



## WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, 22 maja 2026 r.

GPB-III.7821.3.2026  
PK

### DECYZJA NR 152 / 2026

Na podstawie art. 138 § 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691), zwanej dalej „Kpa”, w związku z art. 11g ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 311), zwanej dalej „specustawą drogową”,

#### po rozpatrzeniu

odwołania Pani [...] i Pana [...] od decyzji Starosty Zgierskiego Nr 14/2025, z dnia 28 listopada 2025 r., udzielającej zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w ramach zadania pn.: „Budowa drogi gminnej w Dobieszkowie”,

#### orzekam

#### I. uchylić zaskarżoną decyzję w części dotyczącej:

- udzielenia zezwolenia na budowę sieci wodociągowej w obrębie 0012 – Ługi na działkach nr ewid.: 255/1, 262, 264, 272/7, 273, 274/3, 276/5, 278/6, 281/6, 281/9, 281/10, 282/2, 282/3, 282/7, 283, 325, 326, 357/16, 367/12, 367/13, 367/14; w obrębie 0026 – Stary Imielnik na działkach nr ewid.: 122/1, 122/2, 141/1, 244, zgodnie z ich lokalizacją przedstawioną w projekcie zagospodarowania terenu na rys. PZT arkusz\_1 – PZT arkusz\_7,
- zapisu w pkt 2, znajdującego się na stronie 1 zaskarżonej decyzji:  
„Określam linie rozgraniczające teren inwestycji. Linie rozgraniczające teren inwestycji stanowią: linia podziału nieruchomości oznaczona linią ciągłą koloru czerwonego oraz linią ciągłą koloru granatowego przebiegającą po istniejących granicach działek, wyznaczające pas drogowy drogi gminnej w części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu”;
- zapisu w pkt 7 lit. a tiret szóste, znajdującego się na stronie 3 zaskarżonej decyzji:  
„sieci wodociągowej Ø110 mm wraz z hydrantami ppoż.”;

#### ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, Adres Doręczeń Elektronicznych: AE:PL-15739-54094-JUCFW-24  
Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki/ochrona-danych-osobowych>.

Podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym, identyfikator systemowy dokumentu:

- zapisu w pkt 8 lit. d tiret piąte, znajdującego się na stronie 5 zaskarżonej decyzji:  
„w związku z budową sieci wodociągowej, dla części działek o nr ew.: 141/1 (teren o powierzchni 18,40 m<sup>2</sup>) i 244 (teren o powierzchni 3,25 m<sup>2</sup>) w obrębie Stary Imielnik, na okres prowadzenia tych prac.”;
- zapisu w pkt 9 tiret pierwsze, znajdującego się na stronie 5 zaskarżonej decyzji:  
„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, określam termin wydania nieruchomości na 120 dni od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna”;
- zatwierdzenia projektu zagospodarowania terenu i projektu architektoniczno-budowlanego w części dotyczącej budowy sieci wodociągowej, stanowiących załączniki Nr 1 i Nr 2 do zaskarżonej decyzji;

**i orzec w tym zakresie co do istoty sprawy poprzez:**

- odmowę udzielenia zezwolenia na budowę sieci wodociągowej w obrębie 0012 – Ługi na działkach nr ewid.: 255/1, 262, 264, 272/7, 273, 274/3, 276/5, 278/6, 281/6, 281/9, 281/10, 282/2, 282/3, 282/7, 283, 325, 326, 357/16, 367/12, 367/13, 367/14; w obrębie 0026 – Stary Imielnik na działkach nr ewid.: 122/1, 122/2, 141/1, 244, zgodnie z ich lokalizacją przedstawioną w projekcie zagospodarowania terenu na rys. PZT arkusz\_1 – PZT arkusz\_7,
- wprowadzenie w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w punkcie 2, nowego zapisu:  
„Określam linie rozgraniczające teren inwestycji. Linie rozgraniczające teren inwestycji stanowiące linie podziału nieruchomości oraz linie przebiegające po istniejących granicach działek zostały oznaczone linią ciągłą koloru czerwonego, wyznaczające pas drogowy drogi gminnej na mapie w skali 1:500 – Proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, która stanowi załącznik do ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej”;
- określenie linii rozgraniczających teren przedmiotowej inwestycji na mapie w skali 1:500 – „Proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów

**LÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, Adres Doręczeń Elektronicznych: AE:PL-15739-54094-JUCFW-24  
 Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki/ochrona-danych-osobowych>.

Podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym, identyfikator systemowy dokumentu:

budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu”, stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej decyzji;

- zatwierdzenie projektu zagospodarowania terenu w zakresie rysunku projektu zagospodarowania terenu rysunek nr PZT arkusz\_1 – PZT arkusz\_7, stanowiącego załącznik nr 2 do niniejszej decyzji;
- wprowadzenie w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w pkt 9 tiret pierwsze, nowego zapisu:

„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, określam termin wydania nieruchomości na 120 dzień od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna”;

## **II. w pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymać w mocy.**

### **U Z A S A D N I E N I E**

W dniu 3 lipca 2025 r. Burmistrz Strykowa, reprezentowany przez Pana [...], wystąpił z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi gminnej w Dobieszkowie”.

Stosownie do zapisów art. 11d ust. 5 specustawy drogowej Starosta Zgierski pismem znak: AB.6740.860.2025.MD/2, z dnia 5 września 2025 r., zawiadomił strony o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Zawiadomienie wysłano wnioskodawcy i właścicielom nieruchomości, objętych złożonym wnioskiem, na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony o wszczęciu postępowania zawiadomione zostały w drodze obwieszczenia zamieszczonego:

- na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa Powiatowego w Zgierzu – od dnia 18 września 2025 r. do dnia 3 października 2025 r.,
- w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Zgierzu – od dnia 15 września 2025 r.
- w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Miejskiego w Strykowie – od dnia 26 września 2025 r. do dnia 15 października 2025 r.,
- w prasie lokalnej („Wieści z Głowna i Strykowa”) – w dniu 18 września 2025 r.

#### **LÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, Adres Doręczeń Elektronicznych: AE:PL-15739-54094-JUCFW-24  
Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki/ochrona-danych-osobowych>.

Podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym, identyfikator systemowy dokumentu:

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie Pani [...] właścicielka działek nr ewid. 281/6, 281/9 i 281/10, obręb Ługi, zgłosiła sprzeciw wobec planowanej inwestycji i wniosła w szczególności o: zmianę przedmiotu zamówienia/projektu, poprzez uwzględnienie wariantu szerokości o 8 m lub innej możliwej minimalnej szerokości oraz rewizję partycypacji gruntowej po obu stronach pasa drogowego.

Starosta Zgierski postanowieniem Nr 1060/2025, z dnia 9 września 2025 r., działając na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 725 ze zm.), nałożył na Inwestora obowiązek uzupełnienia wniosku, w terminie 90 dni od daty otrzymania postanowienia, poprzez:

- załączenie uzgodnienia przebudowy drogi powiatowej Nr 5120E – ul. Wspólnej w miejscowości Dobieszków z właściwym zarządcą drogi, w zakresie budowy dwóch skrzyżowań i włączenia projektowanej drogi gminnej (ulicy Pogodnej i ulicy Brzozowej) w ww. drogę powiatową,
- załączenie uzgodnienia projektu zagospodarowania terenu z zarządcą sieci elektroenergetycznej (PGE), zarządcą sieci wodno-kanalizacyjnej (ZGKiM) oraz zarządcą sieci telekomunikacyjnej (Orange i TOYA) w zakresie budowy nowej infrastruktury lub wykonania przebudowy istniejących sieci, niezbędnej do usunięcia kolizji z projektowanym układem drogowym,
- uzupełnienie oświadczenia projektantów i sprawdzających projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany o podpis sprawdzającego w specjalności drogowej,
- załączenie ostatecznej decyzji – pozwolenia wodnoprawnego, wydanej przez Dyrektora Zarządu Zlewni w Łowiczu z dnia 29 maja 2025 r., znak: WL.ZUZ.4210.272.2025.KM, na budowę i przebudowę urządzeń wodnych oraz usługę wodną,
- załączenie oryginału lub urzędowo poświadczonego odpisu pełnomocnictwa do złożenia wniosku i reprezentowania inwestora w przedmiotowej sprawie,
- uzupełnienie mapy (7 arkuszy) przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu o podpis projektanta branży drogowej,
- załączenie wykazu drzew przeznaczonych do usunięcia, kolidujących z projektowanym zagospodarowaniem terenu oraz dokonanie uzupełnień w projekcie w zakresie wykonania nasadzeń zastępczych zgodnie z warunkami decyzji Burmistrza Strykowa z dnia 20 listopada 2024 r. o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.

**LÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, Adres Doręczeń Elektronicznych: AE:PL-15739-54094-JUCFW-24  
Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki/ochrona-danych-osobowych>.

Podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym, identyfikator systemowy dokumentu:

W wyznaczonym terminie Burmistrz Strykowa, reprezentowany przez Pana [...], odpowiedział na ww. postanowienie Starosty Zgierskiego uzupełniając przedłożoną do wniosku dokumentację.

Starosta Zgierski decyzją Nr 14/2025, z dnia 28 listopada 2025 r., zwaną dalej „decyzją ZRID”, udzielił zezwolenia na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi gminnej w Dobieszkowie”. Decyzją ZRID Starosta Zgierski m.in. określił linie rozgraniczające teren inwestycji, zatwierdził podział nieruchomości oraz zatwierdził projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany dla przedmiotowego zamierzenia inwestycyjnego.

Decyzję ZRID organ I instancji doręczył wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczenia zamieszczonego:

- na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa Powiatowego w Zgierzu – od dnia 16 grudnia 2025 r. do dnia 31 grudnia 2025 r.,
- w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Zgierzu – od dnia 12 grudnia 2025 r.,
- na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Miejskiego w Strykowie – od dnia 23 grudnia 2025 r. do dnia 19 stycznia 2026 r.,
- w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Strykowie – od dnia 23 grudnia 2025 r.,
- w prasie lokalnej („Wieści z Główna i Strykowa”) – w dniu 17 grudnia 2025 r.

Ponadto, zawiadomienie o wydaniu decyzji ZRID wysłano dotychczasowym właścicielom na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Zgodnie z art. 11f ust. 3 specustawy drogowej i art. 49 Kpa, zawiadomienie stron postępowania uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia poprzez obwieszczenie, odpowiednio w siedzibie Starostwa Powiatowego w Zgierzu oraz siedzibie Urzędu Miejskiego w Strykowie, na stronach internetowych tych urzędów, a także w prasie lokalnej.

W ustawowym terminie odwołanie od decyzji ZRID złożyli Pani [...] i Pan [...], zarzucając wydanej decyzji naruszenie zasad prawidłowego projektowania drogi publicznej oraz nieuwzględnienie rzeczywistego i przyszłego sposobu użytkowania drogi, a także niewystarczające rozważenie skutków społecznych i środowiskowych inwestycji. W złożonym odwołaniu Skarżący wnoszą o: zmianę kategorii ruchu projektowanej drogi z KR1 na KR3, ograniczenie zakresu inwestycji drogowej poprzez realizację drogi wyłącznie na odcinku od drogi powiatowej nr 5129E (działka nr ewid. 141/1) do ul. Wierzbowej (działka nr ewid. 283)

oraz o ponowne rozpatrzenie sprawy z uwzględnieniem rzeczywistego wpływu inwestycji na mieszkańców oraz przyszłego sposobu użytkowania drogi.

Organ odwoławczy pismem z dnia 18 lutego 2026 r., działając na podstawie art. 136 § 1 Kpa, wezwał Inwestora do wypowiedzenia się w sprawie podniesionych przez Skarżących zarzutów. Ponadto, wezwanie dotyczyło przedłożenia kompletnej dokumentacji projektowej (spójnej w zakresie wszystkich opracowań branżowych) oraz załączników do wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, uwzględniających brak możliwości realizacji budowy sieci wodociągowej na objętym projektem odcinku drogi gminnej w oparciu o decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydawaną w trybie specustawy drogowej oraz skorygowania mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi i projektu zagospodarowania terenu w zakresie oznaczenia linii rozgraniczającej teren inwestycji.

Pismem z dnia 13 marca 2026 r. Burmistrz Strykowa, reprezentowany przez Pana [...], z uwagi na niedoręczenie ww. wezwania przez Poczta Polska, wniósł o ponowne przesłanie wezwania i przedłużenie terminu umożliwiającego udzielenie odpowiedzi o 14 dni od daty doręczenia wezwania do adresata. Organ odwoławczy przychylił się do wniosku Inwestora i ponownie przesłał wezwanie wystosowane na podstawie art. 136 Kpa oraz wyznaczył nowy termin na złożenie wyjaśnień w terminie 14 dni od daty doręczenia wezwania.

Pismem z dnia 9 kwietnia 2026 r. pełnomocnik Inwestora odpowiedział na wezwanie tutejszego organu i odniósł się do zarzutów zawartych w odwołaniu m.in. w zakresie konstrukcji i przebiegu zaprojektowanej drogi. Ponadto, pełnomocnik Inwestora przedłożył mapę z przebiegiem drogi i projekt zagospodarowania terenu drogi skorygowany w zakresie oznaczenia linii rozgraniczającej teren inwestycji.

Organ odwoławczy pismem z dnia 13 kwietnia 2026 r., działając na podstawie art. 10 § 1 Kpa, zawiadomił strony postępowania o uzupełnieniu materiału dowodowego i możliwości zapoznania się z aktami sprawy i składania wniosków i zastrzeżeń. Jednocześnie w ww. zawiadomieniu tutejszy organ, zgodnie z art. 79a Kpa, wskazał na zaistnienie przesłanki polegającej na niezadośćczynieniu wezwaniu w przedmiocie uwzględnienia braku możliwości realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej w trybie specustawy drogowej w zakresie budowy sieci wodociągowej.

Dodatkowo, w toku prowadzonego postępowania odwoławczego Inwestor uzupełnił materiał dowodowy o rysunek projektu zagospodarowania terenu skorygowany w zakresie aktualnej daty sporządzenia.

**Po przeanalizowaniu akt w przedmiotowej sprawie oraz w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy, organ odwoławczy – nie będąc związanym granicami odwołania – stwierdza, co następuje.**

Odwołanie pochodzi od strony postępowania i zostało złożone z zachowaniem ustawowego terminu, w związku z czym podlega rozpatrzeniu.

Kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie wad prawnych decyzji organu I instancji, polegających na niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawa materialnego, bądź postępowania administracyjnego, jak i wad polegających na niewłaściwej ocenie okoliczności faktycznych. Podstawową zasadą postępowania odwoławczego jest to, iż organ II instancji nie ogranicza się jedynie do oceny zarzutów zawartych w odwołaniu, lecz rozpoznaje sprawę co do istoty. Art. 7 Kpa stanowi, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W myśl art. 8 § 1 Kpa, organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Organ administracji publicznej jest zobowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, o czym stanowi art. 77 § 1 Kpa.

Zaskarżona decyzja ZRID została wydana na podstawie przepisów specustawy drogowej. W postępowaniu odwoławczym organ II instancji bada zasadność wydania zaskarżonej decyzji oraz zachowanie przez organ I instancji procedury przewidzianej w specustawie drogowej. Specustawa drogowa jest zatem aktem prawnym o charakterze szczególnym w stosunku do ustawodawstwa zwykłego, w tym do zasad określonych w Kpa. Specustawa drogowa ma na celu stworzenie warunków prawnych zapewniających sprawny przebieg realizacji inwestycji drogowych. Wyjątkowy charakter ustawy, wyrażony jest nie tylko w jej tytule, ale wynika też z całokształtu uregulowań stanowiących uproszczenie postępowania administracyjnego w stosunku do uregulowań m.in. Prawa budowlanego, gdyż inwestor uzyskuje jedną decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zawierającą w sobie m.in. ustalenie lokalizacji inwestycji, zatwierdzenie podziałów nieruchomości i pozwolenie na budowę. Przepisy specustawy drogowej mają w tym przypadku charakter *lex specialis*, gdyż regulują zasady i warunki przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, w tym lokalizację, nabywanie nieruchomości oraz zasady realizacji, jak i organy właściwe do orzekania w tych sprawach.

**LÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, Adres Doręczeń Elektronicznych: AE:PL-15739-54094-JUCFW-24  
Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki/ochrona-danych-osobowych>.

Podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym, identyfikator systemowy dokumentu:

Specustawa drogowa jest regulacją poprzedzającą budowę drogi w rozumieniu ustawy o drogach. Przepis art. 1 ust. 1 specustawy drogowej stanowi, że określa ona zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu ustawy o drogach. Należy również nadmienić, że specustawę drogową stosuje się do każdego procesu inwestycyjnego dotyczącego obiektów docelowo mających uzyskać status (kwalifikację) dróg publicznych. Zgodnie z art. 1 ustawy o drogach, drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie 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.

Drogi publiczne ze względu na funkcję w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe oraz drogi gminne (art. 2 ust. 1 ustawy o drogach).

W przedmiotowej sprawie zarówno z zaskarżonej decyzji, jak i ze złożonego wniosku wynika, że inwestycja polega na budowie drogi gminnej. Zastosowanie procedury dotyczącej dróg publicznych zawartej w specustawie drogowej jest zatem zasadne.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 Kpa, organ odwoławczy wydaje decyzję, w której uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - umarza postępowanie organu I instancji w całości albo w części. Jednocześnie, jak stanowi art. 11g ust. 3 specustawy drogowej, w postępowaniu przed organem odwoławczym oraz przed sądem administracyjnym nie można uchylić decyzji w całości ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca odcinka drogi, nieruchomości, działki.

Sporna inwestycja obejmuje budowę: drogi gminnej o łącznej długości ok. 2 124,0 m, drogi (chodnika) dla pieszych, zjazdów zwykłych do posesji, kanalizacji deszczowej wraz z przykanalikami oraz wpustami deszczowymi, sieci wodociągowej wraz z hydrantami, linii kablowej nN oświetlenia ulicznego wraz ze słupami oświetleniowymi, kanału technologicznego oraz studni kablowych. Z uwagi na ww. zakres inwestycji objęty wydaną decyzją ZRID, organ odwoławczy przeprowadził analizę możliwości, w trybie przepisów specustawy drogowej, realizacji wraz z budową drogi budowy nowej sieci uzbrojenia terenu niezwiązanej z obsługą drogi, tj. w przypadku przedmiotowego zamierzenia inwestycyjnego: sieci wodociągowej, w związku z art. 11f ust. 1pkt 8 lit. e specustawy drogowej.

W myśl art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności w razie potrzeby ustalenia dotyczące obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu (lit. e), określenia ograniczeń w korzystaniu

z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w lit. b, c oraz e-h (lit. i),  
zezwolenia na wykonanie obowiązków, o których mowa w lit. b, c oraz e-h (lit. j).

Specustawa drogowa nie zawiera definicji pojęć „budowa”, czy „przebudowa”, stąd też niezbędne jest odwołanie się do wykładni systemowej i posłużenie się definicją legalną tych pojęć zawartą w Prawie budowlanym. Zgodnie z art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego, przez budowę należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego. Natomiast, zgodnie z art. 3 pkt 7a Prawa budowlanego, przez przebudowę należy rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego. Ze wskazanych definicji wynika zatem, że pojęcie budowy należy rozumieć jako tworzenie nowego obiektu. Jest również faktem, iż użyte przez ustawodawcę określenie „budowy lub przebudowy” dotyczy zarówno przebudowy istniejących sieci, jak również budowy nowych instalacji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się także, iż użyte w specustawie sformułowanie „budowa lub przebudowa sieci uzbrojenia terenu” ma swoją autonomiczną treść, która nie może być odczytywana przez pryzmat pojęcia „budowa i przebudowa” zdefiniowanego w art. 3 Prawa budowlanego. W specustawie mówi się bowiem nie o przebudowie konkretnych urządzeń (obiektów budowlanych), ale sieci uzbrojenia terenu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2016 roku, sygn. akt II OSK 380/16). Nie ma więc prawnego znaczenia, czy realizacja sieci uzbrojenia terenu stanowi budowę, czy też przebudowę sieci. Każdy ten przypadek robót budowlanych może być realizowany w ramach uproszczonej procedury, określonej specustawą drogową. Zatem budowa lub przebudowa tych sieci podpada pod tryb tej ustawy, o ile jej konieczność wynika z realizacji samej inwestycji drogowej.

Zasadniczy problem prawny sprowadza się do ustalenia, czy w trybie przepisów specustawy drogowej inwestor może wraz z budową drogi realizować budowę sieci uzbrojenia terenu niezwiązanej z obsługą drogi, w tym również na terenach należących do osób trzecich w oparciu o czasowe ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości. Należy zatem ustalić, czy zaprojektowanie sieci uzbrojenia terenu niezwiązanej z obsługą drogi w ramach budowy czy

przebudowy drogi publicznej mieści się w pojęciu inwestycji drogowej w rozumieniu art. 1 ust. 1 specustawy drogowej.

Zgodnie z art. 1 specustawy drogowej, ustawa ta określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o drogach. W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 kwietnia 2022 r., sygn. akt II SA/Kr 158/22, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że: *Wprowadzanie do systemu prawnego specustawy prowadzić ma do uproszczenia procesu inwestycyjnego. Z drugiej strony rodzi jednak wątpliwości interpretacyjne w zakresie stosowania jej przepisów oraz ustalenia relacji między przepisami specustawy a przepisami ustaw ogólnych. W przypadku specustawy drogowej ma to szczególne znaczenie, ponieważ ustawodawca ingeruje w konstytucyjnie chronione prawo własności przysługujące podmiotom do nieruchomości, które wykorzystywane są do realizacji inwestycji drogowej w tym ekstraordynaryjnym trybie. (...) Należy podkreślić, że specustawa drogowa jest typową ustawą prawa publicznego, stosowanie której wymaga rozważenia interesu indywidualnego i interesu publicznego. Z tego też względu organy administracji publicznej wydające decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych na podstawie przepisów specustawy drogowej nie mogą pomijać zasad procesowych wyrażonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, w szczególności zasady proporcjonalności.*

Ustawodawca nie definiuje w specustawie drogowej pojęcia „droga publiczna”. Pojęcie to zdefiniowane zostało w art. 4 pkt 2 ustawy o drogach, według którego drogę stanowi budowla składająca się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 Prawa budowlanego, stanowiąca całość techniczno-użytkową, usytuowaną w pasie drogowym i przeznaczona do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Pasem drogowym jest natomiast wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym jest lub będzie usytuowana droga (art. 4 pkt 1). Zarówno w doktrynie jak i judykaturze jednoznacznie wskazuje się, że pojęcie drogi jest pojęciem podrzędnym wobec pasa drogowego. Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 października 2024 r., stosowanie specustawy drogowej odnosi się tylko do realizacji inwestycji drogowej jako budowli, a nie wszystkiego, co ma znajdować się w pasie drogowym i musi zostać poprzedzone wnikliwą oceną przez organy orzekające - czy dana decyzja nie będzie stanowiła obejścia prawa w zrealizowaniu innych celów. W uzasadnieniu tego wyroku sąd wskazał także, iż niedopuszczalne jest rozszerzanie zakresu przedmiotowego

tej regulacji i obejmowanie szczególnym trybem określonym w specustawie drogowej realizacji zamierzeń budowlanych, które nie mają charakteru drogowego i nie są ściśle związane z budową dróg publicznych (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 października 2024 r., sygn. akt II SA/GI 251/24).

Również w wyroku z dnia 10 maja 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wskazał, że decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej można wydać dla takiego rodzaju inwestycji, która mieści się w ustawowym pojęciu drogi zdefiniowanym w ustawie o drogach publicznych, a więc do realizacji inwestycji drogowej jako budowli, a nie wszystkiego, co ma znajdować się w pasie drogowym. Treść tego przepisu jednoznacznie nawiązuje do pojęcia „drogi”, a nie do pojęcia „pasa drogowego”, zdefiniowanego odrębnie (sygn. akt II SA/Bk 256/18).

Jak wskazano wyżej, ustawodawca do pojęcia drogi zaliczył m. in. „urządzenia drogi”. Pojęcie to zdefiniowano jako obiekt lub urządzenie, w tym obiekt lub urządzenie budowlane, związane funkcjonalnie z drogą lub ruchem drogowym, w tym kanał technologiczny (art. 4 pkt 2a ustawy o drogach). Natomiast od urządzeń drogi należy odróżnić „urządzenie obce”, które to pojęcie definiuje się jako obiekt lub urządzenie, w tym obiekt lub urządzenie budowlane, w szczególności wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe, ciepłne, telekomunikacyjne lub elektroenergetyczne, niezwiązane funkcjonalnie z drogą lub ruchem drogowym, z wyjątkiem kanału technologicznego (art. 4 pkt 2b ustawy o drogach).

Przy czym wskazać należy, iż art. 4 pkt 2a i pkt 2b zostały dodane do ustawy o drogach przez ustawę z dnia 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U z 2022 r. poz. 1768) o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw zmieniającej m.in. ustawę drogową z dniem 21 września 2022 r.

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r.: „wprowadzając w pkt 2a i 2b pojęcia „urządzenia drogi” i „urządzenia obcego” upraszcza się zdecydowanie dotychczas stosowaną nomenklaturę, zgodnie z którą te same obiekty w pasie drogowym określano w różny sposób, m. in. jako:

- „urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu”,
- „urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą”,
- „urządzenia związane z drogą”,
- „urządzenia bezpieczeństwa i organizacji ruchu”,
- „urządzenia niezwiązane z gospodarką drogową lub obsługą ruchu”,

- „urządzenia, przedmioty i materiały niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego”,
- „obiekty budowlane lub urządzenia niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego”,
- „urządzenia infrastruktury technicznej niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego”.”

Zgodnie więc z celem ustawodawcy pojęcie „urządzenia obce” zastąpiło z mocy prawa szereg różnorodnych pojęć zawartych w ustawie – czemu służy przepis dostosowujący, zgodnie z którym obiekty budowlane i urządzenia niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz obiekty budowlane i urządzenia niezwiązane z gospodarką drogową lub obsługą ruchu – stały się z dniem 21 września 2022 r. urządzeniami obcymi w rozumieniu art. 4 pkt 2b ustawy o drogach.

W aktualnym stanie prawnym nowa definicja drogi zawarta w art. 4 pkt 2 ustawy o drogach wskazuje, iż na drogę, jako całość techniczno-budowlaną składają się części drogi (np. jezdnie, pobocza, części drogi przeznaczone do ruchu pieszych, rowerów, hulajnóg elektrycznych, urządzeń transportu osobistego, osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, części drogi przeznaczone do ruchu i obsługi pojazdów transportu zbiorowego, stanowiska postojowe, miejsca obsługi podróżnych, skrzyżowania, węzły itd.), a także „urządzenia drogi” (np. urządzenia do odwodnienia powierzchniowego i wglębnego, urządzenia do oświetlenia, drogowe bariery ochronne itd.). Urządzenie drogi, w odróżnieniu od urządzeń obcych, stanowi każdorazowo część drogi i wymaga funkcjonalnego powiązania z „drogą lub ruchem drogowym”.

Nowa definicja drogi zawarta w pkt 2 wynika również z nowego podziału składowych elementów drogi, przyjętego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1518), które ma zastosowanie m in. do projektowania, budowy, przebudowy lub użytkowania dróg publicznych oraz projektowania, budowy lub przebudowy urządzeń obcych sytuowanych w pasach drogowych tych dróg (§ 2 ust. 1). Przepisy techniczno-budowlane dotyczące dróg publicznych wskazują w § 83–95 między innymi na następujące urządzenia drogi: urządzenia do odwodnienia powierzchniowego, urządzenia do odwodnienia wglębnego, urządzenia do oświetlenia, bariery ochronne, osłony energochłonne, urządzenia zabezpieczające pieszych, osłony przeciwwietrzne, osłony przeciwoślnościowe, urządzenia aplikacji lub usług inteligentnych systemów transportowych oraz kanały technologiczne.

Treść przywołanych przepisów oznacza, że „urządzenia obce” nie mogą być w aktualnym stanie prawnym traktowane jako część drogi i ich budowa lub przebudowa nie powinna zostać zakwalifikowana jako budowa stanowiąca inwestycję drogową związaną z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego i podlegająca przepisom specustawy drogowej. Zasadne jest zatem twierdzenie, że budowa lub przebudowa sieci uzbrojenia terenu niezwiązanych z obsługą drogi nie jest inwestycją w zakresie dróg publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 specustawy drogowej.

Odnosząc się natomiast do kwestii ograniczenia stosowania art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e specustawy drogowej jedynie w razie konieczności usunięcia kolizji sieci uzbrojenia terenu z projektowanym układem drogowym, wskazać należy, iż literalna treść przepisu stanowi, iż decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności w razie potrzeby ustalenia dotyczące obowiązku dokonania budowy lub przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu. Przepis ten, poprzez zwrot „w szczególności”, zawiera otwarty katalog fakultatywnych elementów decyzji o zezwoleniu na lokalizację drogi. Mogą one dotyczyć m.in. rozstrzygnięcia w sprawie obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu w ramach inwestycji drogowej, realizowanej w trybie specustawy drogowej. Zatem, jak wynika z treści powyższego przepisu, specustawa umożliwia umieszczenie w decyzji realizacji dodatkowego obowiązku dokonania budowy lub przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu, jeżeli wykonanie tych robót budowlanych zostało spowodowane i jest niezbędne dla prawidłowej realizacji zamierzenia budowlanego objętego decyzją.

Wskazać jednak należy, iż zagadnienie to było przedmiotem rozważań doktryny i judykatury, w których zawężono zakres stosowania przepisu art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej. W wyroku wydanym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, sąd jednoznacznie stwierdził, że użyty przez ustawodawcę w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h ustawy z 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych zwrot „zezwolenie na wykonanie obowiązków, o których mowa w lit. e i f”, a zatem również przebudowę istniejącej sieci uzbrojenia terenu, oznacza pozwolenie udzielone inwestorowi na rozpoczęcie robót budowlanych w tym zakresie, jako powiązanych z realizacją drogi publicznej. Oczywiście inwestor w takiej sytuacji uzyskuje nie tylko uprawnienie, jednocześnie jest to bowiem obowiązek dokonania przebudowy sieci, lecz wyłącznie w zakresie, jaki wynika z powstałej kolizji z przebiegiem drogi (wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Gl 420/12). Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 2952/16, w którym stwierdził, że inwestor

drogi publicznej zobowiązany jest do przebudowy sieci uzbrojenia terenu tylko w takim zakresie, jaki wynika z kolizji z projektowaną drogą publiczną w danym miejscu. Oznacza to, że inwestor ma obowiązek dokonania przebudowy (rozumianej, jako usunięcie kolizji) sieci uzbrojenia terenu tylko wówczas, gdy istniejąca sieć koliduje z budową drogi, ale nie w wypadku, gdy na skutek zmiany granic nieruchomości w wyniku przejścia własności części z nich na rzecz określonego podmiotu publicznoprawnego, nowa granica przebiega nad istniejącą siecią uzbrojenia terenu. W takim bowiem wypadku, wobec braku kolizji, przebudowa nie jest konieczna.

Reasumując powyższą analizę prawną, organ odwoławczy stwierdza, iż w trybie przepisów specustawy drogowej inwestor nie może wraz z budową drogi realizować budowy nowej sieci uzbrojenia terenu niezwiązanej z obsługą drogi w związku z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e specustawy drogowej. Przepis art. 11f ust. 1 pkt 8 lit e, i, j specustawy drogowej ma zastosowanie tylko w przypadku konieczności usunięcia kolizji istniejącego uzbrojenia z projektowanym układem drogowym.

W związku z powyższym, organ odwoławczy zgodnie z sentencją niniejszej decyzji, uchylił zaskarżoną decyzję ZRID w zakresie budowy sieci wodociągowej oraz orzekł o odmowie udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji w tym zakresie.

Ponadto należy wskazać, iż zaskarżona decyzja ZRID nie odpowiada zapisom specustawy drogowej z powodów wskazanych poniżej.

Po pierwsze, organ I instancji nie uczynił zadość postanowieniom art. 11f ust. 1 pkt 2 specustawy drogowej, określając linie rozgraniczające teren inwestycji w projekcie zagospodarowania terenu a nie – jak powinien to uczynić – na odrębnej mapie, którą inwestor dołącza do wniosku z godnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy drogowej.

W punkcie 2 zaskarżonej decyzji organ I instancji wskazał: „Określam linie rozgraniczające teren inwestycji. Linie rozgraniczające teren inwestycji stanowią: linia podziału nieruchomości oznaczona linią ciągłą koloru czerwonego oraz linią ciągłą koloru granatowego przebiegającą po istniejących granicach działek, wyznaczające pas drogowy drogi gminnej w części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu”. Określone linie rozgraniczające teren inwestycji zostały oznaczone na części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 specustawy drogowej, wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności:

**LÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, Adres Doręczeń Elektronicznych: AE:PL-15739-54094-JUCFW-24  
Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki/ochrona-danych-osobowych>.

Podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym, identyfikator systemowy dokumentu:

pkt 1) mapę w skali co najmniej 1:5000 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu;

pkt 5) trzy egzemplarze projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego wraz z zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.), aktualnym na dzień opracowania projektu.

Natomiast, w myśl art. 11f ust. 1 specustawy drogowej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności:

pkt 2) określenie linii rozgraniczających teren, w tym określenie granic pasów drogowych innych dróg publicznych w przypadku gdy wniosek, o którym mowa w art. 11d, zawiera określenie granic tych pasów;

pkt 7) zatwierdzenie projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego.

Określone wyżej załączniki do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej są przedmiotem odrębnych rozstrzygnięć określonych w art. 11f ust. 1 specustawy drogowej.

Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 7 specustawy drogowej, organ administracji architektoniczno – budowlanej wydając decyzję ZRiD zatwierdza m. in. projekt zagospodarowania działki lub terenu, którego elementem jest część rysunkowa projektu zagospodarowania terenu.

Określenie linii rozgraniczających teren dla projektowanej drogi publicznej jest wynikiem prawnej oceny organu orzekającego dopuszczalności lokalizacji inwestycji drogowej o przebiegu proponowanym przez inwestora na załączniku mapowym, o którym mowa w art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy drogowej. Linie te wyznaczają granice skutków prawnych decyzji w zakresie ustalenia lokalizacji drogi, podziałów nieruchomości oraz przejęcia własności terenu znajdującego się w ich granicach na rzecz właściwego podmiotu publicznoprawnego. Wobec czego, określenie linii rozgraniczających teren inwestycji, o których mowa art. 11f ust. 1 pkt 2 specustawy drogowej winno nastąpić na odrębnej mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi (art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy drogowej).

Konsekwencją niewłaściwego odczytania zapisów specustawy drogowej w zakresie, o jakim mowa powyżej, było nieoznaczenie mapy z przebiegiem drogi - stanowiącej załącznik

do wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji (art. 11f ust. 1 pkt 1 specustawy drogowej) - jako załącznika do decyzji ZRID.

Kolejne uchybienie w zakresie określenia linii rozgraniczających teren inwestycji polega na tym, iż na mapie i na rysunku projektu zagospodarowania terenu oznaczono: „proj. linia rozgraniczająca teren inwestycji bez podziału działki”.

W myśl art. 12 ust. 1 specustawy drogowej, decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości, natomiast zgodnie z ust. 2 powyższego artykułu, linie rozgraniczające teren ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowią linie podziału nieruchomości.

Wobec powyższego, konieczne było skorygowanie mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi oraz rysunku projektu zagospodarowania terenu, poprzez prawidłowe oznaczenie linii określających tereny niezbędne do realizacji inwestycji (z zachowaniem zasady, iż „linie rozgraniczające teren” zawsze stanowią linie podziału nieruchomości).

Po skorygowaniu, na etapie postępowania odwoławczego, mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi oraz rysunku projektu zagospodarowania terenu w ww. zakresie, Wojewoda Łódzki postanowił dokonać w powyższym zakresie konwalidacji zaskarżonej decyzji, zgodnie z sentencją niniejszej decyzji.

Natomiast, zgodnie z art. 16 ust. 2 specustawy drogowej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określa termin odpowiednio wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń. Termin ten nie może być krótszy niż 120 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.

Starota Zgierski w punkcie 9 tiret pierwsze na stronie 5 decyzji ZRID wskazał: „Działając na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2023 r., o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, określam termin wydania nieruchomości na 120 dni od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna”.

Zdaniem tegoż organu powyższy termin został oznaczony przez organ I instancji niejednoznacznie. Zapis w decyzji ZRID: „termin wydania nieruchomości na 120 dni od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna” nie wskazuje, że termin ten nie jest krótszy niż określony w specustawie drogowej. Zdaniem tegoż organu określenie to jest sprzeczne ze specustawą drogową, ponieważ oznacza, że czas na wydanie nieruchomości liczy się od dnia następującego po dniu, w którym decyzja uzyskała ostateczność, a ostatnim dniem jest

120 dzień. W związku z powyższym, organ odwoławczy postanowił dokonać w powyższym zakresie konwalidacji zaskarżonej decyzji poprzez wprowadzenie w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w pkt 9 tiret pierwsze, nowego zapisu: „Zgodnie z art. 16 ust. 2 specustawy drogowej, określam termin wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń na 120 dzień od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna”..

Przystępując do weryfikacji decyzji ZRID w pozostałym zakresie, należy wskazać, iż zgodnie z projektem budowlanym inwestycja obejmuje m.in.:

- budowę drogi gminnej klasy D, o jezdni szerokości 5,50 – 6,20 m i nawierzchni z betonu asfaltowego o łącznej długości ok. 2 124,00 m,
- budowę drogi (chodnika) dla pieszych o szerokości 2,20 m i nawierzchni z kostki betonowej,
- budowę zjazdów zwykłych o nawierzchni z kostki betonowej,
- budowę kanalizacji deszczowej wraz z przykanalikami oraz wpustami deszczowymi,
- budowę linii kablowej nN oświetlenia ulicznego wraz ze słupami oświetleniowymi,
- budowę kanału technologicznego oraz studni kablowych,
- włączenie projektowanej drogi gminnej w drogę powiatową Nr 5129E (ul. Wspólną) i przebudowę dwóch skrzyżowań,
- przebudowę skrzyżowania projektowanej drogi gminnej z ulicą Nastrojową,
- przebudowę: elektroenergetycznych linii napowietrznych SN 15 kV i nN 0,4 kV wraz z przyłączami napowietrznymi oraz złączami kablowymi oraz istniejącej sieci teletechnicznej.
- rozbiórkę ogrodzeń i urządzeń budowlanych zlokalizowanych w projektowanym pasie drogowym,

w obrębie 0012 – Ługi na działkach nr ewid.: 255/1, 255/2, 256/5, 256/9, 256/10, 256/8, 256/7, 257/29, 257/28, 257/13, 257/12, 258/6, 258/5, 259, 261, 262, 282/10, 281/12, 281/10, 279, 280, 278/1, 277/3, 277/4, 278/3, 274/1, 326, 328/2, 329, 335, 364, 336/1, 282/2, 282/3, 282/7, 281/6, 281/9, 281/10, 278/6, 276/5, 367/12, 367/13, 367/14, 272/3, 254/4, 264, 272/7, 273, 274/3, 283, 325, 357/16, 272/4, 258/4, 258/3, 274/2, 331/4, 338, 347/3, 347/4, 275/7, 267/3; oraz w obrębie 0026 – Stary Imielnik na działkach nr ewid.: 122/1, 122/2, 141/1, 244.

Jak stanowi art. 11b ust. 1 specustawy drogowej, właściwy zarządca drogi składa wnioski po uzyskaniu opinii m. in.: właściwych miejscowo zarządu województwa i zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W aktach przedmiotowej sprawy znajduje się:

- pismo Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 17 czerwca 2024 r., znak: BPPWŁ.ZP.4041.77.2024 - pozytywna opinia przedmiotowej inwestycji drogowej,

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, Adres Doręczeń Elektronicznych: AE:PL-15739-54094-JUCFW-24  
Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki/ochrona-danych-osobowych>.

Podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym, identyfikator systemowy dokumentu:

- pismo Burmistrza Strykowa z dnia 19 czerwca 2024 r., znak: IZP.7013.16.2022.11.GP - pozytywna opinia przedmiotowej inwestycji drogowej.

Ponadto, w aktach sprawy znajduje się oświadczenie pełnomocnika inwestora, z którego wynika, że wystąpiono do Zarządu Powiatu Zgierskiego o wydanie stosownej opinii w myśl art. 11b ust. 1 specustawy drogowej, jednak w terminie 14 dni nie otrzymano odpowiedzi. Stosownie do art. 11b ust. 2 specustawy drogowej, niewydanie opinii, o których mowa w ust. 1, w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez właściwego zarządcę drogi o jej wyrażenie, traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku. Jednocześnie Inwestor przedłożył pismo Zarządu Powiatu Zgierskiego znak: DR.670.175.2025.DW, z dnia 24 listopada 2025 r., dotyczące uzgodnienia projektu pn.: „Budowa drogi gminnej w Dobieszkowie” w zakresie włączenia projektowanej drogi gminnej w drogę powiatową Nr 5129E – ul. Wspólną.

Do wniosku o wydanie decyzji o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej zarządca drogi, zgodnie z art. 11d ust. 1 specustawy drogowej, załączył:

- mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi (skorygowaną na etapie postępowania odwoławczego),
- analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi,
- mapę zawierającą podział nieruchomości, sporządzoną zgodnie z odrębnymi przepisami,
- określenie nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz jednostki samorządu terytorialnego - Gminy Stryków,
- określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone,
- określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu,
- projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany wraz z zaświadczeniami, o których mowa w art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego, aktualnymi na dzień opracowania projektu (skorygowany na etapie postępowania odwoławczego),
- opinię Łódzkiego Konserwatora Zabytków pisma znak: WUOZ-ZA.5152.189.2024.ED, z dnia 12 czerwca 2024 r.,
- pismo Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych znak: ZS.2211.58.2024, z dnia 24 czerwca 2024 r.,
- opinię Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, znak: W.RPP.430.233.2024.JJ, z dnia 12 czerwca 2024 r.

Ponadto, do projektu budowlanego załączona została decyzja Burmistrza Strykowa znak: ROŚ.6220.2.2024.JB, z dnia 20 listopada 2024 r., o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia oraz decyzja Dyrektora Zarządu Zlewni w Łowiczu Państwowego

Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie znak: WL.ZUZ.4210.272.2025.KM, z dnia 29 maja 2024 r., o pozwoleniu wodnoprawnym.

W przedmiotowej sprawie, po dokonaniu analizy przedłożonego projektu budowlanego, tutejszy organ stwierdził, że jest on zgodny z art. 34 ust. 1 i ust. 2 Prawa budowlanego oraz rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1679 ze zm.).

W ocenie organu odwoławczego przedłożony wniosek o zezwolenie na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej jest kompletny i spełnia wymogi określone w art. 11d ust. 1 specustawy drogowej.

Przedmiotowa inwestycja zalicza się do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 62 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r. poz. 1839 ze zm.) z uwagi na projektowanie inwestycji drogowej o długości większej niż 1000 m. Długość projektowanej drogi wynosi 2 124,00 m. W związku z powyższym, Burmistrz Strykowa w dniu 20 listopada 2024 r. wydał decyzję środowiskową, w której orzekł o stwierdzeniu braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedmiotowego przedsięwzięcia oraz o określeniu istotnych uwarunkowań korzystania ze środowiska w fazie realizacji oraz eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia.

W ocenie Wojewody Łódzkiego, zaskarżona decyzja ZRID, wraz z niniejszą decyzją, wypełnia warunki zawarte w art. 11f ust. 1 specustawy drogowej, w którym są wymienione niezbędne elementy, jakie powinna zawierać decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Analiza projektu budowlanego i ustalonego przebiegu linii rozgraniczających inwestycję prowadzi do wniosku, że przedmiotowe przedsięwzięcie nie narusza obowiązujących przepisów prawa oraz interesów osób trzecich. Opisane na wstępie postępowanie administracyjne przeprowadzone przez organ I instancji, wypełnia art. 11d ust. 5 i 11f ust. 3 specustawy drogowej oraz przepisy Kpa, które mają zastosowanie z zastrzeżeniem przepisów specustawy drogowej.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, do podstawowych obowiązków projektanta należy opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny z wymogami ustawy, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. W związku z powyższym, za wszystkie rozwiązania zawarte w projekcie odpowiada jego autor. W celu potwierdzenia ich prawidłowości projektanci, a także projektanci sprawdzający dołączyli, w

**LÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, Adres Doręczeń Elektronicznych: AE:PL-15739-54094-JUCFW-24  
Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki/ochrona-danych-osobowych>.

Podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym, identyfikator systemowy dokumentu:

myśl art. 34 ust. 3d pkt 3 ww. ustawy, oświadczenie o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. Wszelkie zastosowane rozwiązania zostały zaprojektowane przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane, aktualne na dzień ich opracowania.

Odnosząc się do zarzutów Skarżącej, organ odwoławczy wyjaśnia, co następuje.

Skarżąca w złożonym odwołaniu kwestionuje rozwiązania projektowe w zakresie przyjęcia kategorii ruchu KR1 dla projektowanej drogi gminnej oraz w zakresie projektowanego odcinka drogi gminnej prowadzącego: od włączenia w drogę powiatową nr 5129E (działka nr ewid. 141/1), do drogi gminnej nr 120781E - ul. Pogodnej (działka nr ewid. 264).

Inwestor odpowiadając na zarzuty zawarte w odwołaniu wskazał: „Konstrukcja drogi jak również jej geometria zostały zaakceptowane przez Zarządcę Drogi jak również przez Starostę jako organ zarządzający ruchem. Ponadto w SWZ zawarte były wszystkie standardy jakie ma spełniać projektowana droga w tym określenie kategorii ruchu dla projektowanej drogi, co zostało uwzględnione w projekcie. Ponadto przebieg drogi jest zgodny z uwarunkowaniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdzie w sposób jednoznaczny przedstawione jest przeznaczenie poszczególnych obszarów terenu.”

Należy wskazać - zgodnie z linią orzecznictwa sądów administracyjnych - że zarówno organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jak i organ odwoławczy, mogą działać tylko w granicach złożonego przez zarządcę drogi wniosku i nie mają możliwości ingerowania w lokalizację i zakres inwestycji, zaproponowany przez wnioskodawcę. To inwestor jest kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji całej inwestycji, natomiast organ orzekający wyznacza dopuszczalne prawem granice tej kreacji, poprzez dokonywanie oceny prawnej, kończącej się aktem władztwa publicznego, określającego te granice (patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2024 r., sygn. akt II OSK 1314/22). Z przepisów specustawy drogowej wynika, że to inwestor decyduje o przebiegu trasy oraz najkorzystniejszych, z jego punktu widzenia, rozwiązaniach lokalizacyjnych i techniczno-organizacyjnych. Podkreślenia przy tym wymaga, że ustawodawca nie nałożył na inwestora obowiązku rozważenia i przedstawienia alternatywnych rozwiązań i wariantów przebiegu drogi, co w konsekwencji oznacza, że organ rozpoznający wniosek dokonuje jedynie sprawdzenia, czy spełnia on ustawowe wymogi – jest kompletny, inwestor uzyskał stosowne uzgodnienia, opinie i zezwolenia – oraz czy przedłożony projekt jest zgodny ze specustawą drogową i dotyczy dróg publicznych (patrz: wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 2023 r., sygn. akt II OSK 2141/23; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2025 r., sygn. akt II OSK 2432/24). Ocenie dokonywanej przez organy pierwszej i drugiej instancji, podlega zatem zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach specustawy drogowej.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że decyzja ZRID w pkt 4 określa również wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich zapewniające: dostęp do drogi publicznej, możliwość korzystania z urządzeń istniejącej infrastruktury technicznej, ochronę przed ponadnormatywnymi uciążliwościami powodowanymi hałasem i wibracjami oraz ochronę przed ponadnormatywnym zanieczyszczeniem powietrza, wody i gleby.

W ocenie tutejszego organu, decyzja ZRID nie narusza interesu społecznego, co oznacza, że jej treść nie szkodzi dobru ogółu społeczeństwa, nie jest sprzeczna z celami, które służą całemu społeczeństwu, takim jak drogi publiczne czy bezpieczeństwo. Oznacza to, że decyzja uwzględnia i respektuje wspólne dobro i potrzeby społeczeństwa, nie powodując szkody ani negatywnych konsekwencji dla jego funkcjonowania.

W tak ustalonym stanie faktycznym i obowiązującym stanie prawnym, należało orzec, jak w sentencji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

Zgodnie z art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. z 2026 r. poz. 143), na decyzję przysługuje stronom prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, ul. Piotrkowska 135, za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia. Wysokość wpisu od skargi wynosi 500 zł.

Strona ma możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie pomocy prawnej. Stronie może być przyznane prawo pomocy na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych (art. 243 § 1). Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego (art. 244 § 1). W myśl art. 254 § 1 wniosek o przyznanie prawa pomocy oraz wniosek o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej składa się do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Strona, która nie ma miejsca zamieszkania, pobytu lub siedziby na obszarze właściwości sądu, o którym mowa w § 1, może złożyć wniosek, w innym wojewódzkim sądzie administracyjnym. Wniosek ten przesyła się niezwłocznie do sądu właściwego (§ 2).

## Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

*Jakub Lepalczyk*  
**Dyrektor Wydziału  
Gospodarki Przestrzennej  
i Budownictwa**

### **Załączniki:**

1. mapa w skali 1:500 z proponowanym przebiegiem drogi Arkusz 1 – Arkusz 7
2. rysunek: „Projekt zagospodarowania terenu” nr PZT arkusz\_1 – PZT arkusz\_7

### **Otrzymują:**

1. Burmistrz Strykowa, reprezentowany przez Pana [...] (z załącznikiem nr 2)
2. Pani [...]
3. Pan [...]
4. aa

Pozostałe strony zgodnie z art. 11f ust. 6 w zw. z ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

### **Do wiadomości:**

1. Starosta Zgierski (z załącznikami nr 1 i 2)
2. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Zgierzu (z załącznikiem nr 2)