

WYSOCKI Paweł<sup>1</sup>

## Nabywanie nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne

### WSTĘP

Polska na rozwój dróg krajowych w latach 2007 - 2013 otrzymała ponad 10 mld euro unijnego wsparcia. W efekcie powstało prawie 1500 km nowych dróg ekspresowych i autostrad. Wpłynęło to nie tylko na polepszenie stanu infrastruktury drogowej, ale także na naszą gospodarkę i jej konkurencyjność [1]. W latach 2014 - 2020 Polska otrzyma 82,5 mld euro z polityki spójności.

Należałoby teraz przeanalizować przebieg procesu inwestycyjnego i procedur administracyjnych, aby osiągnąć jeszcze lepsze rezultaty i efektywniej wykorzystywać dotacje przeznaczone na rozwój sieci dróg w naszym kraju.

Ze względu na funkcje w sieci drogowej, drogi zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych dzielą się na następujące kategorie:

1. krajowe, stanowiące własność Skarbu Państwa,
2. wojewódzkie, stanowiące własność samorządu województwa,
3. powiatowe, stanowiące własność samorządu powiatu,
4. gminne, stanowiące własność samorządu gminy [9].

Zarządcą drogi jest organ administracji rządowej lub jednostka samorządu terytorialnego, do których należą w szczególności sprawy z zakresu planowania, budowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg.

W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta. Funkcję zarządcy drogi krajowej może pełnić również drogowa spółka specjalnego przeznaczenia, na zasadach określonych w Ustawie z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia oraz na warunkach zapisanych w zawartej z nią umowie [5].

**Tab.1.** Właściciele i zarządcy dróg publicznych

Kategoria drogi	Właściciel drogi	Zarządca drogi
krajowa	Skarb Państwa	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
wojewódzka	samorząd województwa	zarząd województwa
powiatowa	samorząd powiatu	zarząd powiatu
gminna	samorząd gminy	wójt, burmistrz lub prezydent miasta

Infrastrukturę dróg publicznych możemy realizować wyłącznie na gruntach należących do Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Ograniczenie lokalizacji przebiegu szlaków komunikacyjnych tylko do obszarów stanowiących zasób państwa, województwa, powiatu, czy też gminy nie byłoby racjonalne, a przede wszystkim praktycznie uniemożliwiłoby rozbudowę sieci drogowej. Konieczne jest zatem, przed rozpoczęciem realizacji inwestycji, pozyskanie terenów znajdujących się w rękach prywatnych właścicieli.

<sup>1</sup> Politechnika Gdańska Wydział Inżynierii Lądowej i Środowiska, 80-233 Gdańsk ul. G. Narutowicza 11/12, Tel. 58 347 22 12, e-mail: pawel.wysocki@pg.gda.pl

## 1. WYWŁASZCZANIE NIERUCHOMOŚCI

Nieruchomości najlepiej pozyskiwać w drodze umowy cywilno - prawnej (w formie aktu notarialnego kupna sprzedaży, czy też zamiany) zawartej z właścicielem czy użytkownikiem wieczystym, którym może być osoba fizyczna lub osoba prawna. Jest to najmniej skomplikowana procedura i najszybciej można ją zrealizować. Niestety w praktyce tego typu transakcje stanowią mniejszość.

Należy pamiętać, że jednym z podstawowych praw, które chroni Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, jest prawo własności. Pozbawienie prawa własności czyli wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy [18 s. 205].

Postępowanie związane z wywłaszczeniem nieruchomości na cele publiczne regulują aktualnie przepisy Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. W treści tego aktu celem publicznym wymienianym w pierwszym rzędzie jest „wydzielenie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji”.

Przedmiotem wywłaszczenia może być tylko nieruchomość w całości lub jej część, jeżeli:

1. przeznaczona jest w planach miejscowych na cele publiczne albo wydana została dla niej decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
2. cel publiczny nie może być zrealizowany w inny sposób, niż poprzez pozbawienie albo ograniczenie prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego do nieruchomości,
3. nie było możliwości nabycia prawa do nieruchomości w drodze umowy [8].

Właściwym organem do przeprowadzenia wywłaszczenia jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, który o wywłaszczeniu rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej, od której służy odwołanie do wojewody. Nieruchomość może być wywłaszczona tylko na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego.

Nieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa nie może być wywłaszczona. Przedmiotem wywłaszczenia natomiast może być prawo użytkowania wieczystego oraz ograniczone prawa rzeczowe obciążające tę nieruchomość (np. służebność gruntowa, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu).

Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego mogą między sobą:

1. przenosić własność swoich nieruchomości w drodze sprzedaży – za cenę niższą niż ich wartość rynkowa,
2. oddawać w użytkowanie wieczyste – bez pobierania pierwszej opłaty,
3. dokonywać zamiany, bez obowiązku dokonywania dopłat w przypadku różnicy wartości zamienianych nieruchomości, pod warunkiem uzyskania zgody wojewody w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa.

Skorzystać można z tej możliwości w sytuacji gdy przebieg drogi krajowej przewidziany jest między innymi przez gminne bądź powiatowe zasoby nieruchomości lub też gdy przebieg drogi powiatowej przewidziany jest przez zasób nieruchomości Skarbu Państwa.

Przy wywłaszczeniu podstawowym dokumentem potwierdzającym własność nieruchomości jest księga wieczysta lub zbiór dokumentów, a w sytuacji ich braku inne dokumenty stwierdzające prawo do nieruchomości jak akty notarialne (np. kupna-sprzedaży, zamiany, darowizny), postanowienia sądowe (np. o dział spadku, o zasiedzenie) czy decyzje administracyjne (np. Akt Własności Ziemi, decyzje o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności) [2].

W przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym tzn. nieruchomości, dla których nie można ustalić osób, którym przysługują do niej określone prawa rzeczowe albo jeśli właściciel

bądź użytkownik wieczysty nie żyje i nie jest uregulowane postępowanie spadkowe - przyjmuje się dane z katastru nieruchomości [2, s. 21].

Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego poprzedza się rokowaniami o nabycie praw do nieruchomości w drodze umowy, które przeprowadza z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym, a także z osobą, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe:

1. starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej – jeżeli mamy do czynienia z wywłaszczeniem na rzecz Skarbu Państwa,
2. organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego na rzecz której następuje wywłaszczenie.

Zgodnie z art.114 ust.1 Ustawy o gospodarce nieruchomościami w trakcie prowadzenia rokowań może być zaoferowana nieruchomość zamienna. Natomiast zawarcie umowy wynegocjowanej w wyniku rokowań musi nastąpić w terminie do dwóch miesięcy.

Niezbędnymi dokumentami jakie należy dołączyć do wniosku o wywłaszczenie nieruchomości są:

1. dokumenty z przebiegu rokowań,
2. wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a jeżeli nie ma sporządzonego planu to decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
3. dokumenty potwierdzające stan prawny nieruchomości,
4. wypis i wyrys z katastru nieruchomości [8].

O wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego zawiadamia się strony na piśmie za zwrotnym potwierdzeniem odbioru. Jeżeli przedmiotem wywłaszczenia jest nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym – informację o zamiarze wywłaszczenia podaje się do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości np. poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w starostwie, w urzędzie gminy (miasta). Ponadto ogłoszenie zamieszcza się w prasie o zasięgu ogólnopolskim i na stronach internetowych starostwa.

Po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej przeprowadza rozprawę administracyjną. W postępowaniu tym nie można zawrzeć ugody administracyjnej przewidzianej w kodeksie postępowania administracyjnego. W przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym nie przeprowadza się rozprawy.

Następnie wydawana jest decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości, stanowiąca o nabyciu prawa własności przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Określa ona również wysokość odszkodowania, które ustala się według stanu, przeznaczenia i wartości nieruchomości w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu. Ustalenie kwoty odszkodowania następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego określającej wartość rynkową nieruchomości, która uwzględnia jej rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stan oraz kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami.

## 2. ORZECZNICTWO DOTYCZĄCE ODSZKODOWAŃ

Z praktyki wynika, że najbardziej problematyczną sprawą jest wysokość ustalonego odszkodowania. Rozstrzygnięcie tej kwestii trwa zwykle bardzo długo, gdyż w większości przypadków nie kończy się na postępowaniu przed pierwszą instancją. Wnoszone są odwołania do wojewody (druga instancja), a decyzje wydawane przez wojewodę są zaskarżane do wojewódzkich sądów administracyjnych. Odszkodowanie za nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym oraz gdy osoba uprawniona odmawia przyjęcia odszkodowania składa się do depozytu sądowego na okres 10 lat [8].

Mamy liczne orzecznictwo sądowe dotyczące tego typu spraw. Na przykład Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 5 lipca 2011 roku określił, iż odszkodowanie ustala się według wartości nieruchomości, a nie szkody lub straty jaka zostanie poniesiona wskutek wywłaszczenia nieruchomości [16]. W innym orzeczeniu stwierdził, że ze względu na fakt, iż organ prowadzący postępowanie decyduje o wysokości odszkodowania, to w jego gestii leży ocena wiarygodności otrzymanej opinii (operatu szacunkowego rzeczoznawcy majątkowego) i na nim spoczywa obowiązek dokładnego wyjaśnienia sprawy (dot. stanu nieruchomości) oraz podjęcia



niezbędnych działań zmierzających do prawidłowego ustalenia wartości nieruchomości i należnego za nią odszkodowania [17].

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 15 czerwca 2011 roku orzekł, iż w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego nieruchomości organ może posłużyć się wszelkimi środkami dowodowymi, które mogą być pomocne w prawidłowym ustaleniu stanu nieruchomości [13]. Jako przykład można tu podać inwentaryzację nieruchomości wykonaną przez inwestora, czy też przez sam organ prowadzący postępowanie. Najlepiej aby dokument dotyczący stanu nieruchomości sporządzony był w czasie zbliżonym do terminu wydania decyzji lokalizacyjnej przez organ pierwszej instancji [14]. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie 14 lutego 2011 roku wydał wyrok mówiący, iż ustalając odszkodowanie za nieruchomość przeznaczoną pod inwestycję powinno się brać pod uwagę grunt wraz z częściami składowymi [15].

### 3. "SPECUSTAWA DROGOWA"

Mając na uwadze, że inwestycji drogowych nie można zrealizować bez pozyskania na ten cel nieruchomości, oraz że fundusze na ich budowę częściowo pozyskiwane ze środków Unii Europejskiej muszą zostać wykorzystane w ściśle określonym terminie, podjęto kroki prawne zmierzające do przyspieszenia i uproszczenia procedury przewidzianej w Ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Z dniem 25 maja 2003 roku weszła w życie Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych tzw. „specustawa drogowa”. Określiła ona warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg krajowych i zasady nabywania nieruchomości przeznaczonych na ten cel. Zgodnie z jej treścią w sprawach dotyczących lokalizacji dróg nie stosuje się przepisów Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych [4].

W związku z tym, że inwestycje drogowe w Polsce były realizowane w zakresie różnych kategorii dróg, a "specustawa" dotyczyła wyłącznie dróg krajowych, uchwalono nowelizację i z dniem 16 grudnia 2006 roku jej działaniem zostały objęte wszystkie drogi publiczne.

Jednak najistotniejsze zmiany zostały wprowadzone z dniem 10 września 2008 roku Ustawą z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Dotychczasową "decyzję o ustaleniu lokalizacji drogi" zastąpiła "decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej" określana jako decyzja "ZRID". Taka forma znacznie upraszcza i skraca cykl realizacji nowych dróg, a w szczególności proces nabywania nieruchomości pod drogi publiczne.

Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej:

1. ustala lokalizację inwestycji drogowej,
2. zatwierdza podziały nieruchomości,
3. skutkuje przejściem własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego,
4. zatwierdza projekt budowlany,
5. udziela pozwolenia na budowę [3].

W przypadku drogi zaplanowanej na obszarze kilku województw, decyzję wydaje wojewoda tego województwa na terenie, którego znajduje się największa część inwestycji.

Po wszczęciu postępowania nieruchomości objęte wnioskiem stanowiące własność Skarbu Państwa, bądź jednostek samorządu terytorialnego nie mogą być przedmiotem sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, zamiany czy też dzierżawy, w rozumieniu przepisów Ustawy o gospodarce nieruchomościami, pod rygorem uznania tej czynności za nieważną.

Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej powinna zawierać:

1. wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi,
2. określenie linii rozgraniczających teren,
3. warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa,



4. ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich,
5. zatwierdzenie podziału nieruchomości,
6. oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego,
7. zatwierdzenie projektu budowlanego [4].

Przedmiotowa decyzja zatwierdza podział nieruchomości i stanowi podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej i w katastrze nieruchomości. Natomiast z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna, nieruchomości (lub ich części) stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa (dot. dróg krajowych) albo odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (dot. dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych) a pozostałe prawa rzeczowe wygasają.

Organ odwoławczy ani sąd administracyjny nie mogą uchylić decyzji w całości ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko jej część dotycząca wybranego odcinka drogi.

Jeżeli przedmiotem przejęcia jest część nieruchomości, a pozostała jej część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego jest zobowiązany do jej nabycia w drodze umowy. Ponadto może on nabywać nieruchomości położone poza pasami drogowymi, z przeznaczeniem na zamianę ich na znajdujące się w obszarze inwestycji lub na wykorzystanie jako ekwiwalent w postępowaniu scaleniowo-wymiennym.

Rekompensatę za nieruchomości, które z mocy prawa stały się własnością Skarbu Państwa lub odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w drodze odrębnej decyzji. Umożliwia to sprawniejsze objęcie terenu w posiadanie i wcześniejsze rozpoczęcie robót budowlanych, ponieważ w większości odwołania czy też skargi odnoszą się do wysokości samego zadośćuczynienia, a nie do zasadności samego przejęcia. "Specustawa" w zakresie ustalania wysokości i wypłacania odszkodowania odwołuje się do przepisów Ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jego wysokość ustala się według stanu majątku w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez organ I instancji oraz według wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania [4].

Zadośćuczynienie przysługuje wszystkim osobom posiadającym prawa rzeczowe do nieruchomości. Rekompensatę należną dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zmniejsza się o kwotę równą wartości ograniczonych praw rzeczowych obciążających daną nieruchomość.

Z dniem w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji stanie się ostateczna, nieruchomości nabyte w celu budowy dróg przez Skarb Państwa, bądź jednostki samorządu terytorialnego, otrzymuje z mocy prawa, nieodpłatnie, w trwały zarząd Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad lub właściwy zarządca drogi.

#### **4. PROCEDURA WYWŁASZCZANIA NIERUCHOMOŚCI W TRYBIE USTAWY O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI**

1. Lokalizacja inwestycji celu publicznego musi najpierw zostać ustalona w:
  - a) miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub
  - b) decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydawanej na wniosek inwestora. Termin: ok. 2 miesiące. Nie może być dłuższy niż 65 dni, ponieważ jeżeli w tym terminie nie zostanie wydana decyzja, organ wyższego stopnia w drodze postanowienia, wymierzy karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki [10].
2. Podział nieruchomości w celu wydzielenia jej części objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej. Termin wykonania prac geodezyjnych i wydania decyzji zatwierdzającej podział: od 2 do 3 miesięcy.
3. Rokowania o nabycie nieruchomości w drodze umowy prowadzone przez:



- a) starostę, wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, jeżeli wywłaszczana jest nieruchomość na rzecz Skarbu Państwa,
- b) organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli wywłaszczana jest nieruchomość na rzecz tej jednostki samorządu terytorialnego.

Termin: 2 miesiące

4. W przypadku wywłaszczania nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym informację o zamiarze wywłaszczenia trzeba podać do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości oraz na stronach internetowych starostwa powiatowego, a także przez ogłoszenie w prasie o zasięgu ogólnopolskim na okres 2 miesiące.

5. Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego następuje:

- a) z dniem doręczenia stronom zawiadomienia na piśmie,
- b) a w wypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, po 14 dniach od dnia wywieszenia na tablicy ogłoszeń w urzędzie starostwa powiatowego.

6. Rozprawa administracyjna

Rozprawę przeprowadza starosta z udziałem właściciela lub użytkownika wieczystego i osobą, która posiada ograniczone prawo do nieruchomości. Termin rozprawy musi zostać tak wyznaczony, aby doręczenie wezwań na piśmie nastąpiło przynajmniej 7 dni przed rozprawą [6].

7. Decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu wysokości odszkodowania

Odszkodowanie ustala starosta w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, do organu wyższego stopnia, czyli wojewody. Jeżeli organ sam nie uwzględnił odwołania wówczas zobowiązany jest przesłać akta w terminie 7 dni. Wojewoda ma 30 dni na rozstrzygnięcie sprawy [6].

Decyzja drugiej instancji jest ostateczna. Może być wniesiona skarga, z powodu jej niezgodności z prawem do wojewódzkiego sądu administracyjnego w terminie 30 dni od daty otrzymania decyzji, którą wojewoda przekazuje sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w ciągu 30 dni od dnia jej wniesienia. Od wydanego przez WSA wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez stronę odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

8. Wypłata odszkodowania

- a) Wypłata odszkodowania następuje jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu podlega wykonaniu.
- b) W przypadku wydania decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości, na wniosek osoby wywłaszczanej wypłaca się zaliczkę w wysokości 70% odszkodowania - jednorazowo w terminie 50 dni od daty złożenia wniosku.
- c) Odszkodowanie wpłaca się do depozytu sądowego na okres 10 lat, jeżeli:
  - zostało ustalone za nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym,
  - osoba uprawniona odmawia jego przyjęcia.

9. Decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego i wydaniu pozwolenia na budowę [12]

Termin: ok. 2 miesiące

Odwołania i skargi do sądów administracyjnych - analogicznie jak w pkt. 7.

## **5. PROCEDURA NABYWANIA NIERUCHOMOŚCI W TRYBIE "SPECUSTAWY DROGOWEJ"**

1. Zarządca drogi przed złożeniem wniosku o ZRID musi uzyskać w sprawie planowanej inwestycji:
  - a) opinię zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta);

Termin na wydanie opinii: 14 dni;

- b) pozwolenia i inne opinie konieczne w zależności od rodzaju terenu a wymagane Prawem budowlanym i przepisami szczególnymi np. dotyczące obszarów morskich, zakładów górniczych, Lasów Państwowych, czy terenów zamkniętych;  
Termin na wydanie opinii: 30 dni.

2. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej

Termin: 90 dni.

Zarządca drogi składa wniosek do wojewody (dot. dróg krajowych i wojewódzkich) lub starosty (dot. dróg powiatowych i gminnych) wraz z załącznikami:

- a) mapą z proponowanym przebiegiem drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejącym uzbrojeniem terenu,  
b) analizą powiązania drogi z innymi drogami publicznymi,  
c) mapami zawierającymi projekty podziału,  
d) 4 egz. projektu budowlanego  
e) opiniami i pozwoleniami wymienionymi w pkt. 1.

3. Zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej z podaniem oznaczenia nieruchomości oraz terminu i miejsca gdzie można zapoznać się z aktami sprawy, wysyła się wnioskodawcy oraz właścicielom lub użytkownikom wieczystym, na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony są informowane w drodze obwieszczeń w urzędzie wojewódzkim lub starostwie powiatowym i w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi oraz na stronach internetowych tych gmin i w prasie lokalnej.

4. Decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej doręcza się tylko wnioskodawcy. Dotychczasowym właścicielom lub użytkownikom wieczystym wysyła się same zawiadomienia o wydaniu decyzji ze wzmianką o miejscu, w którym można zapoznać się z treścią decyzji. Pozostałe strony są informowane w taki sam sposób jak w przypadku zawiadomienia o wszczęciu postępowania.

5. Odwołanie od decyzji ZRID w przypadku dróg powiatowych i gminnych służy do wojewody, a jeśli dotyczy dróg krajowych i wojewódzkich - do właściwego ministra. Można je złożyć w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji lub publicznego ogłoszenia. Odwołanie rozpatruje się w terminie 30 dni, a skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego w terminie 2 miesiące. Od wydanego przez WSA wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, wniesiona w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez stronę odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. Organ odwoławczy ani sąd administracyjny nie może w całości uchylić decyzji, ani stwierdzić jej nieważności jeżeli tylko część decyzji dotycząca odcinka drogi lub nieruchomości dotknięta jest wadą.

6. Decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje ten organ, który wydał decyzję ZRID w terminie:

- a) 30 dni od dnia w którym decyzja ta stała się ostateczna,  
b) 60 dni od dnia nadania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności.

Procedura odwoławcza taka jak opisano w pkt. 7 rozdziału 4.

7. Wydanie nieruchomości przez dotychczasowego właściciela lub użytkownika wieczystego następuje:

- a) w okresie nie krótszym niż 120 dni,  
b) niezwłocznie, jeżeli decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nadano rygor natychmiastowej wykonalności pod warunkiem, że zarządca drogi zapewni lokal zamienny.

Jeżeli wydanie nieruchomości nastąpi po 120 dniach - nie ma on obowiązku wskazania lokalu zastępczego.

## 6. ANALIZA PROCEDUR

Przedmiotem wywłaszczenia może być nieruchomość, jeżeli jest przeznaczona w planach miejscowych na cele publiczne albo wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Dlatego przed wszczęciem postępowania o wywłaszczenie w trybie Ustawy o gospodarce nieruchomościami należy uzyskać taką decyzję, co wydłuża postępowanie co najmniej o 2 miesiące. Następnie konieczne są prace geodezyjne i kolejna decyzja, tym razem zatwierdzająca podział, a należy uwzględnić, że od każdej służy odwołanie i skarga do sądu administracyjnego, co może zablokować inwestycję na miesiące.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami przy wywłaszczeniu przewiduje okres 2 miesięcy na przeprowadzenie rokowań w celu nabycia nieruchomości w drodze umowy. W praktyce negocjacje te rzadko kończą się sukcesem, w związku z czym nie dochodzi do transakcji. Następnie konieczne jest przeprowadzenie rozprawy administracyjnej i sporządzenie decyzji o wywłaszczeniu i ustaleniu odszkodowania. Właściciele najczęściej nie zgadzają się z przyznaną wysokością rekompensaty i chętnie korzystają z przysługującego im prawa złożenia odwołania, a także możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego. Postępowanie sądowe może opóźnić realizację inwestycji o lata. Co prawda ustawa przewiduje, pod warunkiem złożenia wniosku przez podmiot realizujący cel publiczny lub właściciela, możliwość rozdzielenia kwestii pozbawienia praw rzeczowych i wysokości zadośćuczynienia poprzez wydanie dwóch oddzielnych decyzji, ale nieczęsto jest to stosowane.

Na dalszym etapie zachodzi konieczność uzyskania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i wydaniu pozwolenia na budowę w trybie przepisów Prawa budowlanego. Termin przewidziany na te czynności to 65 dni, a później możliwy jest również tryb odwoławczy.

Przy realizacji inwestycji drogowej niezbędne jest także zezwolenie na ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości, w szczególności na przebudowę infrastruktury. O taką decyzję należy zwrócić się do starosty. To także przesunęła datę rozpoczęcia budowy.

Reasumując, tok postępowania przewidziany w Ustawie o gospodarce nieruchomościami wymaga dużego nakładu pracy zarówno ze strony zarządców dróg jak i organów administracji, ale przede wszystkim jego główną wadą jest długi czas potrzebny na zachowanie wszystkich procedur określonych prawem.

Natomiast decyzja ZRID równocześnie: ustala lokalizację inwestycji drogowej, zatwierdza podziały nieruchomości, skutkuje przejściem własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, zatwierdza projekt budowlany i udziela pozwolenia na budowę, a także ogranicza korzystanie z nieruchomości sąsiednich w celu przebudowy infrastruktury technicznej. Łączy w sobie pięć oddzielnych decyzji, skracając w ten sposób znacznie tok postępowania administracyjnego.

Przepisy "specustawy" nakazują wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez właściwy organ w ciągu 90 dni od dnia złożenia wniosku przez zarządcę drogi. W przypadku niedotrzymania tego terminu przewiduje się karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki, którą w formie postanowienia wymierza organ wyższego stopnia. To również w pewnym zakresie stanowi czynnik dyscyplinujący i zmniejszający opieszałość organów odpowiedzialnych za sporządzanie dokumentacji.

## WNIOSKI

Wprowadzenie przez Ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, odrębnej decyzji o odszkodowaniu jest właściwym rozwiązaniem. To właśnie wysokość zadośćuczynienia, a nie samo przejście mienia na cel publiczny, budzi najwięcej kontrowersji i jest przedmiotem odwołań do organu wyższego stopnia, a później skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych. Rozdzielenie kwestii przejścia





nieruchomości i kwoty rekompensaty skutkuje tym, iż rozstrzygnięcie o odszkodowaniu w procesie sądowym nie blokuje możliwości rozpoczęcia robót budowlanych w terenie.

Na mocy "specustawy" w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak również Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co oznacza, że w wypadku objęcia przez decyzję ZRID terenów rolnych i leśnych nie wymagane jest uzyskanie zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

Podczas przejścia w posiadanie nieruchomości zasadnym jest wprowadzenie obowiązku sporządzania protokołu zdawczo-odbiorczego. Po sporządzeniu, zgodnie z kpa, powinien on zostać odczytany i podpisany przez przekazującego i przejmującego oraz inne osoby uczestniczące w tej czynności. Taki dokument pozwoliłby niejednokrotnie uniknąć nieporozumień co do rzeczywistego stanu przejmowanego majątku.

W trakcie budowy tak dużych i skomplikowanych projektów jak wielokilometrowe odcinki dróg, realizowanych w ciągu długiego okresu, nie można wykluczyć konieczności dokonania pewnych zmian w wydanej już decyzji ZRID. Czy nie należałoby zastanowić się nad wprowadzeniem w ustawie zapisów pozwalających na dokonanie korekt w tym dokumencie, w przypadku gdy zaistnieją okoliczności, które w znacznym stopniu ograniczą, bądź uniemożliwią kontynuację inwestycji?

Ustawodawca nowelizacją Ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, wprowadzoną 10 września 2008 roku, połączył kilka odrębnych procedur i rozstrzygnięć administracyjnych w jedną decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Ponadto procedura nabywania nieruchomości pod drogi przewidziana przepisami tej "specustawy" znacznie skróciła proces pozyskania nieruchomości i umożliwiła szybsze rozpoczęcie prac budowlanych.

### Streszczenie

Polska na rozwój dróg krajowych w latach 2007 - 2013 otrzymała ponad 10 mld euro unijnego wsparcia. W efekcie powstało prawie 1500 km nowych dróg ekspresowych i autostrad. Należałoby przeanalizować przebieg procesu inwestycyjnego i procedur administracyjnych, aby osiągnąć jeszcze lepsze rezultaty i efektywniej wykorzystywać dotacje przeznaczone na rozwój sieci dróg w naszym kraju. Infrastrukturę dróg publicznych możemy realizować wyłącznie na gruntach należących do Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Konieczne jest zatem przed rozpoczęciem realizacji inwestycji pozyskanie terenów znajdujących się w rękach prywatnych właścicieli. Postępowanie związane z wywłaszczeniem nieruchomości na cele publiczne, regulują aktualnie przepisy Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. Natomiast z dniem 25 maja 2003 roku weszła w życie Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych tzw. „specustawa drogowa”. W artykule porównano procedury pozyskiwania nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne w trybie obydwu ustaw. Zaprezentowano wybrane orzecznictwo sądowe dotyczące odszkodowań. Następnie omówiono problemy napotymane podczas procesu wywłaszczania nieruchomości.

**Słowa kluczowe:** specustawa drogowa, wywłaszczenie, inwestycja celu publicznego, inwestycja drogowa

### Acquisition of real property for public roads

#### Abstract

In the years 2007 - 2013 Poland has received more than 10 billion euros of EU support for the development of national roads. The result is a nearly 1,500 km of new expressways and highways. The process of investment and administrative procedures should be analyzed in order to achieve better results and more efficient use of grants for the development of the road network in the country. Public road infrastructure, we can only realize on a real estate property owned by the Treasury or local government units. It is therefore necessary, before the beginning of the investment, to acquire them from the private owners. Proceedings related to the expropriation of a real estate property for public purposes is currently governed by the provisions of the Act of 21 August 1997 on real estate property management. On 25 May 2003 Act came into force on 10 April 2003 on special rules of preparation and realization of investment in the scope of public roads So-called „Special road act”. The article compares the process of acquiring real estate property designated for public roads under both Acts.



The paper presents selected court decisions on compensation. It then discusses the problems encountered during the process of expropriation.

**Keywords:** Special road act, expropriation, public roads, road investment

## BIBLIOGRAFIA

1. Budowa dróg w Polsce. Fakty i mity, doświadczenia i perspektywy, Raport GDDKiA, [https://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/r/raporty\\_13410/Budowa%20drog%20w%20Polsce%20-%20raport%20PWC.pdf](https://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/r/raporty_13410/Budowa%20drog%20w%20Polsce%20-%20raport%20PWC.pdf)
2. Predko D. red., Odszkodowania za nieruchomości przeznaczone na cele inwestycji liniowych, MTGiBM, Warszawa 2012
3. Skołbania G., Geodezyjna Obsługa inwestycji w świetle przepisów z zakresu geodezji i kartografii, <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/11/geodezyjna-obsługa-inwestycji-w-swietle-obowiazujacych-przepisow-z-zakresu-geodezji-i-kartografii-gugik.pdf>
4. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 687 z późn. zm.)
5. Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz. U. z 2007 r. Nr 23 poz. 136)
6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267)
7. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2012 r. poz. 1187 z późn. zm.)
8. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.)
9. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260)
10. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.)
11. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12 poz. 59 z późn. zm.)
12. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243 z późn. zm.)
13. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2011 roku, sygn. akt I SA/Gd 144/11
14. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 marca 2012 roku sygn. akt III SA/Lu 54/12
15. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2011 roku sygn. akt I SA/Wa 2565/2010
16. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lipca 2011 roku sygn. akt I SA/Wa 186/11
17. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2012 roku sygn. akt I SA/Wa 1554/11
18. Żróbek S., Żróbek R., Kuryj J., Gospodarka nieruchomościami, Wydawnictwo Gall, Katowice 2012