# Regulacja stanu prawnego niektórych dróg z podpisem Prezydenta. Co się zmieni? Analiza ZPP

Kategoria: Sejm, Senat i Prezydent
Opublikowano: czwartek, 10, sierpień 2023 08:51
Przemysław Matysiak
Odsłony: 1365

2 sierpnia 2023 r. Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 13 lipca 2023 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących regulacji stanu prawnego niektórych dróg ogólnodostępnych. Akt oczekuje na ogłoszenie w Dzienniku Ustaw.

Ustawa przedstawiona przez samego Prezydenta zakłada ułatwienia nabywania przez gminy nieruchomości zajętych pod drogi, pozostających w ich władaniu co najmniej 20 lat, które nie zostały zaliczone do kategorii dróg publicznych, ale są drogami ogólnodostępnymi o utwardzonej powierzchni, po których odbywa się ruch pojazdów i pieszych. O założeniach ustawy pisaliśmy m. in. tutaj.

Należy zauważyć, że każda propozycja rozwiązań prawnych dotycząca regulacji stanu dróg jest jak najbardziej pożądana, jednakże w przypadku omawianej ustawy Związek Powiatów Polskich od samego początku zgłaszał szereg uwag i wątpliwości w związku z potencjalnymi praktycznymi problemami w jej stosowaniu. Prezydencka inicjatywa była również tematem felietonu Grzegorza Kubalskiego (Zastępcy Dyrektora Biura ZPP) pt. „Prostowanie krętych dróżek?", z którym można zapoznać się tutaj.

Co zatem zmienia omawiana specustawa? O tym poniżej.

## Jakie nowe zadania będzie realizował starosta?

Ustawa przewiduje, że starosta:

- prowadzi postępowanie w sprawie wydania decyzji o nabyciu nieruchomości,
- wydaje decyzję administracyjną w tym zakresie,
- w treści decyzji starosta określa przebieg drogi ogólnodostępnej, wskazuje nieruchomości, które stają się własnością gminy, określa granice pasa drogowego, zatwierdza podział nieruchomości,
- ustala wysokość odszkodowania za przejętą przez gminę nieruchomość w przypadku, kiedy między gminą a dotychczasowym właścicielem nie dojdzie do jego uzgodnienia.

## Jakie problemy mogą wyniknąć na tle stosowania przepisów specustawy?

Najistotniejsza problematyka została przedstawiona według kolejności przepisów ustawy, które budzą największe wątpliwości. Z treścią ustawy można zapoznać się tutaj.

## Art. 3 ust. 2

Przepis stanowi, że przez nieruchomość, o której mowa w ust. 1, należy rozumieć nieruchomość niezabudowaną. ZPP podnosił, że w polskim systemie prawa nie funkcjonuje definicja „nieruchomości niezabudowanej". Próby zdefiniowania tego pojęcia podjęły się sądy administracyjne, jednakże na potrzeby spraw podatkowych. Sądy stawały na stanowisku, że gdy droga jest utwardzona to mamy do czynienia z działką zabudowaną budowlą. W przypadku drogi nieutwardzonej grunt będzie niezabudowany.

W związku z powyższym, ZPP na etapie procedowania ustawy przez komisje sejmowe i senackie wskazywał, że użyte w ustawie pojęcia „nieruchomości niezabudowanej, utwardzonej" mogą pozostawać w kolizji z prawem budowlanym. Postulowano, aby przejmowana droga wykazywała cechy utwardzenia oraz ukształtowanego przebiegu.


Phoca PDF

Na jakie problemy może natknąć się starosta prowadzący postępowanie na gruncie przepisów specustawy? Otóż, może dojść do sytuacji, w której gmina będzie chciała nabyć na własność nieruchomość, która nie będzie w całości utwardzona lub nie będzie bezpośrednio połączona z drogami publicznymi. Wątpliwości pojawią się zatem co do uznania, czy taka nieruchomość spełnia ustawowe przesłanki do nabycia przez gminę, a także jaką decyzję powinien wydać starosta (tj. czy wobec braku wymaganych przez nieruchomość cech powinien wydać decyzją odmowną w odniesieniu do całości nieruchomości).

**Art. 4 ust. 2**

Przepis zakłada, że decyzję o nabyciu nieruchomości wydaje właściwy miejscowo starosta wykonujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Praktyczny problem w zastosowaniu przepisu może pojawić się w sytuacji, gdy z regulacji omawianej specustawy zechce skorzystać miasto na prawach powiatu.

Ten praktyczny problem może dotyczyć w szczególności zagadnienia legitymacji jednostki samorządu terytorialnego do bycia stroną postępowania, prowadzonego przez jej organ wykonawczy.

Orzecznictwo sądów administracyjnych konsekwentnie podkreśla, że gmina (powiat) nie może być stroną w postępowaniu administracyjnym (odwoławczym, nadzwyczajnym) w sprawie indywidualnej, w której w pierwszej instancji decyzję wydał wójt, burmistrz lub prezydent, ponieważ nie jest możliwe występowanie organu orzekającego w sprawie jednocześnie w roli strony tego postępowania. Powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej, niezależnie od tego, czy nastąpiło to na mocy ustawy, czy też w drodze porozumienia, wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego, czy też sądowoadministracyjnego (zob. uzasadnienie prawne wyroku NSA z dnia 08.11.2022 r., sygn. akt I OSK 866/22).

**Art. 4 ust. 3**

W tym miejscu zwracamy uwagę, że omawiany przepis stanowi wyłom od zasady określonej w art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą to rada gminy jest wyłącznie właściwa do podejmowania uchwał w sprawach dotyczących nabywania nieruchomości, a do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Artykuł 4 ust. 3 wyposaża bowiem wójta w suwerenne i niewymagające zgody rady gminy uprawnienie do złożenia do starosty wniosku o wydanie decyzji o nabyciu nieruchomości.

Skutkiem nabycia przez gminę drogi ogólnodostępnej będzie jej zaliczenie z mocy prawa do kategorii dróg gminnych (zgodnie z art. 6 ust. 6 specustawy). Oznacza to zatem, że przepisy ustawy wyłączają w tym zakresie wpływ rady gminy na sieć dróg gminnych.

**Art. 6 ust. 1 pkt 1**

Wskazana regulacja nakazuje staroście określenie w decyzji przebiegu nabywanej przez gminę drogi ogólnodostępnej. Z przepisów specustawy nie wynika jednak w jaki sposób „operacyjnie” należy dokonać określenia tego przebiegu.



Phoca PDF

Wątpliwość ta jest szczególnie istotna w kontekście treści art. 6 ust. 1 pkt 2 nakazującego wskazanie nieruchomości, które stają się własnością gminy. Skoro droga będąca przedmiotem decyzji nie należała do gminy, to określenie działek przechodzących na własność gminy w istocie determinuje jej przebieg. Tymczasem określenie przebiegu drogi ma nastąpić niezależnie od wskazania tych działek.

Co jeszcze istotne, art. 6 ust. 1 pkt 3 nakazuje określenie pasa drogowego, które to określenie będzie zasadniczo wynikało ze wskazania przejmowanych działek – granica pasa drogowego będzie przebiegała bowiem po zewnętrznym obrysie przejmowanych przez gminę działek.

**Art. 7 ust. 1**

Na omawiany przepis należy zwrócić szczególną uwagę. Został on bowiem wadliwie skonstruowany, co ZPP podkreślał na etapie prac parlamentarnych nad ustawą. Artykuł 7 ust. 1 przewiduje bowiem zobowiązanie starosty do doręczenia (sic!) decyzji określonym podmiotom w terminie 14 dni od dnia jej wydania.

Mając na uwadze przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, które regulują kwestię doręczeń konsekwentnie podkreślaliśmy, że nie można zobowiązać organu do doręczenia decyzji (wg rygorów wynikających z Kpa) w określonym terminie. Starosta – jako organ prowadzący postępowanie i wydający decyzję w I instancji nie ma bowiem wpływu na to kiedy adresat odbierze przesyłkę.

Postulaty ZPP o zmianę redakcji przepisu i ewentualne zobowiązanie starosty do wysłania decyzji w terminie 14 dni od dnia jej wydania nie znalazły jednak uznania u posłów i senatorów.

**Art. 9**

Zawarte w art. 9 uregulowania dotyczą zasad postępowania w zakresie ustalenia odszkodowania za przejęte nieruchomości, które prowadzić będzie starosta i to właśnie starosta ma ustalić wysokość odszkodowania w drodze decyzji.

W omawianym przypadku praktyczny problem może ponownie pojawić się w sytuacji, kiedy z regulacji specustawy zechce skorzystać miasto na prawach powiatu.

**Art. 9 ust. 2**

Pracownikom starostw, jak też samym starostom zwracamy szczególną uwagę na omawiany przepis. Stanowi on bowiem, że jeżeli w terminie 2 miesięcy od dnia, w którym decyzja o nabyciu nieruchomości stała się ostateczna, nie dojdzie do uzgodnienia, o którym mowa w ust. 1, wysokość odszkodowania ustala starosta w drodze decyzji w terminie 30 dni od dnia wszczęcia postępowania.

Uzasadnione obawy i wątpliwości Związku Powiatów Polskich dotyczyły tego, że z przepisu nie wynika, czy ww. postępowanie toczyć się ma z urzędu, czy też na wniosek.

Logiczne wydaje się, że postępowanie dot. ustalenia wysokości odszkodowania powinno być wszczynane na wniosek podmiotów uprawnionych (tj. gminy lub dotychczasowego właściciela). Przepis jest zatem nieprecyzyjny, szczególnie że nakładana starostę obowiązek wydania decyzji w terminie 30 dni od dnia wszczęcia postępowania, które – jak wskazano powyżej – powinno być postępowaniem wnioskowym.



Phoca PDF

### Art. 9 ust. 3

W tym przypadku również uwagi ZPP nie zostały uwzględnione w toku prac parlamentarnych, a logika przepisu pozostawia wiele do życzenia.

Zgodnie z art. 9 ust. 3 wysokość odszkodowań, o których mowa w ust. 1 i 2, ustala się na podstawie operatu szacunkowego (…). Oznacza to, że operat powinien być sporządzony zarówno w przypadku uzgodnienia wysokości odszkodowania między gminą a dotychczasowym właścicielem (ust. 1), jak też w przypadku braku takiego uzgodnienia (ust. 2).

ZPP zabiegał o to, aby obowiązek sporządzenia operatu został wyłączony w przypadku, o którym mowa w ust. 1, bowiem pozbawione sensu jest zlecenia wykonania operatu i pokrycia jego kosztów, jeżeli gmina i dotychczasowy właściciel uzgodniły wysokość odszkodowania.

Co również istotne z punktu widzenia starostów i postępowań prowadzonych na podstawie specustawy – nie przewiduje ona źródeł finansowania przedsięwzięć realizowanych na jej podstawie, w szczególności nie określa kto ponosi koszty sporządzenia operatu szacunkowego.

Oznacza to, że najpewniej obowiązek pokrycia wydatków związanych ze sporządzeniem operatu szacunkowego dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomość przejętą pod drogę gminną, będzie spoczywał na staroście.

### Art. 9 ust. 9

Omawiany artykuł przewiduje z kolei mechanizm zabezpieczający środki na odszkodowanie w budżecie gminy w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. ZPP zwracał uwagę na to, że może dochodzić do sytuacji, w której niemożliwe będzie ustalenie właściciela (lub właścicieli) nieruchomości. Skutek będzie taki, że odszkodowanie nie zostanie faktycznie wypłacone.

Jednakże środki na odszkodowanie będą musiały zostać zabezpieczone w budżecie ze wszystkimi dla niego efektami (w tym negatywnymi), tj. konieczność wyliczenia odszkodowań według bieżących cen nieruchomości i zabezpieczenia ich w budżecie na kolejne 6 lat, co faktycznie będzie zdeponowaniem środków bez możliwości ich wykorzystania. Bez wątpienia utrudni to zbilansowanie budżetu i pogorszy wskaźniki budżetowe.

### Art. 12 – Wejście w życie ustawy

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Akt ten został wprawdzie podpisany przez Prezydenta i oczekuje na ogłoszenie w Dzienniku Ustaw, jednakże pewnym jest, że ustawa wejdzie w życie jeszcze w 2023 r.

Co to oznacza? Otóż specustawa stanowi, że starostowie mają prowadzić postępowania i wydawać decyzje o nabyciu nieruchomości przez gminy jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Oczywistym jest, że wszystkie jednostki samorządu terytorialnego aktualnie znajdują się w środku roku budżetowego. Zatem wejście ustawy w życie w 2023 r. spowoduje, że starostowie będą zobowiązani do realizowania wniosków wójtów i prowadzenia przedmiotowych postępowań. Specustawa nie przewiduje żadnych dodatkowych środków dla powiatów na realizację nowego zadania, co oznacza, że wejście w



Phoca PDF

życie ustawy w bieżącym roku odniesie następujący skutek, tj. gminy będą nabywać drogi dzięki zaangażowaniu przez powiaty środków własnych.



Phoca PDF