



Prawie trzy lata stosowania ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych zarządców dróg samorządowych daje już całkiem niezły ogląd na zawarte w niej rozwiązania oraz pozwala na dokonanie rachunku zysków i strat podmiotów ją stosujących. Przedstawiona poniżej analiza problemów, z którymi boryka się w dalszym ciągu zarządca drogi, dokonana jest wyłącznie z punktu widzenia etapu przygotowania inwestycji drogowej, a więc ustalania jej lokalizacji oraz pozyskiwania zgody budowlanej. Analiza ta jest efektem debaty podczas konferencji „Drogi samorządowe – X lat, Regietów 20-22 stycznia 2010 r.”, zorganizowanej przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie przy udziale Polskiego Kongresu Drogowego.

I.

Nowelizacja specustawy z lipca zeszłego roku (weszła w życie 10 września 2008 r.) zastąpiła dotychczasowe decyzje: ustalając lokalizację drogi (w skrócie decyzja ULD) oraz pozwolenie na budowę, nowym typem decyzji – decyzją zezwalającą na realizację inwestycji drogowej (w skrócie decyzja ZRID), to jest kompleksowym orzeczeniem administracyjnym, które oprócz zgody budowlanej wyłącza prawa do nieruchomości znajdujących się w pasie inwestycji, jak również zatwierdza podziały tych nieruchomości.

Praktyka stosowania powyższych przepisów wskazuje, że konieczna byłaby analiza stosowania przez organy administracji architektoniczno-budowlanej przepisów specustawy w skali całego kraju, i na bazie wyników tej analizy, ustalić, poprzez działania podjęte przez Ministerstwo Infrastruktury, jednolitą wykładnię przepisów. Korzystne byłoby również, aby specustawa w wyraźny sposób zezwalała na wykorzystanie, oczywiście gdy jest to możliwe (gdy dalsza realizacja inwestycji

drogowej nie wymaga zajęcia terenu większego, niż ten ustalony we wcześniej uzyskanych decyzjach), istniejących określeń lokalizacyjnych (mpzp, uld, wz, ulicp - gdy są one zgodne z planowanym zamierzeniem inwestycyjnym). Wówczas zezwolenie na realizację inwestycji drogowej obejmowałoby tylko elementy związane z pozwoleniem na budowę oraz zajęciem nieruchomości pod inwestycję.

II.

W myśl drogowej specustawy obowiązuje zasada, zgodnie, z którą decyzja ZRID w korytarzach komunikacyjnych dla dróg różnej kategorii, wydawana jest w odrębnych organach – przez wojewodę i starostę. Pojawia się wówczas odwieczny problem, co zrobić w przypadku konieczności wydania decyzji dla skrzyżowania dróg różnej kategorii lub w przypadku konieczności przebudowy urządzeń obcych, zlokalizowanych poza korytarzem komunikacyjnym. W tym ostatnim przypadku zasadniczym pytaniem jest czy decyzja wydawana w oparciu o specustawę może w ogóle obejmować takie przedsięwzięcie. Jeśliby uznać, że nie, to w przypadku przebudowy np. skrzyżowania drogi krajowej z drogą wojewódzką, powiatową i gminną wraz z przebudową urządzeń obcych poza pasem drogowym, dochodzi do tak kuriozalnej sytuacji, że konieczne będzie wydanie co najmniej dwóch decyzji ZRID (przez wojewodę dla drogi krajowej i wojewódzkiej oraz przez starostę dla dróg pozostałych kategorii) oraz ewentualnie pozwolenie na budowę dla przebudowy urządzeń obcych.

Podobny problem pojawia się przy budowie lub przebudowie zjazdu znajdującego się częściowo w liniach rozgraniczających teren inwestycji, a częściowo na terenie prywatnym. Problem jest tym bardziej złożony, że zgodnie z ustawą o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r., nr 19, poz.115 z późn. zm.) zjazd nie jest częścią drogi. Czy w takim przypadku budowa zjazdu, zgodnie z prawem budowlanym, podlega zgłoszeniu robót, czy też należy objąć ją wnioskiem o pozyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej?

Co prawda znowelizowana specustawa umożliwia umieszczenie w decyzji ZRID obowiązku przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu oraz obowiązku przebudowy dróg innych kategorii (art. 11f ust. 8 pkt e, f). Decyzja rozstrzyga w tym zakresie o wykorzystaniu terenów sąsiednich nieobjętych liniami rozgraniczającymi, które jednak są niezbędne dla umieszczenia tam infrastruktury, np. w związku z przesunięciem sieci uzbrojenia wynikającej z konieczności dostosowania do stanu wprowadzonego realizacją przedmiotowej inwestycji. Jednakże tylko przebudowa wymienionych powyżej elementów może być objęta decyzją ZRID. Jeżeli natomiast przy budowie drogi wystąpi konieczność rozbudowy fragmentu drogi innej kategorii, lub też wybudowanie nowego odcinka poza istniejącym pasem drogowym, a dla sieci uzbrojenia, po przełożeniu, wystąpi np. zmiana istotnych parametrów (występuje w tym obszarze częsta nadinterpretacja dotycząca definicji „istotnych parametrów”), nie będzie możliwe objęcie jedną decyzją ZRID wszystkich tych elementów, a właściwy zarządca drogi zmuszony będzie do uzyskania nie tylko decyzji ZRID, ale także stosownych pozwoleń na budowę.

Obecnie powyższych problemów można by było uniknąć poprzez uwzględnianie przez wszystkie organy (przez niektóre województwa jest uwzględniane) wydające decyzję ZRID na przedkładanych mapach lokalizacyjnych nie tylko linii dotyczących obowiązku przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu oraz obowiązku przebudowy dróg innych kategorii (art. 11f ust. 8 pkt e, f), ale również linii obejmujących tereny niezbędne dla obiektów budowlanych (art. 11d) czyli wszystkich elementów koniecznych do realizacji inwestycji drogowej. Na potwierdzenie powyższego warto zauważyć, że w wydawanych do tej pory decyzjach ZRID pojawia się zapis: „...Integralną częścią niniejszej decyzji są nw. załączniki:... mapy w skali 1:500 przedstawiające proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych...”.

Aby rozwiązać wszelkie wątpliwości w specustawie powinny znaleźć się wyraźne zapisy określające, że decyzja ZRID dla danej inwestycji obejmuje wszelkie roboty budowlane, niekoniecznie związane z samą drogą publiczną - które są jednak konieczne do realizacji planowanej inwestycji. Organem właściwym byłby organ wyższego stopnia, który obejmowałby swoją właściwością również te elementy złożonego wniosku, które leżą w kompetencji innego organu administracji architektoniczno-budowlanej, jednakże z uwagi na ich funkcjonalne przeznaczenie oraz powód dokonywanej zmiany (np. dot. wszelkich robót budowlanych związanych z funkcjonowaniem urządzeń obcych), jest bezwzględnie związane z inwestycją drogową.

III.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 specustawy tylko właściwy zarządca drogi może wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji ZRID. Oznacza to oczywiście, że z trybu ZRID nie może skorzystać prywatny inwestor, którego przedsięwzięcie wymusza budowę lub przebudowę drogi zgodnie z art. 16 ustawy o drogach publicznych. Jakkolwiek takie rozwiązanie jest jasne i zrozumiałe, to praktyka pokazuje, że nie do końca. Zgodnie z interpretacją urzędu, zapis specustawy, że tylko zarządca drogi może wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji, oznacza że jedynie uprawnionymi w tym zakresie są odpowiednio: GDDKiA, zarząd województwa, zarząd powiatu oraz wójt (burmistrz, prezydent), nawet wówczas gdy został powołany zarząd drogi. W konsekwencji takie podejście oznacza, że ogólne upoważnienie udzielane przez zarządców dróg zarządom drogi do załatwienia spraw w ich imieniu, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń oraz podejmowania czynności prawnych i składania oświadczeń woli w zakresie zadań zarządcy dróg, nie obejmuje umocowania do występowania z wnioskiem o ZRID oraz do wydawania dalszych pełnomocnictw w tym zakresie (dla jednostek projektujących). W praktyce oznacza to utrudnienia polegające na konieczności sporządzenia dodatkowego upoważnienia dla jednostki wykonującej zadania zarządcy drogi - zarządu drogi.

Pogląd taki jest sprzeczny z Uchwałą Sądu Najwyższego z 23 lipca 2004 r. (III CZP 35/04), zgodnie z którą zarząd drogi powołany na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie

drogowym. Z tych względów należy uznać, że w sytuacji oddania nieruchomości w trwałe zarząd, wyłączne kompetencje do reprezentowania właściwego podmiotu w stosunkach cywilnoprawnych dotyczących nieruchomości i obejmujących czynności prawne zastrzeżone dla trwałego zarządcy, posiada ten zarządca (zarząd drogi). Oznacza to, że w ramach przekazanych przez zarządcę drogi kompetencji, wszelkie czynności w tym zakresie ma podejmować wyznaczona do tego jednostka – zarząd drogi, a zarządca drogi jest w tym zakresie wyłączony. Oczywiście jest zatem, że stanowisko organu jest niezgodne z interpretacją Sądu Najwyższego, a zasadę zaprezentowaną powyżej należałoby również przenieść na postępowanie wynikające ze specustawy.

IV.

Art. 11d specustawy określa zawartość wniosku o wydanie decyzji ZRID, składany przez inwestora do uprawnionego organu, a także obowiązek jego zaopiniowania (średnio w sześciu instytucjach!). Elementami wniosku są m.in. 4 egzemplarze projektu budowlanego, mapa w skali co najmniej 1:5000 z proponowanym przebiegiem drogi, analiza powiązań z innymi drogami oraz określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu. Tymczasem zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, wymienione wyżej elementy zawiera sam projekt budowlany (chodzi m.in. o projekt zagospodarowania terenu oraz istniejący stan zagospodarowania terenu wraz z omówieniem planowanych zmian w części opisowej, projektowany układ komunikacyjny, a także proponowany przebieg drogi). A więc te same elementy, które znajdują się już w opracowanym projekcie budowlanym (w 4 jego egzemplarzach!) należy dodatkowo dołączyć wraz z nim do wniosku o wydanie decyzji ZRID, a jeszcze wcześniej przedstawić do zaopiniowania wymienionym w ustawie instytucjom.

Oznacza to nie tylko dublowanie tych samych materiałów, ale również znaczny wzrost kosztów opracowania oraz nakładu pracy koniecznego do skompletowania wszystkich elementów. Dla zobrazowania powyższego można przytoczyć następujący przykład: projekt budowlany w czterech egzemplarzach plus wszystkie wymagane elementy składanego wniosku dla odcinka drogi o długości ok. 10 km wraz z innymi obiektami infrastruktury drogowej (skrzyżowania, obiekty mostowe, mury oporowe) dają w sumie objętość zgromadzonych dokumentów wielkości średniej wielkości biurka, co w przeliczeniu na ilość potrzebnego papieru daje obraz wielkości biurokracji koniecznej dla uzyskania decyzji. Z całą pewnością takie postępowania nie jest właściwe z ekonomicznego punktu widzenia. Logiczne byłoby ustalenie, że elementy zawarte w projekcie budowlanym nie wymagają powielenia w samym wniosku, a do opiniowania powinien być przekazany wyciąg z wniosku i to w wersji elektronicznej.

V.

Specustawa jest z całą pewnością szczególnym aktem prawnym, który ze względu na swoją odmienność w odniesieniu do klasycznych rozwiązań prawnych w zakresie

procedur dotyczących realizacji inwestycji drogowych, w znacznym stopniu ułatwia pracę zarządcy drogi. Pomimo istnienia niezaprzeczalnych niedociągnięć ustawy, jest ona unikatowym instrumentem prawnym, który poprzez konsolidację dotychczasowych kilku postępowań administracyjnych w jedno, w znacznym stopniu ułatwia proces przygotowania inwestycji drogowej. Tak naprawdę czynnikiem, który w największym stopniu przyczynia się do powstawania opóźnień w procesie inwestycyjnym jest brak jednolitej wykładni obowiązujących przepisów, ich częsta zmiana oraz dowolność w ich stosowaniu i interpretacji przez uprawnione organy administracji architektoniczno-budowlanej. Wielokrotnie ponawiane próby nowelizowania części istniejących przepisów bez analizy ich wpływu na kolejność elementów procesu projektowania i budowy, a także inne regulacje prawne powodują, że inwestor zaskakiwany jest częstymi zmianami i od wielu lat tkwi w nieustającym procesie przygotowania inwestycji, zmieniając, uzupełniając, bądź też zrywając zawarte umowy z projektantami, co powoduje coraz większy chaos.

Zasady, jakimi kieruje się organ rozpatrujący wniosek i wydający decyzję ZRID, są bardzo często (jeśli nie zawsze w przypadku niektórych województw) arbitralne i nie poparte zasadami pragmatyzmu. Organ wnosi uwagi do „braku czytelności wniosku”, co przy dużej złożoności przedsięwzięcia, jakim jest z reguły inwestycja drogowa, jest nie do uniknięcia. Choćby ze względu na dużą ilość działek, takie zarzuty organu, powodują konieczność opracowania wielokrotnych zmian w planszach zagospodarowania terenu. Nie wspominając już o konieczności przygotowania przez inwestora wielu zestawień działek, według własnych kryteriów i ustaleń organu administracji architektoniczno-budowlanej.

Największym zarzutem pod adresem urzędów weryfikujących wnioski o ZRID jest jednak ingerencja tych organów w rozwiązania projektowe danego przedsięwzięcia. Art. 20 prawa budowlanego (Dz.U. z 2006 r., nr 156, poz. 1118 z późn. zm.) określa obowiązki projektanta, które polegają przede wszystkim na opracowaniu projektu budowlanego w sposób zgodny z ustaleniami określonymi w zgodzie urbanistycznej, wymaganiami ustaw, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, uzyskaniu wymaganych opinii, uzgodnień i sprawdzeń rozwiązań projektowych oraz sprawowaniu nadzoru autorskiego. To projektanci dysponują właściwą fachową wiedzę merytoryczną, potwierdzoną odpowiednimi uprawnieniami. Należy bowiem pamiętać o tym, że to na nich, a nie na organie administracji architektoniczno-budowlanej, spoczywa odpowiedzialność za przyjęte rozwiązania techniczne (por. wyrok WSA w Warszawie z 25 marca 2004 r., IV SA 4151/02). Badanie projektu przez organ powinno ograniczać się w istocie do sprawdzenia go w granicach określonych przepisami art. 35 prawa budowlanego. Jest przecież oczywiste, że tylko projektant ma możliwość dokonania swego rodzaju wykładni sporządzonego przez siebie projektu. Tymczasem praktyka w przypadku niektórych organów jest zgoła inna.

Uczestnikami procesu budowlanego zgodnie z trzecim rozdziałem prawa budowlanego są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant i kierownik budowy lub kierownik robót. Nie są nimi natomiast organy wydające pozwolenia, opiniujące, wydające decyzje itp., dlatego niezbędne jest ograniczenie ich roli w

Specustawa - rachunek zysków i strat

Utworzono: czwartek, 11, luty 2010 08:23 Marta Kozynacka, Grzegorz Stech

procesie budowlanym, ponieważ to właśnie ich zasługą jest przewlekłość postępowań budowlanych.

Marta Kozynacka, Grzegorz Stech
Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie