



Ministerstwo
Rozwoju

Zezwolenia na realizację inwestycji drogowych - wybrane problemy



Ministerstwo
Rozwoju

Budowa dróg tylko na podstawie specustawy drogowej?

- w obowiązującym porządku prawnym budowa drogi możliwa jest zarówno na podstawie przepisów ogólnych (prawo budowlane), jak i na podstawie przepisów specustawy drogowej (por. wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 208/12),
- wybór metody inwestycyjnej pozostawiony inwestorowi (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 1093/10)



Ministerstwo
Rozwoju

Czy specustawa drogowa ma zastosowanie do rozbudowy dróg wewnętrznych (1) i budowy ścieżek rowerowych (2)?

Ad. 1 (Droga wewnętrzna):

Art. 1 ust. 1 specustawy drogowej należy rozumieć w ten sposób, iż ustawę stosuje się do każdego procesu inwestycyjnego dotyczącego **obiektów docelowo mających uzyskać status (kwalifikację) dróg publicznych** (por. wyroki NSA z dnia 17 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 931/16, z dnia 9 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 91/10).



Ministerstwo
Rozwoju

Czy specustawa drogowa ma zastosowanie do rozbudowy dróg wewnętrznych (1) i budowy ścieżek rowerowych (2)?

Ad.2 (Ścieżka rowerowa):

Zaprojektowanie w granicach pasa drogi publicznej – drogi rowerowej **w ramach rozbudowy czy przebudowy drogi publicznej** mieści się w pojęciu inwestycji drogowej w rozumieniu art. 1 ust. 1 specustawy drogowej (por. wyroki NSA z dnia 13 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 3337/17, z dnia 24 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 1881/16).



Ministerstwo
Rozwoju

Treść wniosku o wydanie decyzji ZRID

Wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera „**w szczególności**”:

- mapę w skali co najmniej 1:5000 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu;
- analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi;
- określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu;



Zwrot „w szczególności” wskazuje, iż wniosek może zawierać również inne elementy.



Treść wniosku o wydanie decyzji ZRID

- mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami

(wyrok NSA II OSK 2563/17 i WSA W-Wa VII SA/Wa 727/17)

Decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości (art. 12 ust. 1 *specustawy drogowej*). Projekt takiego podziału, wykonywany w celu ustalenia przebiegu drogi i oznaczenia co do tożsamości nieruchomości (lub ich części) podlegających przejęciu na cel publiczny, **tworzy wyłącznie te granice, które powstają w wyniku podziału gruntu i wyłącznie dla określenia przebiegu drogi**. Granice już na gruncie istniejące i niezmienniane w wyniku podziału podlegają wyłącznie mechanicznemu odzwierciedleniu na mapie – **inwestor nie ma ani prawa, ani obowiązku odmiennego od ujawnionego w krajowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym ustalania przebiegu takich granic**



Ministerstwo
Rozwoju

Treść wniosku o wydanie decyzji ZRID

Podział działek kolejowych będących „terenem zamkniętym”

- art. 13 ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne

Na terenach zamkniętych prace geodezyjne mogą być wykonywane tylko przez wykonawców działających na zlecenie organów, które wydały decyzję o zamknięciu terenu, lub za ich zgodą.



Treść wniosku o wydanie decyzji ZRID

- określenie nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego;
- określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone;
- w przypadku sieci TEN-T (transeuropejska sieć transportowa) – wyniki audytu bezpieczeństwa ruchu wraz z uzasadnieniem zarządcy drogi



Ministerstwo
Rozwoju

Treść wniosku o wydanie decyzji ZRID

- cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z zaświadczeniem,
- opinie (opinie zarządu województwa, powiatu, wójta, itp.; opinie innych organów adm. publ.).
- wymagane przepisami odrębnymi decyzje administracyjne (pozwolenie wodnoprawne – art. 389 ustawy Prawo wodne, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach).



Treść wniosku o wydanie decyzji ZRID

Czy wobec wystąpienia inwestora do zarządcy terenów kolejowych o wydanie opinii na podstawie art. 11d ust. 1 pkt. 8 lit. g specustawy drogowej i upływ 30 dniowego terminu rozumianego jako brak zastrzeżeń do wniosku należy przyjąć, iż dotyczy to również pozytywnego uzgodnienia ZUDU kolejowego do przebudowy istniejących sieci uzbrojenia w granicach terenu zamkniętego ? Taką tezę można postawić w związku z art. 11d, ust. 3 specustawy drogowej, który wskazuje „ *Opinie, o których mowa w ust. 1, pkt. 8 zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów wymagane odrębnymi przepisami.*”



Ministerstwo
Rozwoju

Treść wniosku o wydanie decyzji ZRID

Art. 28d ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne

Przepisów [art. 28a-28c](#) nie stosuje się do projektowanych sieci uzbrojenia terenu sytuowanych w całości lub w przeważającej części w granicach terenu zamkniętego. O usytuowaniu takich sieci lub ich części położonych w granicach terenu zamkniętego decyduje projektant w uzgodnieniu z podmiotem, który zarządza terenem zamkniętym.

Art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. g specustawy

Opinia właściwego zarządcy infrastruktury kolejowej
- **w odniesieniu do linii kolejowej**



Ministerstwo
Rozwoju

Treść wniosku o wydanie decyzji ZRID

Czy do wniosku ZRID należy dołączać zatwierdzoną stałą organizację ruchu?

§ 2 ust. 1a rozporządzenia MI ws. szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem

Projekt stałej albo zmiennej organizacji ruchu sporządza się przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o pozwoleniu na budowę albo przed zgłoszeniem wykonywania robót budowlanych

§ 4 ust. 2

Zatwierdzona stała organizacja ruchu, związana z budową lub przebudową drogi albo z budową dojazdu do obiektu przy drodze, stanowi integralną część dokumentacji budowy



Ministerstwo
Rozwoju

Treść wniosku o wydanie decyzji ZRID – projekt budowlany

Częsty błąd - brak w projekcie budowlanym informacji o obszarze oddziaływania obiektu.

- art. 34 ust. 3 pkt 5 ustawy Prawo budowlane w zw. z§ 13a pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego



Treść wniosku o wydanie decyzji ZRID – projekt budowlany

- **art. 34 ust. 3 pkt 5 ustawy Prawo budowlane:** projekt budowlany powinien zawierać informację o obszarze oddziaływania obiektu;
- **art. 20 ust. 1 ustawy Prawo budowlane:** Określenie obszaru oddziaływania obiektu należy do podstawowych obowiązków projektanta;
- **§ 13a pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu:** informacja o obszarze oddziaływania obiektu zawiera wskazanie przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu.



Ministerstwo
Rozwoju

Wezwanie do uzupełnienia braków wniosku o wydanie decyzji ZRID

- **art. 64 § 2 Kpa** → braki *stricte* formalne, wynikające wprost z przepisów prawa (art. 63 § 2 Kpa i art. 11d ust. 1 specustawy drogowej)
- **art. 50 § 1 Kpa** → braki materialnoprawne (dotyczące np. uszczegółowienia charakterystyki przedsięwzięcia, innej skali map, wyjaśnienia kwestii rodzaju robót przewidzianych do realizacji w ramach obowiązku dokonania budowy/przebudowy poza liniami rozgraniczającymi teren);
- **art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego** → braki materialnoprawne w projekcie budowlanym (dotyczące np. obszaru oddziaływania obiektu)



Ministerstwo
Rozwoju

Wezwanie do uzupełnienia braków wniosku o wydanie decyzji ZRID

Bezpodstawne pozostawienie podania strony bez rozpoznania oznacza, iż organ administracji publicznej **pozostaje beczynnym** i na tę jego beczynność służy skarga do sądu administracyjnego (uchwała NSA z dnia 03.09. 2013 r., sygn. akt I OPS 2/13).

W przypadku zatem pozostawienia wniosku o wydanie decyzji zrid bez rozpoznania, gdy wezwaniem z art. 64 § 2 Kpa objęte były *de facto* braki materialne, a nie formalne, organ naraża się na stwierdzenie przez organ wyższego stopnia (np. w wyniku ponaglenia wniesionego przez inwestora)
lub przez sąd - beczynności.



Ministerstwo
Rozwoju

Zawiadamianie o czynnościach organu w trybie specustawy drogowej

- ❖ zawiadomienie **o wszczęciu postępowania** - art. 11d ust. 5 specustawy drogowej
- ❖ **wnioskodawca** - zawiadomienie
- ❖ **właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości objętych wnioskiem** - zawiadomienie na adres wskazany w katastrze nieruchomości
- ❖ **pozostałe strony** - w drodze obwieszczenia w starostwie powiatowym/urzędzie wojewódzkim, w urzędach gmin i w BIP ww. urzędów oraz w prasie lokalnej
- ❖ obwieszczenia zamieszcza się w BIP urzędów, a nie na ich stronach internetowych (ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz niektórych innych ustaw);



Ministerstwo
Rozwoju

Zawiadamianie o czynnościach organu w trybie specustawy drogowej

- ❖ zawiadomienie **o wydaniu decyzji i doręczenie decyzji** - art. 11f ust. 3 specustawy drogowej
- ❖ **wnioskodawca** - doręczenie decyzji
- ❖ **dotychczasowi właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości objętych wnioskiem + pozostałe strony** - doręczenie decyzji w drodze obwieszczenia w starostwie powiatowym/urzędzie wojewódzkim, w urzędach gmin i w BIP ww. urzędów oraz w prasie lokalnej
- ❖ **dotychczasowi właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości objętych wnioskiem** - zawiadomienie o wydaniu decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości



Zawiadomienie o wydaniu decyzji ma charakter wyłącznie informacyjny – nie można temu zawiadomieniu przypisać skutków analogicznych do tych, które zostały określone w art. 49 Kpa (uchwała 7 sędziów NSA z dnia 27.02.2017 r., sygn. akt II OPS 2/16).



Ministerstwo
Rozwoju

Zawiadamianie o czynnościach organu w trybie specustawy drogowej

- ❖ zawiadomienia i doręczenia w postępowaniach prowadzonych **w trybach nadzwyczajnych** - art. 11f ust. 7 specustawy drogowej
- ❖ zawiadamianie stron **o wszczęciu** postępowania oraz **doręczanie decyzji i postanowień** w sprawie **uchylenia, zmiany, wznowienia lub stwierdzenia nieważności lub wygaśnięcia decyzji** o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, od których służy stronom zażalenie (np. postanowienie o zawieszeniu postępowania ws. stwierdzenia nieważności decyzji), odwołanie, wnioski o ponowne rozpatrzenie lub skarga do sądu administracyjnego - **odpowiednie zastosowanie art. 11f ust. 3-5 specustawy drogowej, z wyłączeniem obwieszczenia w prasie lokalnej**



Ministerstwo
Rozwoju

Zawieszenie postępowania ZRID

❖ Zawieszenie postępowania **na podstawie art. 98 § 1 Kpa**

- ✓ zawieszenie fakultatywne
- ✓ tylko na wniosek inwestora
- ✓ dwie przesłanki:
 - brak sprzeciwu innych stron postępowania
 - brak zagrożenia dla interesu społecznego.



Ministerstwo
Rozwoju

Zawieszenie postępowania ZRID



Przepis art. 98 § 1 Kpa nie wymaga wyrażenia zgody na zawieszenie postępowania przez pozostałe strony (inne niż wnioskodawca), albowiem stanowi tylko o możliwości zgłoszenia sprzeciwu. **Rolą organu jest zaś poinformowanie wszystkich stron postępowania o złożeniu wniosku o zawieszenie postępowania oraz o prawie zgłoszenia sprzeciwu wobec niego** (wyrok NSA z 28.10.2016 r., sygn. akt I OSK 2999/14).

brak szczegółowych regulacji
w specustawie drogowej odnośnie
zawiadamiania w sprawie zawieszenia
postępowania
o wydanie decyzji zrid

zawiadomienie przynajmniej
w formie obwieszczenia



Ministerstwo
Rozwoju

Dokonywanie przez organ orzekający weryfikacji nadmiernej zajętości terenu pod inwestycję - zasada niezbędności

- Liniami rozgraniczającymi teren inwestycji może być objęty jedynie teren niezbędny dla planowanych obiektów budowlanych. Zakres zajęcia tego terenu wynika z kolei z projektu budowlanego.

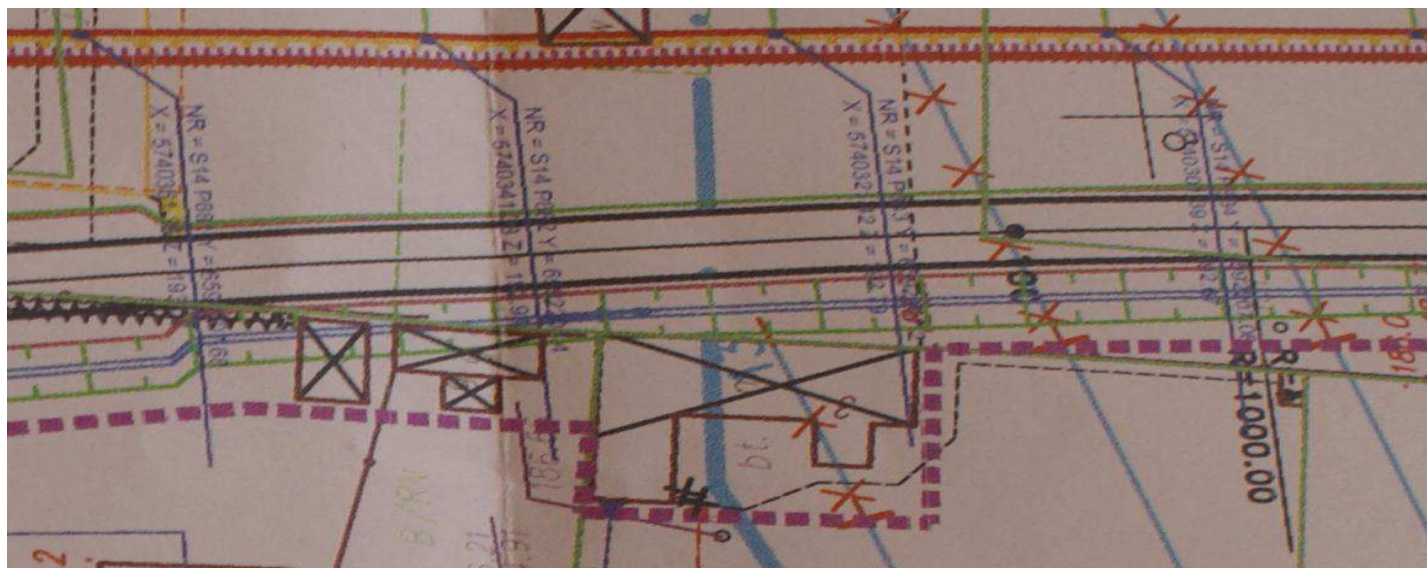
Organ ma obowiązek badania zasadności zakresu wywłaszczenia określonych nieruchomości pod inwestycję. Za każdym razem, gdy pojawia się uzasadnione podejrzenie większego niż niezbędne zajęcia nieruchomości pod inwestycję, organ powinien wyjaśnić taką kwestię. W przypadku, gdy przedstawione przez inwestora wyjaśnienia nie dają podstaw do uznania wywłaszczenia za uzasadnione, organ powinien wezwać inwestora do przedłożenia nowych dokumentów mapowych, na których teren niebędący niezbędnym dla realizacji przedsięwzięcia będzie znajdował się poza liniami rozgraniczającymi teren inwestycji, tj. nie będzie podlegał przejęciu pod inwestycję;



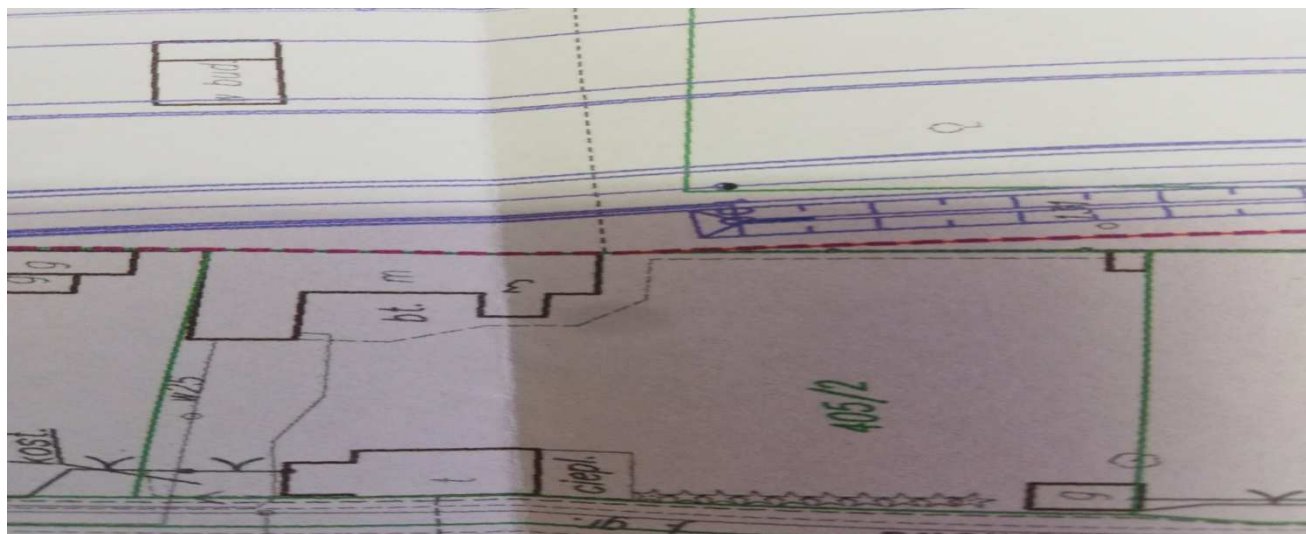
Ministerstwo
Rozwoju

Dokonywanie przez organ orzekający weryfikacji nadmiernej zajętości terenu pod inwestycję - zasada niezbędności

**Przykład braku dokonywania przez organ orzekający weryfikacji nadmiernej
zajętości terenu pod inwestycję:**



Po dokonaniu weryfikacji nadmiernej zajętości terenu pod inwestycję:





Ministerstwo
Rozwoju

Interpretacja i stosowanie art. 11f ust. 1 pkt 2 w związku z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g oraz art. 11f ust. 2a specustawy drogowej

- **Możliwości i zasady wydzielania pasów innych dróg publicznych**
- **Rozumienie art. 11f ust. 2a specustawy drogowej**
- **Możliwość rozbudowy drogi wyższej kategorii w związku z inwestycją dotyczącą drogi niższej kategorii**



Ministerstwo
Rozwoju

Interpretacja i stosowanie art. 11f ust. 1 pkt 2 w związku z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g oraz art. 11f ust. 2a specustawy drogowej

Art. 11f ust. 1 i 2a specustawy drogowej

Art. 11f ust. 1. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności:

- 2) określenie linii rozgraniczających teren, w tym określenie granic pasów drogowych innych dróg publicznych w przypadku gdy wniosek, o którym mowa w art. 11d, zawiera określenie granic tych pasów;
- 6) oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego;
- 8) w razie potrzeby inne ustalenia dotyczące:
- g) obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych,
- i) określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w lit. b, c oraz e-h,
- j) zezwolenia na wykonanie obowiązków, o których mowa w lit. b, c oraz e-h.

Art. 11f ust. 2a. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do przekazania wybudowanych i oddanych do użytkowania dróg, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, właściwym zarządcom dróg.



Ministerstwo
Rozwoju

Interpretacja i stosowanie art. 11f ust. 1 pkt 2 w związku z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g oraz art. 11f ust. 2a specustawy drogowej

Przykład błędnie wyznaczonych pasów innych dróg



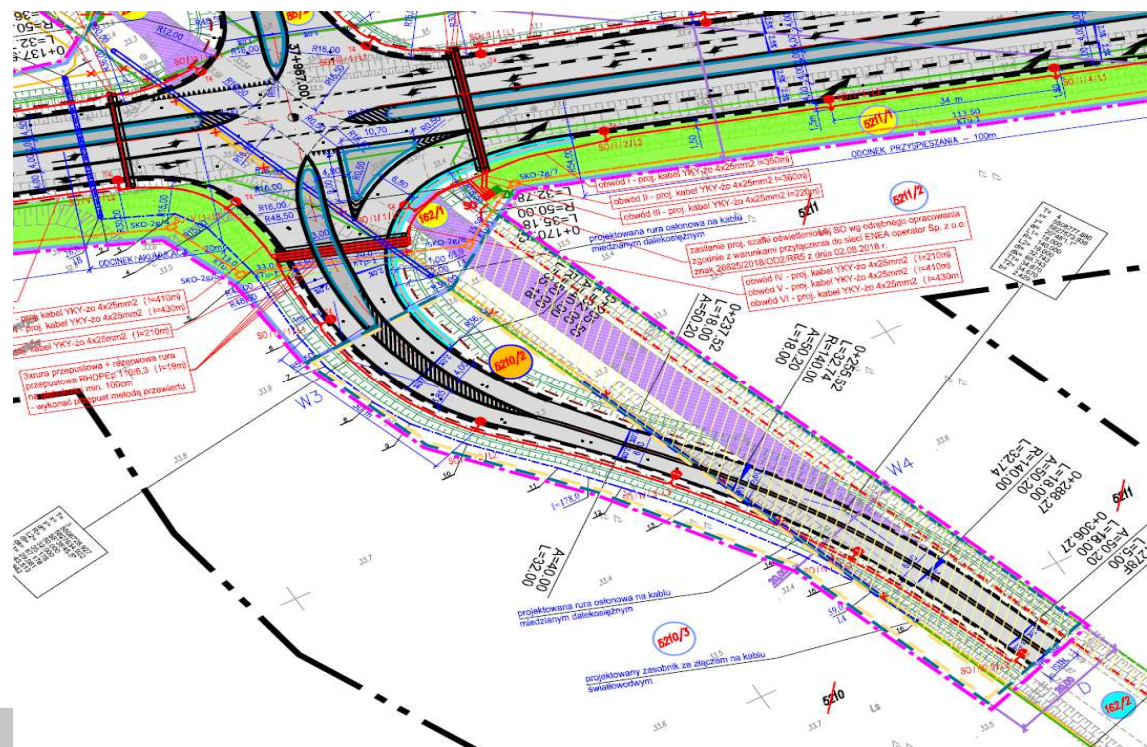
Legenda:

- 161 Nr działki podlegającej podziałowi
- 161/1 Nr działki w granicach projektowanego pasa drogi krajowej (powstałej w wyniku podziału nieruchomości)
- 161/2 Nr działki poza projektowanym pasem drogi publicznej (powstałej w wyniku podziału nieruchomości)
- 161 Nr działki w granicach projektowanego pasa drogi krajowej
- 161/1 Nr działki w granicach projektowanego pasa drogi powiatowej (powstałej w wyniku podziału nieruchomości)
- 161/2 Nr działki niezbędnej do budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu (powstałej w wyniku podziału nieruchomości)
- 161/1 Nr działki niezbędnej do budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu
- 161/2 Nr działki niezbędnej do budowy/przebudowy zjazdów (powstałej w wyniku podziału nieruchomości)
- Istniejące granice działek
- Linia rozgraniczająca teren projektowanego pasa drogi DK22 (stanowiąca linię podziału nieruchomości)
- Linia rozgraniczająca teren projektowanego pasa drogi DK22 (nie stanowiąca linii podziału nieruchomości)
- Linia rozgraniczająca teren niezbędny do rozbudowy dróg publicznych innych kategorii (stanowiąca linię podziału nieruchomości)
- Linia rozgraniczająca teren niezbędny do rozbudowy dróg publicznych innych kategorii (nie stanowiąca linii podziału nieruchomości)
- Linia określająca zakres robót w pasie drogowym DP1278F (nie stanowiąca linii podziału nieruchomości)
- Linia określająca zakres robót w pasie drogowym DK22 (nie stanowiąca linii podziału nieruchomości)
- Linia określająca zakres niezbędny do budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu poza projektowanym pasem drogowym (nie stanowiąca linii podziału nieruchomości)
- Linia określająca zakres niezbędny do budowy/przebudowy zjazdów (nie stanowiąca linii podziału nieruchomości)
- Zakres oddziaływania inwestycji
- Zakres aktualizacji mapy do celów projektowych



Ministerstwo
Rozwoju

Interpretacja i stosowanie art. 11f ust. 1 pkt 2 w związku z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g oraz art. 11f ust. 2a specustawy drogowej



Legenda:

- Nr działki podlegającej podziałowi
- Nr działki w granicach projektowanego pasa drogi krajowej (powstałej w wyniku podziału nieruchomości)
- Nr działki poza projektowanym pasem drogi publicznej (powstałej w wyniku podziału nieruchomości)
- Nr działki w granicach projektowanego pasa drogi krajowej
- Nr działki w granicach projektowanego pasa drogi powiatowej (powstałej w wyniku podziału nieruchomości)
- Nr działki niezbędnej do budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu (powstałej w wyniku podziału nieruchomości)
- Nr działki niezbędnej do budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu
- Nr działki niezbędnej do budowy/przebudowy zjazdów (powstałej w wyniku podziału nieruchomości)
- Istniejące granice działek
- Granica pasa drogowego drogi krajowej
- Granica pasa drogowego drogi powiatowej objęta obowiązkiem budowy
- Granica pasa drogowego drogi powiatowej - do nabycia
- Teren objęty ograniczeniem w korzystaniu z nieruchomości na czas wykonywania robót budowlanych
- Zakres oddziaływania inwestycji



Ministerstwo
Rozwoju

Interpretacja i stosowanie art. 11f ust. 1 pkt 2 w związku z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g oraz art. 11f ust. 2a specustawy drogowej





Ministerstwo
Rozwoju

Rozumienie art. 11f ust. 1 pkt 6 w związku z art. 11f ust. 2a specustawy drogowej dla inwestycji w mieście na prawach powiatu

Decyzja ZRID może określać zarówno te nieruchomości lub ich części, które stają się własnością SP (droga krajowa), jak i te nieruchomości, które stają się własnością właściwej JST (drogi wojewódzkie, powiatowe, gminne).

- art. 19 ust. 5 ustawy o drogach publicznych - w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta.
- art. 3 ust. 3 ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego – w miastach na prawach powiatu inwestycje finansuje to miasto



Ministerstwo
Rozwoju

Ograniczanie sposobu korzystania z nieruchomości w decyzji ZRID



Na rzecz inwestora - w celu
wykonania obowiązków,
wymienionych w art. 11f ust. 1 pkt
8 lit. b, c e, f, g oraz h specustawy
drogowej



**Na rzecz każdego właściciela
sieci** - na potrzeby konserwacji i
usuwania awarii sieci uzbrojenia
terenu

➤ art. 124 ust. 6 ugn
w zw. z art. 11f ust. 2 specustawy drogowej



Ministerstwo
Rozwoju

Ograniczanie sposobu korzystania z nieruchomości w decyzji ZRID

Art. 11f ust. 2 specustawy drogowej:

Do ograniczeń, o których mowa w ust. 1 pkt 8 lit. i, przepisy art. 124 ust. 4-7 i art. 124a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (ugn), stosuje się odpowiednio;

Art. 124 ust. 6 ugn:

Właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest obowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w ust. 1. Obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej. Przepisy ust. 4 stosuje się odpowiednio.



Ministerstwo
Rozwoju

Ograniczanie sposobu korzystania z nieruchomości w decyzji ZRID

Gestorzy sieci muszą mieć zapewnioną możliwość każdorazowego wstępu na te nieruchomości w celu dokonania konserwacji lub usunięcia awarii tych sieci, co może również wiązać się z koniecznością wypłacania odszkodowania za poniesionych z tego tytułu szkody na nieruchomości, na której zlokalizowane są te sieci. To wszystko oznacza, iż w decyzji ZRID należy określić obowiązek właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, wynikający z art. 124 ust. 6 ugn w zw. z art. 11f ust. 2 specustawy drogowej, o każdorazowym udostępnianiu nieruchomości po zrealizowaniu przebudowy inwestycji infrastrukturalnej, w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii przebudowanych urządzeń infrastrukturalnych. Taki obowiązek podlega przy tym ujawnieniu w dziale III księgi wieczystej, którego podstawą wpisu jest ostateczna decyzja ZRID, zawierająca w swojej treści orzeczniczej określenie tego obowiązku (M. Wolanin: Komentarz do art. 11f ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Legalis).



Ministerstwo
Rozwoju

Stosowanie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c specustawy drogowej

- podział nieruchomości zabudowanych w decyzji ZRID;
- art. 93 ust. 3b ugn;
- odpowiedzialność odszkodowawcza inwestora za szkody wynikłe z jego działań na nieruchomościach, na których decyzją ZRID nałożono ograniczenia w korzystaniu, dla wykonaniu obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych kształtowana jest na zasadach określonych w art. 124 ust. 4 ugn.



Ministerstwo
Rozwoju

Stosowanie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c specustawy drogowej

Art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c specustawy drogowej - decyzja ZRID w razie potrzeby może zawierać określenie obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania;

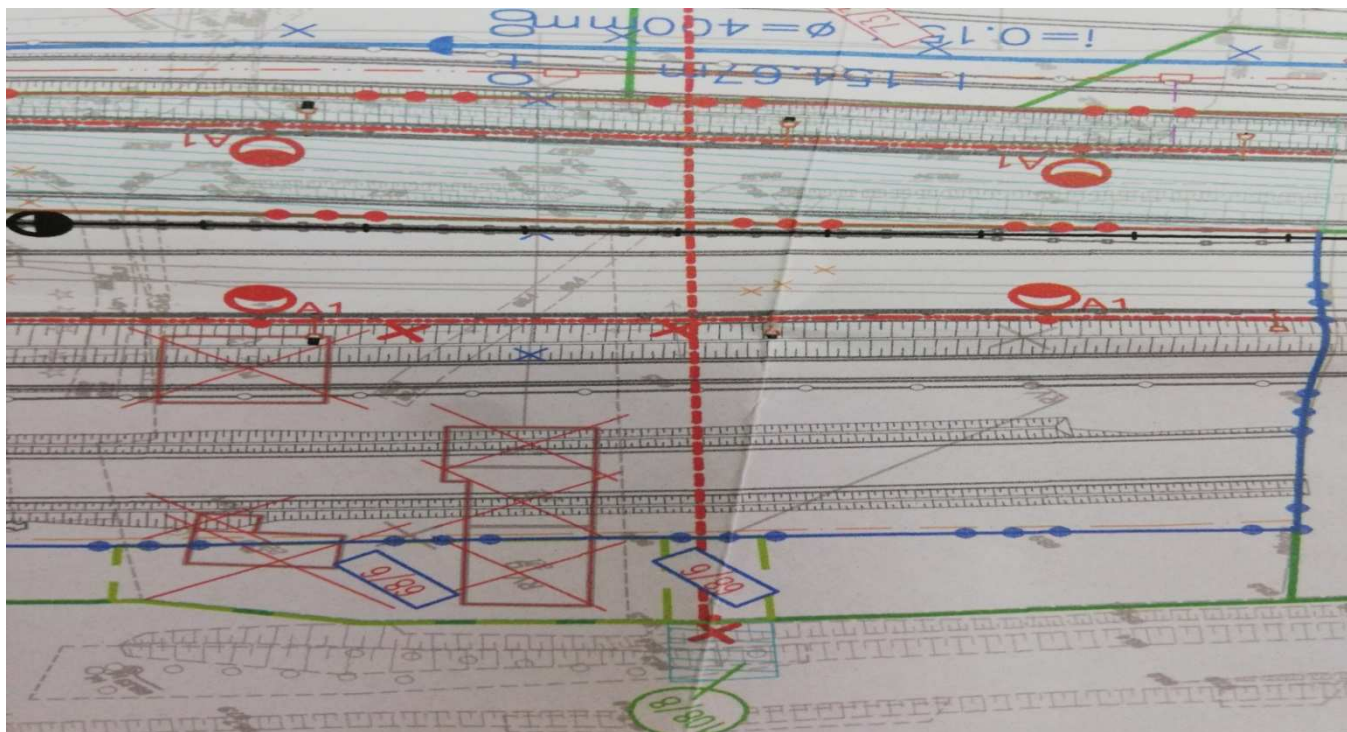
Art. 93 ust. 3b ugn - jeżeli przedmiotem podziału jest nieruchomość zabudowana, a proponowany jej podział powoduje także podział budynku, granice projektowanych do wydzielenia działek gruntu powinny przebiegać wzdłuż pionowych płaszczyzn, które tworzone są przez ściany oddzielenia przeciwpożarowego usytuowane na całej wysokości budynku od fundamentu do przekrycia dachu. W budynkach, w których nie ma ścian oddzielenia przeciwpożarowego, granice projektowanych do wydzielenia działek gruntu powinny przebiegać wzdłuż pionowych płaszczyzn, które tworzone są przez ściany usytuowane na całej wysokości budynku od fundamentu do przekrycia dachu, wyraźnie dzielące budynek na dwie odrębnie wykorzystywane części.



Ministerstwo
Rozwoju

Stosowanie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c specustawy drogowej

Przykład 1:

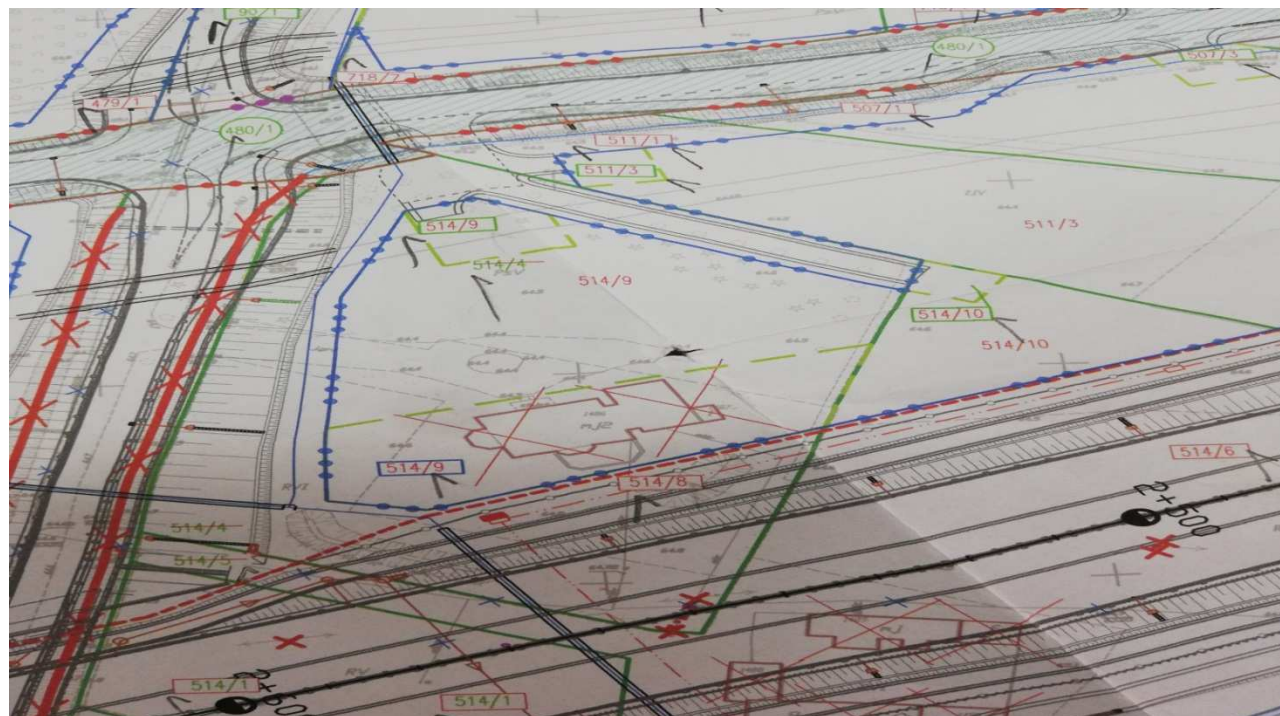




Ministerstwo
Rozwoju

Stosowanie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c specustawy drogowej

Przykład 2:





Ministerstwo
Rozwoju

Przejście inwestycji drogowej przez tereny wód płynących bądź tereny linii kolejowej

➤ Interpretacja art. 20a specustawy drogowej:

- w świetle wyroku NSA z dnia 21.11.2016 r., sygn. akt II OSK 1077/16 - na linię kolejową składają się nie tylko droga kolejowa, lecz także przyległy pas gruntu oraz budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do prowadzenia ruchu kolejowego wraz z zajęтыми pod nie gruntami;
- w świetle wyroku NSA z dnia 24.01.2018 r., sygn. akt II OSK 2977/17, dotyczącego ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu (specustawa gazowa);
- wyrok WSA w Poznaniu z 22.02.2018 r., sygn. akt II SA/Po 885/17 – woda na działce prywatnej.



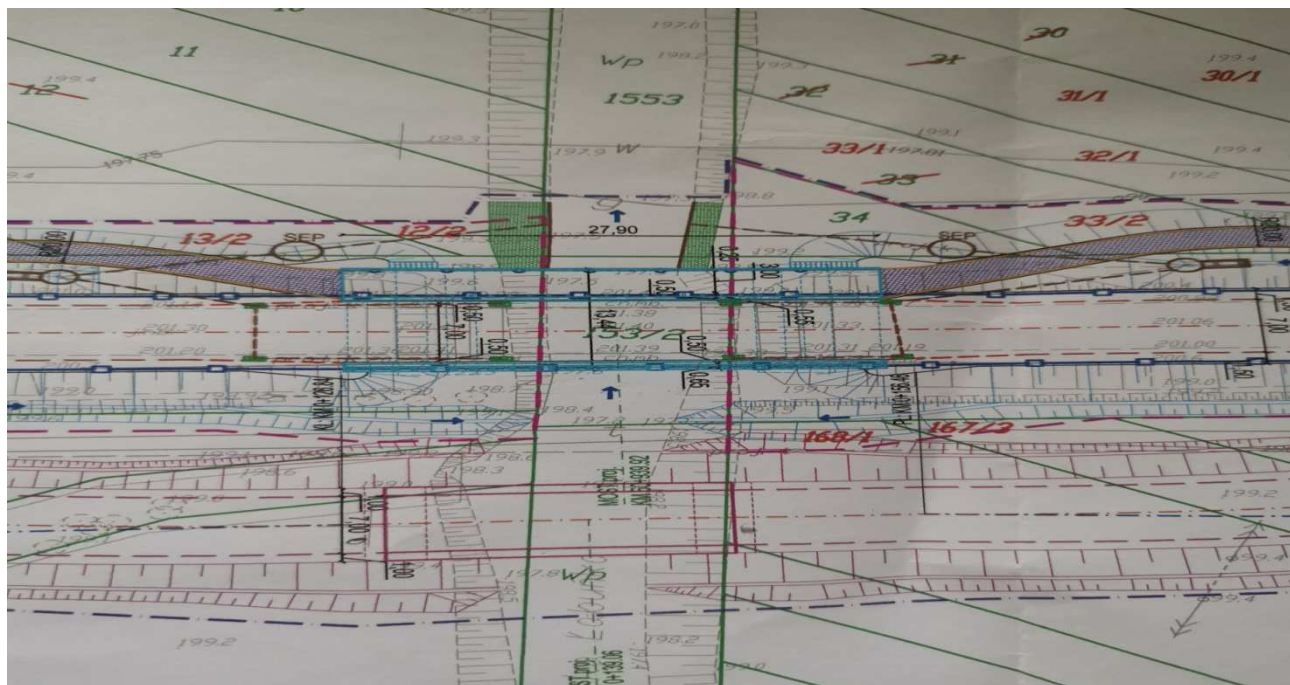
Ministerstwo
Rozwoju

Przejście inwestycji drogowej przez tereny wód płynących bądź tereny linii kolejowej

Art. 20a specustawy drogowej:

1. W przypadku gdy inwestycja drogowa wymaga przejścia przez tereny wód płynących bądź tereny linii kolejowej, właściwy zarządca drogi jest uprawniony do **nieodpłatnego zajęcia tego terenu na czas realizacji tej inwestycji**.
2. Właściwy zarządca drogi nie później niż w terminie 30 dni przed planowanym zajęciem terenu, o którym mowa w ust. 1, uzgadnia w drodze **pisemnego porozumienia** z zarządcą infrastruktury kolejowej lub z odpowiednimi podmiotami, o których mowa w art. 212 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne, zakres, warunki i termin zajęcia tego terenu.
3. W przypadku gdy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, porozumienie, o którym mowa w ust. 2, zawiera się niezwłocznie.
4. Za szkody powstałe w wyniku działań, o których mowa w ust. 1, przysługuje odszkodowanie ustalane na zasadach wynikających z Kodeksu cywilnego.
5. Do zapłaty odszkodowania, o którym mowa w ust. 4, jest obowiązany właściwy zarządca drogi.

Przykład:





Dostęp do drogi publicznej w decyzji ZRID

- ❖ obowiązek budowy lub przebudowy zjazdów dotychczas istniejących – rozumienie art. 29 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (wyrok WSA w Warszawie z dnia 5.05.2016 r. sygn. akt VII SA/Wa 2667/15);
- ❖ służebność drogi koniecznej - art. 93 ust. 3 w zw. z art. 120 UGN (wyrok NSA z dnia 25.07.2012 r., sygn. akt II OSK 1245/12 oraz WSA w Warszawie z dnia 28.11.2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 2249/12, dot. specustawy lotniskowej);
- ❖ dostęp przez drogę wewnętrzną (wyrok NSA z dnia 6.04.2018 r., sygn. akt II OSK 365/18, wyrok WSA w Warszawie z dnia 6.10.2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1388/17).



Dostęp do drogi publicznej w decyzji ZRID

Art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych - budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu;

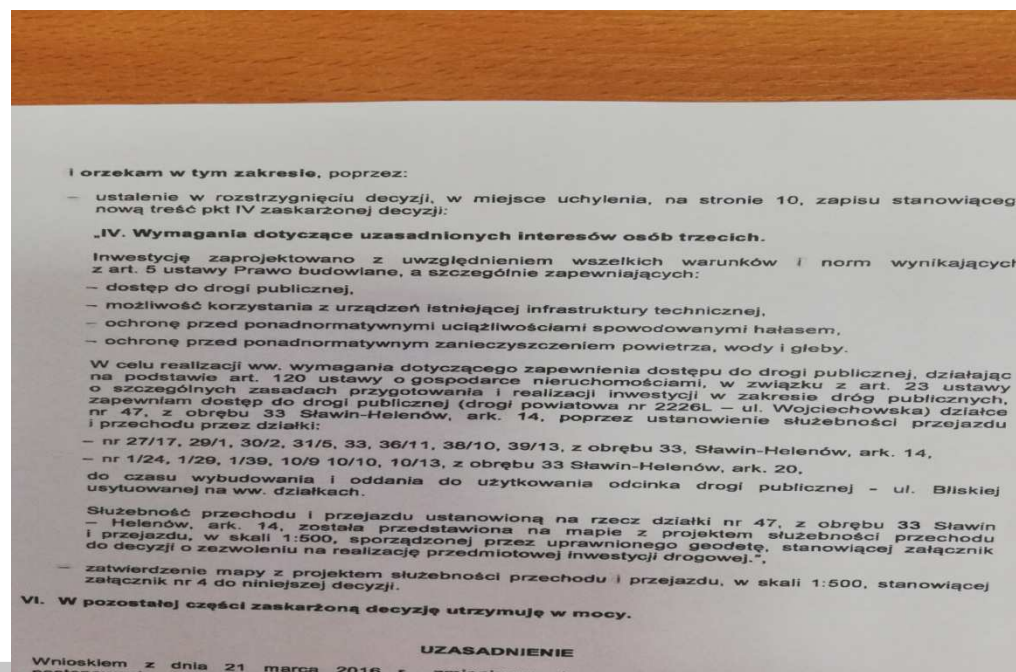
Art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych - w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów **dotychczas istniejących** należy do zarządcy drogi;

Art. 120 ugn - jeżeli zachodzi potrzeba zapobieżenia niebezpieczeństwu, **wystąpieniu szkody lub niedogodnościom, jakie mogą powstać dla właścicieli albo użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiednich wskutek wywłaszczenia** lub innego niż dotychczas zagospodarowania wywłaszczonej nieruchomości, w decyzji o wywłaszczeniu ustanawia się niezbędne służebności oraz ustala obowiązek budowy i utrzymania odpowiednich urządzeń zapobiegających tym zdarzeniom lub okolicznościom. Obowiązek budowy i utrzymania odpowiednich urządzeń ciąży na występującym z wnioskiem o wywłaszczenie.



Dostęp do drogi publicznej w decyzji ZRID

Przykład ustanowienia w decyzji ZRID służebności drogi koniecznej (forma opisowa):





Pasy technologiczne

- stosowanie pasów technologicznych jest możliwe tylko na drogach klasy A – por. § 139 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie;
- stosowanie pasów technologicznych, w rozumieniu przepisów ww. rozporządzenia, na drogach klasy S i niższych wymaga uzyskania zgody na odstępstwo na podstawie art. 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.



Pasy technologiczne

- **§ 139 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie:**
 1. W pasie drogowym drogi klasy A, w zależności od potrzeb, może być usytuowany pas technologiczny, po obu lub po jednej stronie drogi, przeznaczony do utrzymania drogi, a także do umieszczenia podziemnej infrastruktury technicznej.
 2. Pas technologiczny w części przeznaczonej do ruchu pojazdów jednostek utrzymania drogi klasy A powinien być utwardzony.
 3. Usytuowanie pasa technologicznego nie powinno powodować obniżenia cech użytkowych drogi klasy A.



Rygor natychmiastowej wykonalności, a termin wydania nieruchomości

- obowiązek zamieszczenia w decyzji ZRID terminu wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, o którym mowa w art. 16 ust. 2 specustawy drogowej, istnieje niezależnie od faktu nadania temu rozstrzygnięciu rygoru natychmiastowej wykonalności (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.09.2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 1417/12, wyrok NSA z dnia 28.10.2011 r., sygn. akt II OSK 1932/11);
- obowiązek niezwłocznego wydania nieruchomości, w przypadku nadania decyzji ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności, istnieje niezależnie od wniesionego odwołania;
- w przypadku nieobjęcia nieruchomości w posiadanie przez właściwego zarządcę drogi do dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna, zastosowanie znajduje termin określony zgodnie z art. 16 ust. 2 specustawy drogowej.



Ministerstwo
Rozwoju

Rygor natychmiastowej wykonalności - pytanie do dyskusji

Czy można nadać rygor natychmiastowej wykonalności (art. 17 specustawy drogowej) decyzji ostatecznej I instancji?

wyrok NSA z 4 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 1718/14

Zdaniem NSA **w składzie orzekającym w niniejszej sprawie**, rygor natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 17 ust. 1 specustawy drogowej organ może nadać decyzji nieostatecznej oraz decyzji ZRID, która wprawdzie uzyskała przymiot ostateczności, lecz – z uwagi na termin określony w art. 16 ust. 2 specustawy drogowej – nie może być jeszcze wykonana.

Możliwość nadania rygoru należy łączyć nie tylko z kwestią ostateczności decyzji, ale i z możliwością wykonania decyzji ZRID lub brakiem możliwości jej wykonania wynikającym z art. 16 ust. 2 specustawy drogowej



Ważność decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i możliwość stwierdzania jej wygaśnięcia

- stwierdzenie wygaśnięcia decyzji ZRID w trybie art. 162 § 1 Kpa - w części dot. działek, niezależnie od skutków, jakie nastąpiły - wyroki NSA z 9.11.2016 r., sygn. akt II OSK 1913/16 oraz z 6.02.2018 r. sygn. akt II OSK 1020/17;
- **UWAGA – pogląd przeciwny:** wyrok NSA z 18.10.2017 r., sygn. akt II OSK 2603/16;
- stwierdzenie wygaśnięcia decyzji ZRID w trybie art. 162 § 1 Kpa - w zakresie wszystkich skutków (a nie jedynie wybranych np. zatwierdzenie projektu budowlanego) – wyrok WSA w Warszawie z dnia 30.11.2017 r., VII SA/Wa 1950/17;
- właściwym organem do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji jest organ, który wydał decyzję w pierwszej instancji (niezależnie od tego, czy decyzja była przedmiotem weryfikacji, czy też nie) - por. art. 162 KPA red. Hauser 2018, wyd. 5/Stankiewicz, Legalis;
- brak możliwości stwierdzenia wygaśnięcia decyzji ZRID w trybie art. 37 ustawy Prawo budowlane – wyrok NSA z dnia 19 09 2019 r., sygn. akt II OSK 2319/16, wyrok WSA w Warszawie z dnia 9.12.2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 1726/16;



Ministerstwo
Rozwoju

Ważność decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i możliwość stwierdzania jej wygaśnięcia

- Zgodnie z art. 162 § 1 Kpa, organ administracji publicznej jest obowiązany stwierdzić wygaśnięcie decyzji, jeżeli spełnione są łącznie następujące przesłanki: a) decyzja stała się bezprzedmiotowa, b) stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo stwierdzenie wygaśnięcia decyzji leży w interesie społecznym lub w interesie strony.
- Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata.



Ministerstwo
Rozwoju

Zmiana decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w trybie art. 36a ust. 1 ustawy Prawo budowlane

- właściwym do rozpoznania sprawy zmiany decyzji o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej, na podstawie 36a ust. 1 ustawy Prawo budowlane, **jest zawsze organ I instancji;**
- przepis art. 36a ustawy Prawo budowlane dotyczy jedynie korekty pozwolenia na budowę z powodu istotnego odstąpienia od pierwotnego projektu budowlanego, a nie istotnej zmiany przedsięwzięcia jako całości, tj. zezwolenia na realizację inwestycji drogowej – por. **wyrok NSA z dnia 19.10.2016 r., sygn. akt II OSK 26/15, ;**
- obowiązek zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania oraz wydaniu decyzji w sprawie zmiany decyzji o zezwoleniu i pozwoleniu na realizację inwestycji - art. 11f ust. 7 specustawy drogowej;



Ministerstwo
Rozwoju

Zmiana decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w trybie art. 36a ust. 1 ustawy Prawo budowlane

art. 11i ust. 1 specustawy drogowej - w sprawach dotyczących ZRID nieuregulowanych w specustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy Prawo budowlane, z wyjątkiem art. 28 ust. 2;

art. 36a ust. 1 ustawy Prawo budowlane - istotne odstępienie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę wydanej przez organ AAB.



Ministerstwo
Rozwoju

Nieistotne odstępnie od projektu budowlanego

art. 32a specustawy drogowej

Odstąpienie od zatwierdzonego projektu budowlanego, w zakresie objętym projektem zagospodarowania terenu w liniach rozgraniczających drogi, nie stanowi istotnego odstąpienia, o którym mowa w [art. 36a](#) ustawy Prawo budowlane, **jeżeli nie wymaga uzyskania opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów, wymaganych przepisami szczególnymi**



Ministerstwo
Rozwoju

Zmiana decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w trybie art. 155 Kpa

- właściwość organów do zmiany ostatecznej decyzji ZRID;
- szczególne unormowanie zawarte w art. 11f ust. 8 specustawy drogowej;
- decyzja wydana na podstawie art. 155 Kpa może dotyczyć wyłącznie kwestii rozstrzygniętych decyzją ostateczną, tj. decyzją, której dotyczy postępowanie o zmianę lub uchylenie, a nie kwestii nowych;
- obowiązek zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania oraz wydaniu decyzji w sprawie zmiany decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (art. 11f ust. 7 specustawy drogowej);



Ministerstwo
Rozwoju

Zmiana decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w trybie art. 155 Kpa

art. 155 kpa + art. 11f ust. 8 specustawy:

Decyzja ostateczna ZRID może być w każdym czasie za zgodą inwestora uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.



Ministerstwo
Rozwoju

Wznowienie postępowania w sprawie decyzji ZRID

art. 145 Kpa

Przed wydaniem postanowienia o wznowieniu postępowania organ administracji bada przede wszystkim, czy wniosek o wznowienie postępowania oparty jest o ustawowe przesłanki wznowienia, enumeratywnie wymienione w art. 145 § 1 i art. 145a Kpa, oraz czy podanie o wznowienie postępowania zostało wniesione z zachowaniem terminów przewidzianych w art. 148 Kpa;

- **art. 145 § 1 pkt 4 Kpa** - podanie o wznowienie postępowania, gdy strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu wnosi się w terminie miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o decyzji (148 § 2 Kpa), liczonym od publicznego ogłoszenia o wydaniu decyzji – wyroki NSA z dnia 13.03.2018 r., sygn. akt II OSK 1086/17 oraz z dnia 10.11.2016 r., sygn. akt II OSK 307/15.



Stwierdzenie nieważności decyzji ZRID

art. 156 Kpa

- postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ma charakter nadzwyczajny i jest postępowaniem odrębnym od innych postępowań, albowiem ukierunkowane jest wyłącznie na kontrolę decyzji w aspekcie wystąpienia przesłanek enumeratywnie wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1-7 Kpa – wyrok WSA w Warszawie z dnia 30.01.2007 r. sygn. akt II SA/Wa 2095/06;
- postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest wyjątkiem od ogólnej zasady trwałości decyzji ostatecznych, może ono mieć miejsce, gdy decyzja jest niewątpliwie dotknięta przynajmniej jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1-7 Kpa. Zatem wykładnia przesłanek musi mieć charakter ścieśniający - wyrok WSA w Warszawie z dnia 18.03.2015 r. sygn. akt I SA/Wa 1747/14;



Stwierdzenie nieważności decyzji ZRID

art. 156 § 1 pkt 2 Kpa – rażące naruszenie prawa

- **oczywistość naruszenia prawa** to naruszenie oczywiste, ewidentne i ciężkie, „rzucająca się w oczy” sprzeczność pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną (wykluczone są błędy w interpretacji prawa) – wyrok NSA z 18.07.1994 r., sygn. akt V SA 535/94;
- **charakter przepisu, który został naruszony** - ocena w konkretnej sprawie funkcji jaką pełni dany przepis w relacji do całej regulacji dotyczącej tego rodzaju sprawy i czy naruszenie tego przepisu miało rzeczywiście wpływ na treść kwestionowanej decyzji - wyrok NSA z 20.11.2009 r., sygn. akt I OSK 195/09;
- **racje ekonomiczne lub gospodarcze** – skutki, które wywołuje decyzja - niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności - gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa - - wyrok NSA z 7.10.2011 r., sygn. akt II OSK 1521/10.



Ministerstwo
Rozwoju

Stwierdzenie nieważności decyzji ZRID

art. 31 specustawy drogowej

1. Nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi. [Art. 158 § 2](#) Kpa stosuje się odpowiednio.

2. W przypadku uwzględnienia skargi na decyzję ZRID, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy drogi może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w [art. 145](#) lub [156](#) Kpa.



Ministerstwo
Rozwoju

Stwierdzenie nieważności decyzji ZRID

art. 31 ust. 2 specustawy drogowej:

- celem art. 31 ust. 2 specustawy drogowej było wprowadzenie ograniczenia w uchylaniu wadliwych decyzji z uwagi na dobro wspólne (interes publiczny) tj. rozpoczęcie budowy drogi i zainicjowanie pewnego nieodwracalnego procesu inwestycyjnego - wyrok NSA z dnia 5.06.2019 r., sygn. akt II OSK 750/19 w którym uchylono zaskarżony wyrok WSA i stwierdzono niezgodność z prawem zaskarżonej decyzji.

podobnie wyrok NSA z 1 lutego 2019 r., II OSK 3191/18



Pytania do dyskusji

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy drogowej, wniosek o wydanie decyzji ZRID zawiera mapę w skali 1:5000 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu.

- Pytanie:

Czy można objąć liniami rozgraniczającymi teren inwestycji, także inne elementy, niebędące obiektami budowlanymi, takimi jak np. zieleń i nasadzenia?

wyrok NSA z dnia 19 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2675/18,

wyrok NSA z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 1343/14, opubl. CBOSA



Pytania do dyskusji

Czy w trybie specustawy drogowej można zbudować tunel drogowy bez konieczności dokonywania wywłaszczeń?

TAK

Podstawa prawna:

- art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e (obowiązek budowy sieci uzbrojenia terenu) oraz lit. i (ograniczenia w korzystaniu)
- art. 2 pkt 11 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne w zw. z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia MAiC w sprawie powiatowej bazy GESUT z 21 grudnia 2015 r., gdzie tunel drogowy został zakwalifikowany jako sieć uzbrojenia terenu
- rozporządzenie RM z 30 grudnia 1999 r., w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (tunel znajduje się w oddzielnej od budynków, tzw. 2 sekcji)



Pytania do dyskusji

Czy w trybie specustawy drogowej można zbudować tunel drogowy bez konieczności dokonywania wywłaszczeń?

Inny wariant budowy tunelu bez wywłaszczeń (ryzykowny i ciężki do udowodnienia):

- Wskazanie, iż budowany tunel będzie sięgał poza granice społeczno-gospodarczego przeznaczenia gruntu (art. 143 kodeksu cywilnego)
- + wskazanie w decyzji ZRID, iż „obejmuje” ona działki, pod którymi ma znajdować się tunel przy jednoczesnym braku ich wywłaszczenia,
- (por. wyrok NSA z 13 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 459/16)



Ministerstwo
Rozwoju

Dziękuję za uwagę