Volume 24, Issue 1
December 2025

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696
http://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap

ORIGINAL ARTICLE
received 2026-04-11
accepted 2026-05-19

Ogólny proces inwestycyjno-budowlany a przygotowanie i realizacja inwestycji drogowej na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w ujęciu koncepcji ciągu działań

The general investment and construction process and the preparation and implementation of road projects under the road investment authorization decision: a sequence-of-actions perspective

JACEK KUREK
Uniwersytet Opolski
ORCID: 0000-0003-1688-4632, e-mail

Citation: Kurek, Jacek. 2026. Ogólny proces inwestycyjno-budowlany a przygotowanie i realizacja inwestycji drogowej na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w ujęciu koncepcji ciągu działań. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 24(1): 81–99. DOI: 10.25167/osap.6210.

Abstract: This article aims to determine whether the preparation and implementation of a road investment project on the basis of a decision authorizing the implementation of such a project constitutes merely a limited modification of the general investment and construction process, or whether it forms a statutorily distinct and concentrated variant of that process. The article adopts the hypothesis that the special regime for road investment projects does not operate outside the general investment and construction regime, but transforms its structure by concentrating a number of administrative determinations and legal effects in a single administrative decision. The research questions concern, first, the elements, stages and relationships constituting the general investment and construction process understood through the concept of a sequence of actions; second, the manner in which the special regime for the preparation and implementation of road investment projects modifies the general arrangement of actions characteristic of that process; and third, whether the scope of this modification justifies treating that regime as a special, concentrated variant of the investment

and construction process rather than as a fully autonomous regime. The study examines the general investment and construction process in its administrative-law dimension, as well as the special legal regime governing the preparation and implementation of road investment projects. The concept of a sequence of actions is used as an analytical tool for examining the functional links between acts, activities, competences and administrative determinations of public administration authorities, as well as those actions of other participants in the process that remain functionally connected with the administrative action. The article employs the doctrinal legal analysis, supplemented by systemic and functional analysis and intra-systemic comparison. The analysis demonstrates that the general model is multi-stage and dispersed, whereas the regime based on the decision authorizing the implementation of a road investment project concentrates a number of administrative settlements and legal effects in a single administrative decision. Consequently, that regime should be understood as a special, concentrated organizational variant of the investment and construction process for public roads, rather than a regime operating outside the systemic framework of that process.

Keywords: investment and construction process, road investment authorization decision, Special Road Act, sequence of actions, administrative law

Abstrakt: Celem artykułu jest ustalenie, czy przygotowanie i realizacja inwestycji drogowej na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi jedynie ograniczoną modyfikację ogólnego procesu inwestycyjno-budowlanego, czy też tworzy ustawowo wyodrębniony i skoncentrowany wariant tego procesu. W artykule przyjęto hipotezę, że szczególny reżim inwestycji drogowych nie funkcjonuje poza ogólnym reżimem inwestycyjno-budowlanym, lecz przekształca jego strukturę przez skupienie szeregu rozstrzygnięć i skutków prawnych w jednej decyzji administracyjnej. Pytania badawcze dotyczą, po pierwsze, elementów, etapów i zależności konstytuujących ogólny proces inwestycyjno-budowlany ujmowany w świetle koncepcji ciągu działań; po drugie, sposobu, w jaki szczególny reżim przygotowania i realizacji inwestycji drogowej modyfikuje ogólny układ działań właściwy dla tego procesu; po trzecie zaś tego, czy zakres tej modyfikacji uzasadnia ujmowanie reżimu inwestycji drogowych jako szczególnego, skoncentrowanego wariantu procesu inwestycyjno-budowlanego, a nie jako reżimu całkowicie autonomicznego. Przedmiotem analizy jest ogólny proces inwestycyjno-budowlany w jego wymiarze administracyjnoprawnym oraz szczególny reżim prawny przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Koncepcja ciągu działań została wykorzystana jako narzędzie analityczne służące badaniu funkcjonalnych powiązań między aktami, czynnościami, kompetencjami i rozstrzygnięciami organów administracji publicznej, a także tymi działaniami innych uczestników procesu, które pozostają funkcjonalnie związane z działaniami administracji. W artykule zastosowano metodę dogmatycznoprawną, uzupełnioną analizą systemową i funkcjonalną oraz porównaniem wewnątrzsystemowym. Ustalono, że model ogólny ma charakter wieloetapowy i rozproszony, natomiast reżim oparty na decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej skupia w jednej decyzji administracyjnej szereg rozstrzygnięć i skutków prawnych. W konsekwencji reżim ten należy ujmować jako szczególny, skoncentrowany wariant organizacji procesu inwestycyjno-budowlanego dla dróg publicznych, a nie jako regulację funkcjonującą poza systemowymi ramami tego procesu.

Słowa kluczowe: proces inwestycyjno-budowlany, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, specustawa drogowa, ciąg działań, prawo administracyjne

1. Wprowadzenie

Współczesna administracja publiczna coraz częściej realizuje swoje zadania nie przez pojedyncze, odrębne akty stosowania prawa, lecz przez zespoły powiązanych ze sobą działań prowadzących do osiągnięcia określonego celu publicznego lub prawnie relewantnego rezultatu. Dotyczy to zwłaszcza spraw złożonych, wymagających wieloetapowego rozpoznania, współdziałania różnych organów administracji publicznej oraz łączenia czynności prawnych i faktycznych. W literaturze trafnie wskazuje się, że prawo niejednokrotnie „wymaga od organów administracji podjęcia w danej sprawie wielu kolejnych działań zmierzających do jednego celu" (Zimmermann 2022: 83). Klasyczne ujmowanie działania administracji wyłącznie przez pryzmat pojedynczego aktu administracyjnego okazuje się zatem niewystarczające dla opisu bardziej złożonych układów decyzyjnych. Szczególne znaczenie w tym kontekście ma proces inwestycyjno-budowlany. Obejmuje on różnorodne akty, czynności i rozstrzygnięcia związane z przygotowaniem oraz realizacją inwestycji budowlanej, w tym etap planistyczny lub lokalizacyjny, etap administracyjnej reglamentacji robót budowlanych oraz etap dopuszczenia obiektu do użytkowania. Poszczególne elementy tego procesu są rodzajowo odmienne, ale pozostają funkcjonalnie ukierunkowane na osiągnięcie wspólnego rezultatu, jakim jest zgodne z prawem przygotowanie i realizacja inwestycji. W doktrynie dostrzegalne są nawet próby ujmowania „prawa procesu inwestycyjnego" jako odrębnego kompleksu norm wydzielonych z prawa administracyjnego (Woźniak 2024: 729). Proces inwestycyjno-budowlany może dotyczyć różnych kategorii inwestycji, w tym inwestycji w zakresie dróg publicznych. Przygotowanie i realizacja inwestycji drogowej również stanowią zatem proces inwestycyjno-budowlany, którego przedmiotem jest szczególny rodzaj zamierzenia inwestycyjnego. Odmienność inwestycji drogowych wynika jednak z tego, że ustawodawca przewidział dla nich szczególny reżim prawny, oparty na decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Nie chodzi więc o przeciwstawienie procesu inwestycyjno-budowlanego inwestycji drogowej, lecz o ustalenie relacji między ogólnym reżimem inwestycyjno-budowlanym a szczególnym reżimem przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Problem ten wpisuje się w szersze zjawisko wyodrębniania szczególnych sposobów realizacji inwestycji publicznych obok rozwiązań ogólnych. W efekcie powstają dwie ścieżki lokalizacji inwestycji – standardowa i szczególna, co prowadzi ostatecznie do dezintegracji systemu planowania (Niewiadomski 2020: 21–22).

W niniejszym artykule pojęcie „ciągu działań" jest używane jako skrót odnoszący się do koncepcji ciągu działań złożonych, której założenia zostaną przedstawione w dalszej części artykułu. Proces inwestycyjno-budowlany ujmowany jest natomiast jako całość czynności związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji. Analiza koncentruje się na administracyjnoprawnym wymiarze procesu inwestycyjno-budowlanego, a więc na tych aktach, czynnościach, kompetencjach

i rozstrzygnięciach organów administracji publicznej, które kształtują dopuszczalność przygotowania i realizacji inwestycji. Działania inwestora oraz innych uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego są uwzględniane jedynie w takim zakresie, w jakim warunkują, inicjują albo pozostają w funkcjonalnym związku z działaniami administracji publicznej. Przyjęcie takiej perspektywy pozwala zachować administracyjnoprawny profil analizy, a jednocześnie uniknąć utożsamienia procesu inwestycyjno-budowlanego wyłącznie z aktywnością organów administracji. Użyteczność koncepcji ciągu działań polega na tym, że umożliwia ona ujmowanie procesu inwestycyjno-budowlanego nie jako prostej sumy odrębnych postępowań, aktów i czynności, lecz jako uporządkowanego układu działań, w którym poszczególne elementy mają określone miejsce, funkcję oraz znaczenie dla osiągnięcia celu końcowego. Pozwala to analizować zależności między kolejnymi etapami procesu, rolę poszczególnych aktów i czynności w mechanizmie administracyjnego dopuszczenia inwestycji do realizacji oraz stopień rozproszenia albo skupienia działań administracji publicznej. W niniejszym artykule pojęcie „modelu" używane jest w znaczeniu analitycznym, jako sposób uporządkowanego przedstawienia cech danego układu działań. Pojęcie „trybu" odnosi się natomiast do ustawowo określonego sposobu postępowania prowadzącego do wydania aktu lub osiągnięcia skutku prawnego. W tym znaczeniu ogólny proces inwestycyjno-budowlany ma charakter modelu wieloetapowego i rozproszonego, natomiast reżim oparty na decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi szczególny, skoncentrowany wariant organizacji tego procesu.

W artykule przyjęto hipotezę, że przygotowanie i realizacja inwestycji drogowej na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie funkcjonuje poza ogólnym reżimem inwestycyjno-budowlanym, lecz stanowi jego szczególny, ustawowo wyodrębniony i skoncentrowany wariant. Nie chodzi przy tym o wykazanie pełnej autonomii tego reżimu względem ogólnego procesu inwestycyjno-budowlanego, lecz o określenie zakresu jego funkcjonalno-strukturalnej odrębności. Przez odrębność funkcjonalno-strukturalną rozumie się takie przekształcenie układu działań, w którym zachowany zostaje zasadniczy cel procesu inwestycyjno-budowlanego, ale zmianie ulega rozmieszczenie kompetencji, etapów, rozstrzygnięć i skutków prawnych. Realizacji tego celu służą następujące pytania badawcze:

Jakie elementy, etapy i zależności konstytuują ogólny proces inwestycyjno-budowlany ujmowany jako ciąg działań?

W jaki sposób szczególny reżim przygotowania i realizacji inwestycji drogowej na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej modyfikuje ogólny układ działań właściwy dla procesu inwestycyjno-budowlanego?

Czy zakres tej modyfikacji uzasadnia ujmowanie reżimu inwestycji drogowych jako szczególnego, skoncentrowanego wariantu procesu inwestycyjno-budowlanego, a nie jako reżimu całkowicie autonomicznego wobec modelu ogólnego?

W artykule zastosowano metodę dogmatycznoprawną, polegającą na analizie obowiązujących regulacji prawnych z wykorzystaniem wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej. Analiza systemowa oznacza badanie miejsca regulacji dotyczących procesu inwestycyjno-budowlanego oraz inwestycji drogowych w systemie prawa administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem relacji między przepisami ogólnymi a regulacjami szczególnymi. Analiza funkcjonalna służy ustaleniu, jakie zadania pełnią poszczególne akty, czynności i rozstrzygnięcia w procesie administracyjnego dopuszczenia inwestycji do realizacji. Uzupełniająco wykorzystano porównanie wewnątrzsystemowe, rozumiane jako zestawienie dwóch reżimów prawnych należących do tego samego obszaru prawa administracyjnego: ogólnego reżimu inwestycyjno-budowlanego oraz szczególnego reżimu przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Odwołania do orzecznictwa mają charakter pomocniczy i służą wsparciu ustaleń wynikających z analizy normatywnej. Wybór specustawy drogowej jako przedmiotu analizy uzasadnia jej szczególne znaczenie praktyczne i systemowe. Jest to jeden z najbardziej charakterystycznych przykładów szczególnej regulacji inwestycyjnej, w której ustawodawca skupia w jednej decyzji skutki prawne rozproszone w modelu ogólnym między różne akty, etapy i postępowania. Analiza tego reżimu pozwala uchwycić szerszy problem relacji między ogólnym procesem inwestycyjno-budowlanym a sektorowymi regulacjami inwestycyjnymi. Relacja innych ustaw szczególnych dotyczących inwestycji publicznych do modelu ogólnego pozostaje poza głównym zakresem artykułu, lecz stanowi istotny kierunek dalszych badań.

2. Koncepcja ciągu działań w prawie administracyjnym

Po raz pierwszy koncepcja ciągu działań została sformułowana przez wrocławską szkołę prawa administracyjnego jeszcze na gruncie systemu prawnego PRL (zob. Chełmoński 1972: 2–22 oraz Kuta 1969: 90–91), którą następnie uzupełniono o koncepcję ciągu działań złożonych (zob. Błaś 1975: 101–110). Obie koncepcje ujmują problematykę prawnych form działania administracji przez pryzmat teorii organizacji (Goździewicz-Biechońska 2011: 26), co świadczy o ich interdyscyplinarnym rodowodzie. Koncepcja ciągu działań administracyjnych pozostaje spójna z procesualnym rozumieniem organizacji obecnym w literaturze zagranicznej. K.E. Weick wskazuje, że „organizować" znaczy „scalać trwające, współzależne działania w sensowne sekwencje, które generują sensowne rezultaty" (Weick 1979: 3), natomiast J.G. March i H.A. Simon ujmują organizacje jako „systemy skoordynowanego działania" jednostek i grup różniących się preferencjami, informacjami, interesami lub wiedzą (March and Simon 1993: 2).

W warunkach systemu socjalistycznego, opartego na centralistycznym modelu zarządzania państwem oraz gospodarce planowej, ciągi działań były wykorzystywane jako instrument legitymizujący daleko idącą centralizację, nadmierną biuro-

kratyzację oraz zjawiska patologiczne w funkcjonowaniu administracji publicznej (Sierpowska 2012: 350), w konsekwencji przyczyniały się do koncepcyjnej konsolidacji ustroju państwowego o charakterze niedemokratycznym, co należy poddać zdecydowanej krytyce. Pomimo wskazanych zastrzeżeń wydaje się, że przedmiotowe koncepcje, w oderwaniu od obowiązującej w tamtym okresie warstwy ideologicznej, w dalszym ciągu mogą być użyteczne teoretycznie i praktycznie w odniesieniu do rozważań nad współczesnym procesem inwestycyjno-budowlanym. Proponują one bowiem szersze, systemowe ujęcie działania aparatu administracji publicznej (Trela 2019: 248). Ponadto, jak słusznie wskazuje A. Wasilewski, ciąg działań „(…) otwiera interesujące perspektywy obserwacji i oceny dla badacza, dla prawodawcy i dla praktyki administracyjnej" (Wasilewski 1985: 337). W doktrynie koncepcja ciągu działań jest także określana jako „narzędzie badania aktywności administracji publicznej" (Popowska 2022: 564), „narzędzie badawcze dla analizy form działań prawnych w pewnych dziedzinach aktywności administracji" (Goździewicz-Biechońska 2011: 28–29) oraz „pojęcie-narzędzie" (Szadok-Bratuń 2013). Zdaniem I. Sierpowskiej koncepcja ciągu działań ma najlepsze zastosowanie w administracji lokalnej (Sierpowska 2012: 349).

W literaturze z zakresu publicznego prawa gospodarczego podkreśla się, że zarówno powszechne prawo administracyjne, jak i jego koncepcje doktrynalne koncentrują się na regulacji i kwalifikacji zjawisk jednostkowych. Tymczasem w sferze gospodarki procesy prawne mają charakter odmienny, gdyż działalność gospodarcza obejmuje powiązane, wieloelementowe stany faktyczne i prawne. Złożoność stosunków społecznych składających się na gospodarkę oraz ich niejednorodne powiązania determinują specyfikę normatywną tej dziedziny (Kania, Kiczka i Szydło 2018). Powyższe spostrzeżenia doprowadziły A. Chełmońskiego do skonstruowania koncepcji ciągu działań. Według tego autora „ciąg działań to grupa działań połączonych wspólnym celem faktycznym i prawnym, którego nie da się osiągnąć jednym poszczególnym działaniem; działania wchodzące w skład ciągu nie mają charakteru konkludentnego i są w pełni powiązane" (Chełmoński 1972: 22). Są to więc „takie zespoły działań, w których jedno działanie rodzi drugie, jedno jest warunkiem drugiego lub też pewne działanie jest konieczną konsekwencją innego" (*ibidem*). Przyjąć należy, że użyte tu pojęcie działania administracji ma charakter pojęcia ogólniejszego i szerszego zakresowo niż czynność administracyjna, albowiem odnosi się do całokształtu przejawów aktywności administracji publicznej (Goździewicz-Biechońska 2011: 27). Z kolei T. Kuta rozwijał równolegle teorię ciągów działań, skupiając się jednak na administracji świadczącej. I. Sierpowska, odnosząc się do założeń przyjętych przez T. Kutę, słusznie zauważa, że w dzisiejszych realiach prawnych nie można traktować ciągów działań jako cechy charakterystycznej wyłącznie dla administracji świadczącej, lecz dla administracji publicznej w ogóle (Sierpowska 2012: 350). Natomiast A. Błaś, w swojej koncepcji ciągu działań złożonych, akcentuje, że „działania złożone określa się ogólnie

w prakseologii jako zbiory takich czynności, które łączy stosunek współdziałania dla osiągnięcia jakiegoś celu" i kontrastuje je z działaniami ograniczającymi się do pojedynczej czynności celowej (działania proste) (Błaś 1975: 101). Można stwierdzić, że działania złożone dotyczą szerokiej, teoretycznoprawnej konstrukcji współdziałania administracyjnego w ramach ciągu działań, ukierunkowanej na osiągnięcie określonego celu.

We współczesnej literaturze prawniczej ciąg działań złożonych określany jest jako „zbiór działań administracji publicznej mających zróżnicowany prawny charakter, wzajemnie uwarunkowanych i strukturalnie uporządkowanych w znaczeniu prakseologicznym, dokonywanych w ramach pewnego ciągu zdarzeń, przyczyniających się do osiągnięcia wspólnego celu" (Przybysz 2020: 330). W doktrynie podkreśla się, że w takim „zorganizowanym ciągu działań" zarówno czynności prawne, jak i faktyczne mają przypisany konkretny skutek oraz miejsce. Można więc uznać, że jest to „proces", ale w znaczeniu „jako ścisły związek regularnie następujących po sobie stadiów rozwoju, które składają się na jednolity cykl" (Adamiak 2020: 3). P. Przybysz wskazuje ponadto, że istotną właściwością koncepcji ciągu działań złożonych jest konieczność prowadzenia analizy dwupłaszczyznowej: z jednej strony poszczególnych czynności administracji publicznej, natomiast z drugiej – związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy tymi czynnościami oraz ich wpływu na osiągnięcie celu działania (Przybysz 2020: 330). Powyższe koncepcje uzupełniają się wzajemnie i tworzą spójną konstrukcję teoretycznoprawną (Trela 2019: 251). Przedstawione ujęcia łączy założenie, że działanie administracji publicznej może być analizowane nie tylko przez pryzmat pojedynczego aktu lub czynności, lecz także jako uporządkowany układ powiązanych działań zmierzających do osiągnięcia wspólnego celu. Różnice między poszczególnymi koncepcjami dotyczą przede wszystkim stopnia akcentowania aspektu prawnego, faktycznego, organizacyjnego lub prakseologicznego. W niniejszym artykule jako podstawowy punkt odniesienia przyjęto koncepcję „ciągu działań złożonych" w rozumieniu zaproponowanym przez P. Przybysza. Pojęcie „ciągu działań" używane jest w dalszej części artykułu jako skrót odnoszący się do tego znaczenia. Analiza koncentruje się przede wszystkim na administracyjnoprawnych elementach procesu inwestycyjno-budowlanego oraz ich funkcjonalnych powiązaniach, przy uwzględnieniu sekwencyjnego charakteru działań prowadzących do realizacji inwestycji.

3. Ogólny proces inwestycyjno-budowlany jako ciąg działań

Proces inwestycyjno-budowlany określa się w doktrynie jako „całokształt czynności niezbędnych do zrealizowania określonej inwestycji" (Zakrzewska 2010). Tak rozumiany proces obejmuje zarówno działania administracji publicznej, jak i czynności podejmowane przez inwestora oraz innych uczestników procesu. Z perspektywy niniejszego artykułu zasadnicze znaczenie ma jednak jego administra-

cyjnoprawny wymiar, a więc te akty, czynności i rozstrzygnięcia organów administracji publicznej oraz funkcjonalnie powiązane z nimi czynności inwestora, które warunkują dopuszczalność przygotowania i realizacji inwestycji.

Czynności składające się na ten proces wykazują tendencję do tworzenia uporządkowanych sekwencji (faz), które w najszerszym ujęciu obejmują: przygotowanie inwestycji do realizacji oraz jej realizację (*ibidem*). Potrzebę istnienia tak złożonego procesu D.R. Kijowski uzasadnia tym, że dla uniknięcia nieuzasadnionego ponoszenia przez inwestorów nakładów pieniężnych i pracy związanych z doprowadzeniem przedsięwzięcia do etapu, na którym możliwe jest wydanie decyzji zezwalającej na korzystanie z określonych urządzeń, rozstrzyganie o braku przeszkód oraz zagrożeń dla interesów publicznoprawnych zostało ukształtowane jako proces wieloetapowy (Kijowski 2000: 230). W literaturze podkreśla się, że poprawne przygotowanie inwestycji do realizacji stanowi niezbędną przesłankę jej prawidłowej i zgodnej z prawem realizacji (Zakrzewska 2010), co nawiązuje do koncepcji ciągu działań. Jednak, jak zauważa Pilarz, nie zawsze ten proces będzie składał się ze wszystkich sekwencji. Może także dojść do nakładania się na siebie poszczególnych etapów. W pierwszym przypadku dzieje się tak na przykład, gdy inwestor nie otrzymuje pozwolenia na budowę. Natomiast drugi przypadek dotyczy sytuacji, gdy na przykład inwestor użytkuje obiekt, bo otrzymał na to pozwolenie, choć nie ukończono jeszcze wszystkich robót budowlanych (Pilarz 2024: 302).

Etap przygotowania inwestycji obejmuje fazę planistyczną oraz projektową. Pierwsza polega na ocenie dopuszczalności zamierzenia w świetle przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p.) oraz uzyskaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (Zakrzewska 2010). Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. podstawowym instrumentem determinującym przeznaczenie terenu oraz zasady jego zagospodarowania jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przy czym w przypadku jego braku, stosownie do art. 4 ust. 2 u.p.z.p., wiążące ustalenia zapadają w drodze decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Procedury te doprecyzowują odpowiednio art. 50 ust. 1 (dla inwestycji celu publicznego) oraz art. 59 ust. 1 i art. 61 ust. 1 u.p.z.p. (dla pozostałych zamierzeń inwestycyjnych). J. Goździewicz-Biechońska uważa, że można tu wydzielić dwa osobne ciągi działań dotyczące: terenów, na których mają zastosowanie postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, oraz terenów, na których wydano decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (Goździewicz-Biechońska 2011: 33). Druga faza obejmuje sporządzenie dokumentacji projektowej i uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę (Zakrzewska 2010). Jeżeli przedsięwzięcie zalicza się do kategorii przedsięwzięć wymagających uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w rozumieniu art. 71 ust. 1–2 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 (dalej o.o.ś), decyzja ta poprzedza uzyskanie decyzji inwestycyjnych wymienionych w art. 72 ust. 1 o.o.ś., w szczególności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o pozwoleniu na budowę. P. Szulc określa etap przygotowawczy mianem ciągu czynności przygotowawczych, gdyż mają one miejsce jeszcze przed realizacją robót budowlanych (Szulc 2022). Kolejnym etapem jest etap realizacji inwestycji. Rozpoczyna się wraz z fazą obejmującą podjęcie robót budowlanych na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę i kończy się fazą polegającą na oddaniu obiektu do użytkowania poprzez zawiadomienie właściwego organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy lub uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (Zakrzewska 2010).

Istotne jest to, że decyzje administracyjne wydawane w procesie inwestycyjno-budowlanym mogą układać się w ciąg następujących po sobie rozstrzygnięć, których wspólnym celem jest urzeczywistnienie określonej inwestycji budowlanej (Goździewicz-Biechońska 2011: 31). Przykładowo, na typowy proces inwestycyjny może składać się ciąg czynności prawnych obejmujących wydanie decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (Szulc 2022). Decyzje te stanowią więc ogniwa procesu i są od siebie zależne, co wiąże się z tym, że zamierzonego rezultatu nie można osiągnąć poprzez pojedynczą czynność (Goździewicz-Biechońska 2011: 31). Dlatego charakter decyzji wydanych w tym procesie można określić jako kaskadowy (Szulc 2022).

Koncepcja ciągu działań może więc być wykorzystywana na dwóch poziomach analizy. Po pierwsze, ciąg może być ujmowany jako następstwo decyzji administracyjnych, w którym wcześniejsze rozstrzygnięcie warunkuje możliwość wydania kolejnego aktu. Po drugie, każda z tych decyzji może być rezultatem odrębnego ciągu czynności prawnych i faktycznych prowadzących do jej wydania. Oba poziomy nie wykluczają się, lecz wzajemnie uzupełniają: pierwszy ukazuje relacje między decyzjami, drugi zaś strukturę działań poprzedzających ich podjęcie. Przykładem pierwszego ujęcia jest sytuacja prawna inwestora zamierzającego wybudować obiekt budowlany niebędący inwestycją celu publicznego. W przypadku braku planu miejscowego dla obszaru, na którym obiekt ma zostać zrealizowany, inwestor powinien najpierw wystąpić z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Dopiero po uzyskaniu decyzji w tej sprawie może ubiegać się o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę (Przybysz 2020: 331). Z kolei J. Goździewicz-Biechońska, za I. Weissem, posługuje się drugim ujęciem i wyróżnia w obrębie procesów inwestycyjno-budowlanych trzy ciągi działań, wyodrębnione według kryterium stopnia reglamentacji administracyjnej:

1. Ciąg działań realizowany w ramach obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę;

2. Ciąg działań realizowany w ramach obowiązku dokonania zgłoszenia robót budowlanych;

3. Ciąg działań podejmowanych w sytuacji zarówno braku obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, jak i obowiązku zgłoszenia robót budowlanych (Goździewicz-Biechońska 2011: 32).

Podstawą prawną pierwszego ciągu jest art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (dalej pr. bud.), zgodnie z którym roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Przykładem może być budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego. W drugim ciągu działań chodzi o sytuację, gdy art. 29 ust. 1 pr. bud. wymienia inwestycje, które nie wymagają pozwolenia na budowę, lecz wymagają zgłoszenia, na podstawie art. 30 pr. bud. Dotyczy to na przykład, zgodnie z art. 29 ust 1 pkt 1 pr. bud., budowy wolnostojącego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, którego obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których został zaprojektowany. Ostatni ciąg działań dotyczy najniższego stopnia reglamentacji, ponieważ nie wymaga ani decyzji o pozwoleniu na budowę, ani zgłoszenia na przykład budowa niezadaszonych przydomowych tarasów naziemnych o powierzchni zabudowy nie większej niż 35 m^2 (art. 29 ust. 2 pkt 31 lit. a pr. bud.).

Ciąg działań w procesie inwestycyjno-budowlanym może być analizowany także w węższym ujęciu, obejmującym na przykład współdziałanie organów administracji publicznej poprzedzające wydanie aktu końcowego. W odniesieniu do uzgodnienia jako formy współdziałania administracyjnego, opartej na art. 106 k.p.a., C. Martysz podkreśla, że jego stanowczy charakter przejawia się w obowiązku uwzględnienia stanowiska organu uzgadniającego przez organ rozstrzygający. Autor zauważa, że procedura ta „w niektórych przypadkach może przybrać postać swoistego ciągu działań prawnych wymagających współdziałania w formie uzgodnień lub nawet decyzji administracyjnych", czego przykładem jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (Martysz 2021: 619). Podobnie S. Biernat wskazuje na przydatność koncepcji ciągu działań do interpretowania działań podejmowanych „w porozumieniu" lub „w uzgodnieniu", podkreślając, że oświadczenie woli podmiotu współdziałającego może stanowić etap ciągu działań poprzedzających podjęcie aktu (Biernat 1979: 88). W niniejszym artykule odwołania te mają charakter pomocniczy i służą jedynie pokazaniu szerszej użyteczności koncepcji ciągu działań, nie zaś rozszerzeniu zasadniczego przedmiotu analizy poza proces inwestycyjno-budowlany.

4. Ciąg działań w ogólnym procesie inwestycyjno-budowlanym w świetle wybranego orzecznictwa

Wymaga podkreślenia, że w praktyce stosowania prawa przez organy administracji publicznej i sądy administracyjne niezbędna jest analiza powiązań i zależności decyzji wydawanych w ramach procesu inwestycyjnego. Ma to na celu zidentyfi-

kowanie, jaki wpływ mają ewentualne wady prawne wcześniej wydanych decyzji na decyzje wydane później (Szulc 2022). Potwierdzeniem tego spostrzeżenia są wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). W wyroku z 12.10.2016 r. NSA, rozstrzygając sprawę dotyczącą zależności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie od decyzji o pozwoleniu na budowę, potwierdził, że istnieje między tymi decyzjami związek w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., i wskazał, że „w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione" (II OSK 3322/14). Regulacja ta zdaniem NSA odnosi się zatem do ciągu działań prawnych. W omawianym przypadku to właśnie decyzja o pozwoleniu na użytkowanie jest wydawana w „oparciu o" decyzję o pozwoleniu na budowę (*ibidem*). Podobne stanowisko przyjął NSA w wyroku z 10.10.2006 r., uznając, że „związek, o którym mówi art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., można zobrazować jako pewną sekwencję »działań prawnych« organu administracyjnego, zgodnie z logiką których jedna decyzja lub orzeczenie sądu stanowi podstawę wydania innej decyzji (ta druga decyzja zależna jest od decyzji pierwszej). Podkreślić przy tym trzeba, iż wydanie drugiej decyzji nie będzie możliwe bez wcześniejszego wydania decyzji pierwszej" (II GSK 156/06). Natomiast w wyroku z 6.07.2017 r. NSA stwierdził, że „obie decyzje pozostają ze sobą w ścisłym związku, ponieważ zostały one wydane w ramach jednego ciągu zdarzeń prawnych dotyczących tego samego zamierzenia inwestycyjnego" *(*II OSK 2766/15). Innym przykładem przywołanym przez NSA (zob. II GSK 156/06), ilustrującym omawianą problematykę, jest sytuacja dotycząca inwestycji celu publicznego, która nie jest lokalizowana na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zob. art. 50 ust. 1 u.p.z.p.). Zgodnie z art. 55 u.p.z.p. organ administracyjny odpowiedzialny za wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę jest związany treścią decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

5. Przygotowanie i realizacja inwestycji drogowej jako szczególny wariant ciągu działań w procesie inwestycyjno-budowlanym

Ustawodawca, uwzględniając szczególną doniosłość celów publicznych, wprowadził dla inwestycji publicznych szereg wyłączeń od zasadniczych mechanizmów systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, czyniąc to w drodze regulacji szczególnych. Według T. Bąkowskiego w przypadku procesu inwestycyjno-budowlanego doszło do „dezintegracji prawa" (Bąkowski 2018). Autor ten wskazuje, że jedną z istotnych przyczyn tego stanu jest to, że u.p.z.p. i pr. bud. zostały objęte dodatkowymi regulacjami specjalnymi – tzw. specustawami. Specustawy inwestycyjne bez wątpienia należą do kategorii regulacji stanowiących odstępstwo od podstawowego reżimu prawnego. Ustawy o charakterze epizodycznym mają na celu umożliwienie realizacji wskazanego w nich celu publicznego w sposób

szybszy i mniej sformalizowany proceduralnie niż w ramach trybu standardowego. W pewnym zakresie ich ustanawianie znajduje uzasadnienie funkcjonalne, jednak równocześnie powoduje deregulację materii normatywnej już uprzednio uregulowanej (Woźniak 2020: 130–131). Ingerują one w sposób istotny w obowiązujące zasady, warunki oraz tryb prowadzenia procesu inwestycyjno-budowlanego. Dobry przykład stanowi ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (dalej u.z.r.i.d.), tzw. specustawa drogowa. W doktrynie uważana jest za specustawę o najwyższym stopniu praktyczności (Lidzbarski 2020: 169). Z kolei jej trwałość w polskim porządku prawnym potwierdza fakt, że z dniem 16 października 2023 r. ustawodawca odstąpił od czasowego, incydentalnego charakteru tej specustawy. Nastąpiło to na podstawie art. 7 pkt 7 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Tetera-Jankowska 2025). Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.z.r.i.d. ustawa ta określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych, w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (dalej: u.d.p.), a także organy właściwe w tych sprawach. Zakres przedmiotowy specustawy został więc powiązany z legalnym terminem drogi publicznej, przez którą, stosownie do art. 1 u.d.p., rozumie się drogę zaliczoną do jednej z ustawowych kategorii dróg, z której może korzystać każdy zgodnie z jej przeznaczeniem, z uwzględnieniem ograniczeń i wyjątków przewidzianych w ustawie lub przepisach szczególnych. Kategorie te, zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.p., obejmują drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe oraz gminne. Istotne jest też to, że specustawa drogowa jest skierowana wyłącznie „do organów administracji drogowej, a więc do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz do organów będących zarządcami dróg wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych" (Szewczyk 2020: 85). Te podmioty są więc jedynymi adresatami tej ustawy.

Specustawa drogowa statuuje zintegrowany i sekwencyjnie uporządkowany mechanizm działań administracyjnoprawnych, w którym centralną rolę normatywną odgrywa decyzja ZRID. Najogólniej można wskazać, że realizacja inwestycji dotyczącej budowy drogi publicznej na podstawie tej specustawy polega na tym, że inwestor sporządza dokumentację wymaganą przepisami prawa, a następnie występuje z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Stanowi ona podstawę prawną do wykonania tego rodzaju przedsięwzięcia. Decyzja ta może obejmować zarówno rozstrzygnięcia właściwe dla pozwolenia na budowę, jak i inne elementy, jak na przykład wykup nieruchomości (Lidzbarski 2020: 172).

ZRID jest wydawana zgodnie z art. 11a ust. 1–3 u.z.r.i.d. przez właściwego wojewodę lub starostę na wniosek uprawnionego zarządcy drogi w ustawowym terminie 90 dni. Stadium przygotowawcze, determinowane przez dyspozycje art. 11b oraz art. 11d u.z.r.i.d., precyzuje katalog niezbędnych opinii oraz obligatoryjne

komponenty wniosku. Obejmuje on w szczególności dokumentację kartograficzną przebiegu drogi, analizę powiązań z siecią dróg publicznych, projekty podziału i oznaczenie nieruchomości przejmowanych bądź podlegających ograniczeniom, a także projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany. Kluczowy wydaje się art. 11i u.z.r.i.d., który wyłącza stosowanie przepisów o planowaniu przestrzennym oraz o rewitalizacji (ust. 2). Z kolei Prawo budowlane stosuje się odpowiednio w sprawach nieuregulowanych w specustawie (ust. 1). Wymaga podkreślenia, że wyłączenie stosowania przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym skutkuje włączeniem funkcji lokalizacyjnej bezpośrednio do decyzji ZRID, przy jednoczesnym zachowaniu reżimu ochrony środowiska na podstawie art. 11a ust. 4 w związku z art. 72 ust. 1 pkt 10 o.o.ś. To ostatnie zastrzeżenie warunkuje wydanie rozstrzygnięcia uprzednim uzyskaniem decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Ponadto, na mocy art. 11f ust. 1 u.z.r.i.d., decyzja ZRID kumuluje funkcję lokalizacyjną, projektowo-budowlaną, podziałową oraz prawnorzeczową. Z kolei art. 12 i art. 18 u.z.r.i.d. regulują tryb przejścia własności nieruchomości oraz następczy mechanizm kompensaty odszkodowawczej. Specyfika trybu ZRID polega na tym, że skutek wywłaszczeniowy nie jest przedmiotem odrębnej decyzji wywłaszczeniowej, lecz następuje z mocy prawa z dniem, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna, natomiast wysokość odszkodowania ustala się w osobnej decyzji zgodnie, co wynika z art. 12 ust. 4 i 4a u.z.r.i.d. specustawy drogowej. W modelu ogólnym wywłaszczenie następuje w drodze odrębnej decyzji wywłaszczeniowej (zob. art. 112 ust. 2 i art. 119 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami). Zwieńczenie procesu inwestycyjnego w fazie realizacji i dopuszczenia do użytkowania opiera się na art. 16, art. 17 oraz art. 32 u.z.r.i.d., który w zakresie finalizacji procedury zawiera odesłanie systemowe do przepisów prawa budowlanego.

Wprowadzenie art. 31 u.z.r.i.d. oznacza przyznanie zasadzie trwałości decyzji ZRID pierwszeństwa przed możliwością jej wzruszenia w trybach nadzwyczajnych. Stabilizacja ta ma daleko idący charakter, gdyż istotnie ogranicza dopuszczalność eliminacji z obrotu prawnego decyzji dotkniętej wadami uzasadniającymi wznowienie postępowania lub stwierdzenie nieważności. (Cherka 2012: 115). Według NSA zgodnie z art. 31 ust. 1 u.z.r.i.d. nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji ZRID, jeżeli wniosek w tym przedmiocie wniesiono po upływie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi. Natomiast art. 31 ust. 2 u.z.r.i.d. przewiduje, że po upływie 60 dni od rozpoczęcia budowy drogi sąd administracyjny, uwzględniając skargę, może jedynie stwierdzić wydanie decyzji z naruszeniem prawa z przyczyn określonych w art. 145 § 1 lub art. 156 § 1 k.p.a. Regulacje te stanowią zatem lex specialis wobec ogólnych mechanizmów wzruszania decyzji administracyjnych, prowadząc do istotnego ograniczenia dopuszczalności uchylenia lub stwierdzenia nieważności wadliwej decyzji ZRID (II OSK 423/25).

Przygotowanie i realizacja inwestycji drogowej na podstawie decyzji ZRID nie pozostaje poza procesem inwestycyjno-budowlanym, lecz stanowi jego szczególny, sektorowy wariant, ukształtowany przez regulację szczególną. O kwalifikacji reżimu inwestycji drogowych jako szczególnego wariantu procesu inwestycyjno-budowlanego decyduje zachowanie podstawowego celu tego procesu, jakim jest prawne dopuszczenie inwestycji do realizacji, przy jednoczesnym odmiennym rozmieszczeniu etapów, kompetencji, rozstrzygnięć i skutków prawnych.

6. Wnioski

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że ogólny proces inwestycyjno-budowlany oraz przygotowanie i realizacja inwestycji drogowej na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie stanowią dwóch całkowicie autonomicznych procesów. Pozostają one raczej w relacji modelu ogólnego oraz szczególnego, ustawowo wyodrębnionego i skoncentrowanego wariantu procesu inwestycyjno-budowlanego. Inwestycja drogowa jest nadal inwestycją budowlaną, lecz jej przygotowanie i realizacja zostały poddane szczególnemu reżimowi prawnemu, który modyfikuje typowy układ działań właściwy dla procesu inwestycyjno-budowlanego.

W odniesieniu do pierwszego pytania badawczego należy wskazać, że ogólny proces inwestycyjno-budowlany, ujmowany jako ciąg działań, konstytuowany jest przez powiązanie czynności składających się na przygotowanie inwestycji do realizacji oraz jej realizację. Przyjęte w artykule ujęcie procesu inwestycyjno-budowlanego pozwala wyróżnić etap przygotowania inwestycji oraz etap realizacji inwestycji. Pierwszy obejmuje przede wszystkim fazę planowania i fazę projektowania, w tym ustalenie dopuszczalności inwestycji w świetle regulacji planistycznych, uzyskanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, sporządzenie wymaganych opracowań projektowych oraz uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę albo dokonanie skutecznego zgłoszenia. Drugi etap obejmuje wykonanie robót budowlanych oraz dopuszczenie obiektu do użytkowania. Poszczególne czynności i akty nie mają charakteru izolowanego, lecz pozostają we wzajemnym związku funkcjonalnym: prawidłowe przygotowanie inwestycji warunkuje jej zgodną z prawem realizację. Każdy z tych elementów pełni odrębną rolę w procesie administracyjnego dopuszczenia inwestycji do realizacji, lecz dopiero ich uporządkowane i wzajemnie skoordynowane występowanie tworzy mechanizm kontroli legalności zamierzenia inwestycyjnego. Istotą modelu ogólnego jest więc wieloetapowość, rozproszenie kompetencji między różne organy lub postępowania oraz stopniowe kształtowanie sytuacji prawnej inwestora. Zastosowanie koncepcji ciągu działań pozwala lepiej uchwycić tę strukturę, ponieważ uwidacznia nie tylko następstwo poszczególnych aktów i czynności, ale również ich wzajemne uwarunkowanie oraz znaczenie dla osiągnięcia celu końcowego.

Wartość tej koncepcji polega przede wszystkim na tym, że proces inwestycyjno-budowlany nie jest postrzegany wyłącznie jako suma odrębnych postępowań administracyjnych, lecz jako układ powiązanych działań administracji publicznej oraz funkcjonalnie powiązanych z nimi czynności innych uczestników procesu. Zgodnie z założeniami przyjętymi w części teoretycznej artykułu pojęcie ciągu działań odnosi się przede wszystkim do działań administracji publicznej, natomiast działania inwestora oraz innych uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego są uwzględniane tylko w zakresie, w jakim pozostają funkcjonalnie powiązane z działaniami organów administracji. Takie ujęcie pozwala zachować administracyjnoprawny profil analizy, a jednocześnie nie pomijać szerszego kontekstu procesu inwestycyjno-budowlanego. W odniesieniu do drugiego pytania badawczego należy uznać, że szczególny reżim przygotowania i realizacji inwestycji drogowych istotnie modyfikuje ogólny układ działań właściwy dla procesu inwestycyjno-budowlanego. Modyfikacja ta polega przede wszystkim na skupieniu w jednej decyzji szeregu skutków prawnych, które w modelu ogólnym są zasadniczo rozłożone na kilka odrębnych etapów, aktów i postępowań. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pełni funkcję centralnego instrumentu administracyjnego służącego ukształtowaniu dopuszczalności realizacji inwestycji drogowej. Nie jest ona wyłącznie odpowiednikiem pozwolenia na budowę, lecz aktem kumulującym kilka rozstrzygnięć istotnych dla przygotowania i realizacji inwestycji. W odniesieniu do trzeciego pytania badawczego należy stwierdzić, że zakres tej modyfikacji uzasadnia ujmowanie reżimu inwestycji drogowych jako szczególnego, skoncentrowanego wariantu procesu inwestycyjno-budowlanego. Nie jest to jednak reżim całkowicie autonomiczny wobec modelu ogólnego. O pełnej autonomii systemowej można byłoby mówić wówczas, gdyby regulacja szczególna tworzyła samodzielny, niezależny od podstawowych założeń prawa inwestycyjno-budowlanego układ przygotowania i realizacji inwestycji. Natomiast w przypadku inwestycji drogowych mamy do czynienia z odmiennością funkcjonalno-strukturalną, polegającą na zachowaniu zasadniczego celu procesu inwestycyjno-budowlanego przy jednoczesnym odmiennym rozmieszczeniu kompetencji, etapów, rozstrzygnięć i skutków prawnych. Kryterium rozróżnienia między autonomią systemową a odmiennością funkcjonalno-strukturalną stanowi zatem nie sama liczba odrębnych rozwiązań proceduralnych, lecz to, czy regulacja szczególna zachowuje podstawowy cel i logikę procesu inwestycyjno-budowlanego, czy też tworzy całkowicie samodzielny mechanizm przygotowania i realizacji inwestycji. Reżim inwestycji drogowych nie znosi logiki procesu inwestycyjno-budowlanego, lecz przekształca sposób jego organizacji przez skupienie w jednej decyzji administracyjnej rozstrzygnięć i skutków prawnych, które w reżimie ogólnym są rozłożone na kilka etapów, aktów i postępowań.

W tym zakresie artykuł potwierdza aktualną użyteczność koncepcji ciągu działań w analizie współczesnych regulacji inwestycyjnych. Koncepcja ta pozwala nie

tylko opisać następstwo aktów i czynności, ale także ocenić sposób ich normatywnego powiązania, stopień rozproszenia albo skupienia oraz wpływ przyjętej konstrukcji prawnej na sytuację inwestora i innych podmiotów uczestniczących w procesie. Może być więc traktowana jako narzędzie analizy sektorowych reżimów inwestycyjnych, w których ustawodawca odchodzi od klasycznego, wieloetapowego układu postępowań na rzecz rozwiązań bardziej skoncentrowanych. Specustawa drogowa stanowi szczególny mechanizm prawny służący usprawnieniu realizacji inwestycji publicznych w zakresie dróg publicznych. Jej podstawową zaletą jest ograniczenie wieloetapowości postępowań oraz zmniejszenie rozproszenia mechanizmów administracyjnej weryfikacji inwestycji. Nie eliminuje to jednak podstawowej wątpliwości o charakterze systemowym, odnoszącej się do spójności prawa inwestycyjno-budowlanego. Tego rodzaju regulacje szczególne, mimo że zwiększają sprawność realizacji inwestycji, równocześnie sprzyjają fragmentaryzacji systemu przez tworzenie sektorowych reżimów inwestycyjnych, które wyłączają stosowanie części mechanizmów reżimu ogólnego. W rezultacie wyłączenie ogólnych instrumentów planowania przestrzennego oraz kumulacja licznych rozstrzygnięć i skutków prawnych w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej mogą osłabiać spójność reżimu ogólnego i utrwalać tendencję do zastępowania rozwiązań systemowych regulacjami szczególnymi. Z perspektywy aksjologicznej istotne znaczenie ma również relacja między interesem publicznym a interesem prywatnym. Reżim inwestycji drogowych służy realizacji celu publicznego o dużej doniosłości społecznej, jakim jest rozwój infrastruktury drogowej. Nie powinno to jednak prowadzić do marginalizacji gwarancji ochrony praw jednostki, w szczególności właścicieli nieruchomości objętych inwestycją. Im większy stopień skupienia skutków prawnych w jednej decyzji, tym większe znaczenie mają standardy przejrzystości postępowania, efektywnej kontroli sądowej oraz realnej możliwości ochrony interesów podmiotów, których sytuacja prawna zostaje ukształtowana przez tę decyzję.

De lege lata specustawę drogową należy ujmować jako szczególny, skoncentrowany wariant organizacji procesu inwestycyjno-budowlanego w odniesieniu do dróg publicznych, a nie jako regulację funkcjonującą poza systemowymi ramami tego procesu. De lege ferenda zasadne wydaje się doprecyzowanie relacji między ogólnym reżimem inwestycyjno-budowlanym a reżimami szczególnymi, w tym reżimem inwestycji drogowych. W szczególności należałoby rozważyć określenie bardziej przejrzystych zasad wskazujących, które elementy modelu ogólnego mogą być modyfikowane przez regulacje szczególne, a które powinny zachować charakter gwarancyjny i systemowy. Dalszych badań wymaga także porównanie specustawy drogowej z innymi ustawami szczególnymi dotyczącymi inwestycji publicznych, zwłaszcza pod kątem stopnia skupienia rozstrzygnięć, relacji do planowania przestrzennego oraz wpływu na ochronę praw jednostki.

Wykaz skrótów

k.p.a. – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.
u.p.z.p. – Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
o.o.ś – Ustawa 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.
pr.bud. – Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.
u.z.r.i.d. – Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.
u.d.p. – Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.
ZRID – zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny.

Bibliografia

Akty prawne

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).
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691).
Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 889).
Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 889).
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 399).
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2026 r. poz. 538).
Ustawa 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 2024 r. poz. 1112 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2026 r. poz. 524).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 10 października 2006 r., II GSK 156/06. LEX nr 276701.
Wyrok NSA z dnia 12 października 2016 r., II OSK 3322/14. LEX nr 2169130.
Wyrok NSA z 6.07.2017 r., II OSK 2766/15, LEX nr 2322788.
Wyrok NSA z 20.05.2025 r., II OSK 423/25, LEX nr 3897414.

Opracowania

Adamiak, Barbara. 2020. Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego. W: *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego. Tom 9*, (red.) Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, 1–20. Warszawa: C.H. Beck.
Bąkowski, Tomasz. 2018. Zagospodarowanie przestrzenne i inwestycje budowlane. W: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profeso-*

rowi Markowi Wierzbowskiemu, (red.) Jan Jagielski, Dariusz Ryszard Kijowski, Marek Grzywacz, E. Legalis/el.

Bąkowski, Tomasz (red.). 2020. *Specustawy inwestycyjno-budowlane*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

Biernat, Stanisław. 1979. *Działania wspólne w administracji państwowej*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.

Błaś, Adam. 1975. Prawne aspekty działań złożonych administracji państwowej. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* 6(261): 101–110.

Chełmoński, Adam. 1972. Ciąg działań w gospodarce jako przedmiot badań – propozycje metodologiczne. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo* 38(163): 2–22.

Cherka, Marcin. 2012. Komentarz do art. 31. W: *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, (red.) Piotr Antoniak, Filip M. Elżanowski, Krzysztof A. Wąsowski, Marcin Cherka, 114–120. Warszawa.

Goździewicz-Biechońska, Justyna. 2011. *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Kania, Michał, Karol Kiczka i Marek Szydło. 2018. Koncepcja ciągu działań prawnych i jej zastosowanie w administracji gospodarczej. W: *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego. Tom 8B*, (red.) Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, § 46. II. Legalis/el.

Kijowski, Dariusz Ryszard. 2000. *Pozwolenia w administracji publicznej*. Białystok: Temida 2.

Kuta, Tadeusz. 1969. *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług. Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, seria A, nr 132*. Wrocław: Wrocławskie Towarzystwo Naukowe.

Lidzbarski, Marcin. 2020. O mniej oczywistych skutkach obowiązywania specustaw na przykładzie specustawy drogowej. W: *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, (red.) Tomasz Bąkowski, 169–180. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

March, James G., Herbert A. Simon. 1993. *Organizations*. Wyd. 2. Cambridge, MA–Oxford: Blackwell.

Martysz, Czesław. 2021. Czynności współdziałania w postępowaniu administracyjnym. W: *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, (red.) Czesław Martysz, 605–642. Warszawa: Wolters Kluwer.

Niewiadomski, Zygmunt. 2020. *System planowania i zagospodarowania przestrzennego a ustawy specjalne. Dezintegracja systemu?* – tezy wystąpienia, (red.) Tomasz Bąkowski, 19–24. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

Pilarz, Karina. 2024. Proces budowlany wobec nowoczesnych technologii. W: *Administracja publiczna wobec nowych technologii. W kierunku neutralności klimatycznej*, (red.) Jerzy Korczak, 299–312. Warszawa: Wolters Kluwer.

Popowska, Bożena. 2022. Formy działania a sposoby (metody) działań w świetle nauki prawa administracyjnego i nauki publicznego prawa gospodarczego. W: *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, (red.) Irena Lipowicz, 559–565. Warszawa: Wolters Kluwer.

Przybysz, Piotr. 2020. *Instytucje prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Sierpowska, Iwona. 2012. *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Szadok-Bratuń, Agnieszka. 2013. *Procedura zawierania małżeństwa „konkordatowego" w kontekście polskiego prawa administracyjnego*. Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Szewczyk, Marek. 2020. Ustawy dotyczące konkretnych inwestycji. W: *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, (red.) Tomasz Bąkowski, 81–93. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

Szulc, Piotr. 2022. *Decyzja o warunkach zabudowy. Studium z zakresu prawa administracyjnego*, rozdz. 4 § 6. Legalis/el.

Tetera-Jankowska, Maria. 2025. *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*. Wyd. 2. LEX/el.

Trela, Andrzej. 2019. Koncepcja ciągu działań prawnych w publicznym prawie gospodarczym (zagadnienia wybrane). *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo* 329: 247–260.

Wasilewski, Antoni. 1985. O metodzie konkretyzacji rozstrzygnięć administracyjnych. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo* 143(857): 337–352.

Weick, Karl E. 1979. *The Social Psychology of Organizing*. Wyd. 2. New York: McGraw-Hill

Woźniak, Marta. 2020. Specustawy a problematyka usuwania drzew i krzewów. W: *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, (red.) Tomasz Bąkowski, 129–142. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

Woźniak, Marta. 2024. W sprawie wyodrębnienia „prawa procesu inwestycyjnego". W: *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, (red.) Piotr Lisowski, 729–738. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Zakrzewska, Monika. 2010. *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, rozdz.1.4. Lex/el.

Zimmermann, Jan. 2022. *Alfabet prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.