BUDOWNICTWO
CZASOPISMO TECHNICZNE
TECHNICAL TRANSACTIONS
CIVIL ENGINEERING
WYDAWNICTWO POLITECHNIKI KRAKOWSKIEJ
1-B/2010
ZESZYT 2
ROK 107
ISSUE 2
YEAR 107

ELŻBIETA SZAFRANKO*

PROCEDURA ZWIĄZANA Z PRZYGOTOWANIEM INWESTYCJI DROGOWEJ W ŚWIETLE SPECUSTAWY

PROCEDURE CONNECTED WITH PREPARING OF ROAD INVESTMENT IN VIEW OF SPECUSTAWA

Streszczenie

W artykule przedstawiono procedury uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w trybie specustawy – ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Zaprezentowano porównanie procedur i wymogów z nimi związanych. Przedstawiono zmiany w przepisach zmierzające do ciągłego ich udoskonalania dla jak najlepszego efektu, tj. dla maksymalnego uproszczenia czasu przygotowania dokumentacji projektowej, uzyskiwania opinii, uwłaszczeń, odszkodowań i jak najszybszego rozpoczęcia robót budowlanych.

Słowa kluczowe: proces inwestycyjny, inwestycje drogowe, prawo budowlane

Abstract

This paper presents a procedure of obtaining the decision to allow the realization of road investment based on specustawa – the act on special terms of preparation and realization of investment of public roads. The aim is to compare the mentioned procedures connected with obtaining them, and hence their continuous improvement for achieving the optimal effect, i.e. the maximum simplification of time of project documentation preparation, obtaining feedback, bestowing property, compensation and to start the construction as quick as possible.

Keywords: investment process, road investment, law

* Dr inż. Elżbieta Szafranko, Katedra Budownictwa i Konstrukcji Budowlanych, Wydział Nauk Technicznych, Uniwersytet Mazurski w Olsztynie.

1. Wstęp

Jedną z kluczowych kwestii ustawy o zasadach i warunkach przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych jest zakres jej regulacji. Od momentu jej wejścia w życie w 2003 r. przyjęło się określać ją mianem specustawy jako zawierającej szczególne, odmienne do dotychczasowych unormowań, rozwiązania prawne dotyczące ustalenia 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 nie stanowią wyjątku od konstytucyjnych standardów obowiązywania prawa. Niezależnie bowiem od tego, jak wyjątkową regulacją miałaby być omawiana ustawa, to zawarte w niej normy i tak muszą być stosowane w granicach konstytucyjnie określonych wartości.

Szczególność omawianej ustawy polega przede wszystkim na tym, że ze względu na specyficzny charakter inwestycji drogowej, jako inwestycji liniowej przebiegającej 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 przeznaczonego na przyszłą drogę publiczną oraz ocenę technicznego projektu budowlanego drogi kończącą się zawartym w tym samym rozstrzygnięciu pozwoleniem na wykonanie robót budowlanych.

2. Stosowanie zezwoleń w trybie specustawy

Od 10 września 2008 r. specustawa w odniesieniu do inwestycji w zakresie dróg publicznych jest wyłączną regulacją poprzedzająca budowę drogi w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Przewiduje, że prace budowlane mogą być prowadzone tylko wyłącznie na podstawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Nie ma zatem możliwości wydania pozwolenia na budowę drogi, jeżeli postępowanie w sprawie takiego pozwolenia nie zostało wszczęte do dnia 10 września 2008 r.

Jeżeli plan miejscowy przewiduje przebieg drogi publicznej, to na podstawie takiego planu nie można obecnie występować o pozwolenie na budowę, a należy wystąpić o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. Ustawa nie daje w tej materii żadnej alternatywy. Niezgodne z prawem będzie też w przypadku braku planu wystąpienie o decyzję ustalającą lokalizację inwestycji celu publicznego drogi publicznej. Taka decyzja jest obecnie niedopuszczalna i nie ma podstawy prawnej do jej wydania.

W przypadku braku planu miejscowego zastosowanie klasycznego trybu, tzn. warunków zabudowy oraz pozwolenia na budowę do realizacji drogi, będzie istniało, kiedy wystąpi się o budowę drogi wewnętrznej. Ma to zastosowanie w przypadku, gdy prywatny inwestor ma zabudować fragment drogi, a później przekazać ją gminie.

Podsumowując, na podstawie lokalizacji celu publicznego i pozwolenia na budowę będą mogły być realizowane inwestycje wewnątrz pasa drogowego, tzn. takie, w wyniku których nie nastąpi zmiana granic pasa drogowego, np. budowa kanalizacji, oświetlenia czy ścieżki rowerowej w granicach istniejącego pasa drogowego.

3. Wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej

Podmiotem uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest właściwy zarządca drogi, czyli Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad w odniesieniu do dróg krajowych położonych poza terenami miast na prawach powiatu oraz wszystkich dróg szybkiego ruchu i ekspresowych, w tym również położonych na terenie miasta. Prezydenci miast na prawach powiatu mogą złożyć wnioski o wydanie decyzji realizacyjnej w odniesieniu do wszystkich kategorii dróg, z wyłączeniem dróg ekspresowych i szybkiego ruchu. Poza miastami na prawach powiatu w odniesieniu do dróg wojewódzkich odpowiednią osobą jest marszałek województwa, natomiast dla dróg gminnych – wójt, burmistrz, prezydent miasta.

We wniosku jako wnioskodawcę w przypadku gminy należy podać wójta, burmistrza, prezydenta miasta, a nie zarząd dróg miejskich. Nie istnieją natomiast przeszkody, żeby np. prezydent miasta dał dyrektorowi zarządu dróg pełnomocnictwo do występowania w jego imieniu. Decyzja powinna być skierowana do zarządcy drogi, a nie zarządu. Ma to swoje skutki prawne, ponieważ tylko zarządca drogi jest uprawniony do wniesienia odwołania oraz skargi do Sądu administracyjnego. W przypadku drogi wojewódzkiej skargi na decyzję o odmowie wydania zezwolenia nie może wnieść zarząd dróg wojewódzkich, ale tylko zarząd województwa w imieniu województwa.

Specustawa, poprzez wskazanie, że tylko zarządca drogi może otrzymać decyzję realizacyjną, wyłącza stosowanie art. 40 Prawa budowlanego i przeniesienia pozwolenia na inną osobę. Zatem nie istnieje możliwość przeniesienia decyzji o zezwoleniu realizacji inwestycji drogowej na inny podmiot.

Właściwy zarządca drogi składa wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizacje inwestycji drogowej po uzyskaniu opinii zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Różnica między poprzednią wersją specustawy a obecną jest taka, że opinia nie jest wydawana na podstawie wstępnego projektu przebiegu drogi, ale na podstawie projektu budowlanego. Opinie zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów wymagane odrębnymi przepisami. Opinia powinna mieć zwykłą formę pisemną. Nie ma podstaw, żeby opinii nadawać formę postanowienia. Jest to bowiem opinia wydawana przed wszczęciem postępowania o ustalenie lokalizacji. Wydanie postanowienia opiniującego w trybie 106 Kpa jest dopuszczalne tylko wtedy, kiedy ten tryb współdziałania organów wynika z wyraźnego przepisu prawa materialnego, uzależniającego wydanie merytorycznej decyzji od zajęcia stanowiska przez organ współdziałający w drodze postanowienia, a procedowanie przez organy odbywa się w ramach konkretnej, zawisłej już przed organem załatwiającym, sprawy. W przypadku budowy dróg gminnych opinia zarządu województwa będzie się ograniczała do stwierdzenia, że inwestycja nie koliduje z planem województwa.

Właściwy organ wydaje opinię na wniosek właściwego zarządcy drogi, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania wniosku o wydanie opinii. Niewydanie opinii w tym terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku.

Jeżeli realizacja inwestycji drogowej wymaga wydania pozwolenia wodno prawnego, odpowiednio marszałek województwa albo starosta wydają to pozwolenie w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia złożenia wniosku o jego wydanie.

4. Procedura zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej

Wojewoda (w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich) albo starosta (w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych) zawiadamia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W poprzedniej wersji specustawy o wszczęciu postępowania organ zawiadamiał w drodze obwieszczeń w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi oraz w prasie lokalnej. Obecnie konieczne jest wysyłanie zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy, właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji. Pozostałe strony – np. najemcy oraz dzierżawcy są zawiadamiani w drodze obwieszczeń, odpowiednio w urzędzie wojewódzkim lub starostwie powiatowym, a także w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, na stronach internetowych tych gmin w prasie lokalnej. Zawiadomienie zawiera oznaczenie nieruchomości lub ich części według katastru nieruchomości oraz informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą się zapoznać z aktami sprawy.

W trakcie postępowania organ daje możliwość wypowiedzenia opinii o przebiegu drogi wszystkim zainteresowanym. Specustawa nie ogranicza również udziału organizacji społecznych w postępowaniu lokalizacyjnym.

5. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej

Tak jak przy decyzjach lokalizacyjnych, tak i przy wydawaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zostały zachowane kompetencje przedstawicieli organów administracji państwowej:

– wojewoda – w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich,
– starosta – w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych.

Na tle takiego podziału kompetencji wyłania się problem organu właściwego do wydania decyzji w przypadku skrzyżowania drogi wojewódzkiej albo krajowej z drogami powiatowymi i wojewódzkimi. Przykładowo, jeżeli budowa wiaduktu na drodze krajowej wymagała również prowadzenia robót budowlanych na drodze powiatowej, wojewodowie wskazywali starostów jako właściwych do wydania decyzji dla tej części inwestycji.

Zgodnie z postanowieniem Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2008 r., sygn. akt II OW 80/07 jednoznacznie wskazał, że właściwym dla całej inwestycji w tym przypadku jest organ wyższego stopnia, tj. wojewoda. Natomiast w sytuacji, kiedy minimalna część inwestycji, np. budowa drogi powiatowej w mieście na prawach powiatu, wkracza w granice sąsiedniego powiatu, zastosowanie ma ogólna zasada z kodeksu postępowania administracyjnego, że właściwy jest organ, na którego części leży większa część inwestycji.

Po przeprowadzeniu postępowania właściwy organ wydaje decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Zakres rozstrzygnięcia, jakie ma być zawarte w tej decyzji, jest następujący:

1) wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii,

2) określenie linii rozgraniczających teren,
3) warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa,
4) wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich,
5) zatwierdzenie podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 12. ust. 1,
6) oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które staja się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego,
7) zatwierdzenia projektu budowlanego,
8) w razie potrzeby inne ustalenia dotyczące:
   a) określenia szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych,
   b) określenia czasu użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych,
   c) określenia terminów rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych,
   d) określenia szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie,
   e) obowiązku dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu,
   f) obowiązku przebudowy dróg innych kategorii,
   g) określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązku, o którym mowa w e i f,
   h) zezwolenia na wykonanie obowiązków, o których mowa w e i f.

Termin na wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określa art. 11, a ust. 3; decyzję wydaje się w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku. Z przepisem tym skorelowany jest artykuł kolejny przewidujący dla właściwego organu sankcje za niewydanie decyzji w tym terminie. W przypadku zwłoki, która jest zawiniona przez organ – organ wyższego stopnia (dla starosty – wojewoda, dla wojewody – minister) obligatoryjnie nakłada karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Przepis ten ma charakter dyscyplinujący. Do terminu 90 dni na wydanie decyzji nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do wykonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy stron albo z przyczyn niezależnych od organu.

Prawo zapewnia ochronę uzasadnionego interesu osób trzecich, co należy rozumieć jako zapewnienie dostępu do drogi publicznej, możliwość korzystania z urządzeń infrastruktury technicznej oraz ochronę przed nadmiernym hałasem. Poszanowanie występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich, poza zapewnianiem dostępu do drogi publicznej, wiąże się także z poszanowaniem prawa do korzystania z sąsiedniej nieruchomości, według zasad wynikających z przepisów o treści wykonywania prawa własności nieruchomości. Te okoliczności powinny być brane pod uwagę i uzasadnione przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Trzeba podkreślić, że w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę ocenie podlega to, czy dochodzi lub czy może dojść do naruszenia interesu osób trzecich, a więc interesu właścicieli sąsiednich nieruchomości. Skarżący są właścicielami działek położonych w pobliżu przebudowanego skrzyżowania, stąd też mają interes prawny wynikający z prawa do ochrony ich własności. Pozwolenie na budowę musi uwzględniać w tym przypadku sprzeczne interesy – inwestora dążącego do poprawy poziomu bezpieczeństwa ruchu (likwidacji zjazdów) oraz osób, których prawa mogą być przez to pozwolenie zagrożone lub naruszone.

Prawo własności, mimo że jest prawem konstytucyjnie chronionym, nie jest bezwzględne. Z jego istoty wynika możliwość szerokiego korzystania z nieruchomości gruntowych. Zakres swobody w korzystaniu z prawa własności został określony w art. 140 kodeksu cywilnego, który wskazuje, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może z wyłączeniem innych osób korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa. W tych samych granicach może rzeczą rozporządzać. A zatem zarówno Konstytucja RP, jak i sama ustawa – kodeks cywilny, która szczegółowo reguluje zakres prawa własności, wprowadza ustawowe ograniczenia własności. Ograniczenia takie wprowadzają m.in. przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych. Innymi słowy – planowana inwestycja drogi publicznej jest celem publicznym, co uzasadnia dopuszczalność objęcia lokalizacji jego nieruchomości (…), skutkując w przyszłości koniecznością ich nabycia w sposób ustawowo określony w drodze umowy lub wywłaszczenia. Ustawodawca w art. 13 ustawy nałożył także stosowne obowiązki na zarządcę drogi w stosunku do tych nieruchomości, które znajdują się poza pasami drogowymi. Właścicielom przysługuje również prawo dochodzenia odszkodowania na zasadach ogólnych.

Nowelizacja specustawy umożliwia umieszczenie w decyzji realizacji dodatkowego obowiązku dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu oraz obowiązku przebudowy dróg innych kategorii. Zatem w tym zakresie pozwolenie na budowę rozstrzyga o terenach sąsiednich nieobjętych liniami rozgraniczającymi teren, które są niezbędne do umieszczenia tam infrastruktury, np. przesunięcie oświetlenia czy gazociągu oraz przebudowy dróg niższej kategorii.

Duże znaczenie dla szybkości procesowania w trybie specustawy ma art. 11f ust. 3 regulujący tryb doręczenia decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, tj. zgodnie z przepisem organ doręcza decyzję tylko wnioskodawcy. Pozostałym stronom decyzja jest doręczana w drodze obwieszczenia w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, na stronach internetowych tych gmin, a także w prasie lokalnej. Ponadto jednak należy wysłać zawiadomienie o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotychczasowemu właścicielowi i użytkownikowi wieczystemu na adres określony w katastrze nieruchomości. Zatem wszyscy właściciele i użytkownicy wieczyści działek objętych decyzją zawiadamiani są poprzez obwieszczenie. W przypadku inwestycji drogowej realizowanej na obszarze dwóch lub więcej województw zawiadomienie wysyła się wojewodom, na których obszarze znajduje się część nieruchomości objętej wnioskiem o wydanie tej decyzji. Zgodnie z dyspozycja art. 49 Kpa, stosując ten tryb doręczenia decyzji, uznaje się ją za doręczoną stronom z upływem 14 dni od wywieszenia decyzji na tablicy ogłoszeń. Natomiast ogłoszenie w prasie lokalnej powinno ukazać się pierwszego dnia wywieszenia decyzji na tablicy ogłoszeń.

W sprawach dotyczących zezwolenia na realizację dróg, przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie stosuje się. Oznacza to m.in., że lokalizacja drogi może być niezależna od przebiegu drogi ustalonego w planie miejscowym. Ponadto, obecnie po nowelizacji niedopuszczalne jest wydawanie pozwolenia na budowę drogi. Rozpoczęcie robót budowlanych drogi musi być poprzedzone decyzją wydaną w trybie specustawy. Nie można na podstawie planu występować obecnie o wydanie pozwolenia na budowę, ponieważ specustawa na zasadzie *lex specialis* reguluje tryb uzyskania zezwolenia na realizację inwestycji, a nie pozwolenia na budowę.

Przepis jednoznacznie precyzuje, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może dotyczyć działek zajętych przez rodzinne ogrody działkowe. W takim przypadku odszkodowanie przysługuje na zasadach ogólnych, ponieważ specustawa wyłącza stosowanie art. 17–22 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, które przewidują niezwykle preferencyjne zasady odszkodowania za likwidację ogrodu działkowego. Działkowcy, których działki zostały przejęte, otrzymują odszkodowanie za nakłady na działkach, zaś PZD za infrastrukturę rodzinnego ogrodu działkowego.

W sytuacjach, gdzie droga publiczna przechodzi przez tereny wód płynących bądź przez tereny linii kolejowych, nie może być mowy o przeniesieniu prawa własności na rzecz zarządcy drogi. Jest to sytuacja, którą należy określić jako prawo do przejścia drogi przez takie tereny. W zaistniałym przypadku specustawa nie wydziela działek ewidencyjnych na tych terenach, ponieważ naruszałoby to § art. 9. ust. 3. rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, który daje pierwszeństwo działce zajętej pod wodę i linię kolejową przed drogą publiczną. Konieczność przejścia przez takie tereny reguluje art. 20a specustawy stanowiąc, że zasady nieodpłatnego zajęcia terenu na czas realizacji inwestycji określa się w drodze pisemnego porozumienia pomiędzy zarządcą drogi a zarządcą (zarządcami) infrastruktury kolejowej względnie organem administracji wodnej, np. marszałkiem województwa.

Za szkody powstałe w wyniku działań dla zarządcy infrastruktury albo organu administracji publicznej przysługuje odszkodowanie ustalone na zasadach wynikających z kodeksu cywilnego. Oczywiście kwestia ta powinna być szczegółowo uregulowana prawnie, tak aby nie było żadnych wątpliwości w tym zakresie.

Art. 20b zobowiązuje Lasy Państwowe w odniesieniu do lasów, którymi zarządza, do nieodpłatnej wycinki drzew i krzewów, z tym jednak zastrzeżeniem, że zarządca drogi ponosi koszt wycinki drzew i krzewów w wieku do 20 lat.

Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określa termin odpowiednio wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń. Termin ten nie może być krótszy niż 120 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizacje inwestycji drogowej stała się ostateczna.

W celu przyspieszenia daty zajęcia nieruchomości i rozpoczęcia robót budowlanych oprócz zachęcenia właściciela (użytkownika wieczystego) do dobrowolnego wcześniejszego odstąpienia nieruchomości, tj. powiększenia odszkodowania o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użyłkowania wieczystego, decyzji realizacyjnej nadany może być w uzasadnionych przypadkach rygor natychmiastowej wykonalności.

Właściwy organ nadaje decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Ten interes społeczny (gospodarczy) to w szczególności finansowanie inwestycji ze środków unijnych, dotacji itd. Decyzja z takim rygorem:

- zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń,
- uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez właściwego zarządcę drogi,
- uprawnia do rozpoczęcia robót budowlanych.

W przypadku gdy zajęcie nieruchomości następuje na skutek nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, jeżeli dotyczy nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal właściwy, zarządca

drogi jest obowiązany, w terminie faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie, do wskazania lokalu zamiennego. Do egzekucji obowiązków wynikających z decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W tym przypadku nie chodzi o nieruchomość zamienną, ale o lokum dla wywłaszczonych osób do czasu wypłaty odszkodowania. Egzekucje przeprowadza organ, który wydał decyzję realizującą w pierwszej instancji. Egzekutorem musi być pracownik organu, który wydał decyzję, czyli starostwa lub urzędu wojewódzkiego.

6. Wywłaszczenie

Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, z dniem w którym staje się ostateczna, powoduje wygaśniecie wszelkich praw rzeczowych ustanowionych na nieruchomości i przejście własności rzeczy (o ile już wcześniej nie stanowi własności zarządcy drogi). Zgodnie z dyspozycją specustawy art. 12. ust. 4. z dniem, w którym decyzja realizacyjna staje się ostateczna, nieruchomości przeznaczone pod pasy drogowe stają się własnością Skarbu Państwa w przypadku decyzji realizacyjnej, względnie jednostki samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Zapis ten eliminuje instytucję wywłaszczenia pod drogi publiczne, a umowne nabywanie pod drogi będzie możliwe tylko przed wydaniem decyzji realizacyjnej. Specustawa nie stoi na przeszkodzie prowadzenia negocjacji z właścicielami (użytkownikami wieczystymi) przed wydaniem decyzji lokalizacyjnej, co stanowi pewne ucywilizowanie przepisów specustawy.

Jeżeli na nieruchomości lub prawie użytkowania wieczystego zostały ustanowione prawa rzeczowe – hipoteka, służebność, dożywocie, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu – to prawa te wygasają z dniem, kiedy decyzja realizacyjna stała się ostateczna. Rozumieć przez to należy, że służebność oraz hipoteka wygasa, ale tylko na wywłaszczonej części.

Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do wydania przez właściwy organ (wojewodę, starostę) decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu ustanowionego na nieruchomości przeznaczonej na pas drogowy, stanowiącej własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, z wyjątkiem przypadków, gdy trwały zarząd ustanowiony jest na rzecz właściwego zarządcy drogi albo samorządowej jednostki organizacyjnej. Jeżeli przeznaczona na pasy drogowe nieruchomość została uprzednio wydzierżawiona, wynajęta lub użyczona, decyzja realizacyjna stanowi podstawę do wypowiedzenia przez właściwego zarządcę drogi umowy dzierżawy, najmu lub użyczenia ze skutkiem natychmiastowym. Za straty poniesione na skutek rozwiązania umowy przysługuje odszkodowanie.

Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określa termin, odpowiednio wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń. Termin ten nie może być krótszy niż 120 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizacje inwestycji drogowej stała się ostateczna. W praktyce zapis ten traci sens, jeżeli decyzji zostanie nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

W każdym przypadku zawiadomienia o wydaniu decyzji należy powołać art. 18 ust. 1e zachęcający właścicieli i użytkowników wieczystych do szybkiego wydawania nieruchomości. Jeżeli osoby te wydadzą nieruchomość w terminie 30 dni od dnia wydania decyzji z rygorem natychmiastowej wykonalności albo wydania postanowienia nadającego taki ry-

gor, a w przypadku decyzji bez rygoru natychmiastowej wykonalności w terminie 30 dni od dnia, kiedy decyzja realizacyjna stała się ostateczna, to odszkodowanie powiększa się o kwotę równą 5% wartości tych praw. Natomiast, gdy decyzja dotyczy nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny, wysokość odszkodowania przysługująca właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zamieszkałemu w tym budynku albo lokalu powiększa się o kwotę 10 000 zł w odniesieniu do tej nieruchomości.

Wszczęcie postępowania odszkodowawczego następuje z urzędu i w ciągu 30 dni od dnia, kiedy decyzja realizacyjna stała się ostateczna.

7. Odszkodowanie

Nabycie nieruchomości następuje za odszkodowaniem, zgodnie z zasadami określonymi w art. 18 i 18a specustawy. Wysokość odszkodowania ustala się według stanu nieruchomości, a jego wartość w dniu wydania decyzji o odszkodowaniu. Postępowanie odszkodowawcze jest wszczynane z urzędu, w przeciwieństwie do poprzedniej wersji specustawy, kiedy postępowanie wszczynało się na wniosek. Ustawa przewiduje, że decyzję o odszkodowaniu wydaje ten sam organ, który wydał decyzje o zezwoleniu na realizacje inwestycji drogowej, w terminie 30 dni. Termin ten jest prawie niemożliwy do zachowania, ponieważ uzasadnione będzie w wielu przypadkach wyczekanie 30 dni w celu ustalenia, czy nastąpiło dobrowolne wydanie nieruchomości. Sama procedura postępowania odszkodowawczego, tj. sporządzenie opinii przez rzeczoznawcę majątkowego i możliwość ustosunkowania się strony do tej opinii zajmuje dużo czasu. Jest to przewidziane i przekroczenie terminu nie rodzi konsekwencji finansowych dla organu. Odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości zawsze należy ustalić według watności nieruchomości na dzień rozstrzygnięcia o odszkodowaniu. Jest to ogólna zasada polskiego prawa wywłaszczeniowego będąca realizacją zapisu z art. 363 §3 kodeksu cywilnego. Nowela wprowadziła dodatek do odszkodowania w wysokości 10 000 zł, jeżeli decyzja realizacyjna dotyczy nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny, wysokość odszkodowania przysługuje właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zamieszkałemu w tym budynku albo lokalu. Kolejne novum to wprowadzenie szczególnej regulacji dotyczącej odszkodowania za hipotekę. Jeżeli przejmowana nieruchomość do czasu jej przyjęcia była obciążona hipoteką, to wysokość odszkodowania z tytułu wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych ustala się w wysokości świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką wraz z odsetkami. Odszkodowanie to podlega zaliczeniu na spłatę świadczenia głównego. Kiedy wartość hipoteki przewyższa wartość nieruchomości wysokość odszkodowania za ograniczone prawo rzeczowe nie może przekraczać wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego.

Polskie prawo wywłaszczeniowe nie przewiduje odszkodowania za utracone pożytki. Ustalenie odszkodowania następuje wyłącznie na podstawie opinii rzeczoznawcy majątkowego, w której zostaje określona wartość nieruchomości. Przepis art. 130 § 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stwierdza, że ustalenie wysokości odszkodowania następuje po uzyskaniu takiej opinii. W postępowaniu administracyjnym obowiązuje swobodna ocena dowodów, to jednak w przypadku określenia wartości nieruchomości obowiązują szczególne zasady dowodowe regulowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Za-

tem organ jest zobligowany do uwzględnienia wartości nieruchomości wynikającej z prawidłowo (zgodnie z przepisami) sporządzonego operatu szacunkowego. W trakcie postępowania dowodowego nie ma w zasadzie znaczenia przepis art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stwierdza, że jeśli istnieją istotne rozbieżności w opiniach o wartości nieruchomości, to oceny prawidłowości tych opinii dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców, ponieważ opinia taka nie prowadzi do wyjaśnienia. Organ powołujący biegłego musi podjąć wszelkie kroki w celu uzyskania prawidłowej opinii, w szczególności poprzez powołanie dodatkowego biegłego albo zobowiązania biegłego, który sporządził opinię, do złożenia dodatkowych wyjaśnień. Odszkodowanie musi odpowiadać – co do zasady – wartości rynkowej nieruchomości, czyli przewidywanej cenie, która jest możliwa do uzyskania na rynku. Podstawą do określenia tej wartości są ceny transakcyjne z umów, które były zawierane przy spełnieniu następujących warunków:

- strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej oraz miały stanowczy zamiar zawarcia umowy,
- upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy.

W przypadku wywłaszczenia nieruchomości pod nowe drogi albo pod poszerzenie dróg istniejących w trybie specustawy, wartość nieruchomości ustala się w podejściu porównawczym, przyjmując wartość 1 m^2 gruntu równą wartości 1 m^2 gruntu wchodzącego w skład nieruchomości, z której wydzielono drogi, powiększoną o 50% tej wartości. Przepis §36. ust. 1. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego nakazujący branie cen nieruchomości przeznaczonych pod drogi, nie znajduje zastosowania w specustawie, ponieważ art. 18. ust. 1. jako przepis szczególny, odmiennie od powołanego przepisu rozporządzenia, reguluje zasady ustalania wartości rynkowej nieruchomości. Ustalenie wartości rynkowej nie będzie zatem możliwe w przypadku nieruchomości, które nie występują w obrocie. W takim przypadku odszkodowanie powinno odpowiadać wartości odtworzeniowej nieruchomości. Jeśli jednak dany rodzaj nieruchomości występuje na rynku, podstawę do ustalenia odszkodowania może stanowić wyłącznie opinia określająca wartość rynkową.

Jeżeli odszkodowanie zostało ustalone w formie pieniężnej albo zostały ustalone dopłaty, to zapłata powinna nastąpić w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu stała się ostateczna. Ustalona w decyzji kwota odszkodowania podlega waloryzacji od dnia wydania decyzji do dnia zapłaty. Waloryzacji dokonuje podmiot, który jest zobowiązany do wypłaty odszkodowania. Dokonuje się jej z zastosowaniem wskaźników zmian cen nieruchomości ogłoszonych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w drodze obwieszczeń, w dzienniku Urzędowym Rzeczpospolitej Polskiej Monitor Polski.

Jeśli 14 dniowy termin do wypłaty odszkodowania (albo inny termin określony za zgodą osoby uprawnionej do odebrania odszkodowania) zostanie przekroczony, to osoba uprawniona może dochodzić stosownych roszczeń za opóźnienie w wykonaniu świadczenia albo z tytułu zwłoki.

8. Podsumowanie

Rozwój przestrzenny zachodzący w ostatnich latach spowodował przenikanie i nakładanie się na siebie różnych form użytkowania przestrzeni. W wyniku rozwoju infrastruktury technicznej oraz szukania nowych terenów do zabudowy, tereny podmiejskie mogą pełnić

dziś funkcję mieszkaniową, komunikacyjną, usługową, a nawet produkcyjną, czy przemysłową. Nie mogłyby jednak przejąć tych funkcji bez rozbudowy sieci komunikacyjnej.

Drogi publiczne służą ponadto tworzeniu więzi społecznych. To za ich pomocą istnieje możliwość swobodnego poruszania się w otaczającej nas rzeczywistości materialnej, bez jednoczesnego naruszania ustawowo przyznanej ochrony własności wydzielonych części powierzchni ziemskiej.

Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych już od 2003 r. stanowi narzędzie prawne uproszczenia procedur tworzenia dróg publicznych w miejscach, gdzie istnieje społeczne oczekiwanie ich budowy. Miejsca te stanowią jednak zwykle prywatną własność lub są miejscami objętymi ochroną przyrody. Społeczne oczekiwanie budowy dróg publicznych musi więc uwzględniać te wszystkie uwarunkowania. W ustawie podjęto trud pogodzenia społecznych oczekiwań budowy dróg publicznych z konstytucyjnie przyznaną ochroną własności.

Uproszczono procedury ustalenia miejsca lokalizacji dróg i określenia technicznych warunków ich budowy, zdając sobie sprawę z tego, że budowa drogi nie odbywa się na ziemi niczyjej, lecz musi być wkomponowana w istniejącą przestrzeń podzieloną według kryterium własności i istniejącego już sposobu jej zagospodarowania.

Ustawodawca specustawy użył kluczowego dla całego aktu prawnego pojęcia „inwestycja w zakresie drogi publicznej". Określając zakres przedmiotowy specustawy, posłużono się sformułowaniem, które mówi, że określa ona zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Polskie prawo nie zawiera definicji pojęcia „inwestycja w zakresie dróg publicznych", zatem należy to pojęcie interpretować jak to „budowa drogi" w rozumieniu, w jakim zostało to przyjęte w ustawie o drogach publicznych. Mianowicie, w rozumieniu ustawy o drogach publicznych pojęcie to oznacza wykonywanie połączenia drogowego między określonymi miejscami lub miejscowościami, a także jego odbudowę i rozbudowę. Właśnie ta definicja, a nie np. przepisy prawa budowlanego, musi mieć rozstrzygające znaczenie dla zakresu stosowania specustawy. Specustawa w art. 1 odsyła do ustawy o drogach publicznych. Tym samym nie podlega pod zakres specustawy przebudowa drogi z zachowaniem dotychczasowych granic pasa drogowego, ponieważ w takich sytuacjach nie zatwierdza się projektu budowlanego. Specustawę stosuje się w odniesieniu do nowych inwestycji oraz tych inwestycji, gdzie następuje zmiana granic pasa drogowego. Zgodnie z definicją drogi obejmuje to pojęcie również drogowe obiekty inżynieryjne, a więc obiekt mostowy, tunel, przepust i konstrukcję oporową.

W artykule przedstawiono i szczegółowo omówiono zmiany specustawy, tj. ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, po nowelizacjach, które miały znaczenie dla usprawnienia procesu uzyskiwania decyzji o realizacji inwestycji drogowych oraz idących za nią konsekwencji.

Zasadnicza zmiana to uchylenie rozdziału regulującego postępowanie lokalizacyjne i wprowadzenie w to miejsce rozdziału zatytułowanego „postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych". Natomiast podstawowa zmiana polega na wprowadzeniu nowego tytułu decyzji – „decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej". Zezwolenie to stanowi rodzaj skonsolidowanego orzeczenia administracyjnego, które łączy dotychczasową decyzję o ustaleniu lokalizacji drogi z pozwoleniem na budowę. Jest to kompleksowa decyzja, która oprócz pozwolenia na budowę, wywłaszcza prawa do nieruchomości znajdujących się w pasie inwestycji, jak również zatwierdzenia podziału nieruchomości.

Decyzja ta może również ograniczyć korzystanie z nieruchomości sąsiednich w celu przebudowy infrastruktury technicznej i dróg niższej kategorii.

Wyjątkowość omawianej ustawy polega przede wszystkim na tym, że ze względu na specyficzny charakter inwestycji drogowej, jako inwestycji liniowej przebiegającej 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 zajętego pod przyszłą drogę publiczną oraz ocenę technicznego projektu budowlanego drogi kończącą się zawartym w tym samym rozstrzygnięciu pozwoleniem na wykonanie robót budowlanych.

Interpretując przepisy specustawy po nowelizacji, należy pamiętać, że tak naprawdę decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji jest pozwoleniem na budowę i jej podstawowe rozstrzygniecie to zatwierdzenie projektu budowlanego.

Bardzo istotną zmianą mającą duży wpływ na szybkość procedur administracyjnych jest nadanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi, jeżeli jest uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Ten interes społeczny (gospodarczy) to w szczególności finansowanie inwestycji ze środków unijnych, dotacji itd. Kolejnym sprawnym uproszczeniem jest procedura doręczania korespondencji, tj. zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz zawiadomienia o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizacje inwestycji drogowej. Reasumując, doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości uznawane jest za skuteczne.

Bardzo ważnym elementem zawartym w specustawie jest problem uwłaszczeń i odszkodowań. Dzięki pewnym zapisom, literalnie wskazującym, co należy robić w danej sytuacji, znacznie przyspieszono i rozwiązano wieczny, bardzo ważny problem. Należy jednak zauważyć, że jest to kwestia bardzo delikatna i budząca wielkie emocje ze względu na kwestie finansowe.

Podstawowym problemem w procesie przygotowania inwestycji drogowej nie jest pozwolenie na budowę czy sama lokalizacja, ale kwestia związana z oceną oddziaływania inwestycji drogowej na środowisko. Specustawę stosujemy dopiero po wygraniu sprawy środowiskowej. Zatem należy wziąć pod uwagę, że najwiecej problemów i załatwień mamy jeszcze przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej.

Literatura

[1] Kawka K., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w świetle nowych przepisów*, Wyd. Gall, Katowice 2003.

[2] Bąkowski T., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 2001.

[3] Serafin S., *Zagadnienia techniczne w budownictwie*, Warszawa 2005.

[4] Isorzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz – teksty – wzory i formularze*, Warszawa 1970.

[5] Jędrzejewski T., Masternak M., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002.
[6] Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Warszawa 2006.
[7] Wolanin M., *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2009.
[8] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt. VII SA/Wa575/08.
[9] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 maja 2008, sygn. akt. IV SA/Wa1655/06.
[10] Podstawy prawne:
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczpospolitej z dnia 16.02.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz. U. z 1939 r., Nr 34, poz. 216 ze zm.);
- Ustawa z dnia 31.01.1961 r. Prawo budowlane (Dz. U. 7, poz. 46 ze zm.);
- Ustawa z dnia 24.10.1974 r. Prawo budowlane (Dz. U. 38, poz. 229 ze zm.);
- Ustawa z dnia 7.07.1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. 89, poz. 414 ze zm.);
- Ustawa z dnia 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415 ze zm.);
- Ustawa z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003. Nr 80, poz. 717 ze zm.);
- Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14.06.1960 r. (jednolity tekst: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.);
- Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z dnia 17.06.1966 r. (jednolity tekst. Dz. U. z 2005r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.);
- Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych z dnia 10.04.2003 r. (jednolity tekst. Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.);
- Ustawa o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 25.07.2008 r. (Dz. U. Nr 154, poz. 958 ze zm.);
- Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 3.10.2008 r. (Dz. U. Nr 199, poz. 1227);
- Prawo ochrony środowiska z dnia 27.04.2001 r. (jednolity tekst. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).