

STOWARZYSZENIE
BUDOWNICZYCH
DOMÓW
i MIESZKAŃ

L.dz. 73/2020

Kraków, 04.11.2020

Szanowny Pan

dr hab. Andrzej Kulig, prof. UJ

Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa

Ds. Polityki Społecznej Kultury i Promocji Miasta

Plac Wszystkich Świętych 3-4

31-004 Kraków

Szanowny Panie Prezydencie,

W imieniu Stowarzyszenia Budowniczych Domów i Mieszkań oraz Polskiego Związku Firm Deweloperskich w Krakowie przedkładamy projekt Zarządzenia Dyrektora ZDMK w sprawie trybu i zasad ustalania warunków komunikacji inwestycji niedrogowej z drogą publiczną oraz zasad ustalania, czy inwestycja niedrogowa wymaga realizacji inwestycji drogowej.

Jest to pierwszy z dokumentów, który powinien stanowić element kompleksowej regulacji dotyczącej realizacji przez prywatnych inwestorów na terenie Gminy Miejskiej Kraków inwestycji drogowych w trybie art. 16 ustawy o drogach publicznych. Uzupełnieniem tej regulacji powinno być Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie określenia zasad zawierania umów na budowę lub przebudowę dróg publicznych, o których mowa w art 16 ust. 1 i ust. 2 ustawy o drogach publicznych, którego projekt jest w trakcie uzgodnień w ramach środowiska deweloperskiego. Tak więc przedstawiona propozycja nie odbiega od zaproponowanej przez ZDMK koncepcji uregulowania spornej materii w dwóch odrębnych aktach prawnych. Różnica sprowadza się jednak do treści regulacji i przyjętych w niej rozwiązań.

Projekt Zarządzenia w sprawie warunków stanowi efekt kompromisu pomiędzy – z jednej strony obowiązującymi przepisami prawa nakładającymi na inwestorów obowiązek budowy/przebudowy drogi publicznej spowodowanej inwestycją niedrogową, z drugiej zaś - obserwowaną przez środowisko deweloperów tendencją do wykorzystywania tych przepisów przez ZDMK do poprawy stanu technicznego dróg, w sytuacjach braku jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że inwestycja niedrogowa wymaga przebudowy drogi publicznej.

Zaproponowana w Zarządzaniu regulacja przewidująca szczególne rozwiązania dla inwestycji deweloperskich uwzględnia fakt, iż zgodnie z art. 16 ustawy o drogach publicznych inwestor ma obowiązek wybudować lub przebudować drogę publiczną, ale jednocześnie regulacja ta wskazuje konkretnie przypadki, w których taka przebudowa będzie wymagana i określa jednolity dla wszystkich inwestorów realizujących inwestycje deweloperskie zakres takiej przebudowy. Dzięki temu regulacja ta będzie dawała inwestorom możliwość ustalenia przed rozpoczęciem inwestycji, czy planowana inwestycja będzie wymagała budowy lub przebudowy drogi publicznej, jaki będzie jej zakres a w konsekwencji jaki będzie związany z tym koszt. Jednocześnie zasady będą równe dla wszystkich. Spełnione zostaną tym samym wszystkie postulaty środowiska deweloperskiego w zakresie ujednolicenia i transparentności reguł, na podstawie których ZDMK nakłada na prywatnych inwestorów obowiązek realizacji inwestycji drogowej.

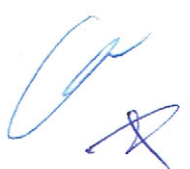
Poniżej przedstawiamy najważniejsze kwestie, które zostały przewidziane w Zarządzeniu.

1. Zarządzenie reguluje:

- tryb i zasady ustalania warunków komunikacji inwestycji niedrogowej z drogą publiczną;
- zasady ustalania, czy inwestycja niedrogowa wymaga realizacji inwestycji drogowej, a także szczególne zasady ustalania zakresu inwestycji drogowej w przypadku zdefiniowanych w zarządzeniu inwestycji deweloperskich.

2. Zgodnie z Zarządzeniem:

- w każdym czasie inwestor będzie mógł wystąpić do ZDMK o ustalenie warunków obsługi komunikacyjnej;
- ustalenie warunków będzie następowało w formie Oświadczenia o warunkach komunikacji inwestycji niedrogowej z drogą publiczną;
- przed wydaniem Oświadczenia, ZDMK będzie dokonywało ustaleń, czy inwestycja wymaga budowy lub przebudowy drogi publicznej. Odrębnie uregulowano zasady ustalania, czy inwestycja wymaga budowy lub przebudowy drogi publicznej oraz jej zakresu w przypadku inwestycji deweloperskich (odpowiednio zdefiniowanych w zarządzeniu) oraz odrębnie w przypadku wszystkich innych inwestycji, a także takich inwestycji deweloperskich, które nie będą podlegały szczególnej regulacji;



- jeśli Oświadczenie o warunkach komunikacji będzie dotyczyło inwestycji deweloperskiej, ustalenie zakresu przebudowy lub budowy drogi publicznej będzie dokonywane w oparciu i zgodnie ze szczególnymi wytycznymi zawartymi w § 8 i 9 Zarządzenia, a konieczność przebudowy będzie uzależniona od tego, czy inwestycja będzie skomunikowania z urządzoną drogą publiczną, czy nieurządzoną drogą publiczną;
- jeśli przed wydaniem decyzji WZ lub przed wszczęciem postępowania o pozwolenie na budowę inwestor nie wystąpi i nie uzyska Oświadczenia o warunkach komunikacji inwestycji, wówczas uzgodnienie zamiany sposobu zagospodarowania terenu przyległego do pasa drogowego dokonywane przez ZDMK w toku postępowania o wydanie decyzji WZ będzie musiało uwzględniać zasady ustalania konieczności budowy lub przebudowy drogi publicznej przewidziane w Zarządzeniu. W przypadku postępowania o pozwolenie na budowę – przed uzyskaniem uzgodnienia w trybie procedury ZDMK – 31 – inwestor będzie uzyskiwał Oświadczenie o warunkach komunikacji;
- warunkiem wydania przez ZDMK uzgodnienia w trybie procedury ZDMK-31 będzie podpisanie przez inwestora z Gminą Miejską Kraków umowy o zastępstwo inwestycyjne w zakresie realizacji inwestycji drogowej i to na etapie podpisania umowy będą ustalane szczegółowe warunki techniczne przebudowy drogi.

3. Zarządzenie określa:

- tryb postępowania w przypadku złożenia wniosku o ustalenie warunków komunikacji inwestycji nie drogowej z drogą publiczną (jest to w zasadzie wniosek tożsamy z wnioskiem składanym w ramach procedury ZDM-33 – opinia do koncepcji komunikacyjnej i w związku z tym konieczne będzie dostosowanie procedury ZDMK-33 do nowej regulacji);
- zasady związania ZDMK wydanym Oświadczeniem o warunkach komunikacji inwestycji nie drogowej z drogą publiczną w toku postępowania o wydanie decyzji WZ i pozwolenia na budowę, w przypadku zmiany parametrów inwestycji nie drogowej, dla której zostało wydane, a także w przypadku wydawania Oświadczenia dla tego samego terenu i inwestycji takiego samego rodzaju i o tych samych parametrach;
- termin obowiązywania Oświadczenia o warunkach komunikacji inwestycji nie drogowej z drogą publiczną;
- możliwość przenoszenia wydanego Oświadczenia na innego inwestora oraz wydania kilku oświadczeń o warunkach komunikacji inwestycji dla tego samego terenu (analogicznie jak to ma miejsce w odniesieniu do decyzji WZ);
- procedurę odwoławczą od wydanego Oświadczenia o warunkach komunikacji inwestycji nie drogowej;

- definicje drogi publicznej urzędzonej, drogi publicznej nieurzędzonej, inwestycji niedrogowej deweloperskiej – na potrzeby zarządzenia.

4. Zarządzenie przewiduje **szczególną regulację dotyczącą zasad ustalania obowiązku realizacji inwestycji drogowej i jej zakresu w odniesieniu inwestycji niedrogowych deweloperskich** (ściśle w nim zdefiniowanych), z podziałem na sytuacje, gdy taka inwestycja ma być realizowana na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i gdy ma być realizowana na terenie nie objętym ustaleniami planu. W przypadku, gdy inwestycja będzie skomunikowana z urządzoną drogą publiczną – inwestor nie będzie zobowiązany do przebudowy tej drogi.

Zaproponowane w tym zakresie rozwiązania opierają się na dwóch zasadniczych założeniach, na które zwracają uwagę sądy administracyjne:

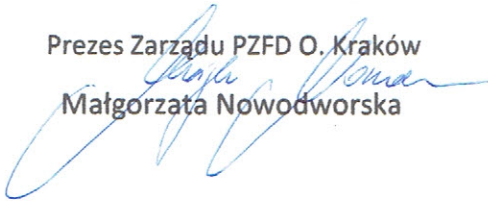
- **po pierwsze**, że w każdym przypadku, gdy inwestycja deweloperska ma być skomunikowana z istniejącą drogą publiczną, która jest drogą urządzoną (a więc posiada warstwę wierzchnią, odwodnienie, oświetlenie lub chodnik) realizacja jakiegokolwiek inwestycji niedrogowej nie powoduje konieczności przebudowy tej drogi, ani tym bardziej jakiegokolwiek innej drogi publicznej, z którą ta droga się łączy. Nakładanie w takim przypadku na inwestorów obowiązku przebudowy drogi publicznej i odwoływanie się do jej stanu technicznego, braku spełnienia przez tą drogę warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne - nie mieści się w dyspozycji art. 16 ustawy o drogach publicznych i musi być traktowane jako przerzucanie przez gminę na inwestorów jej podstawowych obowiązków wynikających z art. 7 ust. 1 pkt. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W orzecnictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że *„utrzymywanie dróg publicznych w należyтым stanie i zapewnienie im prawidłowych warunków technicznych jest zadaniem publicznym samorządów i nie można skutkami ewentualnego nienależytego wykonywania takich zadań przez podmioty publiczne obciążać podmioty prywatne. (...) Skoro dana droga została zaliczona do kategorii dróg publicznych i dopuszczono do jej użytkowania, to oznacza zarazem, że z takiej drogi mogą korzystać osoby, których nieruchomości przylegają do niej. Jeśli dana droga publiczna nie spełnia warunków dopuszczenia jej do użytkowania np. ze względu na niewystarczające parametry techniczne, to wówczas zarządca (lub zarząd) drogi winny podjąć działania albo celem wyłączenia takiej drogi z ruchu, albo ograniczenia w możliwości korzystania z niej w zakresie dopuszczalnym przez prawo, albo rozbudowy drogi. Nie może ponosić negatywnych konsekwencji braku właściwych parametrów ogólnie dostępnej drogi publicznej tylko konkretny inwestor, który chce skorzystać z nieruchomości położonej przy takiej drodze* (tak NSA w wyroku z dnia z 22.04.2015, II OSK 2246/13). Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z 4.02.2015r. II OSK 1592/13, oraz z dnia 4.02.2015, II OSK 2381/13, a także WSA w Krakowie w wyroku z dnia 5.06.2013, II SA/Kr 305/13 oraz z dnia 29.02.2016, II SA/Kr 1636/15.

- **po drugie**, że jedynym kryterium uzgodnienia przez ZDMK na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy o drogach publicznych sposobu komunikacji inwestycji z drogą publiczną, a w

konsekwencji ustalenia, czy inwestycja wymaga przebudowy drogi publicznej **może być kryterium bezpieczeństwa**. Na takie i wyłącznie takie kryterium wskazują sądy administracyjne. WSA w Krakowie w wyroku II SA/KR 654/17 z 8.09.2017 stwierdził wyraźnie: *W świetle art. 35 ust. 3 u.d.p. mogą dotyczyć jedynie bezpieczeństwa w ruchu w kontekście konkretnych przepisów prawnych co do możliwości włączenia do drogi ruchu pojazdów w związku ze zmianą zagospodarowania terenu na skutek projektowanej inwestycji. Ponadto pamiętać także należy, że w aspekcie tego zagadnienia, jeśli badać przyjdzie organowi możliwość bezpiecznego włączenia do ruchu większej ilości pojazdów, powinno to ograniczyć się do miejsca takiego włączenia, gdyż przedmiotem "uzgodnienia", a w tym przypadku wypowiedzi organu, jest jedynie ta kwestia, a nie badanie wydolności przyległego układu komunikacyjnego. (...) Kwestia wydolności całego układu komunikacyjnego w bliższej lub dalszej okolicy terenu inwestycji nie może co do zasady stanowić przedmiotu badania z omawianego punktu widzenia (art. 35 ust. 3 u.d.p.). Braku bezpieczeństwa w ruchu w zakresie włączania do drogi nie można utożsamiać w prosty sposób z niewydolnością układu komunikacyjnego. Stanowisko to jest ugruntowane w orzecznictwie (tak WSA w Krakowie w wyroku z dnia z 9.01.2014, II SA/Kr 1226/13, WSA w Szczecinie w wyroku z dnia .10.2018 roku, II SA/sz 468/18)*

Liczymy, że zaproponowane przez środowisko deweloperów rozwiązania spotkają się z akceptacją Pana Prezydenta i zostaną niezwłocznie wdrożone w życie.

Z wyrazami szacunku

Prezes Zarządu PZFD O. Kraków

Małgorzata Nowodworska

Prezes Zarządu SBDIM

Marek Bolek

Do wiadomości:

- Prezydent Miasta Krakowa Prof. dr hab. Jacek Majchrowski
- Zarząd Dróg Miasta Krakowa - Pani Dyrektor Janina Pokrywa