



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mirosław Czapla
POWIAT MALBORSKI

Zbigniew Deptuła
POWIAT MAKOWSKI

Jarosław Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBRZESKI

Mirosław Walicki
POWIAT GARWOLIŃSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brezdeń
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciolek
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Krzysztof Nosal
POWIAT KALISKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/128/23

Warszawa, 12 czerwca 2023 roku

Szanowny Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z pismem z dnia 19 maja 2023 r. w przedmiocie przedłożenia opinii do przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy (EW.020.1227.2023) – o szczególnych rozwiązaniach dotyczących regulacji stanu prawnego niektórych dróg ogólnodostępnych, przedstawiam stanowisko Związku Powiatów Polskich oraz propozycje poprawek do niniejszego projektu.

I. Uwaga dot. art. 3 ust. 2

Projektowany przepis stanowi, że przez nieruchomości, o której mowa w ust. 1, należy rozumieć nieruchomości niezabudowaną, utwardzoną, użytkowaną jako drogę ogólnodostępną o znaczeniu lokalnym, po której odbywa się ruch pojazdów i pieszych, wykorzystywaną przez nieokreśloną liczbę użytkowników, stanowiącą uzupełnienie sieci dróg służących miejscowym potrzebom, funkcjonalnie zbliżoną do dróg publicznych i połączoną z drogami publicznymi.

Po pierwsze należy wskazać, że w polskim systemie prawa nie funkcjonuje definicja „nieruchomości niezabudowanej”. Próby zdefiniowania tego pojęcia podjęły się wszakże 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.

Zatem użyte przez projektodawcę pojęcia „nieruchomości niezabudowanej, utwardzonej” mogą pozostawać w kolizji z prawem budowlanym. Oznacza to konieczność zaprojektowania przepisu w oparciu o jasne i klarowne przesłanki, tak aby starosta prowadzący postępowanie nie miał wątpliwości co do charakteru nieruchomości drogowej.

Rozważenia wymaga rezygnacja z przesłanek braku zabudowy oraz utwardzenia nieruchomości, bowiem warunkiem przejęcia działki na własność przez gminę jest w istocie władanie nieruchomością przez czas określony ustawą. W przypadkach kiedy gmina dokonywała ulepszeń drogi, to bezspornie władała przedmiotową nieruchomością. Zatem rezygnacja z ww. przesłanek wydaje się uzasadniona.

Ewentualnie, celem uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych, proponuje się, aby przejmowana droga wykazywała cechy utwardzenia oraz ukształtowanego przebiegu.

Dodatkowo wyjaśnienia (względnie doprecyzowania) wymaga, co w przypadku, gdy dana nieruchomość nie będzie w całości spełniała przesłanek określonych w art. 3 ust. 2. Potencjalnie 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. Czy taka nieruchomość spełnia przesłanki do nabycia przez gminę? Jak powinien w takiej sytuacji zachować się starosta prowadzący postępowanie, tj. czy wobec braku wymaganych przez nieruchomość cech powinien on wydać decyzję odmowną w odniesieniu do całości nieruchomości?

II. Uwaga dot. 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).

Mając na uwadze orzecznictwo sądów administracyjnych, praktyczny problem może pojawić się w sytuacji, gdy z regulacji omawianej specustawy zechce skorzystać miasto na prawach powiatu.

Omawiany praktyczny problem dotyczyć może 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 sądownoadministracyjnego (zob. uzasadnienie prawne wyroku NSA z dnia 08.11.2022 r., sygn. akt I OSK 866/22).

Rozważenia zatem wymaga odpowiednie doprecyzowanie przepisu, tak aby miasta na prawach powiatu mogły bez negatywnych konsekwencji w zakresie legitymacji procesowej korzystać z projektowanej specustawy.

Ponadto w projekcie zupełnie pominięto zasady ustalania wysokości dotacji, w związku z nałożeniem na starostów nowego zadania. Zgodnie z art. 167 ust. 4 Konstytucji zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów

publicznych. Tymczasem w uzasadnieniu do projektu ustawy nie dość, że kosztów tych w ogóle nie wskazano, to dodatkowo zaznaczono, że cyt. „przewidziane w ustawie postępowanie regulacyjne, funkcjonujące w dość długim horyzoncie czasowym (do końca 2035 r.), nie będzie wymagało dodatkowych nakładów finansowych w sferze zatrudnienia w urzędach gmin i starostwach. Stosowne czynności administracyjne i cywilnoprawne mogą zostać powierzone istniejącym strukturom tych urzędów”. Z takim stwierdzeniem – jako organizacja reprezentująca interesy powiatów – nie możemy się zgodzić. Żadne postępowanie administracyjne nie jest bezkosztowe. Nie chodzi tylko o koszty pracy ale również inne koszty administracyjne, a te mogą być duże w przypadku postępowania administracyjnego wymagającego przeprowadzenia rozbudowanego postępowania dowodowego oraz angażującego wiele stron. A właśnie taki charakter będą miały postępowania, o których mowa w art. 4 projektu ustawy. Zwracam uwagę, że już dzisiaj zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiaty są skrajnie niedofinansowane.

III. Uwaga dot. art. 4 ust. 3

Projektowany przepis powinien przewidywać, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) może złożyć wniosek o wydanie decyzji o nabyciu nieruchomości jedynie za zgodą rady gminy. Wskazać należy, że ustawa o samorządzie gminnym w art. 18 ust. 2 pkt 9 ustanawia wyłączną właściwość rady gminy do podejmowania uchwał w sprawach dotyczących zasad nabywania nieruchomości, a do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Nadto, kwestie dotyczące sieci dróg publicznych, czyli gminnego zasobu nieruchomości, również pozostawione są w gestii rady gminy.

Zatem – poprzez analogię do utrwalonych i wynikających wprost z przepisów prawa kompetencji rady gminy, projektodawca powinien zmienić brzmienie przepisu i uregulować, że do nabycia nieruchomości wymagana jest zgoda rady gminy. Tym samym stosowna uchwała rady powinna stanowić załącznik do wniosku kierowanego do starosty o wydanie decyzji w sprawie nabycia przez gminę nieruchomości.

IV. Uwaga dot. art. 4 ust. 4

Przepis nie reguluje wprost terminu ani formy w jakich wójt wskazuje przyczyny, z uwagi na które wniosek nie może być złożony. Proponujemy zatem, aby odbywał się w formie pisemnej lub w drodze obwieszczenia zamieszczonego w BIP.

Proponuje się zatem, aby przepis został skonstruowany w następujący sposób:

„W przypadku, gdy co najmniej 2/3 właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 3 ust. 1, stanowiących dojazd do co najmniej 10 nieruchomości zabudowanych, wystąpi do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o złożenie wniosku, o którym mowa w ust. 2, wójt (burmistrz, prezydent miasta) składa wniosek o wydanie decyzji o nabyciu nieruchomości w terminie 6 miesięcy od dnia wystąpienia z wnioskiem przez właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 3 ust. 1, albo w tym terminie pisemnie lub w drodze obwieszczenia na stronie Biuletynu Informacji Publicznej na stronie podmiotowej gminy informuje o przyczynach, z uwagi na które wniosek nie może być złożony.”.

V. Uwaga do art. 4 ust. 5

W konsekwencji uwagi z pkt III dot. art. 4 ust. 3 załącznik do wniosku wójta o nabycie nieruchomości powinna stanowić stosowna uchwała rady gminy.

VI. Uwaga do art. 6 ust. 1 pkt 1

Projektowany art. 6 ust. 1 pkt 1 nakazuje określić w decyzji przebieg nabywanej przez gminę drogi ogólnodostępnej. Z projektu nie wynika jednak w jaki sposób operacyjnie należy dokonać tego określenia. Wątpliwość jest szczególnie istotna w kontekście treści art. 6 ust. 1 pkt 2 nakazującego wskazanie nieruchomości, które stają się własnością gminy. Skoro jednak droga będąca przedmiotem decyzji nie należała do gminy, to określenie działek przechodzących na własność gminy determinuje jej przebieg – tymczasem określenie przebiegu ma nastąpić niezależnie od wskazania tych działek. Dodatkowo 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.

VII. Uwaga dot. art. 6 ust. 6

Związek Powiatów Polskich postuluje, aby zakładane przez ustawę uporządkowanie stanu dróg odbywało się bez odszkodowania.

Proponowany przez projektodawców model został ukształtowany – jak sami projektodawcy w uzasadnieniu wskazują – w oparciu o model zasiedzenia. Zamiast uczynić to konsekwentnie dorzucili jednak elementy modelu wywłaszczenia za odszkodowaniem.

W uzasadnieniu do projektu wskazano, że dotyczyć on ma w dużej mierze dróg powstałych jeszcze w czasach zaborów. Nieruchomości te pozostają we władaniu gmin od chwili odrodzenia jednostek samorządu terytorialnego. Zatem potencjalnie te grunty drogowe mogłyby stać się własnością gmin w trybie zasiedzenia, gdyby te JST były w stanie wykazania woli władania jako właścicieli.

W przypadku stwierdzenia zasiedzenia nowy właściciel nie jest zobowiązany do zapłaty odszkodowania na rzecz poprzedniego właściciela, a projektowana ustawa właśnie przewiduje obowiązek zapłaty przez gminy odszkodowania na rzecz dotychczasowych właścicieli.

Niezrozumiałe jest również dlaczego uregulowanie stanu prawnego drogi będącej we władaniu gminy od wielu lat, z której często korzystali dotychczasowi właściciele gruntu, ma się wiązać z koniecznością zapłaty odszkodowania.

Skutki projektowanej regulacji mogą być następujące – potencjalne roszczenia cywilne co do zasiedzenia wygasły, a ustawa ustanawia je na nowo.

Dodatkowo przepis zawiera omyłkę o charakterze pisarsko-legislacyjnym i powinien brzmieć:

„Do ustalania wysokości i wypłacenia odszkodowania w przypadkach, o których mowa w ust. 3-5, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, z uwzględnieniem art. 9.”.

VIII. Uwaga do art. 6 ust. 7

Uwaga do omawianego przepisu pozostaje aktualna w przypadku nieuwzględnienia uwagi, o której mowa w pkt III dotyczącej art. 4 ust. 3.

Projektowany art. 6 ust. 7 przewiduje automatyczne zaliczanie drogi do dróg publicznych. Po raz kolejny należy wskazać, że taka kompetencja przynależy radzie gminy (zob. art. 7 ustawy o drogach publicznych), a projektowany przepis pozbawia radę kompetencji w tym zakresie.

Zatem, jeżeli art. 4 ust. 3 zostanie uzupełniony o wymóg wyrażenia przez radę gminy zgody na nabycie nieruchomości, to niniejsza uwaga stanie się bezprzedmiotowa. Natomiast w przypadku nieuwzględnienia tej uwagi konieczne jest wyeliminowanie automatycznego zaliczania drogi do dróg publicznych i uzupełnienie art. 6 ust. 7 o konieczność podjęcia przez radę gminy odrębnej uchwały w przedmiocie zaliczenia drogi do dróg publicznych.

IX. Uwaga do art. 7 ust. 1

Przepis został wadliwie skonstruowany. Projektodawcy przewidują zobowiązanie starosty do doręczenia decyzji określonym podmiotom w terminie 14 dni od jej wydania. Mając na uwadze przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, które regulują kwestie doręczeń, wskazać należy, że nie można zobowiązać organu do doręczenia decyzji (wg rygorów określonych w Kpa) w określonym terminie.

Dopuszczalne i poprawnie legislacyjnie byłoby ewentualne zobowiązanie starosty do wysłania decyzji w terminie 14 dni od dnia jej wydania.

X. Uwaga do art. 8

Przepis należy skreślić.

Przewidywana przez projektodawców instytucja przymusowego wykupu części nieruchomości funkcjonuje w polskim systemie prawnym m.in. w przypadku podziału nieruchomości. Natomiast przedmiotem omawianej ustawy jest uregulowanie stanu prawnego już istniejących dróg, tj. istniejących od co najmniej 20 lat śladów drogowych. Oznacza to, że skoro określona droga jest powszechnie używana przez określony czas, to nie mogły pogorszyć się warunki korzystania z działki do niej przyległej. Jedynym skutkiem omawianego projektu jest uporządkowanie prawne stanu dróg, tj. przejście własności gruntu już używanego jako droga na rzecz gminy.

XI. Uwaga o charakterze ogólnym do art. 9

Po pierwsze należy wskazać, że w przypadku przyjęcia uwagi ZPP, której mowa w pkt VII dot. art. 6 ust. 6, przepis art. 9 stanie się bezprzedmiotowy i będzie wymagał skreślenia.

Niezależnie od powyższego, zasadnym jest podnieść, że projektowany przepis określa zasady postępowania w zakresie ustalenia odszkodowania za przejęte nieruchomości, które prowadzić będzie starosta i właśnie ten organ ma ustalić wysokość odszkodowania w drodze decyzji.

Podobnie jak w przypadku uwagi nr II dot. art. 4 ust. 2, praktyczny problem może pojawić się w sytuacji, gdy z regulacji omawianej specustawy zechce skorzystać miasto na prawach powiatu.

W uchwale składu siedmiu sędziów NSA (uchwała z dnia 16.02.2016 r., sygn. akt I OPS 2/15) stwierdzono, że „Powiat nie ma legitymacji procesowej strony w sprawie o ustalenie wysokości odszkodowania od powiatu za nieruchomość przejętą pod drogę publiczną, która stała się własnością powiatu, jeżeli decyzję wydaje starosta na podstawie art. 12 ust. 4a w zw. z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym”.

Rozważenia zatem wymaga odpowiednie doprecyzowanie przepisu, tak aby miasta na prawach powiatu mogły bez negatywnych konsekwencji w zakresie legitymacji procesowej korzystać z projektowanej specustawy.

Zwracamy ponadto uwagę, że w przypadku dróg o nieuregulowanym stanie prawnym, wskazany przepis w praktyce zniechęci gminy do składania wniosków o nabycie własności nieruchomości. O ile bowiem dotychczasowi właściciele mogą być zainteresowani przejęciem drogi przez gminę i zgodzić się na ustalenie odszkodowania w wysokości symbolicznej złotówki, o tyle we wskazanym przypadku gmina będzie musiała zabezpieczyć w budżecie środki na ewentualne odszkodowania.

XII. Uwaga dot. art. 9 ust. 2

Projektowany artykuł stanowi, że jeżeli w terminie 2 miesiące 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.

Treść przepisu nie wskazuje jednak, czy ww. postępowanie toczyć się ma z urzędu, czy też na wniosek. Logiczne wydaje się zatem, że postępowanie dot. ustalenia wysokości odszkodowania powinno być wszczynane na wniosek podmiotów uprawnionych (tj. gminy lub dotychczasowego właściciela). Przepis w aktualnym brzmieniu jest nieprecyzyjny, szczególnie że nakłada na starostę obowiązek wydania decyzji w terminie 30 dni od dnia wszczęcia postępowania, które – jak wskazano powyżej – powinno być postępowaniem wnioskowym.

Ponadto w przepisie należy doprecyzować, że również prowadzenie postępowań w zakresie ustalenia odszkodowania stanowi zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

XIII. Uwaga dot. art. 9 ust. 3

Projektowana specustawa nie przewiduje źródeł finansowania przedsięwzięć realizowanych na jej podstawie, w szczególności nie określa kto ponosi koszty sporządzenia operatu szacunkowego.

Orzecznictwo sądów administracyjnych stoi na stanowisku, że obowiązek pokrycia wydatków związanych ze sporządzeniem operatu szacunkowego dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomościę przejętą pod drogę gminną, spoczywa na staroście. Nadto, wszelkie obowiązki nakładane na strony postępowania winny znajdować umocowanie w normach prawnych, a w sytuacji pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych nie jest uzasadnione ich rozstrzygnięcie na niekorzyść stron postępowania (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 06.09.2013 r., sygn. akt II SA/Kr 714/13).

Ponadto obowiązek sporządzenia operatu powinien być wyłączony w przypadku, o którym mowa w ust. 1. Jaki jest sens uzgodnienia wysokości odszkodowania w trybie, o którym mowa w ust. 1, jeżeli z ust. 3 wynika, że wysokość odszkodowania, o którym mowa w ust. 1 i 2 ustala się na podstawie operatu szacunkowego sporządzanego przez rzeczoznawcę majątkowego.

Powyższe oznacza konieczność uzupełnienia art. 9 ust. 3 i nadania mu brzmienia:

„Wysokość odszkodowania, o którym mowa w ust. 2, ustala się na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego na koszt gminy przez rzeczoznawcę majątkowego (...).”

XIV. Uwaga do art. 9 ust. 9

Przepis należy skreślić.

Proponowany przez projektodawców mechanizm zabezpieczający środki na odszkodowanie w budżecie gminy jest pozbawiony sensu. Otóż może dojść do potencjalnej sytuacji, w której niemożliwe będzie ustalenie właściciela (lub właścicieli) nieruchomości. Skutkować to będzie tym, że odszkodowanie nie zostanie faktycznie wypłacone. Jednakże środki na odszkodowanie będą musiały zostać zabezpieczone w budżecie ze wszystkimi dla niego skutkami.

Spowoduje to sytuacje, w których gminy zaplanują wydatki, których nigdy nie wykonają. Nadto, gminy będą zobowiązane do wyliczenia odszkodowań według bieżących cen nieruchomości i takie właśnie kwoty będą sukcesywnie przewidywane w projekcie budżetu na kolejne 6 lat z pełną świadomością ich faktycznego zdeponowania, bez faktycznego wykorzystania. W praktyce utrudni to zbilansowanie budżetu i pogorszy wskaźniki budżetowe.

XV. Uwaga do art. 12

Postuluje się, aby ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.

Projektodawcy wskazują, że starostowie mają prowadzić postępowania i wydawać decyzje o nabyciu nieruchomości przez gminy jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Oczywiście jest, że wszystkie jednostki samorządu terytorialnego aktualnie znajdują się w środku roku budżetowego. Wejście ustawy w życie jeszcze w 2023 r. spowoduje, że starostowie będą zobowiązani do realizowania wniosków wójtów i prowadzenia przedmiotowych postępowań. Bezspornym jest, że projekt ustawy nie przewiduje jakichkolwiek dodatkowych środków dla powiatów na realizację nowego zadania, zatem wejście ustawy

w życie w bieżącym roku odniesie ten skutek, że gminy będą nabywać drogi dzięki zaangażowaniu przez powiaty środków własnych.

Zatem zasadne jest, aby ustawa weszła w życie w 2024 r., który jednocześnie będzie nowym rokiem budżetowym, a powiaty będą mogły liczyć na odpowiednie zwiększenie dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Piłonka

Do wiadomości:

Komisja Infrastruktury Sejm RP, Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejm RP