

Justyna Mielczarek-Mikołajów

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski

e-mail: justyna.mielczarek-mikolajow@uwr.edu.pl

ORCID: 0000-0001-8706-2930

**REGULACJA STANU PRAWNEGO NIERUCHOMOŚCI
ZAJĘTYCH POD DROGI GMINNE W KONTEKŚCIE
WARTOŚCI PRAWA ADMINISTRACYJNEGO –
ZAGADNIENIA WYBRANE**

**REGULATION OF THE LEGAL STATUS OF PROPERTIES
AFFECTED BY MUNICIPAL ROADS IN THE CONTEXT OF THE
VALUES OF ADMINISTRATIVE LAW – SELECTED ISSUES**

Abstract

Performing tasks in the field of managing local roads is one of the commune's own tasks. As part of managing these roads, the commune authorities take actions to regulate the legal status of real estate occupied for local roads. This article will introduce examples of such proceedings, which will then allow us to analyze the values of administrative law such as public interest and public good. Due to the relativity of the concepts of values and anti-values, one should also consider the insecurity of the individual related to expropriation proceedings.

KEYWORDS

real estate, public roads, expropriation, values, anti-values

SŁOWA KLUCZOWE

nieruchomości, drogi publiczne, wyłączenie, wartości, antywartości

1. UWARUNKOWANIA HISTORYCZNE

Rozwój sieci dróg publicznych w Polsce stanowił ważny element polityki organów władzy ustawodawczej i wykonawczej już od pierwszych miesięcy odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r.¹ O trafności takiego stanowiska świadczy choćby rozpoczęcie w tym czasie prac nad pierwszymi regulacjami prawnymi, poprzedzonymi tworzeniem ram organizacyjno-prawnych niezbędnych z punktu widzenia wykonywania zadań publicznych z omawianego zakresu. Wynika to z ogromnego znaczenia, jakie dla nowo powstałego państwa odgrywało utworzenie sieci dróg służących m.in. przemieszczaniu się społeczeństwa². Warto odnotować, że administracyjnego podziału dróg kołowych dokonano w art. 4 dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów o zarządzie drogami kołowymi³, wyróżniając drogi gminne i powiatowe. Z punktu widzenia okresu międzywojennego najważniejszy akt prawny stanowiła ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej⁴, która wprowadziła cztery kategorie dróg, tj. państwowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Ostatnia z wymienionych kategorii obejmowała drogi publiczne, niezaliczone do żadnej z poprzednich kategorii, uznane za drogi gminne uchwałą rady gminy lub rady miejskiej oraz ulice i place miejskie uznane za drogi gminne w tym samym trybie (art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r.)⁵.

Po zakończeniu II wojny światowej doszło do ważnych zmian społeczno-politycznych związanych z wprowadzeniem zasad ustroju socjalistycznego. Formalnie wspomniana wyżej ustawa z dnia 10 grudnia z 1920 r. nadal funkcjonowała,

¹ R. Strachowska, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 12.

² J. Kaliński, *Motoryzacja a infrastruktura drogowa w Polsce po 1918 r.*, (w:) T. Głowiński, R. Klementowski (red.), *Na lądzie, w wodzie i w powietrzu... Z dziejów transportu i komunikacji na ziemiach polskich na przestrzeni lat*, Wrocław 2014, s. 137.

³ Dz. Pr. P. P., nr 14, poz. 149.

⁴ Dz.U. z 1921 r., nr 6, poz. 32, z późn. zm.; dalej: ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r.

⁵ B. Kołaczkowski, *Ewolucja administracyjnoprawnej regulacji korzystania z dróg publicznych w II RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, nr 4, s. 56–61.

ale wskutek zastąpienia jednostek samorządu terytorialnego radami narodowymi, wprowadzono istotne modyfikacje w zakresie podziału funkcji zarządzania drogami państwowymi. Stąd też kolejna ustawa z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych⁶ oprócz ustalenia w art. 1 definicji drogi publicznej, rozumianej jako drogi, z której mogą korzystać wszyscy, zgodnie z jej przeznaczeniem i na równych zasadach, ustaliła trzy kategorie dróg, wyróżniając drogi: państwowe (o ogólnopaństwowym lub regionalnym znaczeniu ekonomiczno-komunikacyjnym), miejscowe (o lokalnym znaczeniu ekonomiczno-komunikacyjnym) oraz zakładowe (stanowiące dojazd od dróg państwowych lub lokalnych do określonych zakładów czy instytucji).

Choć trzecia z kolei ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷, została uchwalona jeszcze przed 1989 r., to z punktu widzenia problematyki poruszanej w niniejszym opracowaniu, najistotniejsze jest zwrócenie uwagi na zmiany, które zostały wprowadzone w latach 90., z uwagi na mającą wtedy miejsce w Polsce transformację polityczną, społeczną oraz gospodarczą, która wywarła ogromny wpływ na stosunki własnościowe, przede wszystkim wpłynęła zaś na stan majątkowy państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Było to związane przede wszystkim z przełamaniem, obowiązującej w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, zasady jednościi mienia ogólnonarodowego przysługującego niepodzielnie państwu (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 października 1961 r., OSN 1962, poz. 41)⁸.

Dalsze przemiany ustrojowe miały związek z przyjęciem ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁰ oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹¹. Analiza i ocena zaistniałych wtedy przemian doprowadza do uznania, że symbolicznym zwieńczeniem kształtowania regulacji prawnych w zakresie organizacji ustrojowoprawnej zadań publicznych w zakresie dróg publicznych była ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹², która będzie przedmiotem analizy w dalszej części niniejszego opracowania.

Dokonując krótkiego podsumowania przedstawionego rysu historycznego, należy wskazać, iż obecne brzmienie art. 2 u.d.p. nakazuje wyróżnić, podobnie jak ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r., cztery kategorie dróg publicznych¹³, tj. państwowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne.

⁶ Dz.U. nr 20, poz. 90.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 470, z późn. zm.; dalej: u.d.p.

⁸ J. Szachułowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2004, s. 266.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.; dalej: u.s.g.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 920.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1668.

¹² Dz.U. nr 133, poz. 872, z późn. zm.; dalej: ustawa z dnia 13 października 1998 r.

¹³ Zob. W. Kotowski, B. Kurzępa, *Drogi publiczne. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2005, s. 95. Zgodnie z art. 1 u.d.p. drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie ustawy do jednej

2. POJĘCIE DROGI GMINNEJ

Zgodnie z art. 7 u.d.p. drogami gminnymi są drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Mając na uwadze przedstawioną definicję, można wnioskować, iż drogi gminne stanowią uzupełnienie w danej gminie sieci dróg powiatowych, wojewódzkich albo krajowych. Co do zasady mają one najniższe parametry techniczne i służą zaspokojeniu potrzeb lokalnych. Oczywiście wspomniane nieruchomości stanowią własność samorządu gminy i dlatego też to gmina jest zobowiązana do ich utrzymania. Zaliczenie drogi do danej kategorii następuje w formie uchwały rady gminy, po zasięgnięciu opinii zarządu powiatu, która nie ma wiążącego charakteru (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 1 października 2009 r., II SA/Bk 297/09)¹⁴. W tym kontekście decydujące znaczenie mają względy techniczne i prawne. Brak jednego z zaprezentowanych elementów powoduje zaliczenie drogi do kategorii dróg wewnętrznych. Forma uchwały jest w tym zakresie właściwa z uwagi na jej ogólny charakter i obowiązywanie nieograniczonej liczby użytkowników, dlatego też wykluczeniu podlega forma decyzji administracyjnej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2000 r., III SA 1432/99).

3. REGULACJA STANU PRAWNEGO NIERUCHOMOŚCI ZAJĘTYCH POD DROGI GMINNE – WPROWADZENIE

Wykonywanie przez organy gminy zadań z zakresu gospodarowania dróg gminnych nie wynika jedynie z faktu wyróżnienia tej kategorii dróg publicznych, lecz wiąże się przede wszystkim z ustaleniem w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g. spraw obejmujących gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizację ruchu

z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Drogami publicznymi nie będą drogi wewnętrzne, drogi w osiedlach mieszkalnych czy drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, a także drogi niezaliczone do żadnej z kategorii.

¹⁴ Zob. T. Kierzyk, *Zadania gmin w zakresie budowy dróg. Drogi wewnętrzne (teoria i praktyka)*, „Rejent” 2007, nr 12, s. 140. Opinia zarządu powiatu nie ma wiążącego charakteru. Zatem negatywna opinia nie stoi na przeszkodzie zaliczenia danej drogi do kategorii gminnej. Nie oznacza to jednak całkowicie swobodnego charakteru przedmiotowej uchwały rady gminy. Jak wskazuje się w literaturze, spełnienie w przypadku konkretnej drogi wymagań technicznych przepisanych przepisami prawa oraz realizowanie przez nią celów publicznych, z uwagi na jej lokalizację, powoduje, że organ gminy powinien podjąć uchwałę o zaliczeniu drogi do kategorii drogi gminnej.

drogowego jako zadania gminy służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. Jest to tzw. zadanie własne o charakterze obowiązkowym, o którego sposobie realizacji organy gminy decydują samodzielnie (wyrok Sądu Okręgowego w Płocku z dnia 17 października 2016 r., I C 650/15). Wskazane potrzeby powinny być realizowane w sposób realny, a nie tylko potencjalny, co sprawia, że działania te mają charakter stały i systematyczny¹⁵.

Zadania realizowane w zakresie dróg gminnych pełnią ważną rolę jeszcze z innego powodu. Inwestycje dokonywane przez gminę w zakresie infrastruktury technicznej stanowią jeden ze stymulantów lokalnego rozwoju gospodarczego. Podnoszą także atrakcyjność gminy z punktu widzenia potencjalnego inwestora. Wspomniana zależność jest zauważalna już od wielu lat i dlatego też inwestycje w drogi publiczne stanowią ważny obszar działania organów gminy¹⁶.

Poniżej zostaną przedstawione regulacje, które najczęściej są wykorzystywane przez organy administracji publicznej w zakresie unormowania stanu prawnego nieruchomości przeznaczonych pod drogi gminne. Ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania celem kolejnej części artykułu jest jedynie zaznajomienie czytelnika z treścią tych unormowań, a także zasygnalizowanie najważniejszych problemów praktycznych, przydatnych z punktu widzenia rozważań aksjologicznych.

4. REGULACJA STANU PRAWNEGO NIERUCHOMOŚCI ZAJĘTYCH POD DROGI GMINNE – ROZWAŻANIA SZCZEGÓŁOWE

Zaprezentowane poniżej przepisy są związane z nabyciem przez gminę nieruchomości¹⁷ i dokonywaniem jej podziału¹⁸ w celu wydzielenia drogi gminnej.

¹⁵ P. Dobosz, *Komentarz do art. 7*, (w:) P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 128.

¹⁶ A. Zimny, *Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej*, Konin 2008, s. 16–18.

¹⁷ Pojęcie nieruchomości należy rozumieć zgodnie z art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740). „Nieruchomości są częścią powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny przedmiot własności”. Na podstawie przepisów prawnych, a przede wszystkim Kodeksu cywilnego oraz poglądów literatury, możemy wskazać na kilka rodzajów nieruchomości, tj. gruntową, budynkową, lokalową czy rolną. Przede wszystkim należy wyjaśnić pojęcie nieruchomości gruntowej stanowiącej obszar wydzielony granicami, oznaczony jako działka ewidencyjna w katastrze nieruchomości, będący odrębnym przedmiotem własności.

¹⁸ Zob. M. Szewczyk, *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, (w:) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 335. Podział nieruchomości ma co najmniej cztery znaczenia. Pierwszy dotyczy

Podział nieruchomości polega na dokonywaniu podziału na kilka działek, które mogą pozostawać własnością dotychczasowego właściciela lub jej własność może zostać przeniesiona na inną osobę¹⁹. Co do zasady, podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. Postępowanie podziałowe²⁰ jest prowadzone w szczególnym trybie, tj. z uwzględnieniem rozwiązań przewidzianych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomości²¹.

Pierwsza z regulacji stanu prawnego nieruchomości zajętej pod drogi gminne dotyczy art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Zgodnie z tym przepisem nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego niestanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne z dniem 1 stycznia 1999 r., stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Należy przy tym zaznaczyć, że pojęcie „władanie” oznacza pozostawianie danego gruntu w faktycznym władztwie publicznoprawnym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2018 r., I SA/Wa 1191/15). Z kolei zgodnie z art. 73 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. ostateczna decyzja wojewody stanowi podstawę do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia nieruchomości na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Analizując powyższy przepis, w odniesieniu do postępowania dotyczącego drogi gminnej, powinno dojść do łącznego spełnienia się następujących warunków: po pierwsze, konkretna nieruchomość lub jej część powinna pozostawać we władaniu gminy, po drugie, nie może ona jednak stanowić własności gminy, po trzecie, na jej obszarze powinna zostać urządzona droga publiczna (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2020 r., I OSK 1678/18).

Mimo że omawiana procedura obowiązuje od przeszło 20 lat, to nadal często są wszczynane postępowania na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. w zakresie przysługującego właścicielowi prawa do odszkodowania. Jak wskazują badania, przynajmniej w niektórych województwach jest

podziału geodezyjnego, dokonywanego przez geodetę. Drugi oznacza podział prawny, podejmowany przez właściciela nieruchomości poprzez zbycie prawa do części geodezyjnie wyodrębnionej nieruchomości. Z kolei podział wieczysto-księgowy odnosi się do oddzielenia części wydzielonej prawnie nieruchomości z dotychczasowej księgi wieczystej do nowo wydzielonej czy nowo powstałej księgi. Ostatni jest podział administracyjny, odnoszący się do nieruchomości gruntowych zabudowanych i niezabudowanych i nie dotyczy nieruchomości lokalowych.

¹⁹ A. Jakubowska, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami z komentarzem oraz aktami szczegółowymi*, Warszawa 2010, s. 69.

²⁰ Perspektywa historyczna problematyki podziału nieruchomości nakazuje zwrócić uwagę m.in. na rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. nr 23, poz. 202) oraz ustawę z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz.U. nr 30, poz. 240).

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1990; dalej: u.g.n.

wydawanych nie mniej niż kilkadziesiąt decyzji rocznie²². Należy zaznaczyć, że prowadzenie takiego postępowania z uwagi na upływ czasu jest często problematyczne. Zasady ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²³, a przede wszystkim art. 7, nakładają na organ administracji publicznej obowiązek zebrania materiału dowodowego²⁴, co w tej sytuacji ze względu na upływ czasu może powodować wiele trudności z pozyskaniem map czy innych dokumentów mających stanowić dowód w sprawie.

Jeszcze więcej problemów praktycznych wiąże się z przyznaniem odszkodowania, które zgodnie z art. 73 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. powinno być ustalane i wypłacane według zasad oraz trybu unormowanego w przepisach dotyczących odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości, według wartości na dzień wejścia w życie ustawy, z wyłączeniem uwzględnienia wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego trwałymi nakładami, poczynionymi przez osobę uprawnioną do władania gruntem. Na tym tle należy podkreślić, że wniosek w przedmiocie określenia odszkodowania powinien być zostać złożony przez właściciela w okresie od 1 stycznia 2000 r. do 31 grudnia 2005 r. Upływ wspomnianego terminu powoduje wygaśnięcie prawa do odszkodowania.

Jak wynika z analizy orzecznictwa, termin do złożenia wniosku o ustalenie i wypłatę odszkodowania za nabycie z mocy prawa własności części nieruchomości zajętej pod drogi publiczne jest terminem prawa materialnego, czyli prekluzyjnym. Złożenie wniosku o ustalenie i wypłatę odszkodowania poza ustawowym terminem oznacza niemożność uwzględnienia roszczenia. W tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych jest jednolite i ugruntowane. W konsekwencji wnioski o wypłatę odszkodowania złożony po upływie takiego terminu nie może być rozpatrzony pozytywnie, co w każdym wypadku skutkuje odmową jego uwzględnienia. Oznacza to, że termin nie podlega przywróceniu bez względu na przyczynę, z powodu której nie został dochowany. Nie ma przy tym znaczenia, czy uprawniony do dochodzenia odszkodowania miał wiedzę na temat terminu, w którym powinien złożyć wniosek, czy wiedzy tej nie miał (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 sierpnia 2019 r., I OSK 2477/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 lipca 2019 r., II SA/Łd 225/19).

Stąd jednostka pozbawiona prawa własności na podstawie art. 73 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. w sytuacji wygaśnięcia terminu do złożenia odszkodowania ponosi szkodę, która nie zostaje jej zrekompensowana. Warto odnotowania jest także to, że jak wskazuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 listopada 2016 r., II SA/Kr 728/16, „kwestia

²² A. Trembecka, *Analiza wybranych postępowań związanych z wydzieleniem gruntów nabytych z mocy prawa*, „Budownictwo i Architektura” 2016, nr 15(3), s. 85–86.

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm.

²⁴ B. Adamiak, *Komentarz do art. 7*, (w:) B. Adamiak, T. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

poczucia krzywdy u skarżącego, nie może skutkować przyznaniem mu odszkodowania, do którego prawo wygasło. Również brak świadomości skarżącego o przysługującym mu prawie do odszkodowania i terminie do jego zgłoszenia nie może skutkować pozytywnym załatwieniem jego wniosku”.

Z kolei inną podstawę prawną regulacji nieruchomości zajętych pod drogi gminne stanowi tzw. proces komunalizacji, unormowany w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych²⁵. Co do zasady, zgodnie z przywołanymi przepisami mienie ogólnonarodowe (ogólnopaństwowe), należące do rad narodowych i terenowych organów administracji stopnia podstawowego, przedsiębiorstw państwowych, dla których organy te pełniły funkcję organu założycielskiego lub organów i jednostek organizacyjnych organizacyjnie podporządkowanych tym organom, stały się w dniu wejścia w życie ustawy mieniem właściwych gmin. Ważne jest zaakcentowanie dwóch trybów, w których toczy się niniejsze postępowanie. Pierwszy następuje z mocy samego prawa, wskutek czego decyzja wydawana przez wojewodę ma charakter deklaratoryjny. Drugi zaś dotyczy aktu przekazania, co w konsekwencji powoduje nadanie decyzji wojewody charakteru konstytutywnego.

Istota charakteryzowanej procedury polega więc na przeniesieniu na gminę prawa własności nieruchomości, które uprzednio należały do Skarbu Państwa. Praktyka wskazuje, iż pomimo upływu 30 lat, obecnie w wielu województwach jest wszczynanych kilkaset spraw na podstawie wspomnianego przepisu²⁶. Należy zwrócić także uwagę na brak unormowań, które wskazywałyby na zakres dokumentów, które powinny być przedkładane przez wnioskodawców celem wszczęcia przedmiotowego postępowania, co z kolei powoduje rozbieżności w zakresie postępowania prowadzonego przez poszczególne organy administracji publicznej.

Uzupełniająco warto wskazać na dwa inne sposoby regulacji, na podstawie których gmina może nabyć nieruchomość przeznaczoną pod drogi gminne. Pierwszy dotyczy trybu ustalonego w art. 98 ust. 1 i 3 u.g.n., zgodnie z którym działki gruntu wydzielone m.in. pod drogi gminne z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą z mocy prawa odpowiednio na własność tej gminy z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo prawomocne orzeczenie o podziale. Za działki gruntu, które stały się przedmiotem decyzji organu, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem.

Drugie z zapowiedzianych wyżej unormowań dotyczy postępowania zawartego w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania

²⁵ Dz.U. Nr 32, poz. 191, z późn. zm.

²⁶ A. Trembecka, *Analiza...*, s. 86.

i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych²⁷. Zgodnie z art. 11a u.z.p.r.i. wojewoda w zakresie dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg gminnych oraz powiatowych wydają decyzję w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi. Na podstawie dalszych przepisów tej ustawy, tj. art. 12–18, należy wskazać, iż decyzja zezwalająca na podział nieruchomości zatwierdza podział nieruchomości oraz określa linie rozgraniczające teren, a także stanowi podstawę do dokonania zmian w księdze wieczystej. W związku z tym, nieruchomości będące przedmiotem wspomnianej decyzji organu stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego, jeśli dotyczą one realizacji inwestycji w postaci drogi publicznej. Jeżeli wniosek złożony przez gminę jest kompletny, projekt budowlany spełnia wymagania określone w przepisach prawa budowlanego, zaś inwestycja nie należy do mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, organ nie może odmówić wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 24 marca 2015 r., II SA/Lu 968/14).

Wydanie przedmiotowej decyzji powoduje wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania z tytułu pozbawienia prawa własności do nieruchomości. Wysokość odszkodowania ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji ustawą o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. W sytuacji spełnienia warunków wynikających z art. 18 ust. 1e u.z.p.r.i., wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego.

5. REGULACJA STANU PRAWNEGO NIERUCHOMOŚCI ZAJĘTYCH POD DROGI GMINNE W KONTEKŚCIE AKSJOLOGII PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Analiza przedstawionych wyżej przepisów prowadzi do wniosku, iż w większości przypadków dochodzi do pozbawienia prawa własności do nieruchomości osób fizycznych lub prawnych, dlatego warto zastanowić się nad wartościami przemawiającymi za akceptacją takiego rozwiązania.

Współcześnie niejednokrotnie wskazuje się na aksjologiczne ujęcie prawa administracyjnego, które staje się przedmiotem coraz częstszych dociekań naukowych. Pojęcie wartości najczęściej utożsamia się z tym, co uznaje się za cenne²⁸.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1363; dalej: u.z.p.r.i.

²⁸ A. Szadok-Bratuń, *Krótkie rozważania o aksjologii, wartościach i antywartościach*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016, s. 42.

Bez wątpienia pojęcie wartości stało się słowem-kluczem służącym interpretacji współczesnej rzeczywistości. Służy też ocenie różnych zjawisk aktualnych dla współczesnej administracji. Zasadniczo organy administracji publicznej mają na celu realizację wielu wartości, tak ważnych na etapie wykonywania i stosowania prawa²⁹. Natomiast ich szczegółowa egzemplifikacja jest niezwykle skomplikowana³⁰. Stąd trudne, a wręcz niemożliwe jest wskazanie konkretnego ich zestawienia. Można jedynie przykładowo wskazać na skuteczność³¹, bezpieczeństwo³² czy dobro wspólne³³.

W kontekście podjętej przez autorkę tematyki wartościami związanymi z regulacją stanu prawnego nieruchomości zajętych przez drogi gminne są interes publiczny i dobro publiczne.

Obie zaproponowane wartości są ze sobą nieraz zestawiane, a czasami nawet utożsamiane³⁴. Zasadność wyróżnienia wskazanych wartości wynika choćby z analizy art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³⁵, która stanowiąc wyjątek od przyjętej zasady ochrony własności jednostki, dopuszcza wywłaszczenie jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem³⁶. Taka ewentualność dotyczy też nieruchomości prywatnej, która wskutek wywłaszczenia została zajęta pod drogę publiczną (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2019 r., II OSK 718/18). Pojęcie celu publicznego zostało wyjaśnione w art. 6 u.g.n. Bez wątpienia wydzielenie gruntu pod drogę publiczną stanowi przykład realizacji takiego celu. Tak rozumiane pojęcie celu publicznego jest ściśle związane z określeniem interesu publicznego. Wywłaszczenie nieruchomości jawi się jako przestrzeń konfliktu pomiędzy interesem indywidualnym danej jednostki

²⁹ I. Niżnik-Dobosz, *Prawo administracyjne jako mechanizm realizacji wartości*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 122–124.

³⁰ J. Zimmermann, *Wprowadzenie*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2015, s. 11.

³¹ M. Maciejewski, *Skuteczność jako wartość prawa administracyjnego i administracji publicznej*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 159–172.

³² M. Błażewski, *Wartości e-administracji i ich wyważenie*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 199–206.

³³ A. Monarcha-Matlak, *Dobro wspólne i bezpieczeństwo jako podstawowe wartości w prawie administracyjnym*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 273–281.

³⁴ L. Zacharko, *Refleksje nad kategorią dobra publicznego*, (w:) M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014, s. 17.

³⁵ Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP.

³⁶ Zasada słusznego odszkodowania polega m.in. na tym, że odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplane i to nie tylko przez sposób obliczenia jego wysokości, ale również przez tryb jego wypłacania (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2013 r., I OSK 1710/11).

a interesem publicznym³⁷, rozumianym jako klauzula generalna czy też normatywna wskazówka powinnościowa wyznaczająca zakres i treść mającą wartość społeczną, bez względu na indywidualne przekonanie jednostek³⁸. Niewątpliwie należy stwierdzić, iż pozbawienie jednostki prawa własności nieruchomości w celu budowy drogi gminnej, służącej zaspokojeniu potrzeb lokalnej społeczności, świadczy o szczególnej wartości interesu publicznego, jaką można wielokrotnie odkodować z przedstawionych wyżej regulacji prawnych.

Drugą z wyróżnionych przez autorkę wartości jest dobro publiczne, które, jako wartość sama w sobie, stanowi w pewien sposób uszczegółowienie pojęcia dobra wspólnego unormowanego w art. 1 Konstytucji RP³⁹. Dobra publiczne stanowią rodzaj rzeczy publicznych w ścisłym tego słowa znaczeniu. Stanowią one przedmiot własności publicznej, co wynika z własności Skarbu Państwa czy też jednostki samorządu terytorialnego. Powszechność i w zasadzie nieograniczona możliwość korzystania z nich warunkują uznanie dróg publicznych w kategorii dobra publicznego⁴⁰. Taki wniosek wynika wprost zarówno z art. 1 u.d.p., jak i orzecznictwa organów administracji publicznej, które nieograniczoną podmiotowo możliwość korzystania z drogi uznają jako jeden z elementów wyróżnienia drogi publicznej (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 11 września 2007 r., NK.II.J.S/0911-130/07).

6. KRÓTKA REFLEKSJA NAD ANTYWARTOŚCIAMI

Powyższe rozważania miały na celu przedstawienie podstawowych regulacji i dylematów praktycznych związanych z regulacją stanu prawnego nieruchomości przeznaczonych pod drogi gminne. Przejęcie na własność takiego gruntu przez jednostkę samorządu terytorialnego niewątpliwie służy lokalnej społeczności, umożliwiając swobodne przemieszczanie się i dostęp do własnych nieruchomości. Z tego punktu widzenia za zasadne należy uznać poruszenie problematyki wartości służących realizacji tych celów, czyli interesu publicznego czy dobra publicznego.

Skomplikowanie zagadnień prawnych związanych z zaprezentowaną tematyką nakazuje przyjąć szerszą perspektywę. Tym bardziej że w prawie administracyjnym zwraca się uwagę na relatywność relacji łączącej wartości i antywartości,

³⁷ M. Stawecki, *Konflikt interesu publicznego z prywatnym na tle instytucji wywłaszczenia nieruchomości*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2012, nr 15, s. 221–229.

³⁸ E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, t. LXIII, s. 165–166.

³⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 14.

⁴⁰ I. Sierpowska, *Drogi publiczne jako kategoria dobra publicznego – w świetle poglądów doktryny i rozważań normatywnych*, „Studia Erasmiiana Wratislaviensia” 2009, nr 306, s. 306.

bowiem każda wartość może się stać w pewnych okolicznościach antywartością⁴¹. Pojęcie antywartości odnosi się do wszystkiego, co w prawie administracyjnym lub w administracji ma konotację negatywną⁴². Z tego powodu antywartości stanowią skrajne zaprzeczenie podstawowym wartościom⁴³. Podobnie jak pojęcia wartości, określenie „antywartość” stało się słowem-kluczem opisu współczesnej rzeczywistości administracyjnej.

W literaturze jako antywartość w prawie administracyjnym określa się niepewność sytuacji prawnej jednostki⁴⁴, co jest związane z pewnym brakiem pewności czy brakiem bezpieczeństwa, z którym niejednokrotnie musi się zmierzyć jednostka⁴⁵. Z perspektywy jednostki właśnie ta niepewność często jest związana z postępowaniem wyłączeniowym, gdyż pozbawienie jej praw do nieruchomości następuje wskutek władczej decyzji organu. W takiej sytuacji jednostka ma ograniczone środki ochrony własnych interesów. Refleksja ta jest szczególnie aktualna w kontekście art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r., który jest związany ze skomplikowanym postępowaniem dowodowym, zintensyfikowanym znaczną perspektywą czasową. Ponadto wiąże się nieraz z wewnętrznym poczuciem krzywdy w przypadku wygaśnięcia prawa do odszkodowania. Wyłączenie stanowi instytucję prawną często niezrozumiałą dla jednostki, potęgującą stan bezradności i niepewności co do możliwości rozporządzania nabytym wcześniej prawem własności do nieruchomości. Wspomniana niepewność jednostki wynika z jej osłabionej pozycji wobec władzy administracyjnej, która jest przecież niejednokrotnie widoczna w procesach stosowania prawa⁴⁶.

Problematyka antywartości i wspomnianej niepewności jest także zasadna w kontekście nieprawidłowości stwierdzanych przez Najwyższą Izbę Kontroli

⁴¹ A. Puczko, *Kiedy wartość staje się antywartością – rozważania na przykładzie instytucji przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016, s. 109.

⁴² J. Zimmermann, *Wokół pojmowania antywartości w prawie administracyjnym*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016, s. 21.

⁴³ R. Kusiak-Winter, *Wartości i antywartości w prawie administracyjnym z perspektywy nauki administracji*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016, s. 45.

⁴⁴ A. Raszewska-Skałeczka, *Niepewność w oświacie jako antywartość w prawie administracyjnym*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016, s. 271 i n.; D. Cendrowicz, *Niepewność w pomocy społecznej*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016, s. 295 i n.

⁴⁵ I. Niżnik-Dobosz, *Niepewność w prawie administracyjnym*, (w:) A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. IV Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2014, s. 25 i n.

⁴⁶ A. Błaś, *Wprowadzenie*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016, s. 16.

w zakresie regulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne, która oceniła negatywnie czas trwania działań organów gminy związanych z porządkowaniem stanu prawnego nieruchomości gminnych. Stwierdzone w tym raporcie nieprawidłowości wskazują często na brak podejmowania należytej staranności i rzetelności w podawaniu danych o liczbach i stanie nieruchomości, brak aktualizacji stanu prawnego nieruchomości w księgach wieczystych czy długotrwałość prowadzonych postępowań odszkodowawczych⁴⁷.

REFERENCES

- Adamiak B., *Komentarz do art. 7*, (w:) B. Adamiak, T. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009
- Błaś A., *Wprowadzenie*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016
- Błażewski M., *Wartości e-administracji i ich wyważenie*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017
- Cendrowicz D., *Niepewność w pomocy społecznej*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016
- Dobosz P., *Komentarz do art. 7*, (w:) P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010
- Jakubowska A., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami z komentarzem oraz aktami szczegółowymi*, Warszawa 2010
- Kaliński J., *Motoryzacja a infrastruktura drogowa w Polsce po 1918 r.*, (w:) T. Głowiński, R. Klementowski (red.), *Na lądzie, w wodzie i w powietrzu... Z dziejów transportu i komunikacji na ziemiach polskich na przestrzeni lat*, Wrocław 2014
- Kierzyk T., *Zadania gmin w zakresie budowy dróg. Drogi wewnętrzne (teoria i praktyka)*, „Rejent” 2007, nr 12
- Kończakowski B., *Ewolucja administracyjnoprawnej regulacji korzystania z dróg publicznych w II RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, nr 4
- Komierzyńska E., Zdyb M., *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, t. LXIII
- Kotowski W., Kurzępa B., *Drogi publiczne. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2005
- Kusiak-Winter R., *Wartości i antywartości w prawie administracyjnym z perspektywy nauki administracji*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016
- Maciejewski M., *Skuteczność jako wartość prawa administracyjnego i administracji publicznej*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017

⁴⁷ Najwyższa Izba Kontroli, 2014, *Informacja o wynikach kontroli. Regulowanie stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne*, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/13/015/> (dostęp: 28.05.2020 r.).

- Monarcha-Matlak A., *Dobro wspólne i bezpieczeństwo jako podstawowe wartości w prawie administracyjnym*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017
- Niżnik-Dobosz I., *Niepewność w prawie administracyjnym*, (w:) A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. IV Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2014
- Niżnik-Dobosz I., *Prawo administracyjne jako mechanizm realizacji wartości*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017
- Puczko A., *Kiedy wartość staje się antywartością – rozważania na przykładzie instytucji przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016
- Raszewska-Skałeczka A., *Niepewność w oświacie jako antywartość w prawie administracyjnym*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016
- Sierpowska I., *Drogi publiczne jako kategoria dobra publicznego – w świetle poglądów doktryny i rozważań normatywnych*, „Studia Erasmiensia Wratislaviensia” 2009, nr 306
- Stawecki M., *Konflikt interesu publicznego z prywatnym na tle instytucji wyłączenia nieruchomości*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2012, nr 15
- Strachowska R., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012
- Szachułowicz J., *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2004
- Szadok-Bratuń A., *Krótkie rozważania o aksjologii, wartościach i antywartościach*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016
- Szewczyk M., *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, (w:) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019
- Trembecka A., *Analiza wybranych postępowań związanych z wydzieleniem gruntów nabytych z mocy prawa*, „Budownictwo i Architektura” 2016, nr 15(3)
- Wierzbowski B., *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2008
- Zacharko L., *Refleksje nad kategorią dobra publicznego*, (w:) M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014
- Zimmermann J., *Wokół pojmowania antywartości w prawie administracyjnym*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016
- Zimmermann J., *Wprowadzenie*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2015
- Zimny A., *Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej*, Konin 2008