



Znak sprawy: DDP-1.054.31.2022

Szanowny Pan
Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z oświadczeniem złożonym przez Pana senatora Artura Dunina w dniu 22 września 2022 r., dotyczącym interpretacji przepisów *ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 176, ze zm.)*, zwanej dalej *specustawą drogową*, przedstawiam następujące informacje.

Specustawa drogowa przewiduje szczególny tryb pozyskiwania nieruchomości dla inwestycji w zakresie dróg publicznych. Zgodnie z nią składany przez zarządcę drogi wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej powinien zawierać w odniesieniu do dóbr kultury chronionych na podstawie odrębnych przepisów – opinię właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 11d ust. 1 pkt 8f *specustawy drogowej*). Jednocześnie należy wskazać, że przepisy *specustawy drogowej* nie uzależniają możliwości udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od pozytywnej treści ww. opinii. M. Wolanin w komentarzu do art. 11d *specustawy drogowej* („Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych – komentarz”, Warszawa 2021, wydanie III) wskazuje, iż „Oczywiście opinie wskazanych organów rządowych nie są wiążące dla inwestora i dla organu orzekającego. Nie wyklucza to możliwości uwzględnienia przez inwestora okoliczności podnoszonych w tych opiniach. Organ orzekający zobowiązany natomiast będzie do uwzględnienia tych opinii w takim zakresie, który będzie wynikał z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, wiążących organ orzekający niezależnie od rozwiązań wnioskowanych przez inwestora (zob. kom. do art. 11e). O ile jednak organ orzekający zobowiązany jest we własnym zakresie dokonać oceny zgodności z prawem wnioskowanej inwestycji drogowej, o tyle opinie organów rządowych stanowią branżowe wsparcie dla organu orzekającego w dokonywaniu oceny dopuszczalności realizacji inwestycji drogowej przez pryzmat szczególnie ochrony prawnej tych wartości, którym służą regulacje prawne dotyczące sfery pozostającej w zakresie działania tych organów.”. W komentarzu zaś do art. 11e *specustawy drogowej* czytamy „Organ orzekający zobowiązany jest dokonać wszechstronnej oceny prawnej zamierzenia inwestycyjnego przedstawionego we wniosku, tj. przez pryzmat wszystkich możliwych do zastosowania w sprawie regulacji prawnych, szczególnie z zakresu materialnego prawa administracyjnego, skoro wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej będzie korzystało z domniemania zgodności z prawem. Domniemaniem tym będzie więc objęte także całe przedsięwzięcie inwestycyjne w granicach zakreślonych powołaną decyzją. Dokonywanie oceny prawnej przedsięwzięcia drogowego powinno być zatem wsparte opiniami organów jednostek samorządu terytorialnego (formułowanymi na podstawie art. 11b ust. 1 omawianej ustawy), jeżeli wskazano w nich na określone regulacje prawne mające uzasadniać zgłoszone uwagi i zastrzeżenia. Także opinie branżowe organów wymienionych w art. 11d ust. 1 pkt 8 omawianej ustawy stanowią dla organu orzekającego źródło poznania przede wszystkim wykładni prawa możliwego do zastosowania w sprawie ze względu na warunki prawne lub faktyczne terenu wnioskowanego do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.”.

Dodatkowo trzeba mieć na uwadze, że opinie zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów wymagane odrębnymi przepisami (art. 11d ust. 3 *specustawy drogowej*). „W konsekwencji opinia, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f *specustawy zastępuje*

zarówno pozwolenie na prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków (art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego), jak i uzgodnienie robót budowlanych przy obiektach budowlanych nie wpisanych do rejestru zabytków, ale ujętych w gminnej ewidencji zabytków (art. 39 ust. 3 Prawa budowlanego)” – (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 października 2019 r. sygn. akt II SA/Gd 414/19).

NSA w wyroku z dnia 12 października 2012 r. sygn. akt II OSK 1925/12 potwierdził specjalny charakter przepisów specustawy drogowej - „Jak bowiem trafnie podniesiono w kasacji powołana ustawa o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych jest aktem o szczególnym charakterze, mającym na celu przyśpieszenie procesu administracyjnego związanego z budową dróg. W ramach tego przyśpieszonego trybu ustawodawca w art. 11d ust. 1 pkt 8f tej ustawy uznał za wystarczające zasięgnięcie opinii właściwego organu konserwatorskiego w zakresie przebiegu danej drogi w obrębie obiektów zabytkowych, nie wskazując przy tym, by decyzja o ustaleniu lokalizacji była uzależniona od zgody właściwego organu konserwatorskiego na lokalizację.”.

Również aktualne są tezy wyroku NSA z dnia 1 kwietnia 2015 r. sygn. akt II OSK 1901/13 co prawda odnoszące się jeszcze do nieobowiązującej już decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi, ale decyzja ta miała w części skutki decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a przepisy dotyczące charakteru opinii wymaganych do wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi są analogiczne do obecnie obowiązujących. „W okolicznościach niniejszej sprawy nie można zapominać, że wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji drogowej podlega specjalnemu ustawodawstwu, które w tym zakresie nie wymagało wydania żadnej decyzji konserwatorskiej. Uregulowania zawarte w specustawie drogowej należy traktować jako *lex specialis* w stosunku do pozostałego ustawodawstwa, w tym w odniesieniu do przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Z art. 1 ust. 1 specustawy drogowej wynika bowiem norma prawna, zgodnie z którą znacznie uproszczone procedury przygotowania i realizacji inwestycji drogowych przewidziane w specustawie drogowej przewidują wyłączenie lub ograniczenie stosowania innych obowiązujących przepisów, które w sposób istotny mogłyby opóźnić sprawną realizację celu publicznego jakim jest rozbudowa infrastruktury drogowej. W tym zakresie w niniejszej sprawie wypowiedział wiążącą ocenę prawną Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku o sygn. akt II OSK 1925/12. Zgodnie z tą oceną ustawa o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych jest aktem o szczególnym charakterze, mającym na celu przyśpieszenie procesu administracyjnego związanego z budową dróg. W ramach tego przyśpieszonego trybu ustawodawca w art. 11d ust. 1 pkt 8f tej ustawy uznał za wystarczające zasięgnięcie opinii właściwego organu konserwatorskiego w zakresie przebiegu danej drogi w obrębie obiektów zabytkowych, niewskazując przy tym, by decyzja o ustaleniu lokalizacji była uzależniona od zgody właściwego organu konserwatorskiego na lokalizację. Co prawda, w ww. wyroku powołano się na jednostkę redakcyjną, która nie obowiązywała w dacie wydania ostatecznej decyzji o lokalizacji inwestycji drogowej, to jednak jednostka ta odpowiada wówczas obowiązującej treści art. 5 ust. 1 pkt 6 lit. g. Zgodnie z tym przepisem wnioski o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi zawiera w szczególności opinia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków – w odniesieniu do dóbr kultury chronionych na podstawie odrębnych przepisów. W tym zakresie wzajemne relacje specustawy drogowej z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wprost wyjaśniał art. 5 ust. 3, zgodnie z którym opinie, o których mowa w ust. 1 pkt 6, zastępowały uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów wymagane odrębnymi przepisami. Prawidłowo zatem Sąd I instancji stwierdził, że dla wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi nie było w niniejszej sprawie wymagane wydanie decyzji przez konserwatora zabytków, w tym wynikających z art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. (...) Z akt sprawy wynika, że inwestor załączył do wniosku opinię Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w W. z dnia [...] grudnia 2004 r., nr [...], której to opinii przepisy specustawy drogowej nie nadawały charakteru wiążącego. Dlatego Sąd I instancji zasadnie stwierdził, że opinia ta, podlegająca ocenie organu właściwego w sprawie lokalizacji inwestycji drogowej jako element materiału dowodowego zgromadzonego w postępowaniu lokalizacyjnym, nie była dla tego organu wiążąca. Natomiast jeżeli organ administracyjny, wydając decyzję o lokalizacji inwestycji drogowej, nie odniósł się do treści takiej opinii, to ewentualne zarzuty w tym zakresie można było podnosić w trakcie postępowania zwykłego.”.

Reasumując specustawa drogowa jest niewątpliwie ustawą szczególną względem innych ustaw, a opinie dołączane do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie mają zasadniczo wiążącego charakteru dla organu wydającego decyzję. Jednakże w przypadku nieuwzględnienia tych opinii organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej powinien zawrzeć uzasadnienie dla merytorycznego rozstrzygnięcia pomijającego dołączone opinie. Należy mieć bowiem na uwadze, że zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 3 specustawy drogowej decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera m.in. warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa. Ponadto

obowiązują przepisy ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840) przewidujące możliwość wstrzymywania robót przy zabytku przez konserwatora zabytków.

Odnosząc się natomiast do pytania dotyczącego konieczności poszukiwania spadkobierców właścicieli lub użytkowników wieczystych przejmowanej nieruchomości w celu ich zawiadomienia i przeprowadzenia postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej należy wskazać, że kwestie te regulują przepisy art. 11d ust. 7 i 8 *specustawy drogowej*. Zgodnie z nimi „7. W przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych wysyła zawiadomienie, o którym mowa w ust. 5, jedynie wnioskodawcy. 8. Przepis ust. 7 stosuje się odpowiednio, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nie żyją, a ich spadkobiercy nie wykazali prawa do spadku.”. Zatem jeżeli w obszarze projektowanej drogi publicznej znajduje się nieruchomość o tzw. nieuregulowanym stanie prawnym, nie jest możliwe ustalenie, komu przysługuje prawo własności lub inne prawo rzeczowe do tej nieruchomości, to organ przesyła zawiadomienie o wszczęciu postępowania tylko do wnioskodawcy. Odnosnie spadkobierców właścicieli lub użytkowników wieczystych danej nieruchomości, jeśli nie wykazali oni prawa do spadku, zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wysyła się również jedynie wnioskodawcy. Zgodnie z tezą wyroku NSA z dnia 11 stycznia 2013 r. sygn. akt. II OSK 2897/12 „Kto ma przymiot strony w postępowaniu prowadzonym w oparciu o przepisy ustawy o szczegółowych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, jego adres ustala się w oparciu o zapisy w katastrze nieruchomości. Natomiast w przypadku właścicieli lub użytkowników wieczystych nieżyjących, w ich miejsce jako strony mogą wstąpić ich spadkobiercy, jeżeli wykażą prawa do spadku.”. Reasumując *specustawa drogowa* zawiera szczególne uregulowania odnośnie zawiadamiania o wszczęciu postępowania w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, które służą przyspieszeniu procesu administracyjnego związanego z budową dróg publicznych.

Z poważaniem,

Dokument podpisany elektronicznie przez:
z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Rafał Weber

Sekretarz Stanu