



# Minister Infrastruktury

Znak pisma: DDP-1.054.31.2024  
Warszawa, 29 października 2024

Szanowny Pan  
**Szymon Hołownia**  
Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Marszałku,*

w odpowiedzi na zapytanie nr 1789 z dnia 9 października br. Pośla na Sejm RP Włodzimierza Czarzastego w sprawie inwestycji drogowej w miejscowości Ilinko w gminie Płońsk, przedstawiam następujące stanowisko.

Zasady finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony infrastruktury transportu lądowego oraz zarządzania tą infrastrukturą określa *ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 688)*. Ustawa ta w art. 3 pkt 5 przewiduje możliwość finansowania budowy dróg publicznych przy udziale środków finansowych pochodzących od podmiotów prywatnych. Zgodnie z ww. przepisem *„Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona dróg publicznych mogą być realizowane przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych świadczonych przez osoby fizyczne i osoby prawne, krajowe i zagraniczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.”*.

Zgodnie z *ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1637)* *„Partnerstwo publiczno-prywatne polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym”* (art. 1 ust. 2). Ww. ustawa określa zasady tej współpracy. W myśl art. 3a ust. 1 *ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym* *„Przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego podmiot publiczny ma obowiązek dokonać ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób, w szczególności przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych.”*. Współpraca w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego oparta jest na umowie. Organem właściwym z zakresie interpretacji przepisów *ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym* jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, tj. obecny Minister Funduszy i Polityki Regionalnej.

Zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych, w rozumieniu przepisów *ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320)*, określa *ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311)*, dalej *„specustawa drogowa”*. Zgodnie z art. 1 *ustawy o drogach publicznych* droga publiczna jest to droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Jednocześnie zgodnie

z art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych „Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu.”. W wyroku z dnia 22 września 2021 r. sygn. akt. IIOSK 587/20 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał że, „Dla zastosowania przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (dalej specustawa drogowa) nie ma znaczenia czy planowana inwestycja drogowa już na etapie wniosku o zezwolenie na jej realizację czy też na etapie udzielenia zezwolenia ma status drogi publicznej o jakiej mowa w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Art. 1 ust. 1 specustawy drogowej określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470, 471 i 1087), zwanych dalej "drogami", a także organy właściwe w tych sprawach. Z tego jednak zapisu nie wynika, że inwestycje drogowe oparte na specustawie mogą być realizowane wyłącznie na gruntach, które wcześniej uzyskały status drogi publicznej tj. zostały zakwalifikowane jako drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe czy gminne. Wystarczy jedynie, że we wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej planowana droga zostanie określona jako droga publiczna. Zasadnicze znaczenie ma więc odróżnienie jej od drogi wewnętrznej bo dla takiej drogi nie ma zastosowania ustawa o drogach publicznych a tym bardziej specustawa drogowa.”.

W myśl specustawy drogowej przejęcie nieruchomości pod inwestycje w zakresie dróg publicznych następuje na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (decyzji ZRID). Zgodnie z art. 12 ust. 4 specustawy drogowej „Nieruchomości lub ich części, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 6, stają się z mocy prawa: 1) własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych, 2) własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych - z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.”. Decyzja ZRID wydawana jest na wniosek właściwego zarządcy drogi. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych zarządcą dróg gminnych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Do zadań zarządcy drogi należy m.in. opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz pełnienie funkcji inwestora.

W sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 11i ust. 2 specustawy drogowej). Powyższe oznacza, że wydanie decyzji ZRID może nastąpić niezależnie od tego, czy na terenie jej przebiegu obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz niezależnie od treści postanowień takiego planu.

Przejęcie nieruchomości pod inwestycje drogowe następuje za odszkodowaniem. Zgodnie ze specustawą drogową decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje organ, który wydał decyzję ZRID, w przypadku inwestycji w zakresie dróg gminnych - starosta. Podstawą ustalenia wysokości takiego odszkodowania jest określana przez rzeczoznawcę majątkowego w operacie szacunkowym wartość rynkowa nieruchomości.

Zarówno decyzja ZRID jak i decyzja ustalająca wysokość odszkodowania mogą podlegać kontroli w toku postępowania administracyjnego, a także kontroli sądowej. Stronom postępowania przysługuje odwołanie od ww. decyzji do organu wyższego stopnia, którym w przypadku decyzji wydawanych przez starostę jest wojewoda, jak również skarga

do sądu administracyjnego. Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego, a także sądowa kontrola stanowią dla strony gwarancję należytej ochrony jej praw.

*Ustawa o drogach publicznych* w art. 16 wskazuje na możliwość budowy drogi publicznej przez podmiot prywatny w związku z realizacją inwestycji niedrogowej. W myśl art. 16 ust. 1 i 2 ww. ustawy „*Budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia. Szczegółowe warunki budowy lub przebudowy dróg, o których mowa w ust. 1, określa umowa między zarządcą drogi a inwestorem inwestycji niedrogowej.*”.

Reasumując, obowiązujące przepisy dopuszczają możliwość budowy dróg publicznych przy udziale środków finansowych pochodzących od podmiotów prywatnych, w tym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Odnosząc się natomiast do pytania czy koszty wywłaszczenia nieruchomości mogą być pokryte przez inwestora prywatnego, należy wskazać, że w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego umowa określa czy partner prywatny podnosi wydatki na realizację przedsięwzięcia w całości czy w części, czy też wydatki te ponosi osoba trzecia.

Inwestycja drogowa w miejscowości Ilinko w gminie Płońsk, dotyczyła budowy drogi gminnej i nie była realizowana przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, nad którym nadzór sprawuje Minister Infrastruktury. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2024 r. poz. 609)* zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie dróg gminnych należy do zadań własnych gminy. Resort infrastruktury nie nadzoruje oraz nie pełni funkcji kontrolnych wobec organów jednostek samorządu terytorialnego i nie ma możliwości formalnych ingerowania w sprawy pozostające w kompetencji niniejszych organów.

*Z poważaniem*

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Stanisław Bukowiec

Sekretarz Stanu