

Dostęp do drogi publicznej prawny i faktyczny - wyrok WSA**Anna Główna, [radca prawny Warszawa](#), Rödl & Partner**

Przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć dostęp prawny i faktyczny. 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.

Tak uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 2 sierpnia 2017 r., II SA/Gd 348/17.

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 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (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 wydzielienia 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.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy decyzję wójta. Kolegium 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 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.

KOMENTARZ EKSPERTA**Anna Główna, radca prawny i senior associate w warszawskim biurze Rödl & Partner**

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. Art. 61 ust. 1 tej ustawy stanowi natomiast, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

- 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 intensywności wykorzystania terenu;
- teren ma dostęp do drogi publicznej;
- istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
- teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych;
- decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Niespełnienie jednego z ww. warunków musi prowadzić do odmowy ustalenia warunków zabudowy (wyrok NSA z 18 kwietnia 2007 r., II OSK 657/06).

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. Z kolei zgodnie z art. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych drogą publiczną jest droga zaliczona do jednej z czterech wymienionych w art. 2 tej ustawy kategorii dróg: krajowych, wojewódzkich, powiatowych lub gminnych. Dostęp do drogi publicznej może być bezpośredni, jeżeli nieruchomości położona jest przy takiej drodze lub pośredni, przez inne

nieruchomości, na których albo ustanowiono służebność drogową albo stanowiących drogi wewnętrzne (drogi nie zaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych).

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 prawnych (np. wyrok WSA w Krakowie z 4 lutego 2013 r., II SA/Kr 1638/12).

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 stanowić przedmiot 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 ulicy, 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 planowanego zamierzenia inwestycyjnego (np. wyrok NSA z 23 listopada 2016 r., II OSK 370/15). Okoliczności te wymagają zatem zbadania każdorazowo w realiach danej sprawy.

Co więcej, niedopuszczalne jest, aby na etapie ustalania warunków zabudowy dostępność ocenianego terenu inwestycji do drogi publicznej określać w sposób warunkowy. Warunek dostępu do drogi publicznej (prawnego i faktycznego) musi być spełniony już na etapie ustalenia warunków zabudowy (wyrok NSA z 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2249/13).

Źródło: <http://www.rp.pl/Firma/311109994-Dostep-do-drogi-publicznej-prawny-i-faktyczny---wyrok-WSA.html>