

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

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

## Przedmowa

Drogi publiczne służą przede wszystkim tworzeniu więzi społecznych. To za ich pomocą istnieje bowiem możliwość swobodnego poruszania się w otaczającej nas rzeczywistości materialnej, bez jednoczesnego naruszania ustawowo przyznanej ochrony własności wydzielonych części powierzchni ziemskiej. Bez dróg publicznych w ich materialnoprawnym ujęciu każda istota ludzka zmuszona byłaby pozostawać w miejscu, w którym akurat się znalazła, jeżeli właściciel sąsiedniego miejsca nie wyraziłby zgody na przejście przez jego terytorium.

W tak lapidarnym skrócie można ująć istotę tego, czym dla człowieka jest swoboda korzystania z dróg publicznych, gdy właściciele tych dróg nie mogą sprzeciwić się korzystaniu z nich.

Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych już od 2003 r. stanowi narzędzie prawne służące do uproszczenia procedur tworzenia dróg publicznych w miejscach, gdzie istnieje społeczne oczekiwanie ich budowy. Miejsca te stanowią jednak zwykle prywatną własność. Poza tym w niektórych z tych miejsc swoje życie wiodą nie tylko ludzie, ale także cała przyroda określana mianem świata zwierzęcego i roślinnego. Społeczne oczekiwanie budowy dróg publicznych musi więc uwzględniać te wszystkie uwarunkowania.

W ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych podjęto trud pogodzenia społecznych oczekiwań budowy dróg publicznych z konstytucyjnie przyznaną ochroną własności. Uproszczone procedury ustalania miejsca lokalizacji dróg i określania technicznych warunków ich budowy, zdając sobie sprawę z tego, że budowa dróg nie odbywa się na ziemi niczyjej, lecz musi być wkomponowana w istniejącą przestrzeń podzieloną według kryterium własności i istniejącego już sposobu jej zagospodarowania.

Niniejszy komentarz, w zamyśle Autora, ma służyć przedstawieniu prawnego mechanizmu tworzenia dróg publicznych, jaki wynika z treści ustawy będącej przedmiotem tego komentarza. Przepisy prawne nie są jednak samorealizującym się narzędziem. Służą kształtowaniu rzeczywistości dla osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu. Rzeczywistość zaś jest tak różnorodna, iż nie sposób ująć wszystkich możliwych przypadków w literalną treść przepisu. Stosowanie przepisu to zatem jego wykładnia, w ramach której dokonuje się oceny, czy dany przypadek otaczającej nas rzeczywistości objęty jest określonym przepisem służącym kształtowaniu tej rzeczywistości.

Zamiarem Autora było podjęcie próby określenia wykładni przepisów powołanej ustawy ze szczególnym zwróceniem uwagi na jej skutki w sferze cywilnoprawnej i administracyjnoprawnej. Skupiono się zwłaszcza na wskazaniu podstaw, z których wynika przedstawiona wykładnia, oraz na określeniu sposobu dokonywania tej wykładni. Trudno jest zatem oczekiwać, aby tego rodzaju opracowanie zawierało odpowiedź na wszystkie pytania, jakie rodzą się na tle stosowania powołanej ustawy, w każdym konkretnie zaistniałym przypadku.

## Przedmowa

Celem komentarza nie jest więc poszukiwanie odpowiedzi na wszystkie możliwe pytania, temu służy praktyka stosowania ustawy, począwszy od inwestorów dróg publicznych, projektantów i geodetów, poprzez pracowników organów administracji publicznej uczestniczących w wydawaniu na podstawie tej ustawy decyzji administracyjnych, na sądach administracyjnych obu instancji kończąc, które kontrolują efekty działalności organów administracji w tym zakresie, przez pryzmat zgodności z prawem.

Intencją Autora jest wskazanie możliwych sposobów wykładni ustawy w kontekście osiągnięcia jej celu bez naruszenia wartości prawnie chronionych innymi przepisami prawa. Jak każde tego typu opracowanie, także i ten komentarz nie jest wolny od subiektywnego postrzegania rzeczywistości przez jego Autora. Miarą więc wartości komentarza będzie stopień uznania jego treści w praktyce stosowania ustawy.

Obecne, trzecie już wydanie komentarza podyktowane zostało dokonanyimi na przestrzeni ostatnich 11 lat nowelami ustawy oraz kształtującą się praktyką orzecniczą w stosowaniu jej przepisów. Z tego względu komentarz został poszerzony o objaśnienie nowych regulacji prawnych, jak również poszerzono jego zakres o szczegółowe rozważanie wielu kwestii, zwłaszcza tych, które wymagają zastosowania innych metod wykładni poza wykładnią językową, z uwzględnieniem także innych aktów prawnych mających związek ze stosowaniem ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

Proceduralny w dużej mierze charakter komentowanej ustawy powoduje konieczność poszukiwania w ramach jej wykładni takich treści normatywnych, które uwzględniają normy wynikające z innych aktów prawnych stosowanych w wyniku odesłań zawartych w komentowanej ustawie. W komentarzu omówiono jednak tylko najistotniejsze kwestie wynikające z innych aktów prawnych, uznając, iż szczegółowa problematyka ich stosowania jest przedmiotem odrębnych opracowań.

Przy omawianiu poszczególnych zagadnień uwzględniono także bogaty już dorobek sądowej praktyki orzecniczej, nie zawsze jednak podzielając prezentowane w niej poglądy. O ile bowiem pogląd sformułowany przez sąd w indywidualnie rozpatrywanym przypadku może być adekwatny do zaistniałych w nim okoliczności faktycznych, o tyle nie musi stanowić modelowej wykładni danego przepisu w pozostałych sprawach poddawanych ocenie przez pryzmat tego samego przepisu prawa.

Warszawa, czerwiec 2021 r.

*Marian Wolanin*

[Przejdź do księgarni →](#)