

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(9)2025 • DOI: 10.17951/ppa.2025.9.141-154

UNIWERSYTET JAGIELLOŃSKI W KRAKOWIE

ALEKSANDRA PUCZKO

a.puczko@uj.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9929-0196>

Próba wyjaśnienia pojęcia użytkownika nieruchomości w rozumieniu art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych z dnia 21 marca 1985 r.

*The Attempt to Clarify the Meaning of User of the Property in the
Meaning of Article 29 (1) of the Act on Public Roads of 21 March 1985*

Wprowadzenie

Mimo akceptowanego i utrzymywanego podziału systemu prawa na publiczne i prywatne, rzeczywistość potwierdza, że nie jest on jednoznaczny. Istniejąca sfera pogranicza między tymi dziedzinami prawa trafnie wskazuje na ich współistnienie oraz potwierdza, że nie mogą one funkcjonować oddzielnie. Świadczą o tym w szczególności zjawiska, których regulowanie ma charakter hybrydowy, oparty jednocześnie o regulację cywilno- i administracyjnoprawną. Sferą takich regulacji są m.in. procesy inwestycyjne, w których dochodzi do kształtowania uprawnień jednostki przez normy prawa zarówno cywilnego, jak i administra-

cyjnego. Stanowią one wykorzystanie unormowanych prawem cywilnym praw (jak np. własność, ograniczone prawa rzeczowe) w ukształtowanych prawem administracyjnym procesach (np. w postępowaniu w sprawie ustalenia warunków zabudowy czy też w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę). Poddanie tych sytuacji podwójnemu reżimowi skutkuje naturalną koniecznością wzajemnego czerpania znaczeń oraz zastosowań norm prywatno- i publicznoprawnych. Jest to konieczne, gdyż żadna z wymienionych dziedzin prawa nie ustala na jej potrzeby znaczenia określonych pojęć prawnych, dlatego dla ustalenia treści normy konieczne jest sięganie po sposób rozumienia określonych pojęć ukształtowanych w dziedzinach dla nich pierwotnych.

Jednym z przykładów jest budzący problemy interpretacyjne art. 29 ust. 1 u.d.p.¹, regulujący doniosłą kwestię strony w postępowaniu w sprawie budowy lub przebudowy zjazdu na drodze publicznej. Wątpliwości odnośnie do znaczenia jego treści budzi w szczególności użyte w nim pojęcie użytkownika nieruchomości. W niniejszym opracowaniu podjęto próbę wyjaśnienia tej kwestii przy pomocy metody dogmatyczno-opisowej. Analiza znaczenia pojęcia użytkownika nieruchomości z perspektywy treści przepisów, poglądów doktryny i orzecznictwa z jednej strony pozwala na unaocznienie problemu, a z drugiej wskazuje drogi dla jego rozwiązania.

W świetle zasygnalizowanych wyżej kwestii rozważania zawarte w artykule są przede wszystkim próbą odpowiedzi na następujące pytania: Kim jest użytkownik nieruchomości w rozumieniu art. 29 ust. 1 u.d.p.? Czy wyjaśnienie pojęcia użytkownika nieruchomości jest możliwe wyłącznie w oparciu o regulacje cywilnoprawne, czy też potrzebne jest dla oddania pełnego znaczenia tego pojęcia uwzględnienie ich administracyjnoprawnego aspektu?

Zezwolenie na lokalizację i przebudowę zjazdu z drogi publicznej

Pojęcie użytkownika nieruchomości, obok użytego w art. 29 ust. 1 u.d.p. pojęcia właściciela nieruchomości, stanowi podstawę dla ustalenia legitymacji procesowej w postępowaniu inwestycyjnym obejmującym konieczność zapewnienia zjazdu na nieruchomość z drogi publicznej. Jego wyjaśnienie i prawidłowe zinterpretowanie są szczególnie istotne z uwagi na wartości, jakie mają być chronione w toku całej procedury, obejmujące zarówno bezpieczeństwo drogowe ważne z perspektywy interesu publicznego, jak i poszanowanie interesów innych właścicieli i użytkowników nieruchomości, na których prawa może mieć wpływ realizowana inwestycja.

¹ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. 2024, poz. 320, ze zm.).

W celu zapewnienia poszanowania tych wartości zgodnie z art. 29 ust. 1 u.d.p. budowa (lub przebudowa) zjazdu wymaga przed rozpoczęciem jakichkolwiek robót budowlanych uzyskania decyzji administracyjnej zezwalającej na wykonanie tego zamierzenia. Decyzję tę wydaje zarządca drogi². Kompetencję wyrażenia zgody ma w świetle art. 29 ust. 1 u.d.p. wyłącznie zarządca drogi, którym w zależności od kategorii drogi zgodnie z art. 19 ust. 2 u.d.p. może być: Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zarząd województwa, zarząd powiatu, organ wykonawczy gminy. Zadania zarządcy drogi opisuje katalog otwarty zamieszczony w art. 20 u.d.p., który w pkt 10a wymienia badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Wyjaśnia to wyposażenie zarządów w kompetencję wydawania zezwoleń z art. 29 ust. 1 u.d.p., które stanowią formę weryfikowania tego, czy projektowane zjazdy są bezpieczne dla ruchu drogowego. Uzyskanie takiego zezwolenia umożliwia wystąpienie ze zgłoszeniem robót budowlanych, jeśli chodzi o drogi krajowe i wojewódzkie, albo stanowi podstawę do realizacji inwestycji na drogach gminnych i powiatowych, podobnie jak uzyskanie pozwolenia na budowę w kontekście inwestycji niedrogowych. Zezwolenie zarządcy drogi stanowi wobec tego wiążący organy administracji architektoniczno-budowlanej warunek prawny realizacji takich inwestycji³, co przewiduje art. 29 ust. 3a u.d.p., zgodnie z którym zezwolenie dołącza się do wniosku o pozwolenie na budowę oraz do zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych.

Art. 29 ust. 1 u.d.p. nie wymienia żadnych warunków uzyskania zezwolenia, co powoduje, że decyzja wydawana na jego podstawie ma charakter uznaniowy. W związku z wymogami demokratycznego państwa prawnego decyzja ta jednak nie może być skutkiem „swobodnego” lub niekontrolowanego działania zarządcy drogi. Chociaż uznanie administracyjne jest formą uelastycznienia działań administracji, to nie wyklucza zobowiązania organów do zbadania wszystkich okoliczności danego przypadku w celu wyszukania najbardziej właściwego, odpowiadającego prawdzie obiektywnej i celowi rozstrzygnięcia. Jak słusznie zauważono w orzecznictwie, taka decyzja „powinna cechować się szczególnie starannym uzasadnieniem prawnym i faktycznym, umożliwiającym jej właściwą kontrolę”⁴. Wiąże się to też ze zwiększoną kontrolą tego rodzaju rozstrzygnięć, a wynikający z przepisów prawa materialnego zakres swobody organu, przewidujący uznaniowość tej decyzji, jest ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego⁵.

² K. Bandarzewski, *Dostęp działki budowlanej do drogi publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 6, s. 41.

³ Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2021 r., II OSK 35/21, LEX nr 3243541.

⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 listopada 2019 r., III SA/Kr 510/19, LEX nr 2752799.

⁵ Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2020 r., I OSK 3427/18, LEX nr 3030566.

Jest to szczególnie istotne w świetle następstw przedmiotowych i podmiotowych zezwolenia. Należy pamiętać, że zezwolenie zarządcy drogi jest ograniczeniem w korzystaniu z prawa własności z uwagi na przyznanie priorytetu zasadzie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jednocześnie wnikliwe badanie złożonych wniosków o wydanie zezwolenia powoduje, że nie można uznać, iż „każdy właściciel nieruchomości przylegającej do drogi publicznej” musi mieć zapewniony bezpośredni dostęp do drogi⁶. Przepisy ustawy o drogach publicznych nie zapewniają takiej gwarancji⁷. W ujęciu podmiotowym na skutek wydania zezwolenia zarządcy kształtują się z jednej strony uprawnienia jego adresata, a z drugiej – jego obowiązki oraz obowiązki innych podmiotów, na których sferę prawną ta decyzja wpływa.

Ustalenie warunków kontroli decyzji uznaniowych nie oznacza braku problemów w zakresie tych rozstrzygnięć. Podnosi się bowiem zarówno w doktrynie, jak i w orzecnictwie, że brak jest jednoznacznych ustawowych kryteriów udzielenia lub odmowy udzielenia takiego zezwolenia, wskutek czego ich kontrola może być utrudniona⁸. Ponadto problematyczne jest – na co wskazuje się w orzecnictwie – kontrolowanie tego, kto może występować z wnioskiem o udzielenie zezwolenia zarządcy drogi.

Wnioskodawca i adresat zezwolenia na wykonanie zjazdu z drogi publicznej

Zgodnie z treścią art. 29 ust. 1 u.d.p. o zgodę do zarządcy drogi może wystąpić właściciel lub użytkownik nieruchomości przyległych do drogi. Ten sam podmiot jest również adresatem wydawanego zezwolenia, które tworzy dla niego uprawnienie do realizacji inwestycji budowlanej. Ogranicza to krąg podmiotów, które mogą ubiegać się o wydanie takiej decyzji zarówno przez wprowadzenie ograniczenia w zakresie odległości, jak i z uwagi na prawa do nieruchomości, jakiej ma dotyczyć zjazd⁹.

Podsumował to trafnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, stwierdzając, że „uzyskanie bezpośredniego dostępu do drogi publicznej poprzez

⁶ Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 grudnia 2010 r., I OSK 319/10, LEX nr 745213.

⁷ R.A. Rychter, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, LEX/el. 2019, art. 29.

⁸ A. Gołąb, *Zezwolenie na lokalizację lub przebudowę zjazdu z drogi publicznej*, [w:] *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2021, s. 147.

⁹ Wyrok NSA z dnia 12 marca 2008 r., I OSK 401/2007, CBOSA. Zob. także: wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2018 r., VII SA/Wa 2295/17, CBOSA; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21 sierpnia 2018 r., II SA/Rz 602/18, CBOSA.

wykonanie zjazdu może dotyczyć tylko nieruchomości graniczących z drogą, a nie nieruchomości od niej oddalonych. Podmiotem uruchamiającym takie postępowanie może być wyłącznie ten, kto legitymuje się tytułem do nieruchomości mającej uzyskać bezpośredni dostęp do drogi (w przypadku przebudowy zjazdu istniejącego, do nieruchomości, którą z drogą łączy już istniejący zjazd). Tytułem tym nie musi być wyłącznie prawo własności, może być nim inny tytuł dający podstawę do użytkowania nieruchomości¹⁰.

Powołane orzeczenie w istocie nie wyjaśnia jednak, co należy rozumieć przez „inny tytuł dający podstawę do użytkowania nieruchomości”. Jest to symptomatyczne dla omawianego problemu i dowodzi, że regulacja z art. 29 ust. 1 u.d.p. nie spełnia wymogów jasności, precyzji i komunikatywności tekstu prawnego¹¹. W efekcie jej stosowanie generuje istotne problemy, dotyczą bowiem zasadniczej dla postępowań administracyjnych kwestii kręgu stron i adresatów rozstrzygnięć, co jest z kolei symptomatyczne dla ogólnego zjawiska obniżania się jakości regulacji prawnoadministracyjnych¹². Potwierdza to wyrażoną w doktrynie ocenę, że regulacje procesów inwestycyjnych, do których należy zaliczyć również zezwolenie na budowę/przebudowę zjazdu z drogi publicznej, „zostały zredagowane częstokroć w sposób niespójny i nieprecyzyjny, co nastęrcza wielu problemów w praktyce wykładni i stosowania prawa”¹³.

O ile nie ma na gruncie ustawy o drogach publicznych problemu z interpretacją pojęcia właściciela nieruchomości, o tyle zwrot „użytkownik nieruchomości” z art. 29 ust. 1 u.d.p. budzi wiele wątpliwości i nie można uznać, że jest rozumiany jednolicie¹⁴. Choć w nauce zwraca się uwagę na dominowanie linii proponującej szerokie rozumienie tego pojęcia¹⁵, orzecznictwo nie potwierdza w pełni tej tezy. W związku z tym można wyróżnić szerokie i wąskie rozumienie pojęcia użytkownika nieruchomości.

Zgodnie z pierwszą z wymienionych linii uprawnionym z tytułu zezwolenia na wykonanie zjazdu jest zasadniczo każdy władający nieruchomością¹⁶. Idące w tym kierunku orzecznictwo przyjmuje szeroką interpretację pojęcia użytkow-

¹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2018 r., VII SA/Wa 2295/17, LEX nr 2493959.

¹¹ M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 32; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012, s. 198.

¹² D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 283.

¹³ J.G. Firlus, A. Ozimek, *Definiowanie oraz wykładnia pojęć w prawie administracyjnym na przykładzie procesów inwestycyjnych*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 5, s. 85.

¹⁴ M. Racut, *Możliwość ubiegania się o lokalizację czy przebudowę zjazdu z drogi publicznej przez użytkownika nieruchomości przyległej do drogi*, LEX/el. 2020.

¹⁵ A. Gołąb, *op. cit.*, s. 146 i n.

¹⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 lutego 2020 r., III SA/Gd 879/19, LEX nr 2796223. Zob. także: wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2018 r., VII SA/Wa 2295/17, CBOSA; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21 sierpnia 2018 r., II SA/Rz 602/18, CBOSA; M. Racut, *op. cit.*

nika nieruchomości, wskazując, że mogą to być podmioty ograniczonych praw rzeczowych, które z tych praw wywodzą swój interes prawny¹⁷. W związku z tym wskazuje się, że użytkownikiem jest „każdy podmiot posiadający tytuł prawny do korzystania z rzeczy. Jest nim (...) także właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości, na rzecz którego ustanowiono służebność gruntową przejazdu lub przechodu przez nieruchomość przyległą do drogi publicznej”¹⁸. Z tego względu wskazuje się też, że „służebność drogowa stanowi (częściowo) prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane – związane właśnie z treścią ograniczonego prawa rzeczowego, tj. z wykonywaniem prawa wjazdu, przejazdu i przechodu. Wykazanie tego rodzaju uprawnienia prawnorzecowego, umożliwiającego ubieganie się o wydanie decyzji na podstawie art. 29 ust. 1 ww. ustawy [u.d.p.], leży po stronie podmiotu wnioskującego”¹⁹. Kwestię tę rozstrzygał również Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, że użytkownikiem jest każdy podmiot uprawniony z tytułu prawa rzeczowego²⁰. Takie rozumienie pojęcia użytkownika prezentowane jest także w doktrynie²¹.

Z orzeczeń prezentujących wąską interpretację omawianego tu pojęcia wynika, że użytkownik nieruchomości to podmiot, któremu przysługuje prawo użytkowania nieruchomości w rozumieniu art. 252 Kodeksu cywilnego²². W tym ujęciu wyklucza się z kręgu użytkowników np. osoby uprawnione z tytułu służebności²³. Kwestię tę rozstrzygnął Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, że „jeśli (...) w art. 29 ust. 1 u.d.p. ustawodawca odwołał się do pojęcia użytkownika, należy je odnosić do użytkownika w rozumieniu art. 233 k.c., tj. użytkownika wieczystego oraz do użytkownika, o jakim mowa w art. 252 k.c., nie zaś do uprawnionego z tytułu służebności”²⁴. Pogląd taki pojawia się również w orzecznictwie z ostatnich lat. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 grudnia 2023 r. stwierdził, iż „skoro ustawodawca w przepisie art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych wskazał, że z wnioskiem w sprawie o zjazd może wystąpić tylko właściciel lub użytkownik nieruchomości, to interpretację pojęcia użytkownika trzeba odnieść do Kodeksu cywilnego, czyli do użytkownika wieczystego, o jakim mowa w art. 232 k.c., oraz użytkownika w rozumieniu art. 252 k.c., nie zaś do osoby posiadającej jedynie prawo służebności (art. 285 k.c.)”²⁵.

¹⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 lipca 2019 r., III SA/Kr 321/19, LEX nr 2697038.

¹⁸ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 listopada 2010 r., III SA/Łd 504/10, LEX nr 758230.

¹⁹ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 września 2022 r., II SA/Rz 259/22, LEX nr 3408401.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2021 r., II OSK 534/21, LEX 2683598.

²¹ H. Kisilowska (red.), *Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 455.

²² Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 lutego 2020 r., III SA/Gd 879/19, LEX nr 2796223.

²³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2018 r., VII SA/Wa 2295/17, LEX nr 2493959.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2017 r., I OSK 2626/15, LEX nr 2338420.

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2023 r., VI SA/Wa 5125/23, CBOSA.

W obu przypadkach podstawą ustaleń sądów administracyjnych była głównie regulacja cywilnoprawna. Z tego powodu należy wyjaśnić, czy znaczenie pojęcia użytkownika nieruchomości w rozumieniu art. 29 ust. 1 u.d.p. pozostaje jedynie w gestii regulacji prywatnoprawnych, czy też – z uwagi na administracyjnoprawny charakter zezwolenia zarządcy drogi – powinny być brane pod uwagę również uregulowania administracyjnoprawne. Warto też zastanowić się nad tym, czy pojęcie użytkownika nieruchomości nie powinno być traktowane jako pojęcie z pogranicza prawa publicznego i prywatnego, posiadające hybrydową naturę wykazującą cechy tych dwóch dziedzin.

Próba wyjaśnienia pojęcia użytkownika nieruchomości

Powołane wyżej orzeczenia sądów administracyjnych wskazują na stosowanie w interpretacji pojęcia użytkownika nieruchomości cywilnoprawnej siatki pojęciowej. Jest to usprawiedliwione brakiem tego pojęcia w prawie administracyjnym, ale jednocześnie może wzbudzać kontrowersje wobec pełnienia funkcji kwestionowanej *analogii iuris*²⁶ oraz zarzutów cywilizacji prawa administracyjnego, która rozciąga się nie tylko na procesy stosowania prawa²⁷, lecz także na siatkę pojęciową tej dziedziny. Stan ten sprzyja pokusie korzystania z gotowych, wypracowanych rozwiązań prywatnoprawnych, ale może też być korzystny dla rozwoju nieobecnego w orzecznictwie na kanwie tego problemu konfrontacyjnego stanowiska polegającego na budowaniu swoistego dla prawa administracyjnego znaczenia pojęcia użytkownika nieruchomości mimo braku pomocnych regulacji publicznoprawnych. Żadne z nich w kontekście omawianego problemu nie prowadzi jednak do korzystnych skutków.

Widoczne w orzecznictwie sądowoadministracyjnym oparcie się wyłącznie na cywilnoprawnej siatce pojęciowej skutkuje wskazanym wyżej ograniczeniem pojęcia użytkownika nieruchomości wyłącznie do użytkownika wieczystego (art. 233 k.c.) czy też użytkownika w rozumieniu art. 252 k.c. Jest to skutek przyjęcia za wiodącą wykładni językowej, wskutek czego wiele podmiotów korzystających z nieruchomości na podstawie innych niż wymienione wyżej tytułów prawnych zostaje wykluczonych z kręgu możliwych beneficjentów zezwolenia. W konsekwencji może to prowadzić do niezrozumiałych i negatywnych konsekwencji istotnych z perspektywy publiczno- i prywatnoprawnej.

²⁶ Zob. szerzej: E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.

²⁷ Zob. szerzej: B. Adamiak, *Uwagi o cywilizacji stosowania przepisów prawa administracyjnego*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 23 i n.

W szczególności trudno takie ograniczenie uzasadnić w kontekście zasad determinujących wydawanie zezwoleń zarządcy drogi na zasadzie art. 29 u.d.p. Jak już wyjaśniono, naczelną zasadą przy wyrażaniu zgody na wykonanie nowego zjazdu z drogi jest zasada bezpieczeństwa w ruchu drogowym, która może ograniczać uprawnienia właściciela czy użytkownika nieruchomości w swobodnym korzystaniu ze swojego prawa. Wynika to z jej prymatu nad słusznym interesem wnioskodawcy. Ochrona życia i bezpieczeństwa obywateli w sytuacjach kolizyjnych powinna przeważać nad interesem indywidualnym jednostki²⁸. W związku z tym zarządca drogi nie może wydać decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi, który powodowałby zwiększenie zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Dlatego tym warunkiem zostały zdeterminowane przesłanki odmowy lub czasowego ograniczenia zezwolenia na lokalizację lub przebudowę zjazdu²⁹. Zrealizowanie każdego zjazdu powoduje powstanie kolejnego zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego³⁰. Zasadniczo ocena projektowanego zjazdu przez pryzmat bezpieczeństwa w ruchu drogowym powinna mieć miejsce niezależnie od tytułu prawnego jego wykonawcy.

Dochodzi w ten sposób do sprzężenia ze sobą ograniczeń wynikających z prawa publicznego (zasada bezpieczeństwa ruchu drogowego) i prawa prywatnego (tytuł do korzystania z nieruchomości). W konsekwencji, przy takim dychotomicznym rozumieniu tych przesłanek, omawiane w niniejszym artykule ograniczenia podmiotowe wydawania zezwolenia na budowę/przebudowę zjazdu w świetle powołanego orzecznictwa nie mają źródła w normach prawa publicznego, lecz w normach prawa cywilnego. Wskutek tego ocena przez sądy możliwości występowania z wnioskiem o wydanie zezwolenia na zasadzie art. 29 u.d.p. sprowadzała się do oceny w postępowaniu sądownoadministracyjnym, jakie uprawnienia składają się na konkretne prawo regulowane prawem cywilnym, co również może budzić wątpliwości. Niezależnie od tego w części powołanych wyżej orzeczeń odmówiono możliwości wystąpienia z wnioskiem przewidzianym w tym przepisie przez uprawnionych z tytułu służebności, wskazując na fakt, że ze swej istoty służebność – nawet jeżeli polega na prawie przechodu i przejazdu – nie uprawnia do realizacji inwestycji, gdyż w takim uprawnieniu nie zawiera się prawo do zabudowy (wymaga ono legitymacji przez zgodę właściciela)³¹ i może stanowić jedynie źródło interesu faktycznego³². Z kolei w innych orzeczeniach

²⁸ Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2021 r., II GSK 1705/21, LEX nr 3286949.

²⁹ Zob. Sejm RP, IX kadencja, Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 2398, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2398> (dostęp: 22.04.2025), s. 39–40.

³⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 lutego 2018 r., II SA/Bk 740/17, CBOSA.

³¹ Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2015 r., II OSK 839/14, CBOSA.

³² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2023 r., VI SA/Wa 5125/23, CBOSA; wyrok NSA z dnia 6 lipca 2017 r., I OSK 2626/15, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 paździer-

wywodząco prawo do realizacji zjazdu z samego istnienia służebności, bez badania jej warunków³³.

Częściowo kwestionując powyższe stanowiska, należy zwrócić uwagę na stawiany w niektórych z nich warunek skuteczności wniosku o wydanie zezwolenia na lokalizację zjazdu w postaci posiadania przez wnioskodawcę prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane³⁴. Przesuwa to w istocie ciężar interpretacji tego pojęcia z poziomu wykładni językowej na wykładnię celowościową, która obejmuje następstwa uzyskania takiego zezwolenia. Wpływ na korzystanie z uprawnienia, o jakim mowa w art. 29 ust. 1 u.d.p., powinna mieć wobec tego ocena uprawnienia z perspektywy inwestycyjnego charakteru wniosku o zezwolenie na wykonanie zjazdu. Jak już wskazano, uzyskanie zezwolenia na podstawie decyzji organu (zarządcy drogi) na lokalizację zjazdu umożliwia uzyskanie zezwolenia na realizację zamierzenia budowlanego polegającego na budowie lub przebudowie zjazdu o wskazanych parametrach, zarówno bez konieczności uzyskania jakiejkolwiek aprobaty organów administracji architektoniczno-budowlanej, jak i na podstawie zgłoszenia i pozwolenia na budowę.

Powoduje to, że już na etapie wydawania zezwolenia przez zarządcę drogi akt ten musi być skierowany do podmiotu, który ma prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i dzięki temu jest władny ten zjazd wykonać. W szczególności należy podkreślić, że zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane³⁵ budowa zjazdów z dróg gminnych i powiatowych nie jest objęta obowiązkiem uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia (art. 29 ust. 2 pkt 11). W konsekwencji zezwolenie zarządcy drogi pełni w tym wypadku podwójną rolę: decyzji warunkującej inwestycję oraz decyzji pozwalającej na inwestycję. Jest wobec tego gwarancją nie tylko zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego, ale i bezpieczeństwa uprawnień tych, którzy zjazd wykonują, a także tych, kosztem praw których jest on realizowany. Tym samym już na tym etapie powinien być oceniany interes prawny strony umożliwiający jej realizację prawa do zabudowy, zwłaszcza że w świetle art. 29 ust. 1 pkt 11 u.d.p. zjazdy z dróg krajowych i wojewódzkich mogą być wykonywane na podstawie zgłoszenia, co powoduje, że do ich realizacji wymagane jest zarówno przedstawienie zezwolenia zarządcy drogi, jak i wykazanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Podobnie będzie w przypadku, gdy zjazd jest wykonywany w ramach inwestycji realizowanych na podstawie pozwolenia na budowę.

nika 2021 r., VI SA/Wa 2120/21, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2023 r., VI SA/Wa 171/23, CBOSA.

³³ Zob. m.in. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 września 2022 r., II SA/Rz 259/22, LEX nr 3408401.

³⁴ Zob. m.in. wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 listopada 2010 r., III SA/Łd 504/10, CBOSA.

³⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2024, poz. 725, ze zm.).

Z tego powodu w przypadku dróg gminnych i powiatowych oraz wojewódzkich i krajowych, a także wykonywanych samodzielnie oraz w ramach większych inwestycji zezwolenie zarządcy drogi powinno być wydane dopiero po ustaleniu prawa do dysponowania przez osoby uprawnione względem nieruchomości przyległej do drogi na cele związane z budową lub przebudową zjazdu³⁶. Brak zrozumienia tego związku i wzajemnych zależności tych postępowań skutkowałby w istocie wydaniem nieskutecznych i pierwotnie niewykonalnych zezwoleń na podstawie art. 29 u.d.p. podmiotom nieuprawnionym do realizacji inwestycji. Odmienne rozumienie skutkuje nieuprawnionym różnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów działających w tej samej sprawie.

Powyższe oznacza, że przewidziane w ustawie o drogach publicznych pojęcie użytkownika nieruchomości należy rozumieć systemowo jako pojęcie wspólne nie tylko prawu administracyjnemu i cywilnemu, lecz także regulacjom zawartym w ustawie o drogach publicznych i w Prawie budowlanym. Zezwolenie na lokalizację zjazdu umożliwia budowę tego zjazdu oraz może być warunkiem skutecznego zgłoszenia robót budowlanych i uzyskania pozwolenia na budowę. Logiczne jest to, że nie ma uzasadnionych podstaw do rozróżniania kręgów stron, a ściślej – adresatów decyzji, w tych postępowaniach.

Takie sprzężenie powoduje, że interpretując pojęcie użytkownika nieruchomości, należy mieć na względzie uregulowania prywatno- i publicznoprawne, które regulują tę kwestię. Zarówno własność, jak i inne prawa (zwłaszcza rzeczowe), mimo że są prawami podmiotowymi tradycyjnie wywodzonymi z prawa prywatnego, regulowane są przez normy cywilnoprawne oraz te wynikające z całego porządku prawnego³⁷. Koreluje to z hybrydową (cywilno- i administracyjnoprawną) regulacją procesów inwestycyjnych, które są sferą – podobnie jak inne zjawiska prawne – regulowaną i wywołującą skutki w sferze prawa publicznego i prywatnego³⁸. Dzięki temu korzysta się ze wszystkich zalet, które niesie za sobą regulacja publiczno- i prywatnoprawna. Jak słusznie zauważa M. Zdyb, „problem relacji prawa publicznego i prawa prywatnego nie tkwi w ich przeciwstawianiu, ale w porządkowaniu prawa, ułatwiającemu budowanie ładu publicznego, także przez identyfikację różnorodności rozwiązań instytucjonalnych, po to, aby zostały w takim budowaniu optymalnie wykorzystane jako wartości integrujące podstawy porządku publicznego. W takim stanie rzeczy prawa prywatne i publiczne istnieją obok siebie, a nie przeciw sobie”³⁹.

³⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 lutego 2020 r., III SA/Gd 879/19, CBOSA.

³⁷ E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 64.

³⁸ M. Błażewski, *Organy administracji publicznej wobec stosunków cywilnoprawnych w procesie budowlanym*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej...*, s. 59.

³⁹ M. Zdyb, *Podstawowe dylematy realizacji prawa cywilnego w prawie administracyjnym w kontekście stosowania instrumentów administracyjnych (i odwrotnie). Poszukiwanie optymalnego*

Z tego względu zasadne jest ustalenie, że warunkiem uznania kogoś za „użytkownika nieruchomości” uprawnionego do występowania z wnioskiem o wyrażenie zgody na lokalizację zjazdu jest – oprócz warunków dotyczących położenia nieruchomości przy drodze publicznej – posiadanie przez niego prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Zgodnie z art. 4 Prawa budowlanego prawo zabudowy nieruchomości gruntowej ma każdy, jeżeli wykaże tytuł do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Takie ujęcie pozwala na odstąpienie: od nadmiernie zawężającej interpretacji pojęcia użytkownika nieruchomości, co skutkowało nieuprawnionym pozbawieniem praw dysponentów wynikających z norm prawa cywilnego interesów prawnych umożliwiających takie działania prawne; od nadmiernie liberalnego podejścia, które zasadniczo umożliwiało korzystanie z instytucji z art. 29 ust. 1 u.d.p. każdemu, kto korzystał z nieruchomości⁴⁰.

Zakres tytułów prawnych uprawniających do korzystania z prawa do zabudowy pokrywa się również z celowościowym rozumieniem pojęcia użytkownika nieruchomości w rozumieniu art. 29 ust. 1 u.d.p. Zgodnie z art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego 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. Za podstawę dla takiego działania uznaje się także art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴¹.

W konsekwencji takie ustalenie dodatkowo rozszerza zakres możliwych wnioskodawców występujących o zgodę przewidzianą w art. 29 u.d.p., ale przez powiązanie z regulacją Prawa budowlanego tworzy spójny i zupełny schemat rozumienia podmiotów korzystających z nieruchomości. W takim ujęciu nadal pojęcie użytkownika nieruchomości nie jest rozumiane jako każdy, który z niej korzysta, lecz wyłącznie ten, którego tytuł prawny do nieruchomości uprawnia go w sposób wyraźny do realizacji inwestycji budowlanych, w tym do budowy i przebudowy zjazdów z dróg publicznych. Powoduje to powstanie po stronie zarządców drogi obowiązku badania tej kwestii w oparciu nie tylko o oświadczenia wnioskodawców, ale i o inne dowody, które są podstawą dla uznania, że posiadane uprawnienie pozwala na korzystanie z nieruchomości przez pobieranie

modelu współistnienia obu sfer prawa w perspektywie współczesnych wyzwań, przy uwzględnieniu wybranych dziedzin publicznego (administracyjnego) prawa gospodarczego, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 4, s. 27.

⁴⁰ Zob. np. A. Kornecka, J. Kornecki, *Drogi publiczne i wewnętrzne – zarządzanie pasem drogowym*, Legalis 2021; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 września 2022 r., II SA/Rz 259/22, LEX nr 3408401.

⁴¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1145, ze zm.). Zob. wyrok NSA z dnia 11 września 2024 r., II OSK 2559/21, Legalis.

z niej pożytków i posiadanie jej, a także uprawnienia do realizacji na niej zjazdu czy do jego przebudowy. Jest to spójne z wymogiem wobec organów działania przez nie na podstawie i w granicach prawa, co oznacza również nienaruszanie praw osób, których nieruchomości są obciążone prawami, na które powołują się wnioskodawcy działający na zasadzie art. 29 ust. 1 u.d.p.

Konkludując, można stwierdzić, że użytkownikiem nieruchomości w znaczeniu art. 29 ust. 1 u.d.p. jest każdy podmiot, który dysponuje w rozumieniu art. 4 u.d.p. prawem do korzystania z nieruchomości przyległych do drogi na cele budowlane.

Zakończenie

Problemy z interpretacją pojęcia użytkownika nieruchomości wynikają z wielu przyczyn. Między innymi są przejawem odmienności systemów prawa publicznego i prywatnego, a także skutkiem nadal niedoskonałej regulacji prawnej. Jej nieprecyzyjność i niekomunikatywność skutkuje niezrozumiałą dla administrujących i administrowanych koniecznością rozstrzygania rudymenarnych dla rozpoznania spraw administracyjnych kwestii na poziomie sądownictwa administracyjnego.

Zaproponowane w niniejszym artykule rozumienie pojęcia użytkownika nieruchomości, którym posługuje się art. 29 ust. 1 u.d.p., wydaje się uzasadnione i trafne, ze względów zarówno systemowych, jak i celowościowych. W istocie rozwiązuje ono wykazany przez orzecznictwo sądów administracyjnych problem zbyt wąskiego i zbyt szerokiego rozumienia tego pojęcia, co skutkowało naruszeniem uprawnień dysponentów praw do nieruchomości. Ujęcie wąskie mogło skutkować niesłusznym odjęciem praw wnioskodawcom o lokalizację lub przebudowę zjazdu. Ujęcie szerokie z kolei powodowało dodatkowe ograniczenie praw podmiotów, na nieruchomościach których ustanowiono uprawnienia dla innych podmiotów. Pozwala ono wobec tego pogodzić cywilno- i administracyjnoprawne aspekty tego pojęcia, wskutek czego odpowiada również postawionym celom, czyli m.in. determinowaniu warunków udzielonego zezwolenia zarządcy drogi. Wskutek podkreślenia dualistycznej natury tego pojęcia wydane zezwolenie wywołuje zrozumiałe i uzasadnione skutki w sferze administracyjnej i cywilnej.

Ponadto zaprezentowany możliwy sposób rozumienia pojęcia użytkownika nieruchomości zapewnia spójność samego systemu prawa administracyjnego. Ujednolica bowiem sposób rozumienia tego pojęcia w regulacjach ustawy o drogach publicznych oraz Prawa budowlanego, wskutek czego zmniejszony zostaje istniejący już chaos znaczeniowy i definicyjny.

Argumenty zawarte w niniejszym opracowaniu pozwalają na wywiedzenie wyrażonych w tym artykule postulatów *de lege ferenda* oraz na wykazanie konieczności podjęcia kroków ustawodawczych w celu wyeliminowania wskazanych zagrożeń i wad regulacji.

Bibliografia

- Adamiak B., *Uwagi o cywilizacji stosowania przepisów prawa administracyjnego*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018.
- Bandarzewski K., *Dostęp działki budowlanej do drogi publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 6.
- Błachut M., Gromski W., Kaczor J., *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008.
- Błażewski M., *Organy administracji publicznej wobec stosunków cywilnoprawnych w procesie budowlanym*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018.
- Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.
- Firlus J.G., Ozimek A., *Definiowanie oraz wykładnia pojęć w prawie administracyjnym na przykładzie procesów inwestycyjnych*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 5.
- Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003.
- Gołąb A., *Zezwolenie na lokalizację lub przebudowę zjazdu z drogi publicznej*, [w:] *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2021.
- Kisiłowska H. (red.), *Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Kornecka A., Kornecki J., *Drogi publiczne i wewnętrzne – zarządzanie pasem drogowym*, Legalis 2021.
- Racut M., *Możliwość ubiegania się o lokalizację czy przebudowę zjazdu z drogi publicznej przez użytkownika nieruchomości przyległej do drogi*, LEX/el. 2020.
- Rychter R.A., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, LEX/el. 2019.
- Smoktunowicz E., *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Zdyb M., *Podstawowe dylematy realizacji prawa cywilnego w prawie administracyjnym w kontekście stosowania instrumentów administracyjnych (i odwrotnie). Poszukiwanie optymalnego modelu współistnienia obu sfer prawa w perspektywie współczesnych wyzwań, przy uwzględnieniu wybranych dziedzin publicznego (administracyjnego) prawa gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 4.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012.

Abstract: The article is an attempt to solve the problem of understanding the concept of a real estate user as an applicant in the proceedings for a permit to build/reconstruct an exit from a public road. Based on the dogmatic and descriptive method, the analysis leads to proposing a coherent understanding of this concept in the light of the principles of expediency and systematism, and placing the analyzed legal term in the sphere of the borderline between public and private law.

Keywords: permit for the location of the exit from the public road; real estate user; borderline between civil and administrative law

Abstrakt: Artykuł stanowi próbę rozwiązania uwidocznionego w orzecznictwie problemu rozumienia pojęcia użytkownika nieruchomości jako wnioskodawcy w postępowaniu o zezwolenie na budowę/przebudowę zjazdu z drogi publicznej. Oparta o metodę dogmatyczną i opisową analiza prowadzi do zaproponowania spójnego w świetle zasad celowości i systemowości rozumienia tego pojęcia oraz umieszczenia go w sferze pogranicza prawa publicznego i prywatnego.

Słowa kluczowe: zezwolenie na lokalizację zjazdu z drogi publicznej; użytkownik nieruchomości; pogranicze prawa cywilnego i administracyjnego