



Warszawa, maja 2014 r.

BL-

INFORMACJA PRAWNA DOTYCZĄCA STANU PRAWNEGO NIERUCHOMOŚCI ZAJĘTYCH POD DROGI GMINNE

Przedmiotowa informacja przygotowana została w oparciu o przedstawione przez Departament Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli wyniki kontroli nt. „Regulowanie stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne”.

Celem kontroli przeprowadzonej przez NIK była ocena działań wójtów w wybranych losowo dwudziestu gminach podmiejskich w zakresie regulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne, a w szczególności działań na rzecz:

- ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości zajętych pod drogi gminne;
- zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości zajętych pod drogi gminne;
- zapewnienia rzetelności danych o nieruchomościach zajętych pod drogi gminne w zakresie ich stanu faktycznego i prawnego, liczby i powierzchni.

Celem kontroli była również ocena skutków nieuregulowania przez wójtów stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne oraz nieujawnienia prawa własności gmin w księgach wieczystych. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r.

Ocenie NIK podlegały nieruchomości przejęte pod drogi gminne przez gminy w trybie następujących ustaw:

- na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz.

- 191, z późn. zm.);
- na mocy art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, z późn. zm.) – nabycie nieruchomości zajętej pod drogę gminną będącą drogą publiczną w dniu 31 grudnia 1998 r.;
 - na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.) – wydzielenie działek gruntu z nieruchomości na wnioski właściciela lub użytkownika wieczystego pod drogi gminne lub pod poszerzenie istniejących dróg w trybie art. 98 ustawy, oraz wydzielenie działek gruntu pod drogi publiczne w wyniku scalenia i podziału nieruchomości w trybie art. 105 ustawy;
 - w oparciu o przepisy ustawy 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.) – wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w której ustalono linie rozgraniczające teren z przeznaczeniem jego części pod budowę drogi publicznej (art. 12 ustawy i nast.).

Nieprawidłowości stwierdzono w każdym z kontrolowanych obszarów. Główne zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły:

- 1) braku rzetelnych danych o liczbie i powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi gminne oraz o ich stanie prawnym (nieprawidłowości te wynikały z błędów w prowadzeniu ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, ewidencji księgowej oraz ewidencji dróg albo w ogóle nieprowadzenia tych ewidencji);
- 2) nieuregulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne albo nieujawnienia w księgach wieczystych prawa własności (nieujawnianie prawa własności do nieruchomości pod drogami gminnymi przejętymi przez gminy z mocy prawa wynikało przede wszystkim z opieszałości w działaniach wójtów na rzecz uzyskania decyzji wojewody stwierdzających nabycie prawa tych nieruchomości lub braku wiedzy nt. liczby i powierzchni nieruchomości przejętych pod drogi gminne z powodów wskazanych w pkt 1, a także opieszałości w występowaniu do sądu z wnioskami o ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych);
- 3) nieprawidłowego prowadzenia ewidencji dróg gminnych oraz przekazywania niezrzetelnych danych o drogach publicznych Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad (w informacjach tych zawyżano lub zaniżano długość i powierzchnię dróg

- gminnych oraz przekazywano zbiorcze dane o długości i powierzchni dróg gminnych i wewnętrznych zamiast informacji dotyczącej wyłącznie dróg gminnych);
- 4) przeprowadzania inwentaryzacji gruntów zajętych pod drogi gminne nierzetelnie lub niezgodnie z przepisami o rachunkowości (nieprawidłowości polegały na nieobjęciu inwentaryzacją części gruntów pod drogami gminnymi, zastosowaniu nieprawidłowej metody inwentaryzacji lub opieraniu się na danych z ewidencji księgowej lub ewidencji gminnego zasobu nieruchomości);
 - 5) długotrwałego prowadzenia postępowań dotyczących ustalenia wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogi (przewlekłość procedur określania wysokości odszkodowań wynikała z opieszałości w podejmowaniu przez wójtów działań na rzecz uregulowania stanu prawnego nieruchomości przejętych pod drogi gminne oraz opóźnieniem podjęcia negocjacji z byłymi właścicielami w sprawie ustalenia wysokości tych odszkodowań).

Reasumując, większość nieprawidłowości ustalonych w toku postępowania kontrolnego wynika z nieprawidłowych praktyk przyjętych przez wójtów. Konieczność rozważenia zmian legislacyjnych dotyczy natomiast ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, (dalej: specustawa drogowa), w odniesieniu do której NIK wskazał na potrzebę wydłużenia terminu na wydanie decyzji ustalającej wysokość odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne w trybie tej ustawy.

Zgodnie z art. 12 ust. 4b specustawy drogowej decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Do ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami (art. 12 ust. 5 specustawy drogowej) co oznacza, że ustalenie wysokości odszkodowania następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego (art. 130 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami), określającej wartość nieruchomości, natomiast wybór rzeczoznawcy majątkowego następuje w postępowaniu o zamówienia publiczne. Taki kształt regulacji powoduje, iż czasochłonność czynności, które muszą być wykonane przez organ przed wydaniem decyzji ustalającej odszkodowanie uniemożliwia zachowanie 30-dniowego terminu. Termin na wydanie decyzji odszkodowawczej ma charakter normy prawa procesowego a nie materialnego i stanowi uzupełnienie ogólnych regulacji Kodeksu

postępowania administracyjnego (dalej: kpa) dotyczących terminów załatwiania spraw. Oznacza to, iż stosuje się do niego art. 35 § 5 kpa zgodnie z którym, do terminów załatwiania spraw wskazanych w kpa lub przepisach szczególnych nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu, a więc do termin załatwienia sprawy jest terminem efektywnym jakim dysponuje organ administracji publicznej załatwiający sprawę. Termin ten może być również przedłużany na zasadach określonych w art. 36 kpa, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych¹. Niemniej przekroczenie terminu z art. 12 ust. 4b specustawy drogowej powoduje niezadowolenie byłych właścicieli i sprawia wrażenie, że organy administracji działają nierzetelnie. W związku z powyższym NIK sugeruje wydłużenie terminu na ustalenie wysokości odszkodowania w sposób uwzględniający zakres czynności podejmowanych w tym postępowaniu, koniecznych do wydania decyzji o odszkodowaniu.

Propozycja zmiany w przedstawionym powyżej zakresie.

projekt

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

Art. 1. W ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 687 oraz z 2014 r. poz. 40) w art. 12:

1) ust. 4b otrzymuje brzmienie:

„4b. Decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 60 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.”;

2) ust. 4g otrzymuje brzmienie:

¹⁾ por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt II SAB/Lu 328/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lipca 2012 r., sygn. akt II SAB/Łd 76/12, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. akt I OSK 1621/12.

„4g. Jeżeli decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 90 dni od dnia nadania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności.”.

Art. 2. Do postępowania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania wszczętego i niezakończonego decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy tej ustawy.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Renata Bronowska

Główny legislator