

*Tadeusz Kierzyk*

## **Zadania gmin w zakresie budowy dróg. Drogi wewnętrzne (teoria i praktyka)**

Postępujący od pewnego czasu bum gospodarczy, wzrost zainteresowania terenami pod zabudowę mieszkalną sprawia, że coraz częściej zastanawiamy się, czy istniejące regulacje prawne w sposób wystarczający zabezpieczają interes nowych indywidualnych inwestorów, późniejszych mieszkańców, w zakresie budowy i utrzymania dróg. Doświadczenia w wielu miejscowościach wskazują, że samorządy dość zgrabnie wykorzystują niejednoznaczne w tej mierze przepisy i przenoszą na mieszkańców trud budowy i utrzymania dróg osiedlowych, dojazdowych czy, inaczej określając, dróg wewnętrznych. Czy taka praktyka jest prawidłowa?

Zatwierdzanie planów podziału nieruchomości na działki z przeznaczeniem na zabudowę indywidualną, tym samym akceptowanie powstania w przyszłości osiedla domków jednorodzinnych przy jednoczesnym zbywaniu na jego mieszkańców bądź na dotychczasowego właściciela kosztów budowy czy utrzymania drogi wewnętrznej jest niczym innym jak cedowaniem realizacji zadań własnych gminy na indywidualnych mieszkańców poprzez unikanie przejmowania gruntu z przeznaczeniem na drogi gminne.

### **Podstawowe akty prawne**

Niewątpliwie do podstawowych aktów prawnych odnoszących się w jakiejś mierze do tej problematyki należy:

1) ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (u.s.g.) – tekst jedn., Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591,

2) ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.) – Dz.U. Nr 80, poz. 717,

3) ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.) – Dz.U. Nr 115, poz. 741,

4) ustawa z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (u.d.p.) – tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086.

Z art. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że mieszkańcy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową, a zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy – art. 7 ust. 1. Ustawodawca nie wprowadził jednak wszystkich wymienionych zadań własnych jako obowiązkowych. Podzielił je na obowiązkowe i fakultatywne. W art. 7 ust. 2 stwierdził bowiem, że o zakwalifikowaniu zbiorowej potrzeby do obowiązkowych zadecyduje oddzielna ustawa. Nie mniej jednak przesądził, że zaspakajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców jest zadaniem własnym gminy. Do zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców ustawodawca zaliczył przykładowo w art. 7 ust. 1 pkt 2 gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizację ruchu. Niewątpliwie więc budowa, utrzymanie, oznakowanie oraz organizacja ruchu należy do zadań własnych gminy, oczywiście pod warunkiem, że dotyczy to dróg gminnych i stanowi zaspakajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców lub określonej grupy mieszkańców.

Jakie drogi należą do dróg gminnych oraz to, czy zaspakajanie potrzeb w tym zakresie jest obowiązkowym zadaniem własnym gminy, rozstrzyga już nie ustawa samorządowa, ale ustawa o drogach publicznych. Droga publiczną zgodnie z art. 1 tej ustawy jest droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych.

Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie:

- 1) drogi krajowe,
- 2) drogi wojewódzkie,
- 3) drogi powiatowe,
- 4) drogi gminne.

Drogi publiczne ze względów funkcjonalno-technicznych dzielą się na klasy określone w warunkach technicznych, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 z późn. zm.), jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

Drogi publiczne ze względu na ich dostępność dzielą się na:

- 1) drogi ogólnodostępne;
- 2) drogi o ograniczonej dostępności, w tym autostrady i drogi ekspresowe.

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 są drogami wewnętrznymi – art. 8 ust. 1 u.d.

Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku – do właściciela terenu.

Z analizy tekstu ustawy wynika w związku z tym, że zmiana statusu drogi następuje na podstawie zaliczenia jej do jednej z wymienionych kategorii dróg, przy czym w odniesieniu do różnej kategorii dróg zaliczenia tego dokonuje odpowiednio inny organ. Brak zaliczenia do kategorii dróg przy jednoczesnym wypełnieniu przeznaczenia drogi zalicza ją do drogi wewnętrznej.

### **Przejęcie drogi wewnętrznej przez gminę. Prawo czy obowiązek**

Podział nieruchomości na działki budowlane dokonywany jest w oparciu o cytowaną ustawę o gospodarce nieruchomościami z uwzględnieniem uwarunkowań zawartych w ustawie o planowaniu przestrzennym. Z art. 98 u.g.n. wynika, że działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa

z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne.

Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkownika wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne.

Właściwy organ składa wniosek o ujawnienie w księdze wieczystej praw gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa do działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne lub pod poszerzenie istniejących dróg publicznych. Podstawą wpisu tych praw do księgi wieczystej jest ostateczna decyzja zatwierdzająca podział.

Za przejęte w ten sposób działki gruntu przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązującego przy wywłaszczaniu nieruchomości.

Cytowany przepis będzie miał zastosowanie, gdy w zatwierdzonym planie podziału będzie widniała nieruchomość przeznaczona pod drogę publiczną. Inaczej będzie wyglądać sytuacja, gdy w planie podziału znajdzie się tylko stwierdzenie, że właścicielom podzielonych nieruchomości należy zapewnić dostęp do drogi publicznej poprzez ustanowienie służebności gruntowej bądź ustanowienie współwłasności nieruchomości przeznaczonej do przemieszczania się. Mimo że na planie geodezyjnym, stanowiącym załącznik do postanowienia o zatwierdzeniu planu podziału, będzie widniała nieruchomość kształtem przypominająca drogę, to nie przejdzie ona na podstawie art. 98 u.g.n. z mocy prawa na własność gminy i nie stanie się drogą z mocy prawa. Będzie to w dalszym ciągu nieruchomość dotychczasowego właściciela, z tym że przeznaczona będzie do przemieszczania się nowych właścicieli, nowych mieszkańców powstającego osiedla domków w oparciu o określony tytuł prawny.

Stan prawny będzie oczywiście różny w zależności od tego, jaką postawę przyjmie dotychczasowy właściciel, czy będzie ustanawiał współwłasność tzw. nieruchomości drogowej, czy też będzie ustanawiał służebność gruntową. Ma to swoje reperkusje także i w tym, że na właścicielach lub właścicielu ciążyć będzie obowiązek utrzymania drogi.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym traktuje działki budowlane jako nieruchomości gruntowe lub działki gruntu, których wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów – art. 2 pkt 12 u.p.z.p.

Z kolei dostęp do drogi publicznej jest zapewniony przez bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej – art. 2 pkt 14 u.p.z.p.

Ta sama ustawa określa zakres i sposób postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy oraz zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego. Nie ma żadnych przeszkód, aby organ samorządu, określając ład przestrzenny w gminie, określał usytuowanie terenów pod zabudowę mieszkalną oraz określał sposób połączenia terenów mieszkalnych z drogą publiczną. Sama ustawa definiuje, co należy rozumieć pod pojęciem dostępu do drogi publicznej. Nie oznacza to jednak, że organ samorządu może uzależniać zatwierdzenie planu podziału nieruchomości na działki pod zabudowę od wydzielenia nieruchomości pod drogę wewnętrzną i ustanowienia służebności gruntowej na rzecz właścicieli nowych działek. Gdyby tak rozumieć zapisy ustawy, oznaczałoby to przymusowe przeniesienie na dotychczasowego właściciela obowiązku nie tylko wydzielenia nieruchomości pod drogę wewnętrzną, ale również w przyszłości jej utrzymanie i remontowanie. Tym samym dana gmina mogłaby skutecznie unikać realizacji obowiązku wynikającego z ustawy samorządowej, a dotyczącego budowy i utrzymania dróg na bardzo nieraz dużych obszarach.

Obowiązki dotychczasowych właścicieli nieruchomości, będących w wielu przypadkach osobami fizycznymi w zakresie utrzymania i remontu dróg wewnętrznych, bardzo często nie są realizowane. Oczekiwanie, że przejmą oni na siebie rzeczywiste w tym względzie powinności, jest czystą fikcją. Pozostaje zatem w praktyce dość niejasna sytuacja. Gmina uchyla się od obowiązku przejmowania dróg wewnętrznych, a właściciel drogi wewnętrznej czeka, aż gmina wykupi ją od niego, często pod naciskiem mieszkańców nowo powstającego osiedla domków.

Problem wydaje się nie istnieć, gdy właścicielem nieruchomości jest przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą, gdy droga wewnętrzna stanowi dojazd jego klientów. Sytuacja jest oczywista zarówno dla przedsiębiorcy, jak i gminy. Nie tak już oczywista jest sytuacja, gdy osiedla mieszkaniowe budują osoby prawne, np. spółdzielnie mieszkaniowe wraz z całą infrastrukturą towarzyszącą budownictwu, często w ramach jednej, rozmiarami znacznej, nieruchomości. Nie wydaje się, aby istniały wątpliwości uznające prawo do posiadania własnych dróg wewnętrznych na takim osiedlu, ale już nie tak oczywiste jest to, czy posiadają obowiązek budowy i utrzymania dróg, *de facto* realizujących cel publiczny w zakresie zaspakajania zbiorowych potrzeb mieszkańców.

Problem objawia się z całą ostrością, kiedy osoba fizyczna posiadająca nieruchomość w miejscu, w którym plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje możliwość zabudowy mieszkaniowej, dzieli ją na działki budowlane i odsprzedaje kolejnym osobom fizycznym. Na kim powinien ciążyć obowiązek zapewnienia drogi dojazdowej do dzielonych działek? Na gminie czy osobie dokonującej podział? Czy gmina może uchylić się od budowy i utrzymania w tym miejscu drogi, czy może obciążyć tymi zadaniami dotychczasowego właściciela?

Sytuacja wydaje się prosta, kiedy plan zagospodarowania przestrzennego owej miejscowości przewiduje w tym miejscu usytuowanie drogi gminnej. Obowiązek gminy jest wówczas oczywisty. Nie zawsze tak jednak jest. Plany zagospodarowania przestrzennego uchwalają rady gmin. To one kształtują treść planów. Często plany zagospodarowania wskazują możliwość zabudowy określonych terenów budownictwem mieszkalnym bez wyznaczania w tych miejscach dróg gminnych. W postanowieniach zatwierdzających podział jest wówczas stwierdzenie, że należy nowym właścicielom zapewnić dojazd do drogi publicznej poprzez ustanowienie służebności gruntowej lub ustanowienie współwłasności drogi wewnętrznej. To te zapisy ustawy o planowaniu przestrzennym gminy wykorzystują najczęściej jako podstawę prawną do unikania wytyczania w planie drogi i w dalszej kolejności jej utrzymanie.

Wydaje się, że rozumieć trzeba, iż trudno byłoby za każdym razem jeszcze przed dokonaniem podziału nieruchomości w sposób sztywny wytyczać drogę gminną. W prezentowanej sytuacji nie wiadomo bowiem, na ile działek zostanie podzielona owa nieruchomość. Czy dojazd do

wydzielonych działek będzie realizował zaspakajanie zbiorowych, czy indywidualnych potrzeb nowych mieszkańców. Czy będzie tam kilkadziesiąt oddzielnych nieruchomości, czy też tylko kilka. Kiedy teren nie jest podzielony, czasami za wcześnie jest, aby jednoznacznie określić, jakie potrzeby droga ta będzie zaspakajała. Wątpliwości te mogłyby nie istnieć, gdyby plan zagospodarowania w sposób w miarę precyzyjny określał wielkość działek. Można by było przewidzieć wielkość nowo powstającego osiedla mieszkaniowego. Nie zawsze tak jest.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 1 ust. 2 pkt 9 stanowi, że w planowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. potrzeby interesu publicznego. Interes publiczny definiuje jako uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Niewątpliwie w ramach pojęcia zobiektywizowanych potrzeb społeczności lokalnych mieści się zaspokojenie ich potrzeb również w zakresie dojazdu do nieruchomości, inaczej określając zaspakajanie ich potrzeb w zakresie budowy i utrzymania dróg.

W jednym z wyroków NSA stwierdził: „To, że gmina dysponuje zespołem uprawnień w tym zakresie, doktrynalnie określanym władztwem planistycznym nie oznacza, że gmina może to władztwo wykonywać dowolnie, a jej samodzielność w tym zakresie jest nieograniczona. Uprawnienia gminy do ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu nie mogą być nadużywane” (wyrok NSA z dnia 3 lipca 2003 r., OSK 1456/04).

Oznacza to, że dowolność planistyczna podlega pewnym ograniczeniom. Fakt planowania drogi gminnej lub nieplanowania jej nie może podlegać tylko swobodnej ocenie rady gminy, ale musi mieć swoje uzasadnienie w zaspakajaniu potrzeb społecznych w tym zakresie poprzez realizację celu publicznego. Samodzielność gminy musi pozostać w pewnej proporcji ograniczana potrzebą realizacji celów publicznych.

Cel publiczny zdefiniowany został również w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Celami publicznymi w rozumieniu tej ustawy (art. 6 u.g.n.) jest m.in. wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa i utrzymanie tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, części lotniczych lotnisk oraz służących do kierowania, kontroli, nadzoru i za-

bezpieczania ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, a także łączności publicznej i sygnalizacji.

Celem publicznym jest również budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania, a także budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska.

Wymienione tylko przykładowo cele publiczne winny być w opracowywanym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnione. Pominięcie ich stanowi uszczerbek w prawidłowo sporządzanym planie i rodzi omawiane reperkusje. Nie można w planie zagospodarowania przeznaczać określonych terenów pod zabudowę jednorodzinna, określać wielkości działki, określać parametrów nieruchomości dojazdowych i jednocześnie pomijać obowiązek realizacji drogi publicznej obsługującej powstające osiedle. Planując rozwój budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego czy jednorodzinnego, winno się zaplanować również przebieg dróg publicznych.

### **Cel publiczny. Prawo czy obowiązek gminy**

Realizacji celu publicznego nie można traktować tylko i wyłącznie w kategoriach prawa. Gmina ma **obowiązek budowy** i utrzymania dróg publicznych, **a nie tylko prawo** ich budowania i utrzymywania. Tak jak gmina ma obowiązek budowy i utrzymania sieci dostarczających wodę i odprowadzających ścieki, tak również ma obowiązek budowy i utrzymania dróg publicznych gminnych. Nie ma dziś wątpliwości co do obowiązku gminy w zakresie doprowadzenia wody i odprowadzenia ścieków do nowo powstających domów jednorodzinnych. Nie ma wątpliwości, że istnieje obowiązek doprowadzenia elektryczności oraz zapewniania możliwości korzystania z usługi telekomunikacyjnej jako usługi powszechnej. Tym samym właściciele nowo powstającego osiedla domków posiadają możliwość korzystania z całej wymienionej infrastruktury technicznej. Nie wydaje się, aby nie dotyczyło to infrastruktury drogowej. Faktem jest, że ten ostatni obowiązek gminy często realizują niechętnie. Przyczyna jest bardzo często nader oczywista – brak środków, a poza tym niejednoznaczność obowiązujących w tym względzie przepisów.



Trybunał Konstytucyjny w jednym z wyroków stwierdził, że: „Korzyści społeczności lokalnej są przeciwwagą ciężarów związanych z nabyciem drogi [...]. Bezpieczeństwo i wygoda mieszkańców muszą także być brane pod uwagę jako wyznacznik oceny, czy uzyskanie własności drogi jest tylko niechcianym źródłem ciężarów finansowych, czy też jednocześnie ciężary te znajdują jednak rekompensatę w innych korzyściach społeczności lokalnej.”<sup>1</sup>

Do zadań własnych gminy, zgodnie z art. 7 u.s.g., należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
- 5) ochrony zdrowia oraz szeregu innych zbiorowych potrzeb.

Organy samorządu zaspakajają zbiorowe i indywidualne potrzeby obywateli wynikające ze współżycia ludzi w społeczeństwie<sup>2</sup>.

Wymienione tylko przykładowo potrzeby zbiorowe muszą być zaspakajane przez gminę. Nie może gmina uchylić się od obowiązku realizacji zadań obowiązkowych, tym bardziej nie może mocą swej władzy przenieść na obywatela obowiązku zaspakajania zbiorowych potrzeb określonej grupy. Z taką sytuacją mamy do czynienia w omawianym przypadku. Następuje to, gdy organ zatwierdza plan podziału nieruchomości na działki i przymusza odpowiednim zapisem w postanowieniu, aby ów właściciel zapewnił dostęp do drogi publicznej nowym właścicielom działek poprzez ustanowienie służebności gruntowej w ramach wydzielonej pod drogę wewnętrzną działki. W konsekwencji ponosił koszty utrzymania tej drogi.

---

<sup>1</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 września 2005 r. (K 46/05), sentencja ogłoszona w Dz.U. Nr 181, poz. 1525.

<sup>2</sup> J. B o ć, *Prawo Administracyjne*, Kolonia Limited 2001, s. 16.

Jan Boć wyraża pogląd, wedle którego „gmina nie może uchylić się od wykonania zadania, jeśli tak stanowi ustawa [...]. Przez wprowadzenie zadań obowiązkowych ustawodawca zabezpiecza ich realizację od zapewnienia mieszkańcom gminy określony poziom zaspokojenia potrzeb publicznych”<sup>3</sup>.

Wydaje się, że faktem bezspornym jest brak jednoznaczności przepisów w tym względzie. Przepisy nie powinny rodzić wątpliwości i być polem do nadużyć.

Faktem jest również i to, że ustawodawca w art. 9 ust. 1 u.d. dał możliwość ministrowi do spraw transportu, aby w drodze rozporządzenia zaliczył drogę niebędącą drogą publiczną do odpowiedniej kategorii, jeżeli droga ta:

- 1) jest niezbędna do komunikacji publicznej,
- 2) spełnia kryteria właściwe dla kategorii drogi gminnej,
- 3) nie została zaliczona przez organ właściwy do zaliczenia do kategorii drogi gminnej.

Istnieje zatem możliwość zaliczenia drogi do drogi gminnej, jeśli spełnia ona wszystkie prawem wymagane parametry dla drogi publicznej oraz realizuje cele społeczne.

Nie ma wątpliwości interpretacyjnych, jeśli plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje ustanowienie drogi publicznej. Podczas zatwierdzania podziału nieruchomości, nieruchomość wydzielona pod drogę publiczną przechodzi na własność gminy wraz z uprawomocnieniem się decyzji zatwierdzającej podział. Warto przypomnieć, że w planie miejscowym ustala się, poza liniami rozgraniczającymi ulice i terenami niezbędnymi do wydzielania ścieżek rowerowych, place oraz właśnie drogi publiczne wraz z urządzeniami pomocniczymi. Oznacza to zarazem, że jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dojdzie do wydzielenia innych dróg, np. wewnętrznych, przejście ich na własność jednostek samorządowych albo Skarbu Państwa może nastąpić na podstawie czynności cywilnoprawnej<sup>4</sup>. Decydujące znaczenie ma jednak wola gminy. Niewprowadzenie do planowanej zabudowy mieszkaniowej drogi publicznej

---

<sup>3</sup> Tamże, s. 190.

<sup>4</sup> Wyrok SN z dnia 8 grudnia 2005 r., II CK 312/05 (OSN Izba Cywilna 2006, nr 9, poz. 156).

wystarczająco uwidacznia wolę gminy w tym zakresie. Nie przesądza to oczywiście o jej złej woli. Może jednak rodzić pewne trudności z zawarciem w przyszłości umowy cywilnoprawnej.

Prezentuję podgląd, że gmina nie może odmówić przejęcia drogi wewnętrznej na drogę gminną, jeśli spełnia ona wszystkie wymagania techniczne prawem przewidziane dla dróg publicznych, a jej lokalizacja czyni z niej drogę realizującą cele publiczne określonej grupy ludzi.

Przeciwny pogląd doprowadza do sankcjonowania obecnie istniejącej sytuacji. Sąd Administracyjny<sup>5</sup> wskazał, że „ingerencja gminy w uprawnienia właścicielskie w odniesieniu do nieruchomości położonej na jej obszarze, mająca umocowanie w przepisach planistycznych, nie oznacza całkowitej arbitralności i dowolności w tym zakresie, a wyznaczenie w planie drogi prywatnej, niezbędnej do dokonania podziału przyległych gruntów, wykracza poza granice tzw. władztwa planistycznego gminy.” Aczkolwiek w wyroku mówi się o wyznaczaniu w planie zagospodarowania przestrzennego drogi wewnętrznej jako bezprawnej ingerencji w prawa właścicielskie, to jednak koresponduje on z omawianą tematyką. Jeśli zdaniem sądu gmina nie może w planie zagospodarowania przestrzennego planować drogi wewnętrznej, to czy może ją narzucić i uzależnić zatwierdzenie planu podziału nieruchomości od wydzielenia jej.

Wystarczy, że gmina, stwarzając planistyczne podstawy budowy osiedla domków jednorodzinnych, nie uwzględniła w tym planie powstania i przebiegu drogi publicznej, stwarza pośrednio sytuację przymusową dla właściciela nieruchomości dokonującego podziału nieruchomości na działki, albowiem to na nim spocznie obowiązek zapewnienia dojazdu nowym właścicielom do drogi publicznej. W innym wypadku napotka trudności z uzyskaniem zgody na zatwierdzenie planu podziału. Już samo stworzenie takiej sytuacji jest prawnie niewłaściwe, ponieważ stwarza podstawę do władczego ingerowania w prawo własności.

### **Szczególna ochrona prawa własności**

Nie ma wątpliwości, że ingerencja w prawo właścicielskie podlega daleko idącej reglamentacji. Własność jako kategoria konstytucyjna pod-

---

<sup>5</sup> WSA w wyroku z dnia 12 września 2002 r., IV SA 1843/02.

lega szczególnej ochronie prawnej. Żadne przepisy nie dają gminie prawa do dowolnej ingerencji w prawa właścicielskie. Podstawy prawne muszą być wyraźne, a nie dorozumiane, zakres ingerencji bardzo wyraźnie ustawą określony.

Ochrony własności doszukać się można również w przepisach prawa międzynarodowego, nie tylko krajowego. Jako przykład można wskazać choćby protokół I do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 20 marca 1952 r. Zgodnie z jego treścią: „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do niezakłóconego korzystania ze swojego mienia. Nikt nie będzie pozbawiony swojej własności, chyba że wymaga tego interes publiczny i na warunkach przewidzianych przez prawo oraz zasadami prawa międzynarodowego.”

W prawie krajowym podstawowe znaczenie mają przepisy konstytucji. Zgodnie z jej art. 21 Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Art. 64 ust. 3 Konstytucji stanowi natomiast, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności. Ingerowanie zatem w prawo własności musi mieć swoje bardzo wyraźne, jednoznaczne ustawowe podstawy. Ograniczenia praw konstytucyjnych muszą ponadto spełniać wiele innych warunków.

Ingerowanie w prawo własności jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ustanowione ograniczenia muszą zatem być zgodne z zasadą proporcjonalności. Ograniczenia nie mogą też naruszać istoty wolności i praw. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, z tego ostatniego wymogu, w odniesieniu do prawa własności, wynika, że ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w to prawo musi być dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących. „Jeżeli [...] zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść (»istota«) prawa własności, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne” (wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r., P. 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3, s. 38-39).

Na pewno przepisy planistyczne nie są tymi przepisami ustawy, które dają prawo do dowolnej ingerencji w prawo własności. Niewątpliwie stwarzają pewną podstawę do ingerencji w nie, ale nie w tak szerokim i jednocześnie dowolnym zakresie. W ograniczonym zakresie prawo do ingerencji w prawo własności dają również między innymi cytowane już przepisy art. 98 u.g.n. Zakres tej ingerencji został wyraźnie przez ustawodawcę zakreślony. Na mocy tych przepisów można w interesującym nas przypadku pozbawić obywatela prawa własności w przypadku zatwierdzenia planu podziału nieruchomości z uwzględnieniem ujętej w planie przestrzennym drogi publicznej. Realizując wspomniane cele publiczne, ustawodawca wyposażył gminę w możliwość zaplanowania przebiegu dróg publicznych, a następnie wyposażył je w prawo przejścia nieruchomości pod te drogi. Zakres tej ingerencji jest bardzo wyraźnie zakreślony. Rozszerzające interpretowanie tego zapisu jest bezprawne.

Przepisy tej ustawy nie stwarzają uprawnień do przymuszania właścicieli nieruchomości do wytyczania drogi wewnętrznej i następnie ponoszenia bardzo dużych nieraz kosztów związanych z jej utrzymaniem. Taka ingerencja w prawo własności jest pozbawiona ochrony prawnej. Nie można jej wyczytać ani z cytowanych przepisów planistycznych, ani przywoływanej ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Należy zwrócić uwagę, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyjaśnia, że dostęp do drogi publicznej jest zapewniony przez bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej – art. 2 pkt 14 u.p.z.p. Choć wielokrotnie sądy akcentowały te przepisy jako warunkujące realizację obowiązku zapewnienia dostępu do drogi publicznej przez dokonującego podział – np. wyrok Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 2 marca 2003 r., II SA 2588/00 to i tak należy uznać, że w żaden sposób nie jest to podstawa prawna do **nakazania** właścicielowi nieruchomości, aby, dokonując podziału nieruchomości, wytyczył nieruchomość pod drogę wewnętrzną, a następnie w przyszłości ją utrzymywał, remontował, konserwował, znakował, innymi słowy wykonywał uprawnienia administratora drogi. Tak dalekiej ingerencji w prawa właścicielskie w żaden sposób z ustawy planistycznej ani ustawy o gospodarce nieruchomościami wyczytać nie można.

Czym innym jest uwzględnienie obiektywnie istniejących uwarunkowań i wyrażenie zgody na zatwierdzenie planu podziału przy zastosowaniu służebności drogi dojazdowej, a czym innym jest administracyjny przymus stosowany w stosunku do właściciela nieruchomości.

Przedmiotem niniejszego opracowania nie są kwestie wyposażenia właścicieli nowych działek w pozostałą infrastrukturę. Zagadnienia te pomija się celowo, jednak łatwo wyobrazić sobie problemy rodzące się, kiedy właściciel drogi wewnętrznej sprzeciwiałby się budowie sieci wodno-kanalizacyjnej, sieci elektrycznej, telefonicznej itp. w sytuacji, gdy uwarunkowania nakazywałyby prowadzić te sieci w drodze wewnętrznej.

Pamiętać należy, że zasadą jest, iż obowiązki na obywateli może nakładać ustawa, nie zaś akt niższej rangi, chyba że ustawodawca w sposób wyraźny da upoważnienie do takiego uregulowania, tym bardziej niedopuszczalne jest, aby obowiązki takie wynikały ze stosowanej w danej gminie dowolnie kształtowanej praktyki.

### **Droga wewnętrzna – źródło dodatkowych obciążeń**

W znowelizowanej ustawie z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn z 1983 r. (tekst jedn.: Dz.U. Nr 142. poz. 1514) zapisano, że od 1 stycznia 2007 roku podatkowi od spadków i darowizn podlegają nieodpłatne służebności – art. 1 ust. 1 pkt 6. Tym samym wprowadzono nowy podatek dodatkowo obciążający właściciela nowej działki budowlanej. Ustawodawca uznał, że właściciel nowo zakupionej nieruchomości doznał przysporzenia majątkowego przez to, że będzie miał prawo bez wynagrodzenia jeździć po drodze wewnętrznej. Nie dość, że gmina w wielu przypadkach nie wykupuje nieruchomości pod drogę publiczną, nie inwestuje w jej nawierzchnie – pozostawiając to dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości, to na dodatek nowy właściciel działki będzie musiał zapłacić podatek od ustanowionej służebności drogi wewnętrznej, będąc w wielu przypadkach narażony na niedogodności wynikające z jakości drogi wewnętrznej, bardzo często niebędącej przecież przedmiotem inwestycji.

Zmiana, która się dokonała, została wprowadzona ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych. Rozszerzono katalog zawarty art. 1 ustawy, dodając w pkt. 6 nieodpłatną służebność.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami podatek pobierać mają notariusze sporządzający umowy o ustanowienie służebności.

Nie wydaje się, aby naliczanie podatku było wolne od wątpliwości i kontrowersji. Zasadą wynikającą z ustawy jest, że wartość rynkową rzeczy lub praw określa się na podstawie przeciętnych cen stosowanych w obrocie rzeczami tego samego rodzaju i gatunku, z uwzględnieniem ich miejsca położenia, stanu i stopnia zużycia oraz w obrocie prawami majątkowymi tego samego rodzaju, z dnia powstania obowiązku – art. 8 ust. Jak odnieść to do konkretnych działek i wedle jakiego klucza wyliczyć wartość przysporzenia majątkowego dla konkretnego właściciela nowo zakupionej działki.

Zagadnienie to, aczkolwiek bardzo interesujące, pozostaje jednak poza ramami niniejszego artykułu. Zauważa się tylko, że nie jest to jedyny podatek związany z drogą wewnętrzną. Tym razem chodziło o jej właściciela.

Dyrektor Departamentu Podatków Lokalnych i Katastru Ministerstwa Finansów w piśmie z dnia 19 kwietnia 2004 r. (Nr LK-2273/LP/03/PP) wyraził pogląd, że z treści przepisu art. 2 ust. 3 pkt. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wynika, że podatkiem obłożone są również drogi wewnętrzne, ponieważ nie są to drogi publiczne w rozumieniu ustawy o drogach. Skoro grunty, na których usytuowane są budowle drogi wewnętrznej, stosownie do art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych oraz przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, nie spełniają przesłanek ustawowych w zakresie dróg publicznych, nie można więc uznać, że podlegają wyłączeniu z podatku od nieruchomości z mocy art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Tym zabiegiem obciążenie podatkowe dotknęłoby dwie strony – właściciela drogi wewnętrznej i korzystającego z niej właściciela domku. Na szczęście sądownictwo administracyjne poszło w inną stronę.

Drogi wewnętrzne, określone w art. 8 ust. 1 ustawy w ustawie o drogach publicznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086), sklasyfikowane i stosownie oznaczone w ewidencji gruntów i budynków, zgodnie z art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, podlegają zwolnieniu od podatku od nieruchomości – Wyrok WSA z dnia 18 stycznia 2007 r. (ISA/01-582/06).

## Wnioski

Spotykana w wielu gminach praktyka planowania terenów pod zabudowę mieszkalną zarówno w ramach budownictwa wielo-, jak i jednorodzinne, bez uwzględniania w tych planach gminnych dróg publicznych dla zapewnienia realizacji celu publicznego w zakresie komunikacji jest nie prawidłowa. Prawnie wadliwymi będą zatem nie tylko te ustalenia planu, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które będą wynikiem ewentualnego nadużycia przysługujących gminie uprawnień planistycznych.

Spotykana praktyka uzależnienia zatwierdzania planów podziału nieruchomości od wytyczenia drogi wewnętrznej, a następnie odmowa jej wykupienia, jest nieprawidłowa i niezgodna z obowiązującymi przepisami, jeżeli droga realizuje cel publiczny, jakim jest zaspakajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie możliwości korzystania z drogi publicznej. Realizacja celu publicznego polegającego za zaspakajaniu zbiorowych potrzeb określonej grupy ludności nie może być przenoszona na obywatela w drodze władczych decyzji. Na wniosek właściciela nieruchomości gmina ma prawny obowiązek w drodze czynności cywilnoprawnej przejąć drogę wewnętrzną, jeśli spełnia ona wszystkie wymagania drogi publicznej określone w innych przepisach i realizuje cel publiczny w zakresie zaspakajania zbiorowych potrzeb określonej grupy mieszkańców.

Wnioskiem *de lege ferenda* jest, aby ustawodawca doprecyzował obowiązujące przepisy ustawy o drogach tak, aby nie było w tym względzie wątpliwości interpretacyjnych. W szczególności ustawodawca winien jednoznacznie określić, w którym momencie gmina ma prawny obowiązek przejąć drogę wewnętrzną, pomimo że przebiegu jej nie uwzględnił sporządzony wcześniej plan zagospodarowania, przy spełnieniu wyżej podanych przesłanek. Jednoznaczne określenie pozwoli uniknąć stosowania dowolności w tym względzie.