



22 STY. 2013

Poznań, .....

WOJEWODA WIELKOPOLSKI  
IR-III.780.3.2013.6

**Dyrektor Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych  
i Autostrad Oddział w Poznaniu**

**Dyrektor Wielkopolskiego Zarządu Dróg  
Wojewódzkich w Poznaniu**

**Starostowie i Prezydenci  
powiatów i miast na prawach powiatu  
województwa wielkopolskiego**

W związku z prowadzonymi postępowaniami oraz rozpatrywanymi odwołaniami od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych (zwanymi dalej „zrid”) oraz pojawiającymi się licznymi zapytaniami dotyczącymi postępowań zrid prowadzonych na podstawie *ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.)* - zwanej dalej „ustawą”, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy decyzję zrid wydaje się na wniosek właściwego zarządcy drogi (por. art. 19 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.)). Oznacza to, że decyzję zrid należy wydawać odpowiednio na:

- a) Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad – w odniesieniu do dróg krajowych;
- b) zarząd województwa – w odniesieniu do dróg wojewódzkich;
- c) zarząd powiatu – w odniesieniu do dróg powiatowych;
- d) wójta (burmistrza, prezydenta) – w odniesieniu do dróg gminnych;
- e) prezydenta miasta na prawach powiatu w odniesieniu do wszystkich dróg publicznych w granicach miasta, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych.

W związku z powyższym niewłaściwym jest wydawanie decyzji zrid na rzecz zarządów dróg (por. wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 984/10). Wystąpienie z wnioskiem o wydanie decyzji zrid przez upoważnionego pracownika jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi jest dopuszczalne na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez zarządcę drogi, jednakże sama decyzja wydawana jest na rzecz właściwego zarządcy drogi, a nie zarządu.

Art. 11d ust. 1 ustawy określa jakie elementy w szczególności zawiera wniosek o wydanie decyzji zrid, tj.:

1) mapę w skali co najmniej 1:5.000 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu. Mapa ta winna przede wszystkim:

- a) być wykonana na podstawie mapy zasadniczej lub innego opracowania powstałego na podstawie mapy zasadniczej w wyniku wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych, posiadającej poświadczenie jej pochodzenia z właściwego państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego - zgodnie z art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.) istniejącą sieć uzbrojenia terenu zawiera mapa zasadnicza. Ponadto zgodnie z ww. ustawą Prawo geodezyjne i kartograficzne mapa zasadnicza jest elementem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.
- b) umożliwić jednoznaczne określenie oznaczenia i granic nieruchomości objętych wnioskiem;
- c) być zgodna z mapami zawierającymi projekty podziału nieruchomości, m.in. w zakresie istniejących granic nieruchomości, projektowanych granic nieruchomości oraz oznaczenia ewidencyjnego nieruchomości objętych wnioskiem.

Ponadto, w związku z art. 11f ust. 1 pkt e, f, g i h ustawy oraz faktem, że mapa ta będzie stanowiła załącznik do decyzji zrid, na którym zostaną ustalone m.in. linie rozgraniczające teren, celowym jest, w miarę potrzeby, aby w ramach oznaczenia terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych wyróżnić w szczególności granice następujących terenów:

- linie rozgraniczające teren, czyli projektowane granice pasa drogowego;
- linie określające teren niezbędny dla dokonania przebudowy istniejących sieci uzbrojenia terenu;
- linie określające teren niezbędny dla przebudowy dróg innych kategorii;
- linie określające granice przejścia przez tereny wód płynących;
- linie określające granice przejścia przez tereny linii kolejowych.

Rozróżnienie tych terenów na mapie, jak i w decyzji zrid, jest celowe, ponieważ w odniesieniu do poszczególnych terenów mają zastosowanie odmienne przepisy dot. np. własności gruntów, uprawnień inwestora czy praw i obowiązków właścicieli nieruchomości lub użytkowników wieczystych nieruchomości.

2) analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, która następnie będzie stanowiła podstawę do ustalenia w decyzji zrid wymagań dotyczących powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii. W związku z powyższym:

- a) należy zwrócić uwagę na kompletność analizy. Analiza musi odnosić się do powiązania projektowanej drogi z wszystkimi drogami publicznymi w zakresie terenu objętego wnioskiem oraz winna odnosić się również do istniejących powiązań, które zostaną zmienione w związku z realizacją inwestycji, tak aby m.in. został zapewniony dostęp nieruchomości do dróg publicznych;
- b) z uwagi na brzmienie art. 11f ust. 1 pkt 1 ustawy, w analizie należy określić jakiej kategorii są analizowane drogi publiczne;
- c) w celu przyspieszenia postępowania, w przypadku gdy na analizowanym odcinku droga posiada powiązania z drogami nie będącymi drogami publicznymi, właściwym jest wskazanie, tych dróg w analizie;

3) mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z przepisami odrębnymi winny spełniać wymogi wynikające w szczególności z:

- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz. U. z 2004 r. Nr 268, poz. 2663) - patrz § 5, § 8 i § 9 rozporządzenia,
- rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 263, poz. 1572) – patrz § 75 - § 77.

Najczęstsze nieprawidłowości w przedstawianych wraz z wnioskiem zrid mapach zawierających projekty podziału nieruchomości to :

- brak szkicu orientacyjnego w skali umożliwiającej zlokalizowanie nieruchomości podlegającej podziałowi,
- brak skreślenia kolorem czerwonym numeru nieruchomości podlegającej podziałowi,
- dokonywanie zmian w treści projektu podziału poprzez np. zamalowania korektorem czy wydrapanie, które uniemożliwiają zidentyfikowanie charakteru zmiany oraz czasu i osoby, która takiej zmiany dokonała,
- brak potwierdzenia, że operat podziału nieruchomości został przyjęty do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,

- niezgodność powierzchni nieruchomości oraz rodzajów użytków gruntowych, ich klas gleboznawczych oraz powierzchni, oznaczenia księgi wieczystej pomiędzy mapą z projektem podziału a aktualnymi danymi z ewidencji gruntów i budynków,
  - niezgodności projektowanych granic nieruchomości z przebiegiem linii rozgraniczających teren,
  - brak map z projektami podziału nieruchomości, w przypadkach w których linie rozgraniczające teren nie obejmują całej działki ewidencyjnej. Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy, linie rozgraniczające teren ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowią linie podziału nieruchomości. Przepisy ustawy nie przewidują żadnych wyjątków od ww. zasady, w związku z powyższym brak jest podstaw do odstąpienia od sporządzenia i zatwierdzenia mapy z projektem podziału nieruchomości, również w przypadku nieruchomości stanowiących już własność Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego (odpowiednio do kategorii drogi);
- 4) cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.), aktualnym na dzień opracowania projektu. Projektu budowlany musi spełniać w szczególności wymagania wynikające z rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462). Zwracam uwagę, że:
- wszystkie strony i arkusze stanowiące części projektu budowlanego oraz załączniki do projektu powinny być ponumerowane,
  - projekt budowlany należy sporządzić w czytelnej technice graficznej oraz oprawić w okładkę przystosowaną do formatu A4, w sposób uniemożliwiający dekompletację projektu,
  - szczegółowe warunki opracowania projektu zagospodarowania działki lub terenu zostały określone w § 8 ww. rozporządzenia (dotyczą one części opisowej i rysunkowej, która powinna być sporządzona na kopii aktualnej mapy zasadniczej do celów projektowych, w przypadku jej braku na mapie jednostkowej, przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 25, poz. 133)). Na planie zagospodarowania terenu oprócz wrysowania projektowanego obiektu winien być oznaczony teren niezbędny dla obiektów budowlanych (z uwzględnieniem uwag o których mowa w niniejszym piśmie w części dotyczącej mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi), na którym zlokalizowano



przedmiotową inwestycję, a także granice działek oraz jednoznacznie wskazane numery działek przed podziałem i działek powstałych po podziale. Plan zagospodarowania terenu nie jest planem sytuacyjnym, lecz rozwiązaniem projektowym zagospodarowania działki lub terenu,

- w przypadku, gdy projekt budowlany wymaga uzgodnienia z Zespołem Uzgadniania Dokumentacji Projektowej, to należy dołączyć kompletne uzgodnienie wraz z załącznikiem mapowym,
- elementem projektu budowlanego nie są dokumenty (opinie, decyzje) stanowiące elementy wniosku o wydanie zrid, jak również wszelkiego rodzaju przedmiary robót czy kosztorysy;

5) opinie:

a) innych organów wymaganych przepisami szczególnymi – w związku art. 11f ust. 1 pkt 3 ustawy, który dotyczy między innymi obowiązku określenia w decyzji zrid warunków wynikających z potrzeb obronności państwa oraz mając na uwadze art. 4a ust. 2 ww. ustawy o drogach publicznych, do wniosku należy dołączyć opinię właściwego Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego;

b) w przypadku, gdy opinie nie są wymagane z uwagi na zakres inwestycji, we wniosku winna znaleźć się stosowna informacja;

6) wymagane przepisami odrębnymi decyzje administracyjne, w szczególności decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach oraz pozwolenia wodnoprawne, względnie informacja, że nie są one wymagane;

7) w związku z art. 16 ust. 2 ustawy, wniosek winien zawierać również określenie terminu wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, ponieważ w ustawie określony został termin minimalny jaki może zostać ustalony w zrid, t.j. nie może on być krótszy niż 120 dni od dnia, w którym decyzja zrid stała się ostateczna.

Przykładowe zapisy w odniesieniu do decyzji zrid, której został w decyzji nadany rygor natychmiastowej wykonalności:

- „Ustala się termin, odpowiednio wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, na 120 dzień od dnia, w którym niniejsza decyzja stała się ostateczna, z zastrzeżeniem warunków wynikających z nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności” lub

- „Działając na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U.

z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, ze zm.), określam termin wydania nieruchomości na 120 dzień od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna, z zastrzeżeniem warunków wynikających z nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności”.

Wszczęcie postępowania następuje na podstawie kompletnego wniosku. Niedopuszczalne jest procedowanie wniosku nie spełniającego wymogów ustawy i uzupełnianie go w trakcie trwającego postępowania. W związku z tym należy rozróżnić:

- wezwanie do usunięcia braków we wniosku na podstawie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.) - zwanej dalej k.p.a., które następuje przed wszczęciem postępowania i ma na celu skompletowanie wniosku;
- wezwanie do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 50 § 1 k.p.a., które następuje w trakcie postępowania i służy wyjaśnieniu ewentualnych niejasności w zgromadzonym materiale dowodowym;
- postanowienie nakładające obowiązek usunięcia nieprawidłowości w projekcie budowlanym, wydawane na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane - wydawane w trakcie postępowania i dotyczące wyłącznie elementów złożonego projektu budowlanego. Często spotykaną praktyką jest umieszczanie w postanowieniu elementów wniosku zrid, co należy uznać za nieprawidłowe i pozbawione podstaw prawnych.

Na podstawie art. 11d ust. 5 ustawy, organ prowadzący postępowanie zobowiązany jest m.in. do wysłania wnioskodawcy oraz właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem, zawiadomienia o wszczęciu postępowania na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Biorąc pod uwagę tempo zmian danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków oraz obowiązek udokumentowania podstawy ustalenia danych adresowych, organ prowadzący postępowanie winien pozyskać aktualne wypisy z ewidencji gruntów i budynków w toku postępowania.

Niezbędna treść zawiadomienia o wszczęciu postępowania została określona w art. 11d ust. 6 ustawy. Musi ono zawierać oznaczenie nieruchomości lub ich części, objętych wnioskiem o wydanie zrid, według katastru nieruchomości, a także informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. W związku z powyższym, w zawiadomieniu należy podać oznaczenia nieruchomości, zgodnie z danymi z ewidencji gruntów i budynków, a w przypadku nieruchomości dla których sporządzono mapy z projektami podziału nieruchomości, celowym jest podanie również oznaczenia projektowanych do wydzielenia nieruchomości, z oznaczeniem tych części, które

są niezbędne dla realizacji inwestycji drogowej. Zwracam szczególną uwagę, że wykazy nieruchomości zawarte w: zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, zawiadomieniu o wydaniu decyzji oraz w decyzji muszą być w pełni zgodne ze złożonym wnioskiem.

Biorąc pod uwagę ogół postępowań prowadzonych przez Wojewodę należy stwierdzić, że znacząca liczba nieprawidłowości związanych z postępowaniami zrid dotyczyła niezgodności w zakresie określenia terenu objętego postępowaniem. Zgodnie z art. 7 k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, co oznacza przede wszystkim obowiązek jednoznacznego określenia zasięgu planowanej inwestycji i określenia oznaczeń ewidencyjnych nieruchomości.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 ustawy, organ prowadzący postępowanie zobowiązany jest m. in. do wysłania zawiadomienia o wydaniu decyzji zrid dotychczasowym właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Zwracam uwagę, że zawiadomienie o wydaniu decyzji zrid musi zawierać również informację o miejscu, w którym strony postępowania mogą zapoznać się z treścią decyzji, co wynika z art. 11f ust. 4 ustawy.

W celu dopełnienia wymagań wynikających z art. 9 k.p.a. i art. 18 ust. 1e ustawy, zawiadomienie o wydaniu decyzji zrid winno zawierać również informacje wynikające z ww. przepisu ustawy, tak aby strony postępowania miały możliwość wydania nieruchomości, a co za tym idzie powiększenia wysokości odszkodowania o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego.

Decyzja zrid zawiera w szczególności:

- a) elementy określone w art. 11f ust. 1 i 2 ustawy;
- b) określenie terminu wydania nieruchomości, zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy. Stwierdzić należy, że użycie w art. 16 ust. 2 ustawy sformułowania „decyzja (...) określa (...) oznacza, że wskazanie terminu o którym mowa w tym przepisie jest obligatoryjne, również w przypadku nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2011 r. - sygn. akt IV SA/Wa 1178/11 oraz wyrok NSA z dnia 13 maja 2011 r. - sygn. akt II OSK 579/11);
- c) elementy określone w art. 107 k.p.a. Zwracam szczególną uwagę, aby:
  - decyzja zawierała oznaczenie strony lub stron, oraz uzasadnienie faktyczne i prawne decyzji, które umożliwią ustalenie dowodów stanowiących podstawę rozstrzygnięcia

w sprawie oraz ustalenie zdarzeń mających miejsce w toku postępowania oraz ich wpływ na treść rozstrzygnięcia,

- jednoznacznie były określone i oznaczone załączniki do decyzji. Zgodnie z linią orzecznictwa sądowo – administracyjnego (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 1999 r., sygn. akt IV SA 1757/98) załącznik do decyzji powinien zawierać odpowiednią adnotację opatrzoną podpisem i pieczęcią osoby podpisanej pod decyzją oraz wskazującą datę i numer decyzji, której stanowić ma integralną część;
- d) elementy i ustalenia wynikające z ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.), w szczególności związane z ponownym przeprowadzeniem oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (patrz art. 88 – 95) i oceną oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (patrz art. 96-103), co musi zostać potwierdzone m. in. w uzasadnieniu decyzji.

Niniejsze pismo ma wyłącznie charakter informacyjny i nie może stanowić obowiązującej wykładni przepisów prawa. Zagadnienia przedstawione w niniejszym piśmie zostały wybrane na podstawie najczęściej pojawiających się problemów związanych z zastosowaniem ustawy. Przedstawione wyjaśnienia mają charakter porządkujący i zachęcający do dyskusji nad pojawiającymi się wątpliwościami w zakresie zastosowania ustawy (osoba do kontaktu: Marcin Karpiński, tel. 61-854-12-75).

  
WOJEWODA WIELKOPOLSKI  
Piotr Piorek