

Jacek Piecha

Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0003-3667-1765

DECYZJA O ZEZWOLENIU NA LOKALIZACJĘ OBIEKTÓW BUDOWLANYCH W PASIE DROGOWYM JAKO ŹRÓDŁO PRAWA DO DYSPONOWANIA NIERUCHOMOŚCIĄ NA CELE BUDOWLANE

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł powstał w związku z potrzebą podjęcia głębszej refleksji dotyczącej interpretacji art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹, który to przepis – wprowadzając definicję ustawową kategorii „prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane” – stanowi o rozumieniu jednego z wysoce istotnych warunków, którego spełnienie umożliwia realizację procesu inwestycyjno-budowlanego. Legitymowanie się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane stanowi *conditio sine qua non* uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę (dalej: decyzja PB), a więc decyzji kluczowej z perspektywy realizacji zamierzeń inwestycyjnych jednostki. Zgodnie bowiem z art. 32 ust. 4 pkt 2 pr.bud. pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto złożył oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Analogiczny obowiązek ciąży na inwestorze, który zamierza prowadzić realizować inwestycję w oparciu o „procedurę zgłoszeniową”².

W myśl art. 3 pkt 11 pr.bud. przez prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć „tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych”.

Redakcja wskazanego przepisu może na pierwszy rzut oka prowadzić do wniosku, że źródło prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może wynikać tylko z instytucji prawa cywilnego. Wymienienie w nim przez ustawodaw-

¹ Dz.U. 2019, poz. 1186 ze zm., dalej: pr.bud.

² Zgodnie z art. 30 ust. 2 pr.bud. „do zgłoszenia należy dołączyć m.in. oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2”.

cę praw rzeczowych, ograniczonych praw rzeczowych czy stosunków obligacyjnych może rzeczywiście być odczytywane jako wskazówka czy też dyrektywa interpretacyjna skłaniająca zarówno podmioty administrujące, jak i podmioty administrowane do przyjmowania takiego właśnie stanowiska. Pogląd o wyłączności prawnocivilnych źródeł prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane wydaje się w pewnym sensie naturalny. Punktem wyjścia jest tu prawo własności – prawo podmiotowe (w znaczeniu prawnocivilnym), które stanowi kompleks uprawnień właściciela³. Prawo własności nieruchomości oznacza więc możliwość korzystania z rzeczy (poprzez zabudowanie nieruchomości) lub też ustanowienia określonych praw na niej na rzecz innych osób (ograniczone prawa rzeczowe lub stosunki zobowiązaniowe, których ta nieruchomość jest przedmiotem), które pozwalają tym osobom zabudowanie takiej nieruchomości. To potwierdza w pewnym sensie „naturalność” postrzegania prawa własności jako źródła prawa (tytułu) do zabudowy nieruchomości i w pewien sposób tłumaczy wspomnianą wcześniej redakcję art. 3 pkt 11 pr.bud.

W ocenie autora niniejszego artykułu wskazany sposób interpretowania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, ograniczający źródła pochodzenia tego prawa jedynie do stosunków cywilnych – szczególnie w świetle przepisów aktów prawnych regulujących specyficzne zamierzenia inwestycyjne – jest jednak nieprawidłowy. Świadczy o tym zestawienie przepisów pr.bud. z normami wynikającymi z ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴. Przywołana ustawa zezwala na wydanie decyzji o zezwoleniu na lokalizację obiektów budowlanych w pasie drogowym (dalej: decyzja lokalizacyjna; szerzej o tej decyzji mowa będzie w dalszej części opracowania), poddając równocześnie realizację inwestycji na jej podstawie rygorom określonym w pr.bud. Kluczowe jest jednocześnie podkreślenie szczególnego statusu nieruchomości zajętych pod drogi publiczne oraz zlokalizowanych w pasie drogowym. Wyjątkowość ta przejawia się m.in. w płaszczyźnie własności tych nieruchomości⁵ oraz w ograniczeniach dotyczących prowadzenia różnorodnych robót w tym obrębie, co w efekcie skutkuje

³ Tradycyjnie przyjmuje się, że prawo to określa triada uprawnień: *ius possidenti* (prawo posiadania), *ius utendi, fruendi, abutenei* (prawo użytkowania, pobierania pożytków i zużywania) oraz *ius disponendi* (prawo rozporządzania). Por. E. Gniewiek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2018, s. 62–63. Potwierdza to zresztą ustawodawca – przepis art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2019, poz. 1145 ze zm.) stanowi, że właściciel rzeczy może w szczególności pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy, a także może rzeczą rozporządzać. Z prawa własności jako najszerszego prawa rzeczowego wynika zatem możliwość ustanawiania dalszych praw rzeczowych (użytkowania wieczystego), ograniczonych praw rzeczowych czy stosunków obligacyjnych, których dana rzecz jest przedmiotem.

⁴ Dz.U. 2020, poz. 470 ze zm., dalej: u.d.p.

⁵ Tylko Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego są właścicielami dróg publicznych – zgodnie z art. 2a u.d.p. droga publiczna oraz pas drogowy stanowią własność Skarbu Państwa lub własność jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie z mocy prawa organy administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego są zarządcami dróg, do których właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg – art. 19 ust. 1–5 u.d.p.

kwifikowaniem obszaru drogi publicznej i pasa drogowego jako obszaru specjalnego⁶. W rezultacie szeregu regulacji prawnych inwestor niebędący *statione fisci* Skarbu Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego nie może legitymować się prawem własności do gruntu zajętego pod drogę publiczną. Trzeba też zwrócić uwagę, że szczególny status dróg publicznych powoduje, iż nieruchomości, o których mowa, nie mogą być przedmiotem stosunku zobowiązaniowego, który mógłby przewidywać uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Dał temu wyraz Sąd Najwyższy, który stwierdził, że drogi publiczne jako rzeczy publiczne stanowią *res extra commercium* i „będąc przedmiotem własności, mogą należeć tylko do podmiotów własności publicznej. (...) drogi publiczne są wyłączone z obrotu w sensie ekonomicznym i prawnym, co oznacza, że wprawdzie państwo lub gmina są właścicielami, ale prawem tym nie mogą rozporządzać na rzecz innych podmiotów ani przez przeniesienie własności, ani przez ustanowienie użytkowania wieczystego (...). Skoro tak, to gmina, (...) nie może rozporządzać własnością drogi publicznej również w taki sposób, aby na niej ustanawiać ograniczone prawa rzeczowe, do których należy służebność przesyłu”⁷.

Już to zestawienie okoliczności normatywnych wskazuje na pewną niekoherentność: z jednej strony mamy bowiem do czynienia z decyzją lokalizacyjną, która teoretycznie umożliwia lokalizację obiektu budowlanego w pasie drogowym, a z drugiej strony inwestor nie może posiadać prawa własności wobec takiej nieruchomości (a jak dalej będzie o tym mowa, nabycie praw na podstawie innych tytułów prawnocywilnych jest poddane reglamentacji). Regulacja taka prowokuje wręcz pytanie o charakter katalogu tytułów prawnych, z których wynikać może posiadanie „prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane”, a zwłaszcza o to, czy takie prawo może wynikać z aktu administracyjnego. Niniejsze opracowanie ma na celu wykazanie, że tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 pr.bud. może wynikać z decyzji lokalizacyjnej. Zabieg taki jednocześnie będzie dawał asumpt do poszukiwania innych aktów administracyjnych, z które mogą stanowić taki specyficzny tytuł uprawniający do uzyskania pozwolenia na budowę.

Zasada wolności budowlanej jako dyrektywa interpretacyjna

Przechodząc do merytorycznej części opracowania, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na naczelną dyrektywę interpretacyjną przepisów pr.bud. Innymi słowy, należy wskazać na kontekst normatywny dalszych rozważań. Punk-

⁶ Por. K. Kucharski, *Drogi publiczne w kontekście teorii obszaru specjalnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 4, s. 58 i n.

⁷ Postanowienie SN z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. II CSK 412/16, Lex nr 2312468. Zob. też: uchwała SN z dnia 13 października 2006 r., sygn. III CZP 72/06, Lex nr 196346.

tem wyjścia jest tu art. 4 pr.bud. stanowiący że „każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami”. W literaturze i w orzecnictwie z przytoczonego przepisu wywodzi się istnienie tzw. zasady wolności budowlanej (czy też prawa zabudowy)⁸. Zasada ta nie jest tylko swego rodzaju deklaracją, ale ma ona głęboką treść normatywną.

Dla wyjaśnienia pojęcia „zasada prawa” konieczne jest odwołanie się do ustaleń teorii prawa. Jak wskazuje T. Gizbert-Studnicki, norma prawna określająca w istocie pożądaną regułę postępowania⁹ może być bądź zasadą, bądź regułą. Normy-reguły służą wyznaczeniu określonej konsekwencji prawnej – zatem jeśli ziści się stan faktyczny objęty hipotezą normy prawnej, to następuje ukształtowanie się konkretnego, określonego dyspozycją obowiązku czy uprawnienia. A zatem tego rodzaju norma niejako „automatycznie” wyznacza konsekwencje, które powinny wystąpić. Natomiast normy-zasady są normami „optymalizacyjnymi”, nakazują one bowiem „realizację pewnego stanu rzeczy w możliwie najwyższym stopniu, z uwagi na prawne i faktyczne możliwości”¹⁰. Normy-zasady we wskazanym tu dyrektywalnym ujęciu¹¹ mogą być zatem wypełnione w różnym stopniu, tj. wyznaczają pewien kierunek postępowania ich adresatów poprzez możliwie najpełniejsze ich uwzględnienie przy stosowaniu norm-reguł. Innymi słowy, normy-zasady dostarczają m.in. odpowiednich przesłanek do posługiwania się odpowiednimi regułami interpretacyjnymi przy stosowaniu prawa (tj. przy stosowaniu norm-reguł)¹².

W takim też kontekście należy rozważać wspomnianą już zasadę wolności budowlanej. Dał temu wyraz Trybunał Konstytucyjny, który w jednym ze swoich wyroków stwierdził, że art. 4 pr.bud. wyrażający zasadę wolności budowlanej

⁸ Zob. m. in. wyrok NSA z dnia 17 maja 2017 r., sygn. II OSK 2345/15, Lex 2340044; wyrok NSA z dnia 23 lutego 2007 r., sygn. II OSK 1719/07, Lex nr 530046. Zob. też: W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 48–49; W. Piątek [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, s. 112; A. Despot-Mładanowicz [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2018, s. 86.

⁹ Pomijane są w tym miejscu normy prawne o charakterze ustrojowym, które służą konstruowaniu (nadawaniu bytu) poszczególnym ogniwom aparatu państwowego, określają status organów oraz ich wzajemne powiązania. Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 87 i n.

¹⁰ T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3, s. 17–18.

¹¹ Można też mówić o zasadach prawa w ujęciu opisowym. Tak rozumiana zasada jest doktrynalnym odzwierciedleniem pewnych obowiązujących w danym systemie prawnym (w danym miejscu i czasie) norm-reguł, których łączność treściowa ustanawia pewien sposób regulacji danego konkretnego zagadnienia. Na przykład zasada *incompatibilitas* jest odzwierciedleniem szeregu pojedynczych przepisów prawnych regulujących zagadnienia niepołączalności mandatów przedstawicielskich z pełnieniem innych funkcji. Istnienie tak rozumianej zasady uzależnione jest zatem każdorazowo od treści poszczególnych norm-reguł.

¹² Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 70.

nej ustanawia zasadę prawa, która pełni „rolę interpretacyjną w procesie wykładni przepisów prawa budowlanego i innych ustaw regulujących proces inwestycyjno-budowlany”¹³. Twierdzenie takie podtrzymuje również Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, że „art. 4 Prawa budowlanego pełni funkcję zasady prawa – zasady wolności budowlanej. Wolność budowlana – stosownie do brzmienia tego przepisu – przysługuje każdemu dysponującemu nieruchomością gruntową na cele budowlane, ale pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami (...). Zatem ograniczenia prawa zabudowy wynikać będą z przepisów rangi ustawowej i mają charakter wyjątków od generalnej zasady wolności budowlanej. Ograniczenia te nie mogą być interpretowane rozszerzająco”¹⁴.

Z przytoczonych orzeczeń wynikają dwie istotne konsekwencje. Po pierwsze, zasadę wolności budowlanej traktować należy jako zasadę w omówionym wcześniej ujęciu dyrektywalnym. Po drugie, co jest konsekwencją poprzedniego stwierdzenia, stosując przepisy w zakresie problematyki pr.bud., powinno się dokonywać takiej ich wykładni, aby wyinterpretowane z tych przepisów normy-reguły możliwie najpełniej realizowały to, co kryje się w treści kategorii „wolność budowlana”. Innymi słowy, wykładnię takich przepisów należy dokonywać „w duchu” zasady, a więc mając na względzie dążenie do realizacji deklarowanej wolności¹⁵. Z tego też powodu, jak wskazuje się w literaturze, jedną z podstawowych reguł wykładni przepisów regulujących proces inwestycyjno-budowlany powinna być formuła *in dubio pro libertate*¹⁶. Taka należąca do podstawowych kanonów państwa demokratycznego formuła interpretacyjna na gruncie prawa administracyjnego oznacza, że w toku stosowania dotyczącego procesu inwestycyjno-budowlanego organy administracji publicznej powinny tak odczytywać treść norm prawnych, aby nie zwiększać ograniczeń nałożonych na inwestora, a w razie wątpliwości interpretacyjnych – rozstrzygać na jego korzyść. Jednocześnie tam, gdzie organy administracji publicznej ingerują w prawa jednostek (podczas stosowania norm, które mogą ograniczyć istniejące prawo czy też przyczynić się do odmowy nadania uprawnienia lub nadania go w zredukowanej postaci), muszą jednoznacznie wykazać podstawę tego rodzaju ingerencji czy braku ukształtowania uprawnienia w pożądanym przez jednostkę sposób¹⁷.

¹³ Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09, OTK-A 2011, nr 3, poz. 26. Zob. też doktrynalne uzasadnienie takiego twierdzenia: Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1999, s. 37 i n.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 21 marca 2013 r., sygn. II OSK 2270/11, Lex nr 1340238.

¹⁵ Por. np. T. Asman, Z. Niewiadomski [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, s. 90. Zob. też: wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. VII SA/Wa 1034/17, Lex nr 2453312; wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. II SA/Kr 1027/17, Lex nr 2416637.

¹⁶ S. Zwolak, *Istota wolności budowlanej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 3, s. 14.

¹⁷ *Ibidem*.

Warto zwrócić przy tym uwagę, że w doktrynie zasada wolności budowlanej jest ściśle łączona z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności¹⁸. Upraszczając tę relację, można stwierdzić, że wolność budowlana jest konsekwencją uznania istnienia prawa własności (w tym własności nieruchomości) i jej ochrony jako wartości ustrojowej będącej jednym z fundamentów tworzących ustrój RP¹⁹. Jak była już o tym mowa wcześniej, w triadzie uprawnień właściciela można wyróżnić m.in. prawo do użytkowania rzeczy (*ius utendi*), co zasadniczo oznacza w przypadku nieruchomości możliwość zabudowy. Trzeba przy tym pamiętać, że prawo własności nie jest prawem absolutnym (nieograniczonym). Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji dopuszczalne jest ograniczanie własności, ale tylko w drodze ustawy oraz tylko w takim zakresie, w jakim ograniczenie to nie naruszy istoty prawa własności. Związek pomiędzy zasadą wolności budowlanej a prawem własności jest często akcentowany w orzecznictwie. Składy orzekające wskazują, że zasada wolności zabudowy jest konsekwencją szerokiego prawa własności do nieruchomości, a zwłaszcza uprawnienia do jej używania²⁰. Analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że wolność zabudowy na tle regulacji prawnoadministracyjnej jako konsekwencja prawa własności przejawia się na dwóch podstawowych płaszczyznach. Po pierwsze, polega ona na prawie do zabudowy nieruchomości i późniejszego użytkowania obiektu budowlanego. Po drugie, polega również na nieutrudnianiu właścicielom nieruchomości sąsiednich podejmowania takich samych działań w wybranym przez tych właścicieli czasie. Jednocześnie wskazuje się, że wolność ta nie ma charakteru absolutnego – ochrona tej wolności polega na nienaruszaniu granic ustanowionych przez ustawodawcę²¹.

Równocześnie warto zwrócić uwagę, że w świetle art. 3 pkt 11 pr.bud. prawo do zabudowania nieruchomości (czy to na podstawie uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, czy na skutek zgłoszenia) przysługuje nie tylko podmiotom legitymującym się tytułem własności do gruntu. Jak było to już sygnalizowane wcześniej, przez prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć „tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązanio-

¹⁸ Por. A. Despot-Mładanowicz [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2018, s. 86; W. Piątek [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, red. A. Gliniecki, s. 112 i n.

¹⁹ Szerzej na temat konstytucyjnej zasady ochrony własności zob. K. Zaradkiewicz [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 571 i n.

²⁰ Zob. np. wyrok NSA z dnia 23 lutego 2007 r., sygn. II OSK 957/06, Lex nr 505601; wyrok NSA z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. II OSK 1987/06, Lex nr 505550; wyrok NSA z dnia 21 marca 2013 r., sygn. II OSK 2270/11, Lex nr 1340238; wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2016 r., sygn. II OSK 2543/14, Lex nr 2083545; wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 września 2017 r., sygn. II SA/Kr 1099/16, Lex nr 2408874.

²¹ Por. S. Zwolak, *Istota wolności...*, s. 13.

wego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych”. Wobec takiego sformułowania przepisu można powziąć wątpliwość, czy z wolności budowlanej mogą korzystać tylko inwestorzy legitymujący się prawem własności do gruntu, natomiast wobec pozostały zasada ta nie ma zastosowania i stosuje się tutaj inne reguły interpretacyjne. W literaturze wskazuje się, że prawo zabudowy gruntu przez podmioty legitymujące się innymi niż własność tytułami prawnymi do nieruchomości (użytkowanie wieczyste, zarząd, ograniczone prawo rzeczowe, stosunek zobowiązaniowy) istnieje o tyle, o ile podstawa ustanawiająca dany stosunek prawny przewiduje uprawnienie do wykonywania robót budowlanych²². W efekcie trzeba więc przyjąć, że inwestor legitymujący się tego rodzaju tytułem również jest objęty ochroną wynikającą z publicznoprawnej regulacji wolności budowlanej. Nie ma zatem podstaw do różnicowania na gruncie prawa publicznego inwestorów w oparciu o kryterium tytułu, z którego wynika prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane – inwestor niebędący właścicielem legitymuje się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane wskutek udzielenia mu (przekazania mu) tego rodzaju uprawnienia przez właściciela.

Przeprowadzona dotychczas analiza pozwala na wysunięcie dwóch wniosków co do kontekstu interpretacyjnego, co z kolei będzie pomocne dla wykładni interesujących z punktu widzenia niniejszego opracowania przepisów.

Po pierwsze, ustalając zakres pojęć i dokonując interpretacji przepisów w procesie inwestycyjno-budowlanym, należy zawsze uwzględniać w tym procesie ustanowioną w art. 4 pr.bud. zasadę wolności budowlanej. To zaś daje asumpt do określenia reguł interpretacyjnych, w świetle których na pierwszy plan wysuwają się te wynikające z formuły *in dubio pro libertate*, a więc o rozstrzygnięciu wątpliwości przy dokonywaniu wykładni na rzecz wolności budowlanej. Nie można ponadto zapominać o tym, że skoro zasadą regulacji prawnej normującej proces inwestycyjno-budowlany jest zasada wolności budowlanej, to ograniczenia tej zasady powinny być traktowane jak rozwiązania wyjątkowe. Muszą być one więc interpretowane co najmniej w sposób ścisły (a nawet zawężający).

Po drugie, w procesie wykładni należy mieć na względzie, że istota wolności budowlanej jest konsekwencją przyjętej w Konstytucji zasady ochrony własności. A zatem podmiotami korzystającymi z tej wolności (uprawnionymi) są przede wszystkim właściciele nieruchomości, które mają zostać w określony sposób zabudowane. Niemniej (co warto podkreślić) nie wyklucza to, aby reguły interpretacyjne wynikające z zasady wolności budowlanej miały zastosowanie do podmiotów legitymujących się innym niż prawo własności tytułem, z którego wynika uprawnienie do zabudowy danej nieruchomości.

²² Zob. A. Despot-Mładanowicz [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2018, s. 71 i n. oraz przytoczone tam orzecznictwo; T. Asman, Z. Niewiadomski [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, s. 68 i n.

Decyzja o zezwoleniu na lokalizację w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego

Istotne z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania jest oczywiście ustalenie charakteru decyzji lokalizacyjnej. Zgodnie z art. 39 ust. 1 u.d.p. „zabrania się dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego”. W dalszej części przepisu ustawodawca wskazuje, że w pasie drogowym zabrania się m.in. lokalizacji obiektów budowlanych, umieszczania urządzeń, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (art. 39 ust. 1 pkt 1 u.d.p.), umieszczania reklam (art. 39 ust. 1 pkt 5 u.d.p.) czy umieszczania urządzeń zastępujących obowiązujące znaki drogowe (art. 39 ust. 1 pkt 6 u.d.p.). Przepisem tym prawodawca ustanawia więc generalny zakaz realizacji różnego rodzaju inwestycji w pasie drogowym. Jak wskazuje się w literaturze, przepis art. 39 ust. 1 u.d.p. ustanawia „zasadę ochrony pasa drogowego”²³. Aksjologicznym uzasadnieniem takiego zakazu jest konieczność dbania przez zarządcę o drogę i pas drogowy oraz zapewnienie ich bezpiecznego użytkowania²⁴.

Wspomniany zakaz nie ma jednak charakteru bezwzględny, ponieważ ustawodawca dopuszcza w tej materii pewne odstępstwa. Zgodnie z art. 39 ust. 3 u.d.p. w szczególnie uzasadnionych przypadkach właściwy zarządca drogi może w drodze decyzji administracyjnej zezwolić na lokalizację w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam. Warto zwrócić ponadto uwagę na wskazane przez ustawodawcę elementy decyzji lokalizacyjnej. W myśl art. 39 ust. 3a u.d.p. powinna ona określać w szczególności rodzaj inwestycji, sposób, miejsce i warunki umieszczenia tej inwestycji w pasie drogowym oraz co należy podkreślić, „pouczenie inwestora, że przed rozpoczęciem robót budowlanych jest zobowiązany do uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy albo wykonywania robót budowlanych”. Ponadto wydający decyzję lokalizacyjną zarządca drogi powinien pouczyć inwestora o konieczności uzgodnienia z zarządcą drogi projektu budowlanego obiektu (przed uzyskaniem pozwolenia na budowę), a także o obowiązku uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Spostrzeżenie to jest o tyle istotne, że ustawodawca jasno wskazuje tu, że decyzja lokalizacyjna nie rodzi po stronie inwestora uprawnienia do realizacji inwestycji. Innymi słowy, wydanie decyzji lokalizacyjnej nie oznacza jeszcze uprawnienia inwestora

²³ P. Kledzik, *Kilka uwag w zakresie granic przestrzennych pasa drogowego drogi publicznej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2016, nr 1, s. 143.

²⁴ R. Strachowska, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 231. Zob. też: wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 stycznia 2020 r., sygn. III SA/Kr 1202/19, Lex nr 2770694.

do przystąpienia do realizacji inwestycji. Jak wyraźnie stanowi art. 39 ust. 3a pkt 1 u.d.p., prawo takie będzie przysługiwało inwestorowi dopiero na skutek wydania przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej decyzji o pozwoleniu na budowę. Potwierdza to zatem, że decyzja lokalizacyjna oznacza jedynie, że organ będący zarządcą drogi stwierdził, że planowana inwestycja nie będzie negatywnie wpływała na bezpieczeństwo ruchu drogowego i w związku z tym możliwe jest umieszczenie danego obiektu budowlanego w pasie drogowym. Zarządca drogi nie przesądza tu jednak, czy zamierzenie budowlane jest zgodne z przepisami pr.bud., tego rodzaju kwestie podlegają bowiem ocenie przy wydawaniu decyzji PB. Jednocześnie należy zauważyć, że bez uprzedniego uzyskania decyzji lokalizacyjnej nie będzie możliwe uzyskanie decyzji PB na realizację inwestycji, która miałaby (w całości lub w części) być zlokalizowana w pasie drogowym. Oznacza to, że jedyną treścią decyzji lokalizacyjnej jest ustalenie, że określony rodzaj obiektu nie będzie stanowił zagrożenia dla określonych wartości istotnych z punktu widzenia użytkowania drogi – decyzja taka, jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, „ma charakter czysto techniczny, odnoszący się wyłącznie do miejsca i warunków technicznych, jakie winna spełniać inwestycja”²⁵.

Wobec powyższych ustaleń należy przyjąć, że inwestor po uzyskaniu decyzji lokalizacyjnej powinien złożyć wniosek o wydanie dla przewidywanej inwestycji decyzji PB, która podlega reżimowi pr.bud. W tym miejscu powstaje sygnalizowany na wstępie niniejszego opracowania problem dotyczący posiadania przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Decyzja lokalizacyjna jako źródło prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane

Rozważając kluczowy dla niniejszego opracowania problem, a mianowicie czy decyzja lokalizacyjna może stanowić samoistny tytuł prawny będący źródłem prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, uprzednio należy rozpatrzyć inne możliwości uznania, iż inwestorowi prawo takie do nieruchomości położonej w obszarze pasa drogowego przysuguje, i to z innych tytułów.

W tej materii można rozważać przede wszystkim źródła umowne (cywilnoprawne). Skierowanie poszukiwań tytułu do dysponowania nieruchomością na cele budowlane dla nieruchomości położonej w pasie drogowym właśnie w takim kierunku jest również zbieżne z literalnym brzmieniem art. 3 pkt 11 pr.bud., które (jak już była o tym mowa) przewiduje w zasadzie właśnie takie (tj. „cywilistyczne”) źródła prawa do zabudowy nieruchomości.

Szczególny prawny charakter drogi publicznej czy pasa drogowego jako rzeczy publicznej ogranicza możliwość zawierania umów ustanawiających na takich

²⁵ Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2008 r., sygn. II GSK 532/08, Lex nr 526041.

nieruchomościach ograniczone prawa rzeczowe. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że zasadniczo zarządcą drogi, o czym była mowa we wstępie, jest organ administracji publicznej, który (jako część władzy publicznej) w każdym przejawie swojego działania jest ograniczony (czy też zdeterminowany) wynikającą z art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu. To zaś wpływa także na możliwość dokonywania przez taki podmiot czynności cywilnoprawnych. Co prawda w literaturze z zakresu teorii prawa administracyjnego od wielu lat wyróżnia się umowę (czy szerzej czynności cywilnoprawne) jako jedną z prawnych form działania administracji²⁶, problematyka tej formy działania władzy publicznej jest jednak bardziej złożona niż sytuacja, w której umowa taka zawierana jest tylko przez podmioty prawa prywatnego. Stroną takiej umowy (tj. umowy, która jest prawną formą działania administracji) zawsze jest przecież organ administracji publicznej (podmiot administrujący), który w całokształcie swojej działalności, w każdym jej przejawie, związany jest wspomnianą konstytucyjną zasadą legalizmu. W myśl tej zasady organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z tego też względu w literaturze wskazuje się, że w takich przypadkach nie może być mowy o rzeczywistej, cywilnoprawnej swobodzie kształtowania umów.

Jak stwierdza J. Boć²⁷, odmienność typowej umowy cywilnej zawieranej przez dwa podmioty prawa prywatnego od umowy cywilnej zawieranej pomiędzy organem administracyjnym a jednostką przejawia się w co najmniej kilku aspektach. Po pierwsze, ogólna zasada legalizmu wyklucza jakąkolwiek swobodę organu w zakresie przystąpienia do zawarcia umowy – organ może bowiem zawrzeć ją tylko wtedy, kiedy jest to przewidziane w przepisach prawa. W konsekwencji zasadą jest tutaj ograniczenie autonomii woli strony takiej umowy (tj. organu). Po drugie, istotnego ograniczenia doznaje sam przedmiot umowy, ponieważ „szczególny charakter prawa publicznego implikuje konieczność znacznie bardziej restrykcyjnego regulowania przedmiotu umowy niż prawo cywilne”. Po trzecie, organ jest znacznie ograniczony w zakresie doboru drugiej strony umowy (zob. np. art. 22 ust. 2a u.d.p., który uprawnia organ do zawarcia umowy tylko z partnerem prywatnym w ramach realizacji umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym). Wreszcie po czwarte, prawo publiczne znacznie ogranicza dowolność kształtowania treści stosunków cywilnoprawnych – treść stosunku (tj. wzajemne prawa i obowiązki stron) jest bowiem w różny sposób precyzowana (i w konsekwencji ograniczana) przez przepisy prawa publicznego²⁸. W związku z tym przywołany autor stwierdza, że w przypadku konstruowania postanowień takiej umowy, gdzie stroną jest organ władzy publicznej, zwłaszcza w sytuacjach, gdzie umowa stanowi pewien przejaw wykonywania funkcji władzy publicznej, następuje odejście od podstawowych

²⁶ Zob. w tym zakresie np. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, J. Róg-Dyrda, M. Grzywacz [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 324–326.

²⁷ Zob. J. Boć [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. V: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 254–256.

²⁸ *Ibidem*.

zasad właściwych dla prawa prywatnego i postanowienia te (tj. ich treść) zawsze powinny być skonstruowane z uwzględnieniem przepisów prawa, które regulują problematykę tych umów²⁹. Na marginesie można jedynie wspomnieć, że w doktrynie zauważa się, iż problematyka umów jako prawnych forma działania administracji została „przywłaszczona» przez prawo cywilne i jego naukę, chociaż ich przynależność do tej gałęzi prawa nie była i nie jest wcale taka oczywista. Ich [tj. umowy – przyp. J.P.] funkcje, sposób zawierania, a także przede wszystkim to, że każda z nich ma organiczny i istotny związek z wykonywaniem przez administrację państwową jej zadań ustawowych, przemawiałyby raczej za zaliczeniem ich do kategorii umów o charakterze publicznym niż do umów cywilnych”³⁰. Twierdzenia takie wskazują, że problematyka umów zawieranych przez administrację, za pomocą których realizuje ona zadania publiczne, w takim wymiarze są pewnym swoistym przejawem działania podmiotu jako nośnika władzy publicznej. Działalność taka musi podlegać ocenie przede wszystkim z uwzględnieniem norm prawa administracyjnego, a dopiero w drugiej kolejności, niejako subsydiarnie, mogą znajdować tutaj zastosowanie przepisy prawa prywatnego. Teza taka wydaje się być oczywista przy uwzględnieniu wspomnianej już wcześniej podstawowej zasady działania władzy publicznej, jaką jest zasada legalizmu.

Powyższe oznacza, że zawarcie pomiędzy inwestorem a zarządcą drogi umowy, z której wynikałby tytuł prawny do dysponowania znajdującą się w pasie drogowym nieruchomością na cele budowlane, jest ściśle uzależnione od brzmienia norm prawnych. Tymczasem przepisy ustawy o drogach publicznych nie przewidują generalnej normy pozwalającej zarządcy drogi na zawarcie z inwestorem umowy, z której wynikałby wspomniany tytuł. Co więcej, analiza materiału normatywnego prowadzi do wniosku, że możliwość zawarcia takiej umowy jest ściśle reglamentowana przez prawo. Można mówić tu wręcz o *numerus clausus* przyczyn umożliwiających dokonanie takiej czynności prawnej. Ustawodawca przewiduje trzy takie przypadki:

- zawarcie umowy najmu (dzierżawy lub użyczenia) na cele związane z potrzebami zarządzania drogami, ruchu drogowego lub obsługi użytkowników ruchu, a także na cele instalacji urządzeń służących do obserwacji i rejestracji obrazu zdarzeń na drogach (art. 22 ust. 2 u.d.p.),
- zawarcie umowy najmu (dzierżawy lub użyczenia) nieruchomości leżących w pasie drogowym w celu wykonywania działalności gospodarczej z partnerem prywatnym w przypadku uprzedniego zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym (art. 22 ust. 2a u.d.p.),
- zawarcie „umowy cywilnoprawnej” dotyczącej umieszczania w pasie drogowym tablic reklamowych i urządzeń reklamowych (art. 22 ust. 2c u.d.p.).

²⁹ *Ibidem*, s. 257.

³⁰ W. Taras, A. Wróbel, *W sprawie jednolitej koncepcji umów publicznych* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999, s. 122.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 39 ust. 3 u.d.p. w przypadku zawarcia jednej z wyżej wymienionych umów lokalizacja w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam nie wymaga zezwolenia. Ustawodawca dopuszcza więc możliwość wydawania decyzji lokalizacyjnej dla inwestycji „niedrogowych”, które mają zostać zrealizowane w pasie drogowym przez inwestora niebędącego stroną żadnej z wyżej wymienionych umów, i jednocześnie wyklucza możliwość zawarcia w takim przypadku umowy, która mogłaby stanowić źródło prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

W efekcie przeprowadzonej analizy materiału normatywnego przychodzi stwierdzić, że wydanie samej decyzji lokalizacyjnej nie jest dla organu podstawą do zawiązania z inwestorem (w jej następstwie wydania tej decyzji) stosunku cywilnoprawnego, z którego wynikałby tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Innymi słowy, nie istnieje norma prawna, która uprawniałaby organ do zawarcia z inwestorem umowy tylko z tego powodu, że ten uzyskał decyzję lokalizacyjną. Gdyby zatem przyjmować literalne brzmienie art. 3 pkt 11 pr.bud., okazałoby się, że co prawda możliwe jest wydanie decyzji lokalizacyjnej, ale realizacja wynikającego zeń uprawnienia przyznanego inwestorowi byłaby niemożliwa. Skoro bowiem z jednej strony katalog „tytułów prawnych do dysponowania nieruchomością na cele budowlane” nie wymienia wprost decyzji lokalizacyjnej, a z drugiej strony brak jest możliwości zawarcia umowy w tym zakresie, to inwestor nigdy nie mógłby uzyskać decyzji PB z uwagi na brak spełnienia warunku przewidzianego w art. 32 ust. 4 pkt 2 pr.bud. (dysponowanie nieruchomością na cele budowlane). Innymi słowy, norma art. 39 ust. 3 u.d.p. przewidująca możliwość wydania decyzji lokalizacyjnej okazałaby się w istocie normą pustą. Tego rodzaju sytuacja, uwzględniając założenie racjonalności ustawodawcy, jest niedopuszczalna.

Z tego też względu, biorąc pod uwagę omówioną na wstępie zasadę wolności budowlanej, należy wyklądać art. 3 pkt 11 pr.bud. w sposób możliwie pełny, umożliwiający realizację wspomnianej zasady. Skoro zatem wynikająca zeń dyrektywa interpretacyjna zakłada interpretację przychylną inwestorowi, to należy uznać, że ustanowiony katalog tytułów prawnych do dysponowania nieruchomością na cele budowlane ma charakter otwarty. Innymi słowy, należy dopuścić możliwość występowania w systemie prawnym wynikających z innych przepisów również innych podstaw umożliwiających wykazanie przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Jednym z takich przypadków, uwzględniając założenie racjonalności ustawodawcy, jest właśnie decyzja lokalizacyjna wydawana na podstawie art. 39 ust. 3 u.d.p. Na marginesie warto też zauważyć, że twierdzenie takie wspiera orzecznictwo. W jednym ze swoich wyroków Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że samodzielnym tytułem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest decyzja w sprawie ograniczenia korzystania z nieruchomości w związku z zakładaniem i przeprowadzaniem na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń elektrycznych służących do przesyłania lub dystrybu-

cji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej wydawana na podstawie art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³¹. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że „zezwolenie, o którym mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., mimo że bezpośrednio nie należy do żadnej z kategorii wymienionych w art. 3 pkt 11 p.b., jest źródłem uprawnienia do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości, wydane na podstawie art. 124 ust. 1a u.g.n., stanowi źródło uprawnienia inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, jako że jest pochodną zezwolenia wydanego na podstawie art. 124 ust. 1 powołanej ustawy i służy wykonaniu tego zezwolenia”³². Przywołany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego potwierdza zatem, że samoistnym źródłem prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może być akt administracyjny. Wobec tego przychodzi zauważyć, że w świetle przeprowadzonych rozważań nie ma podstaw do odmówienia takiego przymiotu także decyzji lokalizacyjnej wydanej w oparciu o art. 39 ust. 3 u.d.p. Stwierdzenie takie jest uprawnione również ze względu na wcześniej przedstawione argumenty.

Wobec tego można potwierdzić tezę głoszącą, że akt administracyjny może stanowić samoistne źródło prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane pomimo literalnego brzmienia przepisu art. 3 pkt 11 pr.bud.

Podsumowanie

Niniejszy artykuł pozwala na potwierdzenie dwóch istotnych kwestii. Po pierwsze, można przyjąć tezę o otwartym katalogu źródeł prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Twierdzenie takie jest możliwe pomimo specyficznej redakcji art. 3 pkt 11 pr.bud., która mogłaby sugerować, że katalog taki został wyczerpująco sformułowany w omawianym przepisie. Po drugie, można przyjąć, że akt administracyjny może być samoistnym źródłem prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Do tego rodzaju aktów można zaliczyć m.in. decyzję o zezwoleniu na lokalizację obiektów budowlanych w pasie drogowym.

Bibliografia

Gniewiek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2018.

Gizbert-Studnicki T., *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3.

Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.

Kledzik P., *Kilka uwag w zakresie granic przestrzennych pasa drogowego drogi publicznej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2016, nr 1.

³¹ Dz.U. 2020, poz. 65 ze zm.

³² Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. II OSK 916/14, Lex nr 1989276. Zob. też: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 czerwca 2017 r., sygn. II SA/Sz 236/17, Lex nr 2330089.

- Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Kucharski K., *Drogi publiczne w kontekście teorii obszaru specjalnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 4.
- Leoński Z., Szewczyk M., *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1999.
- Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016.
- Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016.
- Prawo budowlane. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2018.
- Strachowska R., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- System Prawa Administracyjnego*, t. V: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Taras W., Wróbel A., *W sprawie jednolitej koncepcji umów publicznych [w:] Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków 1999.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.
- Zwolak S., *Istota wolności budowlanej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 3.

Streszczenie

Opracowanie dotyczy problematyki interpretacji art. 3 pkt 11 pr.bud. Przepis ten definiuje pojęcie „prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane”. Literalne brzmienie tego przepisu może wskazywać, że prawo takie może wynikać tylko ze stosunków cywilnoprawnych. Niniejszy artykuł udowadnia jednak, że taka interpretacja jest nieprawidłowa. Autor wykazuje, że również akt administracyjny taki jak zezwolenie na lokalizację w pasie drogowym obiektu budowlanego (uregulowanego w ustawie o drogach publicznych) może być samodzielnym źródłem prawa inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Słowa kluczowe: akt administracyjny, prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pozwolenie na budowę

PERMIT FOR BUILDING STRUCTURES LOCALISATION IN THE ROAD LANE AS A SOURCE OF THE RIGHT TO USE THE REAL PROPERTY FOR CONSTRUCTION PURPOSES

Summary

The article presents the problem of the interpretation of art. 3 point 11 of the Polish Construction Law act. Abovementioned provision statutes the definition of the notion of “right to use the real property for construction purposes”. Literal wording of art. 3 point 11 may seemingly indicate that this right may be arisen only from private (civil) law’s legal relationships. This paper aims to indicate that such interpretation of the art. 3 point 11 of the Construction Law act is incorrect. The author proves that the administrative act like the permit for building structures localisation in the road lane (statued in the Public Roads Act) may be considered as independent source of the investor’s right to use the real property for construction purposes.

Keywords: administrative act, right to use the real property for construction purposes, building permit