

**Ustawa o szczególnych
zasadach przygotowania
i realizacji inwestycji
w zakresie dróg publicznych.
Komentarz
Wydanie 3.**

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

z dnia 10 kwietnia 2003 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 721)

Tekst jednolity z dnia 15 lipca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1363)

(zm.: Dz.U. 2020, poz. 471; 2021, poz. 784)

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Art. 1. [Przedmiot regulacji]

1. Ustawa określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470, 471 i 1087), zwanych dalej „drogami”, a także organy właściwe w tych sprawach.

2. W odniesieniu do dróg innych niż zarządzane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad uprawnienia, obowiązki i zadania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad wynikające z niniejszej ustawy wykonuje właściwy zarządca drogi.

3. Uprawnienia, obowiązki i zadania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad lub Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad stosuje się odpowiednio do drogowej spółki specjalnego przeznaczenia, z tym że spółce tej przysługuje prawo nieodpłatnego użytkowania w stosunku do nieruchomości nabytych w trybie ustawy lub przejętych od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Spis treści

	Nb
1. Zakres regulacji	1
2. Zastosowanie wykładni przepisów prawnych	2
3. Zgodność przepisów ustaw z przepisami Konstytucji RP	3
4. Zakres przedmiotowy InwDrogPublU	4
5. Inne akty ustawodawcze dotyczące dróg publicznych	5
6. Obowiązki InwDrogPublU	6
7. Zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych	7
8. Obowiązek określania przeznaczenia nieruchomości pod inwestycje drogowe w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przez gminy	8
9. Wyłączenie stosowania	9

10. Zakres podmiotowy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej	10
11. Zakres uprawnień drogowej spółki specjalnego przeznaczenia	11
12. Relacje pomiędzy InwDrogPublU a PlanZagospU	12
13. Przedmiotowy zakres stosowania InwDrogPublU	13
14. Regulacje zawarte w InwDrogPublU stosowane do dróg publicznych	14
15. Definicja drogi	15
16. Droga publiczna jako obiekt budowlany	16
17. Wyodrębnienie planistyczne	17
18. Wyodrębnienie ewidencyjne	18
19. Uznanie drogi za drogę publiczną	19
20. Zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów DrPublU	20
21. Kategorie dróg publicznych	21
22. Droga publiczna w znaczeniu funkcjonalnym	22
23. Drogi wyłączone z kategorii dróg publicznych	23
24. Pojęcie „budowy drogi”	24
25. Budowa drogi – pojęcie	25
26. Właściwe organy w sprawach przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych	26
27. Decyzje administracyjne	27
28. Decyzje administracyjne – właściwość	28
29. Stosowanie ustawy	29
30. Ustalenie zarządcy drogi publicznej	30

1 1. Zakres regulacji. Jedną z kluczowych kwestii ustawy o szczególnych zasadach i warunkach przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych jest przedmiotowy zakres jej regulacji. Od chwili jej wejścia w życie w 2003 r. w praktyce jej stosowania przyjęło się bowiem określać ją mianem „specustawy”, jako zawierającej szczególnie, odmienne od dotychczasowych unormowań, rozwiązania prawne dotyczące ustalania lokalizacji dróg, podziałów nieruchomości i nabywania tych nieruchomości lub ich części pod budowę dróg. Zawarte w obecnej wersji omawianej ustawy rozwiązania prawne mają charakter szczególny, ale szczególność ta nie oznacza odmienności od obowiązujących standardów tworzenia prawa. Nie stanowi również wyjątku od konstytucyjnych standardów obowiązywania prawa. Niezależnie bowiem od tego, jak wyjątkową regulacją miałyby być omawiana ustawa, to zawarte w niej normy i tak muszą być stosowane w granicach wyznaczonych ochroną konstytucyjnie określonych wartości.

Innymi słowy, wyjątkowość bądź szczególność omawianej ustawy polega na odmienności zawartych w niej regulacji prawnych wobec innych obowiązujących w tej mierze aktów prawnych tej samej rangi normatywnej (aktów ustawodawczych). Wyjątkowość ta nie dotyczy natomiast możliwości wyinterpretowania z niej treści normatywnych, mogących wyłączać jakiegokolwiek konstytucyjne standardy obowiązywania prawa. Nie tylko bowiem literalna treść omawianej ustawy, ale również możliwa do zastosowania wobec niej wykładnia funkcjonalna muszą uwzględniać wartości konstytucyjnie chronione. Tylko w takim bowiem zakresie omawiana ustawa stanowi element konstytucyjnie określonego porządku prawnego.

Szczególność omawianej ustawy polega przede wszystkim na tym, iż ze względu na specyficzny charakter inwestycji drogowej, jako inwestycji liniowej przebiegają-

cej najczęściej przez wiele nieruchomości, ustawodawca połączył kilka odrębnych procedur i rozstrzygnięć administracyjnych w jedną procedurę, kończącą się decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stanowiącą podstawę rozpoczęcia robót budowlanych w zakresie budowy drogi publicznej. Kumulacja kilku postępowań administracyjnych skutkuje więc wydaniem jednego rozstrzygnięcia administracyjnego, w którym następuje skonkretyzowanie lokalizacji inwestycji, wydzielenie geodezyjne i prawne obszaru mającego być zajęтым pod przyszłą drogę publiczną oraz ocena technicznego projektu budowy drogi kończąca się zawartym w tym samym rozstrzygnięciu pozwoleniem na wykonywanie robót budowlanych. W decyzji tej orzeka się również o niezwłocznym wydaniu nieruchomości dla inwestora w celu rozpoczęcia robót budowlanych, a niekiedy także o ponownym dokonaniu oceny oddziaływania inwestycji drogowej na środowisko.

2. Zastosowanie wykładni przepisów prawnych. Stosowanie przepisów prawnych, także więc omawianej ustawy, nie polega jedynie na ich literalnym przykładaniu do ustalonego stanu faktycznego i dokonywaniu na tej podstawie oceny, czy określony przepis znajduje zastosowanie do tego stanu faktycznego. Otaczająca nas rzeczywistość sprowadzona do określonej sytuacji jednostkowej, z jednej strony, jest tak różnorodna, iż literalna treść przepisu prawa nie może objąć każdego możliwego do zaistnienia stanu faktycznego. Z drugiej jednak strony każda jednostkowa sytuacja w zaistniałych elementach stanu faktycznego jest niezmienna. Ustalony bowiem stan faktyczny składa się z określonych elementów, które w granicach zaistniałej sytuacji są stałe. Nie można zatem zmienić tego, co już zaistniało jako ustalony stan faktyczny, zakładając oczywiście, że stan ten został ustalony w sposób zupełny. Nie można więc w procesie stosowania prawa wobec tak ustalonego stanu faktycznego dopasowywać tego stanu do literalnej treści przepisu prawa poprzez jego modyfikowanie. Takie dopasowywanie rzeczywistości byłoby bowiem manipulowaniem nią.

To właśnie stosowanie prawa – najogólniej mówiąc – polega na odnajdywaniu w literalnej treści aktów prawnych takich norm, których treść wykładnicza (wynikająca z zastosowania uznanych reguł wykładni prawa) nie pozostaje w sprzeczności z literalną treścią danego aktu prawnego i w konsekwencji może być podstawą do oceny przez pryzmat tej normy określonego stanu faktycznego. Dopiero więc tak ustalone normy prawa przykładane są do określonego stanu faktycznego dla dokonania oceny, czy stan ten objęty jest zakresem ustalonej normy prawnej.

Ustalanie treści normy prawnej musi przy tym uwzględniać nie tylko okoliczności dające się wyinterpretować z określonego aktu prawnego, ale także wartości wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Nadrzędność Konstytucji RP wobec innych aktów prawnych oznacza bowiem dopuszczalność wynikania z tych aktów tylko takich norm, których treść nie będzie pozostawać w kolizji z wartościami konstytucyjnie określonymi i chronionymi.

3. Zgodność przepisów ustaw z przepisami Konstytucji RP. W tym miejscu należy przypomnieć jedną z podstawowych zasad dokonywania wykładni obowiązującego prawa w kontekście regulacji zawartych w Konstytucji RP, na którą wskazał TK w uzasadnieniu wyroku z 12.4.2005 r. (K 30/03, OTK-A 2005, Nr 4, poz. 35), stwierdzając m.in., że: „Badanie ewentualnych niezgodności występujących między tymi przepisami [różnych ustaw zwykłych, tj. przepisami zawartymi w aktach norma-

tywnych zajmujących to samo miejsce w hierarchii systemu źródeł prawa – przyp. aut.] nie należy zatem do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, chyba że niezgodności te przybierają postać i rozmiary, które prowadzą do niezgodności z określonymi postanowieniami Konstytucji. Nawet w trudnych przypadkach usuwanie niezgodności między przepisami aktów normatywnych tej samej rangi powinno następować bądź przez odpowiednią interwencję prawodawcy lub w procesie ich stosowania za pomocą powszechnie akceptowanych w naszej kulturze prawnej dyrektyw wykładni systemowej i stosowaniu reguł kolizyjnych. Od tego zadania organy stosujące prawo nie mogą się uchylać, a Trybunał Konstytucyjny nie może ich w tej roli wyręczyć”.

- 4 4. Zakres przedmiotowy InwDrogPublU.** Wskazane powyżej reguły stosowania prawa mają zasadnicze znaczenie dla ustalenia przedmiotowego zakresu InwDrogPublU, skoro ustawa ta dotyczy takich instytucji prawnych, które są już uregulowane w innych aktach ustawodawczych. Chodzi jednak o to, że w stosunku do dróg publicznych przyjęto w omawianej ustawie nieco inne rozwiązania prawne tych instytucji prawnych, aniżeli zawarte w odrębnych ustawach, szczególnie w zakresie procedury ich stosowania.

Zasadniczą więc kwestią wymagającą ustalenia jest określenie przedmiotowego zakresu stosowania ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji dróg publicznych w relacji do innych aktów ustawowych normujących problematykę zawartą w omawianej ustawie.

W art. 1 ust. 1 InwDrogPublU wskazano, że ustawa ta określa zasady i warunki przygotowania inwestycji. Z treści kolejnych przepisów tej ustawy wynika, iż na pojęcie określonej w niej procedury składa się:

- 1) ustalanie lokalizacji dróg publicznych poprzez wyznaczanie linii rozgraniczających tych dróg;
- 2) zatwierdzanie podziałów nieruchomości dla wydzielenia ich części znajdujących się w liniach rozgraniczających dróg publicznych;
- 3) zatwierdzanie projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego;
- 4) zezwalanie na budowę lub wykonanie przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu;
- 5) zezwalanie na budowę lub wykonanie przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych;
- 6) zezwalanie na budowę lub wykonanie przebudowy zjazdów;
- 7) zezwalanie na budowę lub wykonanie przebudowy dróg publicznych innych kategorii;
- 8) przejmowanie prawa własności nieruchomości pod drogi publiczne i innych praw rzeczowych oraz ustalanie odszkodowania za przejęte i wygaszone prawa do tych nieruchomości;
- 9) niezwłoczne zajmowanie nieruchomości (przejmowanie ich posiadania przed odebraniem praw rzeczowych) w liniach rozgraniczających inwestycji drogowej;
- 10) czasowe zajmowanie innych terenów związanych z budową drogi publicznej;
- 11) usuwanie drzew i krzewów z nieruchomości znajdujących się w liniach rozgraniczających dróg publicznych;
- 12) zezwalanie na użytkowanie dróg publicznych i innych drogowych obiektów inżynierskich.

Przedmiotowy zakres omawianej ustawy obejmuje zatem powołane czynności i rozstrzygnięcia, jako składające się na zasady i warunki przygotowania inwestycji dróg publicznych. Analizując bowiem treść dalszych przepisów ustawy, należy dojść do wniosku, że zasadami i warunkami służącymi przygotowaniu realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych są wszystkie te czynności i rozstrzygnięcia, które zostały opisane w tych przepisach, a służą w istocie rozpoczęciu robót budowlanych w celu wybudowania drogi publicznej i następnie oddaniu tych dróg do użytkowania.

5. Inne akty ustawodawcze dotyczące dróg publicznych. Powołana problematyka, jako niezwiązana ściśle tylko z drogami publicznymi, uregulowana została także w innych aktach prawnych. Określanie przeznaczenia nieruchomości oraz lokalizowanie inwestycji budowlanych dokonywane jest bowiem zasadniczo w sposób określony w ustawie z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.). Zatwierdzanie podziałów nieruchomości uregulowane zostało w ustawie z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.). Także w tej ustawie określone zostały procedury nabywania nieruchomości przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego dla realizacji inwestycji celów publicznych, wśród których to celów są także drogi publiczne.

Problematyka zatwierdzania projektów zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, udzielania pozwoleń na budowę i wydawania pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych określona została w ustawie z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.).

Wzajemne relacje pomiędzy InwDrogPublU a innymi ustawami, jako normy o charakterze kolizyjnym, określone zostały w art. 1 ust. 1, art. 11c, 11d ust. 3 i 4, art. 11f ust. 2 i 8, art. 11i, 11j, 12 ust. 5, art. 16 ust. 3, art. 17 ust. 5, art. 18 ust. 1g, art. 20a ust. 4, art. 21, 22 ust. 1, art. 23, 31, 32 ust. 1, 3 i 5, art. 32a, 42 ust. 1, art. 43 ust. 2 i art. 44 tej ustawy. Analiza literalnej treści tych przepisów nie wystarcza jednak do jednoznacznego ustalenia na ich podstawie normatywnego zakresu relacji pomiędzy InwDrogPublU a innymi ustawami wymienionymi w tych przepisach. Dla ustalenia tych relacji niezbędne jest zatem każdorazowe dokonywanie wykładni tych przepisów na tle konkretnie zaistniałego stanu faktycznego. Nie stanowi to przy tym relatywizowania obowiązujących przepisów prawa w obliczu konkretnej sytuacji faktycznej, ale odnajdywanie w tych przepisach wykładni służącej ocenie, czy dany stan faktyczny jest poddany regulacji danego przepisu prawa.

Niemniej jednak już na tle samej treści art. 1 ust. 1 InwDrogPublU istnieje możliwość sformułowania ogólniejszych wniosków co do zakresu obowiązywania tej ustawy wobec innych aktów ustawodawczych regulujących tego samego rodzaju problematykę prawną, dotyczącą w szczególności lokalizacji inwestycji drogowych.

Należy natomiast pamiętać, iż InwDrogPublU nie wyłącza i nie modyfikuje treści normatywnych zawartych w innych aktach prawnych z zakresu materialnego prawa administracyjnego oraz prawa cywilnego, jeżeli nie wynika to z wykładni wskazanych wyżej norm kolizyjnych.

6. Obowiązywanie InwDrogPublU. Analiza treści InwDrogPublU oraz wyznaczenie końcowego terminu jej obowiązywania wskazuje, że ustawa ta nie jest rozwiązaniem o charakterze systemowym, lecz ma charakter epizodyczny, służący

osiągnięciu konkretnie oznaczonego celu, skądinąd celu publicznego i społecznie pożądanego, jakim jest zwiększenie sieci dróg publicznych. Aczkolwiek wyznaczenie końcowej daty obowiązywania omawianej ustawy do końca 2023 r. oznacza zamiar stosowania jej przynajmniej do tej właśnie daty, podczas gdy niektóre inne akty prawne o epizodycznym charakterze obowiązywały znacznie krócej.

Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych dotyczy tylko budowy (w znaczeniu szerokim) dróg publicznych, jako jednego z wielu obiektów budowlanych, ujmowanych w pojęcie procesu inwestycyjnego, chociaż jest to obiekt o szczególnym znaczeniu dla celowości realizacji innych inwestycji budowlanych w określonym miejscu. W dużej mierze InwDrogPublU zawiera jednak tylko odmienności proceduralne wobec dotychczasowych ustaw dotyczących poszczególnych etapów procesu inwestycyjnego mającego swój początek w zdefiniowaniu celu, który się chce osiągnąć, aby następnie określić sposób jego osiągnięcia.

W przypadku takiej inwestycji jak droga publiczna jest oczywiste, że celem założonym do osiągnięcia jest obsługa komunikacyjna określonego obszaru. Droga publiczna stanowi więc jeden ze sposobów osiągnięcia tego celu. Nie bez znaczenia jest bowiem to, czy obsługa komunikacyjna ma być zapewniona w sposób zależny od woli właścicieli danego obszaru, gdzie dostępność tej obsługi wymagałaby ich zgody – wtedy wystarczą do osiągnięcia tego celu drogi wewnętrzne – czy też obsługa ta, bez względu na rozmiar danego obszaru, ma być niezależna od woli właścicieli poszczególnych nieruchomości tworzących dany obszar, gdzie dostępność obsługi komunikacyjnej nie zależy od uzyskania zgody tych właścicieli – wtedy konieczne jest przeprowadzenie dróg publicznych. Podstawową cechą drogi publicznej jest bowiem to, że skorzystanie z niej przez jakiegokolwiek użytkownika nie wymaga uzyskiwania przez niego zgody od właściciela tej drogi, wyjąwszy prawnie określone przypadki szczególnego sposobu korzystania z drogi publicznej, np. przejazdu pojazdem ponadnormatywnym.

W tym kontekście, omawiana ustawa stanowi „nakładkę” proceduralną na inne akty prawne mające charakter systemowych rozwiązań prawnych poszczególnych etapów procesu inwestycyjnego, dla rozwinięcia sieci dróg publicznych w Polsce, uwzględniającą nie tylko ilość poruszających się po tych drogach pojazdów, ale także użyteczność tych dróg dla społecznego i urbanizacyjnego rozwoju danego terytorium.

Ów charakter „nakładki” omawianej ustawy wynika ze sformułowania przez ustawodawcę reguły, iż prowadzenie procesu decyzyjnego zmierzającego do rozpoczęcia budowy drogi publicznej następuje w sposób określony w dotychczasowych aktach prawnych, ale z uwzględnieniem odmienności określonych w omawianej ustawie. Analiza tych odmienności nie wskazuje jednak, aby dla rozpoczęcia budowy drogi publicznej zniesiono konieczność ustalenia jej lokalizacji, pozyskania terenów pod tę budowę lub sporządzenia dokumentacji technicznej. Te wszystkie elementy nadal są konieczne, tyle tylko, że ich określenie dla typowej inwestycji budowlanej dokonywane jest w kilku odrębnych procedurach administracyjnych, niekiedy także w procedurach cywilnych (nabycie tytułu prawnego w drodze umowy). Natomiast dla inwestycji drogi publicznej procedury te, ze względu na swoją jednorodność procesową (postępowania o charakterze administracyjnym), połączone zostały w jedną procedurę, co znajduje

swoje konsekwencje (odzwierciedlenie) w rozmiarze i granicach skutków prawnych wywoływanych przez decyzję kończącą to postępowanie.

Charakter omawianej ustawy posiada więc zasadnicze znaczenie w procesie jej stosowania, ponieważ przez pryzmat tego charakteru należy postrzegać granice skutków prawnych wywoływanych przez przyjęte w tej ustawie rozwiązania wyrażające się w określonej ich literalnej treści.

7. Zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych.

Treść art. 1 ust. 1 ustawy sugeruje, że tylko omawiana ustawa reguluje zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych. Miałyby to oznaczać, że budowa dróg publicznych poprzedzona jest koniecznością przeprowadzenia odpowiednich procedur decyzyjnych wyłącznie na podstawie omawianej ustawy, z wyjątkiem tylko tych przypadków, w których wydano stosowne decyzje lokalizujące inwestycje drogowe przed 25.5.2003 r. bądź przynajmniej wszczęto przed tym dniem postępowania o wydanie takich decyzji (art. 41 ust. 2 i 3 oraz art. 42 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 InwDrogPublU).

Założeniem każdego aktu prawnego rangi ustawowej jest kompleksowe, wyczerpujące i zupełne uregulowanie danej materii, co w odniesieniu do InwDrogPublU oznaczałoby, iż procesy decyzyjne dotyczące budowy dróg publicznych w Polsce uregulowane zostały wyłącznie w InwDrogPublU. Celem InwDrogPublU jest uproszczenie i przyspieszenie wydawania aktów administracyjnych warunkujących rozpoczęcie budowy drogi publicznej. Skróceniu czasu wydawania tych rozstrzygnięć służy obecnie przede wszystkim połączenie w jednej decyzji administracyjnej rozstrzygnięcia o ustaleniu lokalizacji drogi, zatwierdzanie podziału nieruchomości, przejmowanie nieruchomości na własność publiczną i zatwierdzanie projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego stanowiące pozwolenie na budowę. Praktycznie więc po tym, jak decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna, można rozpocząć roboty budowlane. W wyjątkowych przypadkach roboty te można rozpocząć także przed ustatecznieniem się wskazanej decyzji, w wyniku nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności. Szczegółność omawianej ustawy nie może jednak wyłączać dopuszczalności stosowania innych ustaw regulujących poszczególne etapy decyzyjne procesu inwestycyjnego budowy dróg publicznych, jeżeli lokalizacja tych dróg miałaby wynikać z aktów wydanych na podstawie PlanZagospU, tj. z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo z decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Porównanie treści normatywnych zawartych w InwDrogPublU z regulacjami innych aktów ustawodawczych dotyczących procedur decyzyjnych poprzedzających rozpoczęcie robót budowlanych pozwala uznać, że omawiana ustawa oczywiście stanowi szczególny akt prawa do przeprowadzenia stosownych procedur administracyjnych zmierzających do rozpoczęcia robót budowlanych, jednak nie jest aktem prawnym wykluczającym realizację inwestycji drogowych na podstawie innych aktów ustawodawczych, w ramach dotychczasowych tzw. klasycznych procedur planistycznych oraz dalszych procedur zmierzających w efekcie końcowym do wydania pozwolenia na budowę.

Z art. 1 ust. 1 InwDrogPublU wynika, że ustawa ta określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych. Analiza jej przepisów, jak również

przepisów innych ustaw, wskazuje, że budowa dróg w Polsce nie musi odbywać się jedynie w ramach rozstrzygnięć wydawanych na podstawie InwDrogPublU.

Jak już to wyżej wskazano, celem InwDrogPublU jest uproszczenie i przyspieszenie wydawania aktów administracyjnych warunkujących rozpoczęcie budowy drogi publicznej. Skróceniu czasu wydawania tych rozstrzygnięć służy obecnie przede wszystkim połączenie w jednej decyzji administracyjnej rozstrzygnięcia o ustaleniu lokalizacji drogi, zatwierdzenia podziału nieruchomości, przejmowania jej na własność publiczną i zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego stanowiącego pozwolenie na budowę. Praktycznie więc po tym, gdy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna, można rozpoczynać roboty budowlane. W wyjątkowych przypadkach roboty te można rozpocząć także przed ustatecznieniem się omawianej decyzji, w wyniku nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności.

Do 10.9.2008 r. w art. 10 InwDrogPublU było zapisane, iż w sprawach dotyczących lokalizacji dróg przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym nie stosuje się. Nie ulega wątpliwości, że zasadniczym aktem prawnym z zakresu zagospodarowania przestrzennego jest PlanZagospU, i dlatego na tle literalnej treści omawianego art. 10 NSA w wyr. z 20.11.2008 r. (II OSK 1417/07, Legalis) stwierdził, że do 10.9.2008 r. budowa dróg publicznych – od wejścia w życie InwDrogPublU (uprzednio dotycząca jedynie dróg krajowych) – mogła się odbywać wyłącznie w oparciu o decyzję wydawaną na podstawie tej właśnie ustawy. Nie było zatem dopuszczalne wydanie dla drogi publicznej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego na podstawie art. 50 i n. PlanZagospU. Taki pogląd wynika również z wyr. WSA w Poznaniu z 20.1.2009 r. (II SA/Po 317/08, Legalis) i z wyr. WSA w Gliwicach z 16.3.2009 r. (II SA/Gl 1329/08, Legalis). Nie brak jednak w tej mierze licznych orzeczeń sądów administracyjnych, którymi prawomocnie oddalono skargi na decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla dróg publicznych, które to decyzje wydano na podstawie ustawy o planowaniu zagospodarowania przestrzennego w postępowaniach wszczętych już po wejściu w życie InwDrogPublU i następnie znowelizowaniu tej ustawy w kierunku stosowania jej do wszystkich dróg publicznych. W orzeczeniach tych nie rozważano najczęściej samej dopuszczalności wydania takiej decyzji w świetle treści art. 10 InwDrogPublU (uprzednio dróg krajowych), skupiając się jedynie na ocenie legalności decyzji w ramach spełnienia warunków wynikających z PlanZagospU. Także NSA w wyr. z 18.2.2009 r. (II OSK 1201/08, Legalis) nie wykluczył dopuszczalności wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla drogi publicznej na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w czasie obowiązywania już InwDrogPublU.

W stanie prawnym obowiązującym od 10.9.2008 r. pogląd o niedopuszczalności stosowania PlanZagospU do ustalania lokalizacji dróg publicznych nie jest już jednak aktualny. Obecnie bowiem, po skreśleniu od 10.9.2008 r. powołanego art. 10, w art. 11i ust. 2 InwDrogPublU stwierdzono, że w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Poprzednia treść normatywna wyrażona w art. 10 uległa więc przedmiotowej modyfikacji, w wyniku której wyłączenie stosowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odniesione zostało do tych spraw, które dotyczą decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Obecna konstrukcja wyłączenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie dotyczy zatem spraw, które należą do przedmiotu rozstrzygnięcia obejmowanego decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, lecz tych spraw, w których taka decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zostanie wydana. Istotą obecnego wyłączenia jest zatem jednoznaczne stwierdzenie, że wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest reglamentowane przepisami PlanZagospU, dlatego do wydania tej decyzji nie można stosować wskazanej ustawy i jej przepisów wykonawczych. Jeżeli natomiast lokalizacja drogi publicznej miałaby być dokonywana na odrębnych podstawach prawnych, tj. poza przepisami InwDrogPublU, to jest to możliwe, i wtedy przepisy tej ustawy nie mają zastosowania.

W szczególności dotyczy to sytuacji, w której lokalizacja drogi publicznej dokonywana jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Nie ulega wątpliwości, że skutek uprzedniego art. 10, a obecnie art. 11i ust. 2 InwDrogPublU, jest taki, iż decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może być wydana niezależnie od tego, czy dany teren objęty jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, jak również ustalenie lokalizacji drogi publicznej w tej decyzji nie jest zależne od ustaleń zawartych w planie miejscowym. Ustalenie lokalizacji drogi w omawianej decyzji może więc nastąpić niezależnie od tego, czy jest to zgodne z ustaleniami planu miejscowego obejmującego dany obszar.

Należy jednak rozważyć, czy budowa drogi publicznej musi być poprzedzona decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, czy też lokalizację drogi można ustalić poza tą decyzją, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Dla zachowania *ratio legis* ustawowego obowiązku ustalania przez gminę przeznaczenia nieruchomości pod drogi publiczne w planie miejscowym, InwDrogPublU nie może więc wyłączać prawnej możliwości ustalania takiego przeznaczenia w planie miejscowym i w konsekwencji tego – podejmowania kolejnych czynności i rozstrzygnięć na podstawie GospNierU oraz na podstawie PrBud, w celu realizacji inwestycji budowlanej drogi publicznej. W przeciwnym razie traci jakikolwiek normatywny sens nakazywanie gminie ustalania przeznaczenia terenów pod drogi publiczne w planie miejscowym, skoro ustalenie to, chociaż mające charakter przepisu prawa miejscowego, byłoby pozbawione normatywnego charakteru i skutków, jeżeli lokalizacja drogi wymagałaby dodatkowego ustalenia w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

8. Obowiązek określania przeznaczenia nieruchomości pod inwestycje drogowe w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przez gminy. Omawiana ustawa nie pozbawia gmin dopuszczalności i zarazem konieczności określania przeznaczenia nieruchomości pod inwestycje drogowe w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzanym na podstawie PlanZagospU, a także nawet na podstawie poprzedniej ustawy z 7.7.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm.), wciąż niekiedy jeszcze stosowanej do procedury opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – z mocy art. 85 ust. 2 PlanZagospU.

Według art. 4 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 5 PlanZagospU oraz w zw. z art. 6 pkt 1 GospNierU przeznaczenie terenów pod drogi publiczne i ich rozmieszczenie, jako inwestycji celu publicznego, następuje w miejscowym planie zagospodarowania

przestrzennego. Z art. 15 ust. 2 pkt 10 PlanZagospU wynika, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Ustalenia w tym zakresie powinny przy tym zawierać określenie układu komunikacyjnego wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, a także określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym (§ 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.8.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – Dz.U. Nr 164, poz. 1587, akt ten obowiązuje do 24.12.2021 r.). Tereny dróg publicznych oznacza się w planie miejscowym stosownym symbolem „KD”.

Nie ulega więc wątpliwości, że opracowując obecnie plan miejscowy, gmina ma obowiązek określić w nim m.in. tereny przeznaczone pod drogi publiczne, jako układ komunikacyjny zapewniający obsługę komunikacyjną terenów o innym przeznaczeniu, w szczególności terenów już zabudowanych i terenów przeznaczonych pod różnego rodzaju zabudowę.

Konsekwencją określenia przeznaczenia terenu pod drogę publiczną w planie miejscowym jest zaś możliwość dokonywania podziałów nieruchomości (także z urzędu) w celu wydzielenia części przeznaczonych pod te drogi, a następnie do ich nabywania w ramach umów cywilnoprawnych albo poprzez wywłaszczenie na podstawie GospNierU (art. 97 ust. 3 pkt 1 i art. 112 ust. 1 w zw. z art. 6 pkt 1 GospNierU). Procedury zatwierdzenia podziału nieruchomości oraz wywłaszczenia nieruchomości stanowią przy tym odrębne procedury administracyjne, kończące się odrębnymi decyzjami. Ustalenia planu miejscowego stanowią także podstawę do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 35 ust. 1 pkt 1 PrBud).

Jeżeli więc na organach gminy spoczywa ustawowy obowiązek określenia w planie miejscowym przeznaczenia terenów m.in. pod drogi publiczne, a w konsekwencji takiego przeznaczenia powstaje możliwość podejmowania kolejnych rozstrzygnięć administracyjnych na podstawie GospNierU i PrBud, zmierzających do rozpoczęcia robót budowlanych, to znaczy, że lokalizacja dróg publicznych w postaci wyznaczenia linii rozgraniczających pasy drogowe takich dróg nie musi być dokonywana w sposób określony w ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

Nie można bowiem przyjąć, aby z jednej strony gmina miała obowiązek ustalania przeznaczenia terenów pod drogi publiczne w planie miejscowym, gdy taki plan opracowuje, a z drugiej strony realizacja budowy tych dróg miałaby wymagać stosowania procedur wynikających z InwDrogPublU. W takim przypadku doszłoby bowiem do iluzorycznego ustalania przeznaczenia terenów w planie miejscowym pod drogi publiczne, jeżeli ich budowa i tak wymagałaby dodatkowego uzyskiwania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na podstawie InwDrogPublU, w którym to zezwoleniu dochodziłoby do zdublowania określenia linii rozgraniczających pasy drogowe pod drogi publiczne albo nawet ustalenia linii rozgraniczających w sposób odmienny od ustaleń planistycznych.

Należy więc podkreślić, że InwDrogPublU nie wyłącza prawnej możliwości ustalania przeznaczenia terenów pod drogi publiczne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i następnie podejmowania kolejnych czynności i rozstrzygnięć na podstawie GospNierU oraz na podstawie PrBud, w celu realizacji inwestycji bu-

dowlanej drogi publicznej. Oznacza to, że InwDrogPublU nie wyłącza PlanZagospU, jak również nie zastępuje tej ustawy w odniesieniu do inwestycji dróg publicznych. Stanowi natomiast szczególny akt prawny możliwy do zastosowania, ilekroć inwestor drogi publicznej zdecyduje się na uzyskanie stosownych rozstrzygnięć zmierzających do zrealizowania drogi publicznej właśnie na podstawie tej ustawy ze wszystkimi skutkami prawnymi z niej wynikającymi. Nie chodzi więc o to, aby InwDrogPublU stanowiła jedyny akt prawny określający zasady i warunki uzyskiwania rozstrzygnięć administracyjnych zmierzających do budowy dróg publicznych, lecz aby stanowiła dodatkowy instrument prawny uzyskiwania takich rozstrzygnięć, o ile w danej sytuacji okaże się najbardziej optymalnym sposobem na wybudowanie drogi publicznej.

Powyższe potwierdził również NSA w wyr. z 27.3.2012 r. (II OSK 208/12, Legalis), wskazując m.in., że: „budowa drogi możliwa jest zarówno na podstawie przepisów PlanZagospU, jak i na podstawie przepisów InwDrogPublU. Jeżeli jednak inwestor występuje z wnioskiem o wydanie zezwolenia w trybie powyższej ustawy, to organy właściwe w sprawie wydawania zezwoleń na realizację inwestycji drogowej nie dokonują oceny zamierzenia inwestycyjnego przez pryzmat przepisów PlanZagospU, w tym nie ustalają, czy na danym terenie obowiązuje plan miejscowy i nie badają zgodności planowanej inwestycji drogowej z ustaleniami obowiązującego na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może dotyczyć drogi przewidzianej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, lecz w takim przypadku inwestor musi załączyć do wniosku całą dokumentację planistyczno-projektową przewidzianą przepisami specustawy drogowej, gdyż nie może w tym względzie odwołać się do ustaleń planu miejscowego”. Pogląd ten został podtrzymany także w wyr. NSA z 16.4.2019 r. (II OSK 25/19, Legalis).

Przedstawionemu pogładowi nie przeczy treść art. 11i ust. 2 omawianej ustawy. Wynika z niej jedynie, iż przepisów PlanZagospU nie stosuje się w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, przez co należy rozumieć brak związania organu orzekającego przepisami PlanZagospU przy wydawaniu zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, w tym także ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli taki plan obowiązuje na terenie projektowanym do objęcia powołanym zezwoleniem. Taki pogląd znajduje potwierdzenie także w wyr. NSA z 8.12.2009 r. (II OSK 1555/09, Legalis), który wskazał m.in., że sąd administracyjny I instancji trafnie nie uwzględnił w kontrolowanym postępowaniu (dot. decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej na podstawie InwDrogPublU) tak przepisów prawa miejscowego dotyczących zagospodarowania przestrzennego, jak i PlanZagospU. Szerzej na ten temat – zob. kom. do art. 11i Nb 9–10.

9. Wyłączenie stosowania. Za przedstawionym poglądem przemawiają także następujące okoliczności. Brak jest w omawianej ustawie identycznego wyłączenia stosowania PlanZagospU, tak jak wyłączone zostały w art. 44 omawianej ustawy przepisy art. 21–37 ustawy z 27.10.1997 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2268 ze zm.). Przepisy te, jakkolwiek również już nie obowiązują, to jednak do 2011 r. normowały problematykę ustalania lokalizacji autostrad oraz nabywania dla ich realizacji nieruchomości w ramach umowy lub wywłaszczenia, a także ustalania odszkodowania za wywłaszczenie. Treść art. 44 InwDrogPublU jednoznacznie wskazuje, że powołanych przepisów AutostrPłatneU

nie stosowało się przez czas obowiązywania InwDrogPublU. Jeżeli więc PlanZagospU nie została w taki sam sposób wyłączona ze stosowania jej wobec ustalania przeznaczenia terenów pod drogi publiczne, to znaczy, że jej całkowite wyłączenie ze stosowania wobec dróg publicznych nie może wynikać jedynie z interpretacji art. 1 ust. 1 InwDrogPublU. Skoro PlanZagospU jest równorzędnym źródłem prawa wobec InwDrogPublU, to całkowite wyłączenie tej pierwszej ustawy ze stosowania jej dla ustalania przeznaczenia terenów pod drogi publiczne musiałyby wynikać z treści tej ustawy albo z treści InwDrogPublU, przynajmniej w taki sam sposób, jak uczynił to ustawodawca wobec AutostrPłatneU. Brak takiego wyłączenia, przy uwzględnieniu treści art. 11i ust. 2 InwDrogPublU, nakazuje przyjąć, że InwDrogPublU stanowi *lex specialis* wobec PlanZagospU w taki sposób, iż zastosowanie jednej z nich wyłącza tę drugą. Lokalizacja drogi publicznej może być zatem określana w sposób wynikający z PlanZagospU albo też w sposób wynikający z InwDrogPublU. Nie można natomiast określać lokalizacji drogi publicznej na podstawie jednej z tych ustaw, uwzględniając regulacje prawne drugiej z tych ustaw. Odrębną kwestią jest dopuszczalność zastosowania procedur wynikających z InwDrogPublU dla ustalenia lokalizacji drogi publicznej na tych samych terenach (w tym samym miejscu), które zostały już przeznaczone pod drogę publiczną w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Szerzej na ten temat – zob. kom. do art. 11i Nb 9–10.

Z mocy art. 41 ust. 3 InwDrogPublU, dotychczasowe decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydane na podstawie PlanZagospU94, a dotyczące dróg publicznych, jako określające ich lokalizację, pozostawione zostały w mocy, skutkiem czego realizacja budowy tych dróg musi być poprzedzona dokonaniem podziału nieruchomości, nabyciem ich własności oraz uzyskaniem pozwolenia na budowę w ramach regulacji ustawowych znajdujących się poza InwDrogPublU, w innych aktach prawnych – tj. w GospNierU i w PrBud. Ustawodawca nie wykluczył w takim przypadku wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na podstawie InwDrogPublU. Decyzja taka nie musi być jednak wydawana, skoro jej wydanie uzależnione zostało od woli inwestora w złożeniu wniosku o jej wydanie, mimo posiadania już decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu określającej lokalizację drogi publicznej.

10 10. Zakres podmiotowy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Z procedury i skutków prawnych określonych w InwDrogPublU mogą skorzystać jedynie Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Wynika to nie tylko z samej treści tej ustawy, np. art. 11b ust. 1 InwDrogPublU wskazujący na wnioskodawcę wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, ale wydaje się to oczywiste także ze względu na fakt, że właścicielami dróg publicznych mają być właśnie te podmioty (art. 2a ustawy z 21.3.1985 r. o drogach publicznych, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.).

Odrębnym zagadnieniem jest natomiast wykonanie ustawowych obowiązków wynikających z art. 16 ust. 1 DrPublU przez inwestora inwestycji niedrogowej, gdy inwestycja ta powoduje konieczność budowy lub przebudowy drogi publicznej. O ile bowiem szczegółowe warunki budowy lub przebudowy drogi publicznej powinny być określone w umowie zawartej przez inwestora inwestycji niedrogowej z zarządcą danej drogi publicznej (przebudowywanej lub mającej być dopiero wybudowaną), o tyle

dla zrealizowania inwestycji drogowej konieczne jest najpierw ustalenie lokalizacji tej drogi, a następnie uzyskanie pozwolenia na budowę (pomijając inne jeszcze rozstrzygnięcia, które okażą się niezbędne dla zrealizowania inwestycji drogowej w warunkach określonych w powołanym art. 16 ust. 1 DrPublU). W takim przypadku inwestor inwestycji niedrogowej nie jest uprawniony do uzyskania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej wydawanego na podstawie InwDrogPublU, jako niespełniający wymagań do bycia wnioskodawcą, skoro nie jest zarządcą dróg publicznych. O jego wydanie nie będzie mógł również występować zarządca drogi publicznej, skoro obowiązek budowy lub przebudowy drogi publicznej w omawianych okolicznościach normatywnych spoczywa na inwestorze inwestycji niedrogowej, a zezwolenie na realizację inwestycji drogowej nie będzie mogło być przeniesione na rzecz tego inwestora.

Stosowne odrębne decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji drogowej i pozwoleniu na budowę będą musiały być wydane dla inwestora inwestycji niedrogowej, aby inwestor ten mógł skutecznie wykonać ustawowy obowiązek budowy drogi publicznej. Uzyskanie takich decyzji przez inwestora inwestycji niedrogowej będzie więc możliwe tylko wtedy, gdy lokalizacja inwestycji drogowej określona zostanie w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydawanej na podstawie art. 50 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 2 pkt 5 PlanZagospU i w zw. z art. 6 pkt 1 GospNierU. W przypadku gdy lokalizacja inwestycji drogowej będzie wynikała z planu miejscowego, wtedy pozostanie dla inwestora niepublicznego uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę i innych rozstrzygnięć poprzedzających to pozwolenie.

Przyjęcie więc poglądu o całkowitej niedopuszczalności stosowania wobec budowy dróg publicznych PlanZagospU uniemożliwiłoby wykonanie przez inwestora inwestycji niedrogowej ustawowego obowiązku budowy drogi publicznej, wynikającego z art. 16 ust. 1 DrPublU, jeżeli inwestycja niedrogowa spowoduje konieczność budowy drogi publicznej. Nie wydaje się bowiem dopuszczalne uznanie, że stosowne decyzje w zakresie przygotowania inwestycji drogowej w takiej sytuacji miałyby uzyskać zarządca drogi, natomiast inwestor budowy tej drogi miałyby ją zrealizować jedynie w ramach umowy zawartej z zarządcą drogi, o której to umowie stanowi art. 16 ust. 2 DrPublU, jako np. inwestor zastępczy. Przepis art. 16 ust. 1 i 2 DrPublU nie daje także podstaw do uznania, że ustawowy obowiązek inwestora niepublicznego budowy lub przebudowy drogi publicznej można byłoby sprowadzić do poniesienia jedynie kosztów takiej budowy lub przebudowy. Ilekroć bowiem ustawodawca dopuszcza takie rozwiązanie, w którym nakłada się obowiązek poniesienia kosztów określonych działań na jakikolwiek podmiot lub jednostkę organizacyjną inną niż ta, która ma dokonać tych działań, to wyraźnie na to wskazuje – np. w art. 20b ust. 3 InwDrogPublU stwierdzono, że koszty wycinki drzew i krzewów w wieku do 20 lat oraz ich uprzętnięcia ponosi właściwy zarządca drogi. Również w art. 32 ust. 4 DrPublU wskazano, że jeżeli w wyniku uzgodnień zarządcy drogi z zainteresowaną stroną zostaną wprowadzone ulepszenia urządzeń, koszty tych ulepszeń pokrywa odpowiednio ich właściciel lub użytkownik. Także z art. 35 ust. 4 DrPublU wynika, że usunięcie tymczasowych obiektów budowlanych oraz urządzeń budowlanych związanych z obiektami budowlanymi w pasie terenu określonym w planie miejscowym oraz w planie zagospodarowania przestrzennego województwa przeznaczonym pod przyszłą budowę dróg w wypadku budowy drogi następuje na koszt właściciela, bez odszkodowania.

W wyr. z 5.3.2019 r. (II OSK 3533/18, Legalis) NSA przyjął przy tym, że: „Pozbawiony usprawiedliwionych podstaw jest także zarzut naruszenia prawa materialnego, a mianowicie art. 1 ust. 1 specustawy drogowej. Nie sposób zgodzić się z autorem skargi kasacyjnej, że sporna inwestycja, obejmująca budowę ul. (...) na odcinku od ul. (...) do ul. (...) w dzielnicy (...) w W. w zakresie, w jakim obejmuje budowę tunelu drogowego do C., nie realizuje celu publicznego. Sporny tunel drogowy, co trafnie zauważył organ orzekający, a następnie Sąd I instancji w motywach zaskarżonego wyroku, zgodnie z projektem budowlanym zatwierdzonym decyzją Prezydenta W. został usytuowany w pasie drogowym ulicy (...) i miał usprawnić wjazd na parking C. W świetle art. 16 ust. 1 DrPublU, który przewiduje partnerstwo publiczno-prawne w zakresie budowy dróg publicznych, powiązanie realizacji inwestycji w postaci budowy drogi gminnej z usprawnieniami wjazdu na parking centrum handlowego należącego do prywatnego podmiotu na warunkach szczegółowo określonych w umowie z (...) września 2014 r., nie wyklucza prawnej możliwości zastosowania art. 1 ust. 1 specustawy drogowej”. W sprawie ocenianej przez NSA, jak wynika z uzasadnienia wyroku dostępnego na stronie internetowej www.orzeczenia.nsa.gov.pl, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydana została na wniosek właściwego zarządcy drogi, a przedmiotem sporu była dopuszczalność objęcia tą decyzją budowy tunelu usytuowanego w pasie drogowym drogi publicznej, będącym usprawnieniem wjazdu na parking centrum handlowego.

Natomiast w wyr. z 16.4.2019 r. (II OSK 25/19, Legalis) NSA stwierdził m.in., że: „w świetle art. 16 ust. 1 DrPublU, który przewiduje partnerstwo publiczno-prawne w zakresie budowy dróg publicznych, również powiązanie realizacji inwestycji w postaci budowy drogi gminnej z realizacją inwestycji prywatnej nie wyklucza prawnej możliwości zastosowania art. 1 ust. 1 specustawy drogowej. Dopuszczalne jest zastosowanie specustawy drogowej dla zaprojektowania i zrealizowania tak dróg dojazdowych i lokalnych zapewniających dojazd do prywatnych nieruchomości”.

- 11 11. Zakres uprawnień drogowej spółki specjalnego przeznaczenia.** Również zakres uprawnień drogowej spółki specjalnego przeznaczenia, określony w art. 4 ust. 1 i 2 pkt 3 i 4 ustawy z 12.1.2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1348 ze zm.), wskazuje, iż spółka ta – dla przygotowania i realizacji przedsięwzięcia drogowego – realizuje ten cel przez budowę, przebudowę, remont, utrzymanie lub ochronę dróg, w rozumieniu DrPublU, jak również sporządza dokumentację do decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi, o ustaleniu lokalizacji autostrady, o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, oraz dokumentację do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o pozwoleniu na budowę, o pozwoleniu na użytkowanie, a także inną dokumentację niezbędną do przygotowania lub realizacji przedsięwzięcia drogowego, jak również występuje z wnioskami o wydanie wspomnianych decyzji. Oznacza to, że drogowa spółka specjalnego przeznaczenia, mająca w ramach powierzenia zadań realizować przygotowanie i realizację przedsięwzięć w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi, uprawniona została m.in. do uzyskiwania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Decyzje te mogą przy tym dotyczyć zarówno celów publicznych o charakterze niedrogowym, pozostających w ścisłym związku z przedsięwzięciem drogowym albo

też celów publicznych będących w istocie drogami publicznymi o kategorii dróg krajowych, jak i poszczególnych elementów inżynierskich tych dróg.

Ponadto potwierdzeniem braku wyraźnego zastrzeżenia stosowania do inwestycji dróg publicznych wyłącznie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych są także reguły ustalania lokalizacji inwestycji drogowych na podstawie ustawy z 7.9.2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2008 ze zm.), zawarte w art. 23–25 tej ustawy. O ile bowiem w art. 25 ust. 1 Euro2012U wyłączone zostało stosowanie do lokalizacji inwestycji objętych tą ustawą przepisów PlanZagospU, to jednak lokalizacja ta miała być dokonywana właśnie na podstawie tej ustawy i w sposób w niej określony. Wśród inwestycji objętych Euro2012U znajdują się natomiast także inwestycje drogowe, których szczegółowy wykaz zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z 12.10.2007 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz.U. Nr 192, poz. 1385 ze zm.). O ile więc do lokalizacji dróg publicznych uznanych przez Radę Ministrów za przedsięwzięcia Euro 2012 nie stosowało się przepisów PlanZagospU, o tyle lokalizacja tych inwestycji i nabywanie nieruchomości dla ich realizacji dokonywane były w sposób określony w Euro2012U.

Ze znowelizowanego z dniem 15.10.2009 r. art. 1 ust. 3 i 4 Euro2012U wynikało przy tym, że Euro2012U nie stosowało się do przygotowania i realizacji inwestycji dotyczących dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA lub drogą spółkę specjalnego przeznaczenia. Pozostałe zaś drogi publiczne będące przedsięwzięciami Euro 2012 mogły być realizowane zgodnie z Euro2012U albo z InwDrogPublU.

12. Relacje pomiędzy InwDrogPublU a PlanZagospU. Rozważając wzajemne relacje pomiędzy InwDrogPublU a PlanZagospU, należy wskazać także na wyr. TK z 6.6.2006 r. (K 23/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 62). Dotyczy on wprawdzie m.in. zgodności art. 10 InwDrogPublU z art. 5 i 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, który to przepis art. 10 obecnie już nie obowiązuje, jednak w przepisie tym zawarte było wyłączenie stosowania przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym w sprawach dotyczących lokalizacji dróg krajowych. W czasie dokonywania przez TK oceny konstytucyjności powołanego art. 10 przepis ten, jak i cała ustawa, dotyczył jedynie dróg krajowych. Dopiero w wyniku kolejnych nowelizacji art. 10 został skreślony, sama zaś ustawa dotyczy obecnie wszystkich dróg publicznych.

Normatywny postulat ustawodawcy z art. 10 o niestosowaniu w sprawach dotyczących lokalizacji dróg krajowych PlanZagospU znajduje się obecnie w art. 11i ust. 2 InwDrogPublU. Postulat ten został jednak nieco zmieniony, ponieważ obecnie ustawodawca wskazał na niestosowanie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Jest to zatem istotna różnica w normatywnym zakresie obu przepisów. O ile bowiem ówczesna treść art. 10 w powiązaniu z art. 1 ust. 1 InwDrogPublU mogła sugerować całkowite wyłączenie PlanZagospU w sprawach dotyczących lokalizacji dróg krajowych, polegające na niedopuszczalności lokalizacji dróg krajowych w sposób określony w PlanZagospU, to obecna treść art. 11i ust. 2 InwDrogPublU jednoznacznie wskazuje na wyłączenie PlanZagospU jedynie wobec zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Obecne wyłączenie świadczy więc o tym, że PlanZagospU nie stosuje się, gdy lokalizacja drogi publicznej określana jest w zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Nie oznacza to jednak niedopuszczalności ustalania lokalizacji

[Przejdź do księgarni →](#)