

Departament Dróg Publicznych

Znak sprawy: DDP-1.0212.51.2021

Pan  
Piotr Kuczera  
Przewodniczący  
Śląskiego Związku  
Gmin i Powiatów

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na wystąpienie z dnia 28 maja br. znak: L.dz. 51/PK/28052021, przy którym przekazano stanowisko Zarządu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów z dnia 28 maja 2021 r. w sprawie wprowadzenia zmian w ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, w sposób pozwalający na wyłączenie nieruchomości pod budowę tras rowerowych, Departament Dróg Publicznych przedstawia następujące stanowisko.

Na wstępie należy zauważyć i pamiętać, że ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o *szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* (Dz.U. z 2020 r. poz. 1363), jest to ustawa szczególna (*lex specialis*). Jej celem jest zdecydowane uproszczenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Jest to bowiem warunek konieczny do wyraźnego przyspieszenia procesu budowy tych dróg. W związku z powyższym *specustawa* przewiduje daleko idące ułatwienia dla organów administracji publicznej (zarówno rządowej jak i samorządowej) przy realizacji celu publicznego, jakim jest budowa (rozbudowa) dróg publicznych. W konsekwencji omawiana ustawa w istotny sposób wpływa na ograniczenie uprawnień jednostek, których nieruchomości znajdują się w pasie planowanej inwestycji drogowej. Wobec tego, skoro jest to regulacja stanowiąca wyjątek od powszechnie obowiązujących procedur gospodarowania nieruchomościami, nie należy, w opinii resortu infrastruktury, rozciągać jej stosowania do inwestycji nie będących drogami publicznymi w rozumieniu *ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*.

Ze względu zatem na priorytetowy interes publiczny, jakim jest niewątpliwie poprawa infrastruktury drogowej w Polsce, i konieczność racjonalnego wykorzystania unijnych środków finansowych, możliwe są odstępstwa, a nawet wyłączenia stosowania niektórych ustaw w związku z realizacją inwestycji drogowych. Ustawodawca korzysta w tym zakresie z szerokiej swobody, ograniczonej jedynie zasadami konstytucyjnymi. Wyjątkowość bądź szczególność *specustawy* polega na odmienności zawartych w niej regulacji prawnych wobec innych obowiązujących w tej mierze aktów prawnych tej samej rangi normatywnej (aktów ustawodawczych). *Specustawa* jest ustawą szczególną np. w stosunku do *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, gdyż reguluje ona kompleksowo zasady i warunki przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, w tym nabywania nieruchomości na ten cel (zasada przejmowania własności z mocy prawa). Ponadto wyłącza stosowanie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zatem decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może być wydana niezależnie od tego, czy dany teren jest objęty planem miejscowym, zaś ustalenie lokalizacji drogi publicznej w tej decyzji może nastąpić niezależnie od zgodności z ustaleniami tego planu.

Z uwagi właśnie na wyjątkowy charakter *specustawy*, jej stosowanie musi spełniać wszelkie wymogi w niej przewidziane, a przede wszystkim ustawa ta nie może służyć jako podstawa do szybkiego, uproszczonego, przejmowania nieruchomości pod rozbudowę dróg, które nie są drogami publicznymi.

Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy *specustawy* to należy zauważyć, że przepisy *specustawy* stosuje się przede wszystkim do budowy nowej drogi publicznej tj. wykonania połączenia drogowego między

Śląski Związek Gmin i Powiatów  
w Katowicach  
Wpł. dn. 10.08.2021r.  
L.dz. 418

10.08.21

niepodlega

POLSKA  
REPUBLICA  
NIEPODLEGŁOŚCI

określonymi miejscami lub miejscowościami, a także jego odbudowy i rozbudowy. Podkreślenia wymaga bowiem fakt, że jeżeli inwestycja drogowa wychodzi poza granice dotychczasowego pasa drogowego i wymaga przejęcia własności nieruchomości - nawet w niewielkim stopniu - jest to rozbudowa drogi, która w myśl przepisów *ustawy o drogach publicznych* oraz *ustawy Prawo budowlane* jest traktowana jako budowa drogi. Dlatego też w takich przypadkach konieczne jest uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (decyzji ZRID).

Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z definicjami zawartymi w art. 4 pkt. 1 i 2 *ustawy o drogach publicznych* droga to budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym. Zaś pas drogowy to wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. A ruch drogowy to nie tylko ruch pojazdów samochodowych po jezdni, ale również ruch rowerów po ścieżce rowerowej jak i ruch pieszych po chodniku. Zatem wszystko to co jest związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także z zarządzaniem drogą jest elementem pasa drogowego. W myśl § 10 ust. 1 i ust. 2 *rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*, droga składa się co najmniej z następujących elementów:

- 1) jezdni;
- 2) poboczy, z wyjątkiem przypadku, gdy w ich miejscu zaprojektowano inne elementy drogi, a w szczególności chodnik lub ścieżkę pieszo-rowerową;
- 3) urządzeń odwadniających oraz odprowadzających wodę.

Zastosowanie pozostałych elementów drogi i urządzeń z nią związanych powinno wynikać przede wszystkim z funkcji drogi, prognozowanego natężenia i struktury rodzajowej ruchu oraz uwarunkowań terenowych.

Reasumując, w opinii resortu infrastruktury, ścieżka rowerowa, ścieżka pieszo-rowerowa, chodnik także z pasem zieleni w rozumieniu przepisów ww. *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*, są elementami drogi. Zaś ich budowa i związana z tym konieczność poszerzenia dotychczasowego pasa drogowego stanowić będzie rozbudowę drogi publicznej, co z kolei oznacza, że taka inwestycja powinna być realizowana na podstawie przepisów *specustawy*.

Natomiast jeśli chodzi o ścieżki rowerowe budowane jako samodzielne obiekty budowlane należy zauważyć, że zgodnie z art. 6 pkt 1 i 9c *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U z 2020 r. poz. 1990) celami publicznymi w rozumieniu ustawy są m.in. wydzielanie gruntów pod:

- drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji,
- publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa.

Należy zatem stwierdzić, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby inwestycja polegająca na budowie samodzielnej drogi rowerowej była realizowana na podstawie przepisów ww. *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, jako inwestycja celu publicznego, w tym również było dokonywane wywłaszczenie nieruchomości.

Natomiast w opinii resortu infrastruktury duże wątpliwości konstytucyjne budzi propozycja stosowania przepisów *specustawy* do budowy np. samodzielnej drogi rowerowej. Czy bowiem realizacja tego typu inwestycji stanowi na tyle doniosły interes publiczny, aby np. pozbawiać i przejmować z mocy prawa własność nieruchomości. Należy pamiętać, że *specustawa* jako *lex specialis* wyłącza stosowanie przepisów ogólnych, regulując w odmienny sposób przygotowanie i realizację inwestycji. Przewiduje ona szczególne uprawnienia m.in. wywłaszczenie bez wcześniejszego przeprowadzania rokowań czy też możliwość lokalizacji inwestycji niezależnie od ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz nadanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji rygoru natychmiastowej wykonalności, który m.in. zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali

i innych pomieszczeń oraz uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie i do rozpoczęcia robót budowlanych.

Sprawna budowa sieci bezpiecznych dróg publicznych w Polsce jako cel publiczny o zasadniczej doniosłości nie tylko dla rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego, ale także dla życia i zdrowia wszystkich obywateli jest wyjątkiem uzasadniającym stosowanie wyjątkowych rozwiązań. Potrzeba usprawnienia procesu budowy dróg publicznych, w tym pozyskiwania gruntów pod budowę dróg publicznych i poprawę infrastruktury mieści się w klauzuli interesu publicznego w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji i realizuje priorytety Unii Europejskiej w zakresie budowy bezpiecznej sieci dróg publicznych. Zaś cel polegający na budowie samodzielnych dróg rowerowych w naszej opinii można osiągnąć za pomocą innych, mniej dolegliwych dla obywateli metod np. przy zastosowaniu obowiązujących przepisów *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, które przewidują odpowiednie rozwiązania prawne. Ponadto dla samodzielnych dróg rowerowych należałoby określić szereg nowych wymagań technicznych, dotychczas niezdefiniowanych, np. ustalić szerokość pasa drogowego drogi rowerowej, zakres wyposażenia technicznego drogi rowerowej, sposób odwodnienia tej drogi, określić parametry i warunki krzyżowania się tego rodzaju dróg z drogami publicznymi posiadającymi jezdnię, ustalić prędkości projektowe i miarodajne oraz przypisać im odpowiednio parametry projektowe, itd.

Biorąc pod uwagę powyższe, ze względu na wątpliwości konstytucyjne w zakresie tak daleko idących ograniczeń uprawnień obywateli, których nieruchomości byłyby przejmowane pod realizację inwestycji polegającej na budowie samodzielnej drogi rowerowej, wystraszające jest, w opinii resortu infrastruktury, stosowanie obowiązujących przepisów *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* jako inwestycji celu publicznego lub też ich ewentualna zmiana. Przy czym zmiana przepisów *ustawy o gospodarce nieruchomościami* należy do Ministerstwa Rozwoju Pracy i Technologii.

Natomiast w zakresie swojej właściwości informuję, że w chwili obecnej resort infrastruktury nie planuje zmian przepisów *specustawy* w zakresie jej stosowania do budowy samodzielnych dróg rowerowych. Natomiast planowane jest oczywiście przedłużenie okresu obowiązywania przepisów *ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*.

*Z poważaniem*

Dokument podpisany elektronicznie przez:

*Agnieszka Krupa  
Zastępca Dyrektora  
Departamentu Dróg Publicznych*