

Dr hab. Sławomir Pawłowski, prof. UAM

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: 0000-0002-2060-6638
e-mail: womir@amu.edu.pl

Dr Lucyna Staniszevska

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: 0000-0003-3457-0901
e-mail: lucynast@amu.edu.pl

Charakter prawny dróg wewnętrznych — problemy legislacyjne

Legal nature of internal roads — legislative problems

Streszczenie

Opracowanie skupia się na statusie prawnym dróg wewnętrznych ogólnodostępnych, niezaliczonych do żadnej z kategorii dróg publicznych, których wyodrębnienie prawne jest kwestionowane. W konsekwencji zdarza się, że podmiot prawa prywatnego nie tylko zostaje zobowiązany do wybudowania dróg ogólnie dostępnych, ale także do ich późniejszego utrzymywania, co stanowi przykład wyłączenia *de facto*. Taka dysproporcja jest niedopuszczalna w państwie prawa, co zostało potwierdzone w orzecznictwie ETPCz, którego tezy są ciągle ignorowane w prawie polskim. Źródłem problemu jest formalne, a nie materialne definiowanie dróg publicznych. Tymczasem to właśnie ta ostatnia perspektywa umożliwia zrozumienie istoty dróg wewnętrznych pełniących tę samą funkcję co drogi publiczne. W artykule prezentowana jest teza, że o tym, czy dana droga ma charakter drogi publicznej, czy też wewnętrznej, nie przesądza wyłącznie formalne zakwalifikowanie do danej kategorii dróg publicznych, ale faktyczny sposób użytkowania.

Słowa kluczowe: drogi publiczne, drogi wewnętrzne, wyłączenie faktyczne, rzeczy publiczne

JEL: K3, R3

Wprowadzenie

Status prawny dróg wewnętrznych należy do tych zagadnień w prawie administracyjnym, które ciągle nie zostały jednoznacznie przesądzone w systemie prawnym i w piśmiennictwie. Mimo bowiem formalnej definicji z art. 8 ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. 2020, poz. 470 z późn. zm., dalej: u.d.p.) wiele kwestii pozostaje spornych. Jednym z najbardziej doniosłych problemów jest

Abstract

The study focuses on the legal status of publicly accessible internal roads not included in any of the categories of public roads, the legal separation of which is questioned. As a consequence, it happens that a private law entity is not only obliged to build publicly accessible roads but also to maintain them later, which is an example of *de facto* expropriation. And such a disproportion is unacceptable in the rule of law, which has been confirmed in the jurisprudence of the ECHR, whose theses are still ignored in Polish law. The source of the problem is the formal rather than material definition of public roads. Meanwhile, it is the latter perspective that makes it possible to understand the essence of internal roads that perform the same function as public roads. The article presents the thesis that whether a road is a public road or an internal road is determined not only by the formal classification to a given category of public roads, but also by its actual use.

Keywords: public road, internal roads, actual expropriation, public things

charakter prawny takich dróg, bowiem w świetle u.d.p. drogi wewnętrzne to niczym nieograniczony zbiór takich obiektów, które są niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg. Z kolei regulacja zamieszczona w ustawie z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1990 z późn. zm., dalej: u.g.n.) oraz w ustawie z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2021, poz. 741 z późn. zm., dalej: u.p.z.p.) utożsamia drogę wewnętrzną

z działką gruntu. Już sama działka o kształcie pasa drogowego przeznaczona pod szlak komunikacyjny jest traktowana jako droga wewnętrzna. Niebagatelna w takiej sytuacji jest analiza materialnego i funkcjonalnego znaczenia dróg wewnętrznych, aby dokonać ich rozróżnienia od dróg publicznych.

W opracowaniu prezentowana będzie teza, że o tym, czy dana droga ma charakter drogi publicznej, czy też wewnętrznej, nie przesądza wyłącznie formalne zakwalifikowanie do danej kategorii dróg publicznych, ale faktyczny sposób użytkowania. W konsekwencji drogi wydzielone na terenie intensywnej zabudowy mieszkaniowej zyskują status dróg publicznych — są one bowiem drogami publicznymi w znaczeniu funkcjonalnym. W odmiennym przypadku utrzymywanie takiej ogólnodostępnej drogi stanowi nadmierne obciążenie dla podmiotu prawa prywatnego, który *de facto* realizuje zadanie publiczne niejako w zastępstwie za administrację publiczną, najczęściej gminę. Tymczasem utrzymywanie dróg publicznych stanowi działalność wykonywaną przez podmioty prawa publicznego i przerzucenie tych zadań na podmiot prawa prywatnego stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności i tym samym naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Drogi wewnętrzne — uwagi wprowadzające

Drogi wewnętrzne jako kategoria prawna pojawiły się dopiero w u.d.p. z 1985 r., nie istniały natomiast we wcześniejszych aktach normatywnych. Współcześnie przez drogi wewnętrzne rozumie się drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg (art. 8 u.d.p.). Wyliczenie to traktowanie jest w judykaturze jako przykładowe, stąd zalicza się do nich także drogi leśne (wyrok NSA z 23.08.2013 r.).

Niemniej oprócz wyliczenia rodzajów takich dróg ujęcie ich istoty następuje poprzez definicję z przeciwieństwa, tzn. drogi wewnętrzne nie są drogami publicznymi. Jednocześnie definiowanie dróg publicznych w art. 1 u.d.p. nie spełnia wymogów definicji pozytywnej, tj. nie określa się ich cech i funkcji poza wskazaniem, że może korzystać z niej każdy, a wręcz wydaje się, że ustawodawca koncentruje się w głównej mierze na klasyfikacji dróg publicznych (Świderski, 2013, s. 22).

Niewątpliwie natomiast istotną cechą dróg publicznych jest ich powszechna dostępność. Nadto ustawodawca, skupiając się w kolejnych przepisach na kategoriach dróg publicznych, kładzie nacisk przede wszystkim na kwestie własnościowe. Niemniej własność nie jest jedynym kryterium, od którego zależy zakwalifikowanie danej drogi do dróg publicznych (art. 2a u.d.p.), gdyż pomiot publiczny, np. gmina, może być także właścicielem dróg wewnętrznych (wyroki: WSA w Warszawie z 27.06.2008 r., WSA w Krakowie z 31.03.2008 r., WSA w Białymstoku z 14.02.2008 r.). Stąd też należy jednocześnie wskazać jej funkcję w sieci drogowej, która to cecha, zdaniem NSA wyrażonym w wyroku

z 20.10.2005 r., wyłącznie decyduje o zaliczeniu do dróg publicznych.

W konsekwencji drogi wewnętrzne to takie drogi, które formalnie — w drodze stosownej uchwały — nie zostały przypisane do żadnej z kategorii dróg publicznych, w szczególności gminnych (art. 7 ust. 1 *in fine*). Przy tym każda z dróg publicznych poprzez przypisanie do określonej kategorii pełni określoną funkcję. Natomiast, jak zauważa K. Świderski, ustawodawca w obowiązującej regulacji nie określił, na czym polegają funkcje drogi wewnętrznej (Świderski, 2013, s. 22; Kierzyk, 2007, s. 140–155).

Kluczowe przy tym są kolejne ustępy art. 8 u.d.p. Mianowicie budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych, a w konsekwencji finansowanie tych zadań oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku — do właściciela tego terenu. W orzecznictwie nie ma wątpliwości co do tego, że mimo art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 713 z późn. zm.) gmina nie ma obowiązku utrzymania czy też partycypacji w kosztach remontu dróg o charakterze wewnętrznym, położonych na cudzym gruncie, nawet jeżeli służą one jako drogi dojazdowe do posesji niektórym spośród mieszkańców gminy. Tym samym gmina nie ma prawa finansować tych zadań ze środków publicznych.

Także w orzecznictwie za dominujące należy uznać podejście formalne stwierdzające, że nie każda droga spełniająca funkcję ciągu komunikacyjnego może być uznana za drogę publiczną i aby zyskała taki status, musi zostać zaliczona w trybie przewidzianym u.d.p. do jednej z kategorii dróg tam wymienionych i jednocześnie spełniać warunek możliwości powszechnego korzystania z niej (wyrok WSA w Łodzi z 9.08.2007 r., wyrok WSA w Warszawie z 22.04.2020 r., wyrok WSA w Bydgoszczy z 10.07.2019 r.). Niewątpliwie zatem o tym, czy dana droga jest drogą publiczną, stanowią względy techniczne i prawne. Wobec formalnego podejścia brak jednego z tych elementów automatycznie powoduje zaliczenie drogi do dróg wewnętrznych (wyrok WSA w Krakowie z 31.03.2008 r.).

Pomimo powyższego ustawodawca w art. 3 u.d.p. przeprowadza podział na drogi ogólnodostępne oraz o ograniczonej dostępności, przy czym do tej drugiej kategorii zalicza autostrady i drogi ekspresowe. Nie wypowiada się natomiast w kwestii dostępności dróg wewnętrznych, które również mogą mieć zróżnicowany charakter. W tym względzie za punkt wyjścia warto obrać porządkujące orzeczenie WSA z 28.06.2011 r., w którym podniesiono, że: „Elementem odróżniającym drogę publiczną od drogi wewnętrznej jest formalne zaliczenie do odpowiedniej kategorii dróg publicznych, a nie powszechna dostępność, którą to cechę droga wewnętrzna podobnie jak publiczna posiada. Natomiast elementem odróżniającym drogę wewnętrzną od terenu wyłącznie prywatnego jest dostępność terenu prywatnego tylko i wyłącznie dla jego właścicieli” (wyrok WSA w Białymstoku z 28.06.2011 r.). Powyższe tezy, mimo że nie są z pewnością oczywiste, akcentują m.in. fakt, że drogi wewnętrznej nie należy utożsamiać z drogą prywatną, a zatem jej dostępność nie ogranicza się wyłącznie do właścicieli. Także WSA w Gdań-

sku w wyroku z 17.01.2018 r. wskazał, że drogi wewnętrzne różni od dróg publicznych ich status własnościowy. Z art. 2a oraz art. 8 ust. 2 i 3 u.d.p. wynika, że w odróżnieniu od dróg publicznych, właścicielem drogi wewnętrznej oprócz podmiotu publicznoprawnego — Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego może być również osoba prywatna — fizyczna lub prawna. Oznacza to, że drogi wewnętrzne nie są kategorią wewnętrznie jednolitą i ocena możliwości korzystania z dróg wewnętrznych w celu zapewnienia dostępu do drogi publicznej musi być dokonywana *in casu*.

Drogi wewnętrzne mogą mieć różny charakter i w związku z tym mogą się też znacznie różnić w zakresie dostępności. W wyroku WSA w Łodzi z 28.01.2015 r. stwierdzono, że droga wewnętrzna nie musi mieć charakteru publicznie dostępnego, gdyż drogi wewnętrzne mogą mieć różny charakter i w związku z tym mogą się też znacznie różnić w zakresie swojej dostępności, która może w szczególności zależeć od tego, kto jest jej zarządcą albo właścicielem. Jeśli bowiem właścicielem takiej drogi jest podmiot publiczny, np. gmina, to zasadne jest wyróżnienie kategorii dróg niewyszczególnionej w u.d.p. — drogi wewnętrznej ogólnodostępnej. Powyższe potwierdza stanowisko NSA z 2014 r., że w gminach o statusie miasta ulice, którym nadano nazwy, mają charakter ogólnodostępny, nawet jeżeli nie mają charakteru dróg publicznych (wyrok NSA z 24.01.2014 r.). Dostrzega to wprost prawodawca, który w art. 8 ust. 1a u.d.p. umożliwia nadanie nazwy drodze wewnętrznej, m.in. w celach porządkowych, adresowych czy ewidencyjnych, co jednak musi nastąpić za zgodą jej właściciela (wyrok NSA z 23.01.2020 r.; wyrok WSA w Krakowie z 24.06.2020 r.; wyrok WSA w Rzeszowie z 10.09.2019 r.). Na tym wstępnym etapie rozważań można wyróżnić następujące rodzaje dróg ze względu na ich właściciela oraz dostępność:

1) drogi prywatne — drogi na terenie prywatnym, dostępne wyłącznie dla jego właścicieli¹;

2) drogi wewnętrzne *sensu stricto* — drogi wewnętrzne w rozumieniu u.d.p. nienależące do podmiotów publicznoprawnych, dostępne tylko dla podmiotów wybranych przez zarządcę lub właściciela drogi wewnętrznej (art. 8 u.d.p.), np. tzw. ślepe uliczki stanowiące dojazd do kilku obiektów budowlanych;

3) drogi wewnętrzne ogólnodostępne — drogi wewnętrzne w rozumieniu u.d.p. należące do podmiotów publicznoprawnych, najczęściej gmin — kategoria formalnie istniejąca w pierwotnej wersji u.d.p., z dniem 1.01.1999 r. umyślnie zniesiona (uchylony art. 11);

4) drogi publiczne formalne — drogi publiczne w rozumieniu u.d.p., a więc zaliczone uchwałą umocowanej jednostki do jednej z kategorii dróg publicznych.

W dalszej części opracowania zostanie wykazane, że zasadne jest wyodrębnienie jeszcze jednego rodzaju dróg.

Ponadto należy podkreślić, że drogi wewnętrzne mają kluczowe znaczenie dla planowania przestrzennego, gdyż ich wytyczenie aktualizuje kwestię ustalania linii zabudowy od ich strony. Mimo że w tej sprawie nie ma zgodności, to w orzecznictwie prezentowany jest słuszny pogląd, że ze względu na prymarne cele u.p.z.p., w szczególności ład przestrzenny, a w konsekwencji ciągłość architektoniczną, wy-

klucza się dowolne określanie tej linii, co przemawia za jej ustaleniem od strony drogi wewnętrznej (wyroki WSA w Krakowie z 15.04.2010 r., WSA w Gliwicach z 1.12.2010 r.). Zapewne z tego względu w judykaturze akcentuje się możliwość wyznaczania linii dróg wewnętrznych w planach miejscowych, jednak kwestia ta jest bardziej złożona (Szewczyk, 2009, s. 121–130). Z faktu, że drogi wewnętrzne są prawnie przewidzianym elementem układu drogowego i mogą łączyć się z drogami publicznymi, wywodzi się, że mogą one także być wskazywane w planach miejscowych jako część systemu komunikacji stanowiąca dostęp do wyznaczonej w planie miejscowym drogi publicznej (wyrok NSA z 29.08.2018 r.). Jednocześnie zastrzega się, że ze względu na możliwość spotkania się z oporem właścicieli nieruchomości, na których jej przebieg został przewidziany w planie miejscowym, ustalenie jej przebiegu powinno być poprzedzone bardzo wnikliwą analizą stanu faktycznego i prawnego, aby do niezbędnego minimum ograniczać sytuacje, w których gmina planuje tego typu drogi na gruntach prywatnych (wyrok NSA z 17.04.2018 r.). Jednakże jak zasadnie wskazano w wyroku WSA z 5.10.2017 r., „takie przeznaczenie skutkuje tym, że na tym terenie będzie mogła być zrealizowana tylko zaplanowana droga wewnętrzna. Stanowi to niewątpliwie ograniczenie prawa własności. Wprawdzie przeznaczenie określonego terenu pod drogi wewnętrzne nie pozbawia właściciela prawa własności, tak jak ma to miejsce w przypadku przeznaczenia terenu pod drogi publiczne, to nie oznacza jeszcze, że konsekwencje takiego przeznaczenia pozostają w zgodzie z zasadą proporcjonalności” (wyrok WSA w Warszawie z 5.10.2017 r.).

W takim przypadku droga wewnętrzna w większym stopniu staje się pasem gruntu, który może być wyznaczony geodezyjnie oraz którego przeznaczenia nie można zmienić. Tu pojawia się pierwszorzędne pytanie, czy droga wewnętrzna jest budowlą w rozumieniu Prawa budowlanego, którą nie tylko można wznieść, ale także i znieść, a w konsekwencji dokonać zmiany przeznaczenia gruntu, na którym była zlokalizowana. Należy mieć bowiem na uwadze, że jeśli za jej pośrednictwem następuje jedyny dostęp do drogi publicznej, to jej likwidacja jest niemożliwa właśnie z tego powodu.

Kategoria dróg wewnętrznych obecna jest także w kilku innych aktach prawnych, ale kluczowym ze względu na analizowane zagadnienia jest art. 98 u.g.n., który dotyczy podziału nieruchomości na wnioszek właściciela, gdyż właśnie w jego przypadku niezbędne jest natychmiastowe przesądzenie o charakterze prawnym nowo wydzielonej drogi. Droga taka może być publiczna lub wewnętrzna, a fakt ten ma fundamentalne znaczenie dla wnioskodawcy, zwłaszcza w sytuacji, gdy z drogi korzystają jednostki bez ograniczeń i powszechnie, a ponadto łączy się ona z drogą publiczną.

Pomimo tych uwag wydaje się, że obecnie, zgodnie z art. 8 u.d.p., cechą pierwszoplanową dróg wewnętrznych nie jest ich dostępność, ale formalnoprawne przeznaczenie w aktach planistycznych. Stały się zatem drogami wewnętrznymi *sensu stricto*. *A contrario* każda droga, dla której priorytetem jest dostępność, powinna być zaklasyfikowana jako droga publiczna. Należy się zgodzić ze stanowiskiem NSA, który wskazał, że o tym, czy dana droga jest drogą publiczną, sta-

nowią nie tylko względy prawne, ale i względy techniczne (wyrok NSA z 20.10.2000 r.), co więcej względy techniczne powinny być rozumiane szeroko niczym aspekty funkcjonalne danej drogi. Trzeba jednak zauważyć, że obecny stan prawny jest tak ukształtowany, że brak jednego z tych elementów powoduje zaliczenie drogi do dróg wewnętrznych. Może zatem wystąpić taka sytuacja, że droga spełnia wszelkie kryteria techniczne i funkcjonalne drogi publicznej, jednakże z uwagi na brak działań organów administracji publicznej w kwestii nadania statusu danemu obiektowi drogi publicznej, ma ona status drogi wewnętrznej. Przekłada się to bezpośrednio na sposób utrzymania takiej drogi, perspektywy dotyczące polepszenia jej jakości czy też ułatwień dla jej użytkowników. Drogi wewnętrzne stanowią własność prywatnych podmiotów, które często nie mają środków finansowych na prawidłowe utrzymywanie dróg bądź wpisują to zadanie jako ostatnie w swoich planach finansowych, ze szkoda dla ogółu korzystających.

Tam gdzie brak kompleksowej regulacji prawnej, w sukurs przychodzą reguły wykładni stosowane przez sądownictwo administracyjne. W orzecznictwie pojawiają się liczne sygnały, że definicja dróg jest zbyt wąska czy też nieprzystająca do faktycznych potrzeb. Stąd wskazuje się, że w wielu przypadkach drogi wewnętrzne, ze względu chociażby na towarzyszącą im infrastrukturę, powinny być kwalifikowane jako drogi publiczne. Tak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z 21.06.2012 r., podkreślając przy tym, że w orzecznictwie pojawiają się poglądy, że pojęcie „pas drogowy” odnosi się także do dróg wewnętrznych, co zbliża je w ujęciu funkcjonalnym do dróg publicznych.

Drogi wewnętrzne a drogi ogólnodostępne do 1.01.1999 r.

W pierwotnym tekście u.d.p. drogi wewnętrzne zdefiniowano w art. 11 ust. 1 tej ustawy, obecnie uchylonym. W świetle wskazanego przepisu były to drogi ogólnodostępne niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych, a więc drogi ogólnodostępne niepubliczne — formalnie kategoria aktualnie niewystępująca. W szczególności należały do nich drogi na osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych — drogi wiejskie. Ponadto szeroko definiowano niewystępujący współcześnie rodzaj dróg — drogi zakładowe. Art. 8 u.d.p. w brzmieniu pierwotnym zaliczał do nich:

1) ogólnodostępne drogi stanowiące dojazd do dróg krajowych, wojewódzkich, lokalnych miejskich — do określonych jednostek gospodarki społecznej i innych jednostek organizacyjnych, obszarów leśnych oraz obszarów społecznych gospodarstw rolnych, służące przede wszystkim do ich obsługi;

2) place przed dworcami kolejowymi i autobusowymi, portami morskimi i śródlądowymi, dworcami lotniczymi oraz ogólnodostępne dojazdy do ramp wyładowniczych i placów składowych.

Powyższe enumeratywne wyliczenie wskazuje, że chodzi tu w większości o drogi dojazdowe w ujęciu funkcjonalnym. Pojawia się wręcz ogólna konstatacja, że zarówno drogi wewnętrzne, jak i drogi zakładowe, służyły jako ostatni element infrastruktury celem dojazdów do obiektów budowlanych i dróg publicznych, zarówno prywatnych, jak i państwowych (publicznych) oraz niezabudowanych nieruchomości o szczególnym statusie, np. gruntów rolnych i leśnych. Tylko w nielicznych przypadkach drogi te miały *stricte* charakter wewnętrzny, tj. pełniły rolę służebną wobec danego obszaru, służyły do obsługi realizowanej na danej nieruchomości społeczno-gospodarczej funkcji prawa własności.

Kluczowe jest zatem wskazanie, że do 1.01.1999 r. drogi zakładowe oraz drogi wewnętrzne w rozumieniu art. 11 u.d.p. były definiowane jako drogi ogólnodostępne (wyrok SN z 22.05.2002 r.). Tym samym użytkownicy tych dróg nie byli określani w sposób konkretny poprzez legitymowanie się szczególnym tytułem prawnym do nieruchomości, ale mógł z nich korzystać każdy. Adresat został zatem określony w sposób generalny. Niewątpliwie nie mogły to być drogi zamknięte, do których dostęp następowałby poprzez legitymowanie się specjalnym upoważnieniem, a faktyczny dostęp do nich mógłby być ograniczony urządzeniem mechanicznym np. szlabanem czy zaporą. Wręcz przeciwnie, skoro kategoria dróg zakładowych obejmowała m.in. place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi czy lotniczymi, a więc niewątpliwie przed obiektami użyteczności publicznej (rzeczami powszechnego użytku), to ze swej istoty nie mogły być to drogi zamknięte czy o ograniczonym dostępie. Wyjątki w tej mierze mogą wynikać przepisów odrębnych. Przykładowo ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. nr 101, poz. 444 z późn. zm.) w art. 29 ust. 1 zakazuje poruszania się na zasadzie powszechności po drogach leśnych i szlaban nie musi być ustanowiony (naruszenie tego zakazu jest wykroczeniem — art. 151 k.w., wyrok NSA z 16.09.2009 r.).

Traktowanie dróg wewnętrznych jako dróg ogólnodostępnych pozwala zatem wyodrębnić ich prymarną funkcję komunikacyjną oraz dostępność dla każdego. W konsekwencji pełniły one zatem rolę identyczną z drogami lokalnymi wyodrębnionymi na gruncie ustawy z 29.03.1962 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. 1962, nr 20, poz. 90 z późn. zm.; dalej: u.d.p.1962). Warty zaznaczenia jest fakt, iż z racji realizowanej funkcji w większości przypadków właściciel nie mógł zmienić ich statusu, w szczególności przeznaczyć gruntu na inne cele niż komunikacyjne, gdyż miały właśnie charakter ogólnodostępny. Szczególnie widoczne jest to w przypadku dróg zakładowych, które status taki mogły uzyskać jedynie po podjęciu uchwały przez właściwy organ administracji państwowej. Wydaje się wręcz, że właśnie ten aspekt przyczynił się do likwidacji tej kategorii dróg, a drogi wewnętrzne miały stać się wyłącznie drogami wewnętrznymi *sensu stricto*.

Zaskakujące jest przy tym to, w poprzednich regulacjach, tj. z u.d.p. z 1962 r., z 1956 r. (dekret z 4.08.1956 r. o podziale dróg publicznych, t.j. Dz.U. 1956, nr 35, poz. 158) oraz z 1920 r. (ustawa z 10.12.1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych (Dz.U. 1948, nr 54, poz. 433 ze zm.) w ogóle nie

występowała kategoria dróg wewnętrznych. W szczególności art. 1 ust. 3 u.d.p.1962 stanowił, że dojazdy do stacji i przystanków kolejowych, do portów morskich i śródlądowych oraz do lotnisk na przestrzeni od drogi publicznej, od której dojazd został wybudowany, do granicy obszaru kolejowego, portu lub lotniska, należą do tej samej kategorii dróg publicznych, do której należy droga, która dojazd łączy ze stacją, przystankiem kolejowym, portem lub lotniskiem (identycznie ustawa z 1920 r. po zmianach w 1948 r.).

Powyższe oznacza, że do 1985 r. każda droga ogólnodostępna była drogą publiczną. Stąd skoro art. 1 u.d.p. kładzie nacisk na możliwość korzystania z dróg publicznych przez każdego, to powszechna dostępność miała zatem w świetle rozwiązań obowiązujących do 1.01.1999 r. zastosowanie zarówno do dróg publicznych, jak i wewnętrznych. Wydaje się więc, że akcent kładziony na korzystanie z rzeczy publicznych może stanowić istotny czynnik wykładni przepisów po zmianach wprowadzonych w 1998 r.

Powyższe prowadzi też do wniosku, że typ własności nieruchomości drogowej nie uprawnia jako wyłączna przesłanka do traktowania drogi jako wewnętrznej bądź publicznej w znaczeniu nadanym przez art. 1 u.d.p. Jako jedną z podstawowych różnic między drogą publiczną a drogą wewnętrzną można wskazać stosunkowo wąski krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z drogi. To zawężenie wynika z założenia, że drogi wewnętrzne nie stanowią przedmiotu prawa powszechnego korzystania z rzeczy publicznej, podczas gdy drogi publiczne taki status posiadają. Aby zatem wskazać na cechy, jakimi powinny charakteryzować się drogi publiczne, należy zacząć od nakreślenia cech rzeczy publicznych. Jeżeli bowiem dana droga spełnia te cechy, to jest to istotny argument za nadaniem jej statusu drogi publicznej, nawet jeśli dotąd takiego ze względów formalnoprawnych nie miała.

Definicje rzeczy publicznej stanowią ustalenia doktryny międzywojennej i wczesnych lat powojennych. Współcześnie definicje te są wciąż aktualne. Rzeczy publiczne są kategorią majątku publicznego i przedmiotem własności publicznej ze względu na to, że stanowią narzędzie realizacji zadań publicznych. S. Kasznica wskazywał, że tam, gdzie idzie o służbę publiczną, stosuje się wyłącznie przepisy prawa administracyjnego, a zadanie powinno być realizowane przez państwo z jego środków budżetowych (Kasznica, 1946, s. 143).

Natomiast prawo prywatne stosowane było tu wyjątkowo, np. w przypadkach, gdy korzystanie z rzeczy leżało poza jej publicznym przeznaczeniem. Zbliżone poglądy na temat rzeczy publicznych głosili T. Bigo i A. Peretiatkowicz. Autorzy Ci wskazywali, że w ramach rzeczy publicznych znajduje się majątek administracyjny i dobro publiczne. Tę ostatnią kategorię stanowiły rzeczy będące w powszechnym użytkowaniu społecznym, podlegały one regulacjom prawa publicznego. Jeżeli rzeczy służyły celom publicznym, ich status prawny należał do prawa publicznego, nie podlegały obrotowi, prywatne podmioty nie mogły korzystać z uprawnień właścicielskich, a ponadto rzeczy te nie podlegały egzekucji przymusowej (Bigo, 1948, s. 173).

W praktyce po to, aby nie dochodziło do łamania podstawowego prawa, jakim jest prawo własności, takie rzeczy przechodziły na rzecz państwa. Ponadto były one objęte szczególnym reżimem i ochroną prawną oraz kognicją sądów administracyjnych.

Za pośrednictwem dóbr publicznych administracja wypełnia zadania publiczne, zaspokajając potrzeby społeczeństwa w sferze materialnej i niematerialnej. Realizacja zadań publicznych łączy się ściśle z powszechnym dostępem do dobra publicznego. Użyteczność publiczna jest nieodłączną cechą omawianych dóbr. Pojęcie użyteczności publicznej nie jest jednolicie definiowane. W szerokim znaczeniu bywa utożsamiane z zadaniami publicznymi, których realizacja ciąży na administracji rządowej i samorządowej (Sierpowska, 2009, s. 305).

Odnosząc powyższe rozważania do dobra, jakim są drogi, można wskazać, że te spośród nich, które są powszechnie dostępne, są kategorią dobra publicznego, za którego pośrednictwem administracja realizuje zadania i zaspokaja potrzeby publiczne w sferze przemieszczania się, transportu i komunikacji. Budowa, modernizacja, utrzymanie i ochrona dróg publicznych mieści się w rozwoju infrastruktury transportu objętej działem administracji rządowej o nazwie „transport” (ustawa z 4.09.1997 r., t.j. Dz.U. 2020, poz. 1220 z późn. zm.).

Drogi publiczne są zatem bezdyskusyjnie kategorią dobra publicznego. Rodzi się pytanie o to, czy taki charakter mają także drogi wewnętrzne. Charakter publiczny dobro to uzyskuje w obecnym stanie prawnym nie ze względu na jego naturalną właściwość, jego funkcjonalne aspekty czy sposób użytkowania, lecz przez formalnoprawne przeznaczenie. Budzi to poważne wątpliwości, ponieważ właściwe organy administracji publicznej mogą pozostawać biernie i nie podejmować formalnoprawnych kroków zmierzających do prawidłowego zakwalifikowania dróg, których materialnoprawne i funkcjonalne przeznaczenie jest jednoznaczne.

W obecnym stanie prawnym droga, aby stać się dobrem publicznym, musi uzyskać status prawny rzeczy publicznej. Status drogi publicznej odpowiedniej kategorii jest ustalany aktem normatywnym. W odniesieniu do dróg krajowych aktem kwalifikacyjnym jest rozporządzenie ministra właściwego do spraw transportu, wydane w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej i spraw wewnętrznych oraz ministrem obrony narodowej, po zasięgnięciu opinii właściwych sejmików wojewódzkich, a w miastach na prawach powiatu — opinii rad miast na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.p. Organ jednak nie ma pełnej swobody decyzyjnej zaliczenia drogi do kategorii publicznej, jest ona bowiem ograniczona przez ustawę określającą kryteria takiej kwalifikacji. Ma jednak pełną swobodę w podjęciu inicjatywy normotwórczej.

Drogami krajowymi są autostrady, drogi ekspresowe i międzynarodowe, drogi alternatywne dla autostrad płatnych, drogi o znaczeniu obronnym czy drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dla dużych aglomeracji miejskich. Dopełnieniem kwalifikacji prawnej dróg krajowych jest ustalenie ich przebiegu, co również następuje w formie rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu.

Kwalifikacja pozostałych kategorii dróg należy do kompetencji organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego. Te natomiast mają jeszcze więcej luzu decyzyjnego. Nadanie drodze statusu drogi wojewódzkiej następuje w formie uchwały sejmiku wojewódzkiego, w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw transportu i obrony narodowej. Zaliczenie drogi do kategorii powiatowej przyjmuje formę uchwały rady powiatu wydanej w porozumieniu z zarządem województwa. Określeniem dróg gminnych zajmuje się rada gminy w drodze uchwały, po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Organy samorządu terytorialnego właściwe do przeprowadzenia kwalifikacji często pomijają materialnoprawne przesłanki kwalifikacji drogi jako publicznej w celu uniknięcia zarządzania nimi, a także bieżącego utrzymywania. Obowiązki takie wykonują wówczas inwestorzy, dla których realizacja takich dróg była podstawą dalszych działań inwestycyjnych w budowę osiedli, domów i zaplecza mieszkaniowego.

Pokazuje to, że podział rodzajów powstania dobra publicznego w sposób funkcjonalny, naturalny bądź prawny obecnie jest podziałem, który się zaciera. W doktrynie od lat wskazuje się, że charakter publiczny dobra może powstać albo ze względu na jego naturalną właściwość, co dotyczy np. rzeki, morza, albo przez przeznaczenie prawne, np. drogi (Boć, 2009, s. 139). Taki podział opiera się także na pochodzeniu dóbr publicznych. Jedne bowiem są dobrami naturalnymi, a inne wytworzonymi. **Problem w tym, że dobra wytworzone nie zawsze powstają z inicjatywy czy też środków finansowych aparatu administracji publicznej, co następnie wywołuje w organach administracji mylne przekonanie, że takie dobra nie stanowią ich własności, a w konsekwencji to nie administracja powinna o nie dbać.** Takie rozumienie dobra publicznego jest jednak bardzo ułomne, ponieważ każde dobro, za pośrednictwem którego realizowane są zadania publiczne, o ile zadania te nie zostały powierzone podmiotom prywatnym, powinny podlegać regulacji prawnej prawa publicznego, a ze względu na ingerencję w istotę uprawnień właścicielskich powinny być wyłączone z rzeczu odpowiednio: państwa bądź samorządu terytorialnego. To bowiem administracja wypełnia zadania publiczne, zaspokajając potrzeby społeczeństwa w sferze materialnej i niematerialnej. Realizacja zadań publicznych ściśle łączy się z powszechnym dostępem do dobra, które jest możliwe jedynie, jeśli jest we władaniu administracji. Stąd niejako płynnie należy przejść do rozważań nad potrzebą utworzenia definicji drogi wewnętrznej, jak i rozbudową definicji drogi publicznej, do takich dróg, które spełniają wszystkie funkcjonalne kryteria bycia drogą publiczną, a jedynie opieszałość organów bądź wyraźna ich niechęć sprawia, że nie są podejmowane formalnoprawne czynności mające zmienić status takich obiektów. Ponadto należy postulować, aby w u.d.p. zostały uregulowane instrumenty prawne przymuszające właściwe organy do podjęcia działań w zakresie nadania właściwego statusu prawnego drogom spełniającym techniczne i funkcjonalne kryteria dróg publicznych.

Drogi wewnętrzne a drogi ogólnodostępne po wyroku Bugajny przeciwko Polsce — drogi w znaczeniu funkcjonalnym (ujęcie materialnoprawne)

Kolejnym krokiem milowym w sprawie definiowania dróg wewnętrznych był wyrok ETPCz w sprawie Bugajny przeciwko Polsce (wyrok ETPCz z 6.11.2007 r.). W skardze do ETPCz wyartykułowany został zarzut odmowy przez władze polskie wywłaszczenia prywatnej nieruchomości (drogi wewnętrznej) użytkowanej jako droga publicznie dostępna i zapłaty odszkodowania (art. 1 protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20.03.1952 r., Dz.U. 1995, nr 36, poz. 175/1 ze zm.), co prowadzi do stanu niekonstytucyjnego wywłaszczenia faktycznego, bowiem drogi te mają status rzeczy publicznej, ale miasto tego nie uznaje bądź zachowuje się tak, jakby były one drogami wewnętrznymi. Problem poruszany w sprawie dotyka w ostatnim czasie wielu polskich obywateli posiadających nieruchomości, w tym w szczególności deweloperów oraz rolników. W związku z dużym popytem na nieruchomości, w tym przede wszystkim nieruchomości gruntowe przeznaczone pod zabudowę jednorodziną, podzielono (i dzieli się nadal) wiele nieruchomości na mniejsze parcele w celu sprzedaży na rzecz pojedynczych kupujących, chcących budować domy jednorodzinne. Podział takich nieruchomości następuje zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. Obowiązek wydzielenia drogi dojazdowej nakłada art. 93 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu: „podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej; za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem. Nie ustanawia się służebności na drodze wewnętrznej w przypadku sprzedaży wydzielonych działek gruntu wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną”. Jednak działki stanowiące drogę wewnętrzną nie podlegają wywłaszczeniu ani przejęciu *ex lege* przez Skarb Państwa czy jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ konieczne jest, aby działki takie były przeznaczone pod drogi publiczne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Również wywłaszczenie nieruchomości (uregulowane w art. 112 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami) przez starostę pod drogę publiczną związane jest z przeznaczeniem takiej nieruchomości w planach zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne lub w decyzji o lokalizacji celu publicznego (jeżeli brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

W sprawie Bugajny przeciwko Polsce Trybunał uznał, że nie została zachowana właściwa równowaga konkurujących interesów: ogólnego i interesów indywidualnych. W rezultacie skarżący zostali nadmiernie obciążeni w interesie ogółu

i nastąpiło naruszenie art. 1 protokołu nr 1. Pomimo wypłacenia odszkodowania przez Polskę do dnia dzisiejszego status prawny dróg pozostał nierozstrzygnięty a ciężar ich bieżącego utrzymywania nadal ponoszą podmioty prywatne (sic!).

Należy zatem podkreślić, że jednostka nie może odczuwać negatywnych konsekwencji spowodowanych brakiem kompleksowej definicji dróg publicznych w ujęciu materialnym w prawodawstwie polskim. Powstaje nieodparte wrażenie, że braki kompleksowej regulacji mogą być celowe i wynikać z obawy o uprawnienia odszkodowawcze, jest to jednak przejaw niekonstytucyjnej ucieczki od odpowiedzialności za realizację zadań publicznych. Trzeba zatem postulować do ustawodawcy o przyjęcie funkcjonalnej definicji dróg publicznych dla zapewnienia ochrony prawnej podmiotów, które takie drogi budują w celu ich ogólnodostępnego wykorzystania.

Podsumowanie

Współcześnie jedynie doktryna kształtuje różne interpretacje pojęcia „droga publiczna”, co powoduje liczne rozbieżności orzecznicze. W orzecznictwie sądów dominuje formalne ujęcie pojęcia „droga publiczna”, zgodnie z którym tylko wtedy właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu będzie przysługiwało odszkodowanie (czyli droga przejdzie na własność gminy) na mocy art. 98 ust. 3 u.g.n., jeżeli w decyzji zatwierdzającej podział zostanie wydzielona działka *expressis verbis* pod drogę publiczną, a ponadto to wydzielenie pod drogę publiczną będzie miało oparcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (wyrok WSA w Poznaniu z 23.11.2007 r., wyrok WSA w Kielcach z 14.03.2012 r., postanowienie WSA w Poznaniu z 20.01.2015 r., wyrok NSA z 10.09.2014 r., wyrok NSA z 27.06.2012 r.).

Przy braku materialnej definicji drogi publicznej istnieje realna potrzeba jej skonstruowania. Uczynił to WSA w Białymstoku w wyroku z 14.02.2008 r., stwierdzając, że: **„drogi połączone z siecią dróg publicznych, a przede wszystkim nieprzeznaczone do wyłącznego użytku mieszkańców zamkniętego osiedla, lecz ogólnodostępne, służące nieograniczonej liczbie potencjalnych użytkowników, którzy mogą korzystać z nich na podobnych zasadach jak z dróg wybudowanych i utrzymywanych przez samorząd lub inny podmiot publiczny, należy zaliczać do dróg publicznych”**. Jak zauważył skład orzekający, zaprezentowana wykładnia sprzyja ochronie prawa własności, natomiast przeciwna formalistyczna interpretacja realizowałaby niewłaściwie pojmowany interes publiczny. Tym samym to zasady użytkowania drogi i jej dostępność przesadzają o jej charakterze, a nie kwalifikacja administracyjna (wyrok WSA w Poznaniu z 22.03.2012 r., a także WSA w Olsztynie w wyroku z 15.01.2013 r.). Niewątpliwie zatem, słusznie podnosi P. Daniel, że „rolą organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie o odszkodowanie za wyłączenie

nie jest ustalenie, czy zebrany materiał dowodowy pozwala na przyjęcie, że dana nieruchomość przeznaczona pod drogę wewnętrzną pełni *de facto* funkcję drogi powszechnie dostępnej” (Daniel, 2013, s. 49.).

Obecnie jednak można odnotować zjawisko przenikania prawa cywilnego do prawa administracyjnego. Dlatego też właściciele wyłączonej faktycznie nieruchomości niekiedy podejmują próby uzyskania ochrony prawnej na ścieżce cywilnoprawnej.

Relacje jednostki z samorządem terytorialnym, zwłaszcza gminami zarządzającymi drogami gminnymi, są niezwykle trudne. Konieczne jest wyważenie interesów indywidualnych i interesu publicznego. Władze gminne starają się przerzucić na prywatnego inwestora maksymalnie duży ciężar budowy infrastruktury osiedlowej, minimalizując swoje koszty, jednak powinny zdawać sobie sprawę, że chociaż kosztów tych nie poniosą, będą zobowiązane do wypłacenia odszkodowań za wyłączenie. Widmo wypłaty odszkodowania ukróciłoby praktyki samorządu terytorialnego, odszkodowanie to powinno być wypłacane jednak tylko wówczas, gdy droga wewnętrzna spełnia warunki drogi gminnej pod względem prawnym i funkcjonalnym. W przypadku bowiem przeznaczenia danych działek pod drogi publiczne gmina ma obowiązek je wykupić, względnie płacić za nie odszkodowanie dotychczasowemu właścicielowi zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. czy art. 98 ust. 3 u.g.n. Sam fakt niechętnego nadawania drodze wewnętrznej prawnego statusu drogi gminnej ze względu na partykularne interesy gminy nie powinien stawać się barierą uniemożliwiającą dochodzenie roszczeń odszkodowawczych. Ewentualnie to sąd administracyjny powinien ocenić, czy zaniechanie gminy w kwestii podjęcia uchwały o nadaniu statusu drogi było prawidłowe. Brak partycypacji gmin w kosztach budowy i zarządzania drogami *de facto* spełniającymi kryteria funkcjonalne drogi publicznej powoduje przerzucenie ciężaru utrzymania tych dróg na mieszkańców osiedli przyległych do drogi. Deweloperzy i zarządcy starają się pobierać opłaty związane z bieżącym utrzymaniem, a także inwestycjami od mieszkańców osiedli. Można zaobserwować praktykę pobierania opłat za parkowanie na tego rodzaju drogach. W tej kwestii wypowiedział się sąd administracyjny, wskazując, że najistotniejsze pozostaje ustalenie charakteru owej drogi.

Z kolei możliwość ustalenia strefy płatnego parkowania, podlegającej regulacjom ustawy z 1985 r. o drogach publicznych, dotyczy wyłącznie dróg publicznych znajdujących się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej. Natomiast miejsca parkingowe zlokalizowane na drodze wewnętrznej (placach przeznaczonych do ruchu pojazdów) nie są objęte regulacją strefy płatnego parkowania przewidzianej w ustawie z 1985 r. o drogach publicznych (wyrok WSA w Łodzi z 14.01.2020 r.). Na jednoznacznie negatywną ocenę zasługuje praktyka,

kwestionowana także przez prezesa UOKiK, ukazująca nadużywanie przez władze gminy pozycji dominującej w relacjach z prywatnymi inwestorami na początkowym etapie inwestycji, przejawiające się w zawieraniu umów, na podstawie

których deweloperzy zobowiązują się na swój koszt wybudować drogę osiedlową, sieć wodno-kanalizacyjną i deszczową, a następnie nieodpłatnie przenieść jej własność na gminę, względnie jej przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne².

Przypisy/Notes

¹ Uchwała nr LXXI/1110/VI/2014 Rady Miasta Poznania z 8.07.2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Strefa przemysłowa przy ul. Warszawskiej” w Poznaniu, www.mpu.pl; zob. także: *Poznań: Volkswagen zamyka ulicę Smoltdzinowską*, 01.01.2019, <https://gloswielpolski.pl/poznan-volkswagen-zamyka-ulice-smoltdzinowska/ar/13772412> (5.10.2020).

² Decyzja Prezesa UOKiK (Delegatura w Warszawie) z 16.04.2009 r., nr RWA-3/2009; decyzja Prezesa UOKiK (Delegatura we Wrocławiu) z 15.03.2012 r., nr RWR 5/2012; decyzja Prezesa UOKiK (Delegatura w Lublinie) z 20.02.2013 r., RLU-1/2013; decyzja Prezesa UOKiK (delegatura w Lublinie) z 30.12.2014 r., RLU 31/2014.

Bibliografia/References

Literatura/Literature

- Bigo, T. (1948). *Prawo administracyjne*. Instytucje ogólne. Wrocław.
- Błaś, A., Boć, J. (red.), Jezewski, J. (2003). *Administracja publiczna*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Daniel, P. (2013). Odszkodowanie za nieruchomości wydzielone pod drogi wewnętrzne. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, (6).
- Kasznicza, S. (1946). *Polskie prawo administracyjne*. Poznań.
- Kierzyk, T. (2007). Zadania gmin w zakresie budowy dróg. Drogi wewnętrzne (teoria i praktyka). *Rejent*, (12).
- Leoński, Z., (2009). *Materialne prawo administracyjne*. Warszawa: C.H.Beck.
- Leoński, Z., Szewczyk, M., Kruś, M. (2019). *Prawo zagospodarowania przestrzeni*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Peretiatkiewicz, A. (1946). *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*. Poznań: Księgarnia Wł. Wilak.
- Sierpowska, I. (2009). Drogi publiczne jako kategoria dobra publicznego — w świetle poglądów doktryny i rozwiązań normatywnych. W: *Własność, idea, instytucje, ochrona*. Wrocławskie Studia Erazmianskie, (III).
- Szewczyk, M. (2009). Czy można wyznaczać drogi wewnętrzne w planach miejscowych. *Problemy planistyczne*, (2).
- Świdorski, K. (2013). Charakter prawny dróg wewnętrznych. *Casus*, (1).

Akty prawne/Legal acts

- Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20.03.1952 r. (Dz.U. 1995, nr 36, poz. 175/1 ze zm.).
- Ustawa z 10.12.1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych (Dz.U. 1948, nr 54, poz. 433 ze zm.).
- Dekret z 4.08.1956 r. o podziale dróg publicznych (t.j. Dz.U. 1956, nr 35, poz. 158).
- Ustawa z 29.03.1962 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. 1962, nr 20, poz. 90 z późn. zm.).
- Ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2068 z późn. zm.).
- Ustawa z 8.08.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 506 z późn. zm.).
- Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2020, poz. 65).
- Ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. 2019, poz. 945 z późn. zm.).
- Ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1614 z późn. zm.).
- Uchwała nr LXXI/1110/VI/2014 Rady Miasta Poznania z 8.07.2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Strefa przemysłowa przy ul. Warszawskiej” w Poznaniu (symbol-AW, www.mpu.pl).

Orzecznictwo/Judgments

- Postanowienie WSA w Poznaniu z 20.01.2015 r., sygn. akt. II SA/Po 894/14, LEX nr 1584711.
- Wyrok ETPCz z 6.11.2007 r. w sprawie Bugajny i inni v. Polska, nr sprawy 22531/05 (LEX nr 318591).
- Wyrok SN z 22.05.2002 r., sygn. akt: I CKN 194/00, LEX nr 55086.
- Wyrok NSA z 20.10.2000 r., sygn. akt III SA 1432/99, CBOSA (5.10.2020).
- Wyrok NSA z 16.09.2009 r., sygn. akt II OSK 1330/08, LEX nr 1166026.
- Wyrok NSA z 20.10.2005 r., sygn. akt FSK 2383/04, CBOSA (5.10.2020).
- Wyrok NSA z 27.10.2011 r., sygn. akt II OSK 1742/11, LEX nr 975371.
- Wyrok NSA z 27.06.2012 r., sygn. akt I OSK 986/11, LEX nr 1217382.
- Wyrok NSA z 23.08.2013 r., sygn. akt II OSK 802/12, LEX nr 1559904.
- Wyrok NSA z 24.01.2014 r., sygn. akt II OSK 2121/12, LEX nr 1502254.
- Wyrok NSA z 10.09.2014 r., sygn. akt I OSK 229/13, LEX nr 1551287.
- Wyrok NSA z 17.04.2018 r., sygn. akt II OSK 1410/16, LEX nr 2487078.
- Wyrok NSA z 29.08.2018 r., sygn. akt II OSK 1462/18, LEX nr 2563852.
- Wyrok WSA w Łodzi z 9.08.2007 r., sygn. akt I SA/Łd 220/07, LEX nr 307045.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 23.11.2007 r., sygn. akt. III SA/Po 1052/06, LEX nr 423855.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 17.01.2018 r., sygn. akt II SA/Gd 756/17, LEX nr 2439401.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 14.02.2008 r., sygn. akt II SA/Bk 853/07, CBOSA (5.10.2020).
- Wyrok WSA w Krakowie z 31.03.2008 r., sygn. akt II SA/Kr. 1285/07, CBOSA (5.10.2020).
- Wyrok WSA w Krakowie z 31.03.2008 r., sygn. akt II SA/Kr 1285/07, LEX nr 485816.
- Wyrok WSA w Warszawie z 27.06.2008 r., sygn. akt I SA/Wa 383/08, LEX nr 496206.
- Wyrok WSA w Krakowie z 15.04.2010 r., sygn. akt II SA/Kr 49/10, CBOSA (5.10.2020).
- Wyrok WSA w Gliwicach z 1.12.2010 r., sygn. akt II SA/GI 411/10, CBOSA (5.10.2020).

Wyrok WSA w Białymstoku z 28.06.2011 r., sygn. akt II SA/Bk 823/10, LEX nr 852467.
Wyrok WSA w Kielcach z 14.03.2012 r., sygn. akt II SA/Ke 87/12, LEX nr 1138515.
Wyrok WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 22.03.2012, sygn. akt IV SA/Po 1216/11, CBOSA (5.10.2020).
Wyrok WSA we Wrocławiu z 21.06.2012 r., sygn. akt II SA/Wr 263/12, LEX nr 1213332.
Wyrok WSA w Olsztynie z 15.01.2013, II SA/OI 1314/12, CBOSA (5.10.2020).
Wyrok WSA w Warszawie z 5.10.2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1028/17, LEX nr 2394057.
Wyrok WSA w Łodzi z 14.01.2020 r., sygn. II SA/Łd 924/19, CBOSA, LEX nr 2773209.

Dr hab. Sławomir Pawłowski, prof. UAM

Profesor w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, wykładowca w Wyższej Szkole Bankowej w Poznaniu.

Dr hab. Sławomir Pawłowski, prof. UAM

Professor at the Department of Administrative Law at the Faculty of Law and Administration of the Adam Mickiewicz University in Poznań, lecturer at WSB University in Poznań.

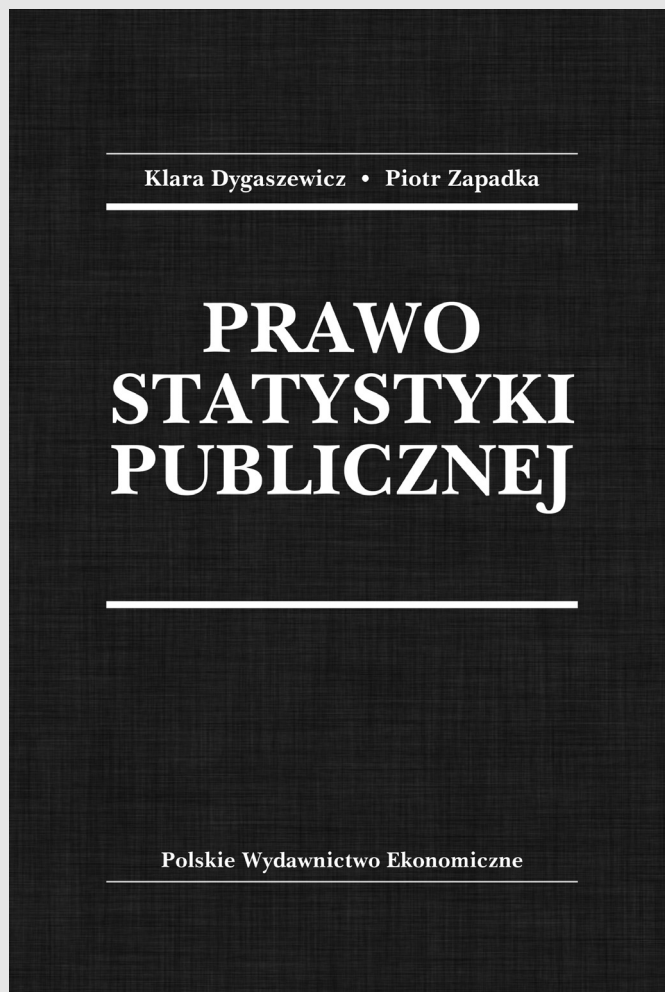
Dr Lucyna Staniszevska

Adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, adwokat, wykładowca Wielkopolskiej Izby Adwokackiej.

Dr Lucyna Staniszevska

PhD in law, assistant professor at the Department of Administrative Law at the Faculty of Law and Administration of the Adam Mickiewicz University in Poznań, an advocate, lecturer at Wielkopolska Izba Adwokacka.

**NOWOŚĆ
NOWOŚĆ**



Polecamy

Więcej informacji na stronie
www.pwe.com.pl