzez spójnik „lub”, zapisując, że dostęp do drogi publicznej może się odbywać przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej¹⁷. W tej kwestii uzyskanie dostępu do drogi publicznej może nastąpić na drodze pozasądowej, wskutek ustanowienia służebności gruntowej, bądź sądownie, na podstawie przepisu z art. 145 k.c. Służebność drogi koniecznej, jak każda inna służebność, jest prawem rzeczowym ograniczonym, które obciąża całą nieruchomość, nie może być więc ustanowione na udziale we własności, ponieważ z istoty współwłasności ułamkowej wynika, że służebność może być wykonywana tylko na całym prawie własności, a nie na udziale¹⁸. Przesłanką roszczenia o ustanowienie drogi koniecznej jest brak odpowiedniego dostępu do drogi publicznej. Dostęp jest odpowiedni, jeżeli umożliwia bezpieczne doście, dojazd z nieruchomości na drogę publiczną. Nie można jednak żądać ustanowienia

¹⁴ M. Nowak, *Konieczny dostęp do drogi publicznej*, „Rzeczpospolita” z 26.05.2015 r., s. 12.

¹⁵ J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *op. cit.*, s. 41.

¹⁶ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX 2004.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2010 r., II OSK 1718/09, LEX nr 787124.

¹⁸ S. Rudnicki, *Własność nieruchomości*, Warszawa 2008, s. 105.

drogi koniecznej, jeśli jest on utrudniony i niewygodny. W tym przypadku inwestor powinien dostosować go do istniejących potrzeb, kosztem współmiernym do korzyści wynikających dla nieruchomości i posiadania własnego dostępu. Istniejący dostęp może być uznany za odpowiedni dopiero wtedy, gdyby wydatki na jego uzdatnienie były niewspółmierne wyższe od uszczerbku wskutek wyłączenia pasa drogowego z nieruchomości sąsiedniej, przez którą droga konieczna miałaby przebiegać. Dostęp do drogi publicznej musi być trwały i prawnie zagwarantowany. Takiego charakteru nie będzie miał dostęp czasowy i dostęp oparty na stosunku obligacyjnym pomiędzy inwestorem na nieruchomości pozbawionej dostępu a właścicielem nieruchomości sąsiedniej. W tej sytuacji nie będzie się to sprzeciwiało sądowemu dochodzeniu roszczenia o ustanowienie służebności koniecznej¹⁹. Konieczne jest zatem formalnoprawne zagwarantowanie dostępu, a w szczególności uzyskanie zapewnienia o możliwości urządzenia zjazdu z drogi publicznej na daną nieruchomość²⁰. Zatem dostęp do drogi publicznej musi być po prostu legalny, to jest prawo do korzystania z niego musi wprost wynikać z prawa, czynności prawnej, orzeczenia sądowego czy też administracyjnego²¹.

Cechą charakterystyczną definicji dostępu do drogi publicznej jest to, że zostały w niej użyte pojęcia z zakresu prawa administracyjnego i równocześnie prawa cywilnego. Drogą publiczną zgodnie z art. 1 u.d.p. jest droga zaliczona do jednej z czterech kategorii dróg: krajowych, wojewódzkich, powiatowych lub gminnych. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zgodnie m.in. z § 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie²², drogi publiczne mają zapewniać: 1) spełnienie wymagań podstawowych dotyczących: bezpieczeństwa użytkowania, nośności i stateczności konstrukcji, bezpieczeństwa z uwagi na możliwość wystąpienia pożaru lub innego miejscowego zagrożenia, ochrony środowiska ze szczególnym uwzględnieniem ochrony przed nadmiernym hałasem, wibracjami, zanieczyszczeniami powietrza, wody i gleby; 2) odpowiednie warunki użytkowe zgodne z przeznaczeniem drogi publicznej; 3) niezbędne warunki do korzystania z drogi publicznej przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. Przytoczone wymogi odnoszące się do dróg publicznych mają w założeniu zapewnić bezpieczeństwo ruchu drogowego i stanowić podstawowe kryterium przy wyrażaniu zgody na budowę zjazdu jako łącznika działki z drogą publiczną²³.

¹⁹ *Ibidem*, s. 106–107.

²⁰ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 228.

²¹ Wyrok NSA z dnia 24 września 2015 r., II OSK 184/14, LEX nr 1987068.

²² Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r., poz. 124).

²³ Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2007 r., I OSK 1148/06, LEX nr 382712.

Natomiast „droga wewnętrzna”, będąc pojęciem z zakresu prawa administracyjnego, jest równocześnie ograniczonym prawem rzeczowym regulowanym prawem cywilnym. W świetle art. 8 ust. 1 u.d.p. drogami wewnętrznymi są drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych, w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami oraz pętle autobusowe. Oznacza to, że podział wszystkich dróg ma charakter dychotomiczny, w którym droga może być publiczna albo wewnętrzna. Droga wewnętrzna, pomimo że nie jest zaliczona do żadnej kategorii dróg publicznych, powinna mieć charakter powszechnie dostępnej, co eliminuje wymóg ustanowienia odpowiedniej służebności, której celem jest utworzenie dostępu do drogi publicznej²⁴. Zauważyć przy tym wypada, że korzystanie z drogi wewnętrznej podlega regulacji prawa cywilnego, w tym przepisom o ochronie prawa własności. Wynika z tego, że z dróg wewnętrznych z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²⁵, może korzystać właściciel oraz każdy, kto ma jego zgodę. Zgoda właściciela drogi na korzystanie z drogi wewnętrznej może zostać wyrażona przez każde zachowanie, które w sposób dostateczny ujawnia wolę tej osoby. Warto zauważyć, że podmiot posiadający dostęp do drogi wewnętrznej nie musi posiadać dodatkowego tytułu prawnego uprawniającego do korzystania z tej drogi. Dla ustalenia warunków zabudowy wystarczające jest wykazanie, że nieruchomości, dla której warunki te mają być ustalone, położona jest przy drodze wewnętrznej połączonej z drogą publiczną²⁶. Dlatego wydaje się, że poprawna wykładnia art. 2 pkt 14 u.p.z.p. powinna być taka, iż droga wewnętrzna może być samodzielnym dostępem do drogi publicznej, natomiast kwestia istnienia tytułu prawnego do korzystania z niej może podlegać badaniu na etapie postępowania o pozwolenie na budowę.

W kontekście wymogu dostępu drogi publicznej zwrócić należy uwagę na fakt, że jeśli istnieje droga wewnętrzna mająca charakter powszechnie dostępnej, a która stanowi ulicę, której nadano nazwę, to brak jest podstaw do tego, aby stwierdzić, że nowe zamierzenie inwestycyjne korzystające z dostępu do drogi publicznej przez tę ulicę wymaga ustanowienia odpowiedniej służebności, której celem byłoby utworzenie dostępu do drogi publicznej²⁷. Podkreślić wypada, iż pogląd ten odnosi się także do dróg wewnętrznych, których właścicielami są osoby prywatne. Co ważne, ustawodawca nie stawia żadnych wymagań co do rodzaju dostępu do drogi publicznej poprzez drogę wewnętrzną, a więc bez znaczenia dla ustalenia warunków zabudowy jest okoliczność, czy dostęp do drogi

²⁴ Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2010 r., II OSK 1718/09, LEX nr 787124.

²⁵ Dz. U. z 2020 r., poz. 110 ze zm.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., II OSK 370/15, LEX nr 2190810.

²⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 grudnia 2012 r., II SA/Gd 419/12, LEX nr 1379553.

publicznej odbywa się za pośrednictwem drogi posiadającej utwardzoną nawierzchnię o odpowiednich parametrach technicznych, czy też za pomocą drogi nieutwardzonej. W szczególności kwestia parametrów technicznych drogi nie może być przedmiotem badania w ramach postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy²⁸.

W świetle komentowanego orzeczenia WSA w Gdańsku należy zauważyć, że od terenu, którego dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy, aż do drogi publicznej, dostęp ten na całej trasie musi spełniać wymogi art. 2 pkt 14 u.p.z.p. W judykaturze przyjmuje się, że dostęp do drogi publicznej, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., należy rozumieć jako dostęp i faktyczny, i prawny. Dostęp prawny oznacza, że musi on wynikać wprost z przepisu prawa, czynności prawnej bądź orzeczenia sądowego. Dostęp faktyczny zaś polega na rzeczywistym zapewnieniu możliwości przejścia i przejazdu do drogi publicznej. Przy tym powinien to być dostęp realny, możliwy do wyegzekwowania przez inwestora przy użyciu dostępnych środków prawnych²⁹. Warunek dostępu do drogi publicznej zarówno prawny, jak i faktyczny powinien być spełniony już na etapie ustalenia warunków zabudowy³⁰. Można zatem zauważyć, że sama możliwość wjazdu na działkę z drogi publicznej jest niewystarczająca dla uznania, że ma ona dostęp do drogi. Dostęp ten musi mieć charakter legalny, to jest prawo do korzystania z niego musi wynikać wprost z przepisu prawa, czynności prawnej, orzeczenia sądowego czy administracyjnego³¹.

Z definicji art. 2 pkt 14 u.p.z.p. wynika, że dostęp do drogi publicznej przez drogę wewnętrzną jest samodzielnym sposobem dostępu do drogi publicznej, niezależnym od innych sposobów dostępu wymienionych w tym przepisie, tj. dostępu bezpośredniego lub poprzez ustanowienie odpowiedniej służebności. Ustawodawca, wskazując, iż dostęp do drogi publicznej może odbywać się przez drogę wewnętrzną, nie wyjaśnił podstaw korzystania przez inwestora z nieruchomości stanowiącej drogę wewnętrzną. Nieruchomość stanowiąca drogę wewnętrzną może być przedmiotem własności osoby prywatnej i nie mieć charakteru terenu powszechnie dostępnego. Możliwość korzystania z niej powinna być prawnie zapewniona, chociażby w formie pisemnej zgody jej właściciela, niemniej bardziej celowe byłoby ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego w postaci najczęściej służebności. W orzecznictwie wskazuje się, że jeżeli droga wewnętrzna ma charakter powszechnie, publicznie dostępnej dla wszystkich ulic, której nadano nazwę, to brak jest podstaw do wymagania od inwestora legitymowania się zgodą właściciela działki drogowej na korzystanie z niej w związku z realizacją planowane-

²⁸ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 listopada 2014 r., II SA/Kr 1131/14, LEX nr 1646778.

²⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 lutego 2013 r., II SA/Kr 1638/12, LEX nr 1277994.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2249/13, LEX nr 1796151.

³¹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 marca 2013 r., IV SA/Wa 2928/12, LEX nr 1321595.

go zamierzenia inwestycyjnego³². Biorąc pod uwagę realia danej sprawy, okoliczności te wymagają każdorazowego zbadania. Przykładowo zgodnie ze stanowiskiem NSA w gminach o statusie miasta ulice, którym nadano nazwy, mają charakter ogólnodostępny, nawet jeżeli nie mają charakteru dróg publicznych, czyli są drogami wewnętrznymi. W takim przypadku, jeżeli planowana inwestycja posiada dostęp do ogólnodostępnej drogi wewnętrznej, czyli ulicy o nadanej nazwie, to w tym przypadku nie jest również konieczne ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej³³.

Komentowane orzeczenie WSA w Gdańsku jest zgodne z dotychczasową linią orzeczniczą w tej materii i należy ocenić je pozytywnie. Konkluzja orzeczenia WSA w Gdańsku doczekała się również potwierdzenia słuszności swoich wywodów w późniejszych wyrokach sądów administracyjnych³⁴. W świetle orzeczenia niedopuszczalna prawnie jest sytuacja, ażeby na etapie ustalania warunków zabudowy dostępność ocenianego terenu inwestycji do drogi publicznej określać w sposób warunkowy. Aby właściwy organ administracji publicznej mógł wydać decyzję o warunkach zabudowy dla określonego zamierzenia budowlanego, inwestor musi spełnić warunek dostępu do drogi publicznej. Dostęp ten powinien być zarówno prawny, jak i faktyczny i istnieć już na etapie ustalenia warunków zabudowy albo najpóźniej w dacie wydania przedmiotowej decyzji. Warte podkreślenia jest, że sam fakt położenia nieruchomości bezpośrednio graniczącej z drogą publiczną uznać należy za spełnienie warunku. Natomiast w przypadku braku bezpośredniego dostępu nieruchomości do drogi publicznej właściwy organ powinien najpierw ustalić, czy możliwy jest dostęp planowanej inwestycji do drogi publicznej przez cudze grunty, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę.

Bibliografia

Źródła

- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r., poz. 470 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r., poz. 1333).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r., poz. 110 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.).

³² Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., II OSK 370/15, LEX nr 2190810.

³³ Zob. wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2014 r., II OSK 2121/12, LEX nr 1502254.

³⁴ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2018 r., IV SA/Po 924/18, LEX nr 2612978; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 marca 2019 r., IV SA/Gd 671/18, LEX nr 2641396; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 czerwca 2019 r., IV SA/Wa 692/19, LEX nr 2698658.

Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r., poz. 124).

Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2007 r., II OSK 657/06, LEX nr 322451.

Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2007 r., I OSK 1148/06, LEX nr 382712.

Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2010 r., II OSK 1718/09, LEX nr 787124.

Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2014 r., II OSK 2121/12, LEX nr 1502254.

Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2249/13, LEX nr 1796151.

Wyrok NSA z dnia 24 września 2015 r., II OSK 184/14, LEX nr 1987068.

Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., II OSK 370/15, LEX nr 2190810.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2017 r., II SA/Gd 348/17, LEX nr 2339897.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 grudnia 2012 r., II SA/Gd 419/12, LEX nr 1379553.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 lutego 2013 r., II SA/Kr 1638/12, LEX nr 1277994.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2013 r., II SA/Kr 1087/12, LEX nr 1342967.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 marca 2013 r., IV SA/Wa 2928/12, LEX nr 1321595.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 listopada 2014 r., II SA/Kr 1131/14, LEX nr 1646778.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2018 r., IV SA/Po 924/18, LEX nr 2612978.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 marca 2019 r., IV SA/Gd 671/18, LEX nr 2641396.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 czerwca 2019 r., IV SA/Wa 692/19, LEX nr 2698658.

Literatura

Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX 2004.

Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P., *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016.

Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX 2013.

Leoński Z., Szewczyk M., *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1997.

Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.

Małysa-Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.

Nowak M., *Konieczny dostęp do drogi publicznej*, „Rzeczpospolita” z 26.05.2015 r.

Rudnicki S., *Własność nieruchomości*, Warszawa 2008.

Sypniewski D., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] H. Kisilowska (red.), *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2009.

Zwolak S., *Warunek dostępu do drogi publicznej w celu realizacji inwestycji*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2017, nr 2.