

**Ochrona prawna
interesu indywidualnego
w procesie inwestycyjno-
budowlanym dróg
publicznych w Polsce.
Zagadnienia
administracyjnoprawne**

Wstęp

W niniejszej monografii analizie poddany zostanie układ stosunków prawnych, w sferze ochrony interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych. Proces ten stanowi w systemie prawa polskiego część prawa administracyjnego na tyle wyodrębnioną, iż można przyjąć, że tworzy określoną instytucję prawną¹. Na potrzeby niniejszej pracy przyjęto rozumienie instytucji prawnej, jako określonego zespołu funkcjonalnie powiązanych norm prawnych, obowiązujących w określonym miejscu i czasie (*hoc loco et hoc tempore*)². Instytucję w powyższym rozumieniu można upatrywać nie tylko w regulacjach o charakterze systemowym, ale także w ramach rozwiązań specjalnych, tj. ustawy z 10.4.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych³. Regulacja ta niezależnie od wad, tworzy wyodrębniony, dość kompleksowy system norm prawnych. Samoistnie kształtuje instytucję prawną związaną z lokalizacją i realizacją szczególnej kategorii inwestycji, jakimi są drogi publiczne.

Przesłanki wyboru tematu opracowania podzielić można na dwie grupy. Pierwsza ma charakter ogólny i związana jest z istotą zagadnienia ochrony interesu indywidualnego. Problematyka ta, stanowi, bowiem żywoty przedmiot zainteresowania prawa administracyjnego i sama w sobie jest warta pogłębienia⁴. Mieści się w nurcie węzłowych zagadnień tego prawa. Przedmiotowa problematyka stanowi od wielu lat sferę ewaluacji i analiz zmierzających do celowych przeobrażeń regulacji prawnych. Nauka prawa stanowi w tym zakresie zaplecze empiryczne.

Drugi obszar motywacji o szczegółowym charakterze związany jest z kwestią procesu inwestycyjno-budowlanego dróg publicznych. Inwestycje drogowe stanowią zadanie, którego realizacja mieści się z sferze strategicznych celów administracji publicznej. W związku z tym obejmuje takie obszary problemowe jak planowanie i zagospoda-

¹ Zob. J. Zimmermann, Granice regulacji materialnoprawnej w prawie administracyjnym, w: J. Boć, A. Chajbowicz (red.), Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego, Wrocław 2009, s. 61.

² Por. Z. Ziemiński, O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa, PiP 1987, Nr 12, s. 27; J.G. Renauld, La systematisation dans le raisonnement juridique, Logique et Analyse 1958, Nr 3–4, s. 172.

³ Zob. art. 1 ust. 1 ustawy z 10.4.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1496).

⁴ Z. Niewiadomski, T. Asman, Wolność budowlana jako prawo podmiotowe inwestora, w: H. Nowicki, W. Szwajdler (red.), Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Jędrzejewskiego, Toruń 2009, s. 558.

rowanie przestrzenne, prawo własności i jego pozbawienie, wzajemne relacje interesu indywidualnego i publicznego. Zagadnienia te znajdują silne zakorzenienie w regulacji konstytucyjnej i stanowią istotny przejaw rozwoju prawa administracyjnego w ogóle. W związku z tym, znaczny jest również zakres społecznego oddziaływania prawa w tym zakresie.

Ochrona interesu indywidualnego ma zarówno istotny walor poznawczy, jak i praktyczny. Wymaga stale redefinicji zmieniającym się otoczeniu prawnym i społecznym. Tendencje rozwojowe w prawie nacechowane są daleko idącym pozytywizmem, co utrudnia określenie idealnych modeli ochrony tego interesu. Natomiast nie zwalnia to z obowiązku podejmowania wysiłków na rzecz kształtowania prawidłowego ujęcia tego zagadnienia.

Szczególną rolę w zakresie ochrony interesu indywidualnego pełnią normy z zakresu prawa administracyjnego materialnego⁵. W przedmiotowym opracowaniu przyjęto rozumienie tego prawa, jako zbioru norm prawa powszechnie obowiązujących, adresowanych do podmiotów usytuowanych poza strukturą ustrojową administracji publicznej, określających prawa i obowiązki tych podmiotów. Ustalenie treści zindywidualizowanych praw i obowiązków następuje na podstawie ustawy, aktów prawa miejscowego, a także w drodze aktów stosowania prawa. Prawo administracyjne materialne charakteryzuje się również bezwzględnym związaniem adresatów normami tego prawa⁶. Z kolei normy o charakterze proceduralnym pełnią zasadniczo rolę pomocniczą, służąc optymalnej realizacji norm materialnoprawnych⁷. W związku z tym, również i te normy, będą poddane analizie w niezbędnym dla prawidłowego przedstawienia tematu zakresie. Badania w granicach określonych przedmiotem rozprawy przeprowadzone będą z uwzględnieniem dorobku literatury i orzecznictwa.

Celem opracowania jest dokonanie wartościującej oceny zakresu ochrony interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych. Analiza przeprowadzona zostanie ze zwiększoną koncentracją nad administracyjno-prawną sytuacją właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości zajętych pod realizację

⁵ T. Kuta, Ochrona interesu jednostki a problem ochrony interesu ogólnospołecznego i grupowego w prawie administracyjnym, AWR 1990, Nr 1022, s. 155–156; I. Dermendżijew, Znaczenie zespolowości oraz metody porównawczej w badaniach prawa administracyjnego, w: K. Sobczak (red.), Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna). Materiały ze zjazdu specjalistów z zakresu prawa administracyjnego, Katowice 1976, s. 72; Z. Leoński, Materialne prawo administracyjne, Warszawa 2005, s. 2; A. Chelmoński, Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki, AWR 1972, Nr 167, s. 71.

⁶ J. Jagielski, Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, W. Wróbel (red.), SPA. T. 7. Prawo administracyjne materialne, Warszawa 2012, s. 33–34.

⁷ Szerzej na ten temat zob. R. Hauser, Rola przepisów procesowych w realizacji norm materialnego prawa administracyjnego, w: Z. Leoński (red.), Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki, Poznań 1998, s. 21–26.

inwestycji drogowej. Służebną rolę względem zadania badawczego pełnić będą przyjęte metody badawcze.

Właściwymi dla nauk prawnych są trzy podstawowe metody, tj. prawo-dogmatyczna, prawno-porównawcza i historyczno-prawna. Nauka prawa administracyjnego nie wykształciła swoistych metod badawczych⁸. W związku z tym podstawowe zastosowanie w pracy znajdzie metoda prawno-dogmatyczna. W oparciu o tą metodę analizie poddane zostaną normy prawa administracyjnego. W zakresie wymaganym dla realizacji celu rozprawy wykorzystana zostanie metoda prawno-porównawcza. Powyższe metody zostaną w ograniczonym zakresie uzupełnione o metodę historyczno-prawną. Perspektywa historyczna zapewne interesująca poznawczo, wymagałaby analizy złożonego materiału normatywnego, a także uwzględnienia otoczenia społecznego właściwego dla danego okresu regulacji⁹. W związku z licznymi przeobrażeniami samej regulacji, a także sfery społeczno-gospodarczej pogłębiona analiza historyczno-prawna wykraczałaby poza ramy niniejszego opracowania.

W konsekwencji rozprawa w ujęciu systematyzacji poziomej¹⁰ stanowić będzie studium z zakresu dogmatyki prawa administracyjnego. W pracy poza analizą płaszczyzny językowej, badaniom poddana zostanie również płaszczyzna pozajęzykowa. Ocenie podlegać będzie bowiem również efektywności norm prawnych regulujących proces inwestycyjno-budowlany w kontekście ich oddziaływania społecznego¹¹. Analiza powyższych współzależności, daje możliwość kształtowania właściwej teorii zjawisk prawnych zachodzących w granicach pola badawczego¹².

Poza zakresem opracowania pozostaną zagadnienia związane z ochroną środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych¹³. Nie ulega wątpliwości, że każdy proces inwestycyjno-budowlany powinien zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju uwzględniać również wymogi środowiskowe¹⁴. Natomiast przedmiotowa problematyka w pierwszej kolejności przynależy do gałęzi prawa ochrony środowiska. Przedstawiciele doktryny tego prawa w oparciu o regulację prawną, orzecznictwo i praktykę stosowania przepisów tworzą teoretyczne uogólnienia na potrzeby nauki. Istotna jest także kwestia, iż dyrektywą kierunkową w ochronie środowiska jest inte-

⁸ K. Sobczak, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego*, w: K. Sobczak (red.), *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, Katowice 1976, s. 31.

⁹ Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 46 i podana tam literatura.

¹⁰ Zob. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2009, s. 73.

¹¹ Z. Ziemiński, *Socjologia prawa jako nauka prawa*, Warszawa–Poznań 1975, s. 30–31, 101.

¹² Por. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2009, s. 20.

¹³ Por. art. 11a ust. 4 *ZasInwestDrogiPublU*.

¹⁴ Por. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 184.

res publiczny, a nie indywidualny¹⁵. Związek ochrony środowiska z interesem indywidualnym ma wymiar jedynie funkcjonalny¹⁶. Ustawodawca nie przewiduje również w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych szczególnych instytucji prawnych w zakresie ochrony interesu indywidualnego. A zatem dotychczasowe analizy monograficzne¹⁷ stanowią wystarczające rozwinięcie problematyki ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym.

Ze względu na przedmiot i cel opracowania ustalono kierunki badawcze, które stanowią podstawę do określenia tezy pracy i szczegółowych hipotez badawczych. W zakresie tezy przyjęto twierdzenie, iż systemowe rozwiązania prawne stanowią najbardziej optymalną metodę prawnej ochrony interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych. W celu wykazania poprawności założonej tezy przyjęto szczegółowe hipotezy badawcze. Hipotezy sprowadzają się do następujących twierdzeń:

- 1) proces inwestycyjno-budowlany wymaga właściwej identyfikacji interesu indywidualnego,
- 2) drogi publiczne stanowią obszary specjalne objęte szczególnym reżimem administracyjno-prawny,
- 3) proces inwestycyjno-budowlany dróg publicznych stanowi sferę stosunków społecznych szczególnie wrażliwą na występowanie konfliktu interesu indywidualnego z interesem publicznym,
- 4) ochrona interesu indywidualnego, stanowi istotny element realizacji zasady praworządności w demokratycznym państwie prawa,
- 5) w ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych ustawodawca założył *a priori* nadrzędności interesu publicznego nad interesem indywidualnym.

Struktura pracy opiera się na założeniu syntezy przedmiotowej, czyli zachowaniu odpowiedniego związku treściowego pomiędzy każdym z rozdziałów. W pierwszym analizie poddane zostanie problematyka interesu indywidualnego w ujęciu normatywnym i doktrynalnym. Wskazane zostaną źródła prawa kształtujące treść tego interesu. Ustalenia zmierzać będą do przyjęcia rozumienia pojęcia interesu indywidualnego na potrzeby niniejszego opracowania. Interes indywidualny zostanie zrelatywizowany do procesu inwestycyjno-budowlanego. Poruszona zostanie również problematyka interesu publicznego. Wynika to z faktu, iż w procesie inwestycyjno-budowlanym interes

¹⁵ J. Stelmasiak, Interes indywidualny a interes publiczny w prawie ochrony środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym, Rzeszów 2014, s. 14, 16–17; A. Fogel, Ochrona przyrody w planowaniu przestrzennym a prawo własności, w: S. Kozłowski, P. Legutko-Kobus (red.), Planowanie przestrzenne – szanse i zagrożenia społeczno-środowiskowe, Lublin 2007, s. 105; A.S. Duda, Interes prawny w polskim prawie administracyjnym, Warszawa 2013, s. 173.

¹⁶ Por. A. Fogel, Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym, Warszawa 2011, s. 27.

¹⁷ Np. M. Zakrzewska, Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym, Warszawa 2010.

ten występuje z dużą intensywnością. Pozostaje także w stałej relacji do interesu indywidualnego. Konieczna będzie zatem, prezentacja wzajemnych korelacji obu interesów z uwzględnieniem ich konfliktu łącznie. Kolejny rozdział dotyczył będzie status prawnego dróg publicznych w świetle procesu inwestycyjno-budowlanego. Analizie poddana zostanie grupa zagadnień związana z definicją drogi publicznej, jej kategoriami oraz własnością dróg. Omówiony zostanie także ustrój i zadania administracji drogowej. Rozdział kończyć będą rozważania dotyczące dróg publicznych w kontekście obszaru regulacji specjalnej. Trzeci rozdział dotyczył będzie uwarunkowań w zakresie lokalizacji inwestycji drogowych. Przedstawiony zostanie wpływ studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu na zagospodarowanie przestrzeni w infrastrukturę drogową. Podniesione zostanie także zagadnienie strategicznego planowania dróg publicznych na szczeblu kraju. Kolejny rozdział dotyczył będzie regulacji ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Przedstawiona zostanie problematyka zakresu przedmiotowego regulacji i jej roli w procesie inwestycyjno-budowlanym. Wskazane zostaną mechanizmy prawne stanowiące podstawę realizacji inwestycji drogowych. Istotnym elementem tych rozważań będzie także zagadnienie nabywania nieruchomości pod realizację inwestycji. W rozdziale piątym obiektem badań będzie zespół faktów prawotwórczych obejmujących środki ochrony prawnej interesu indywidualnego w przebiegu procesu inwestycyjno-budowlanego. Analiza obejmować będzie w szczególności regulację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o samorządzie gminnym. W tym kontekście przedstawione zostaną także rozwiązania zawarte w ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Powyższy układ przedmiotowy ma służyć wykazaniu przyjętej tezy badawczej.

Niniejsza monografia stanowi uzupełniłą i rozszerzoną wersję rozprawy doktorskiej, której publiczna obrona odbyła się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu 12.2.2018 r. W początkowym okresie rozprawa przygotowywana była pod kierunkiem prof. zw. dra hab. *Wojciecha Szwałdlera*. Po śmierci Profesora dalszego trudu kierowania pracą, aż do jej ukończenia podjął się prof. zw. dr hab. *Zygmunt Niewiadomski*.

W tym miejscu składam wyrazy wdzięczności promotorowi rozprawy prof. zw. dr hab. *Zygmuntowi Niewiadomskiemu* za objęcie opieką naukową i wsparcie w powstawaniu niniejszej monografii. Podziękowania składam również recenzentom rozprawy doktorskiej prof. zw. dr hab. *Romanowi Hauserowi* i dr hab. *Henrykowi Nowickiemu*, prof. UMK, których cenne uwagi przyczyniły się do nadania ostatecznego kształtu niniejszemu opracowaniu. Osobne wyrazy wdzięczności składam prof. zw. dr hab. *Romanowi Hauserowi*, który podjął się również sporządzenia recenzji wydawniczej. Monografia obejmuje stan prawny na dzień 1.12.2018 r.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl