

ANALIZA PROCESU POZYSKIWANIA GRUNTU POD DRÓGI PUBLICZNE NA PRZYKŁADZIE ODCINKA AUTOSTRADY A1

Maria Wojtas

Politechnika Śląska

Streszczenie. Od kilkunastu lat toczy się w Polsce żywa dyskusja na temat infrastruktury drogowej i kolejowej. Podejmowane są w tej sprawie kolejne kroki prawne, które mają skutkować przyśpieszeniem i uproszczeniem procedur związanych z budową dróg. Niniejszy artykuł przedstawia problematykę prawną nabywania gruntów pod drogi. W pierwszej części dokonano przeglądu przepisów i procedur nabywania nieruchomości pod tego typu przedsięwzięcia. W drugiej przeprowadzono analizę, w jaki sposób zrealizowano te zasady na odcinku autostrady płatnej A1.

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

WSTĘP

Sieć dróg publicznych w Polsce wynosi ok. 383,3 tys. kilometrów. Drogi krajowe stanowią prawie 5% wszystkich dróg publicznych, przy czym przenoszą ponad 60% ruchu. Drogi o najwyższej klasie to autostrady i drogi ekspresowe.

Ich docelowy przebieg został ustalony w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych. Układ autostrad w Polsce określony jest usytuowaniem trzech głównych, do których należą:

- Autostrada A1 o łącznej długości 582 km, która łączy Gdańsk z Łodzią i aglomeracją śląską,
- Autostrada A2 o łącznej długości 651 km, łącząca Poznań z Łodzią i Warszawą,
- Autostrada A4 o łącznej długości 670 km, która łączy Wrocław z Katowicami, Krakowem i Rzeszowem.

Wszystkie autostrady są „wpięte” w europejską sieć dróg szybkiego ruchu oraz są uzupełnione siecią dróg ekspresowych, co zapewnia właściwe skomunikowanie głównych obszarów gospodarczych kraju z centrum i pomiędzy sobą.

Problematyka związana z nabywaniem i regulowaniem stanu prawnego nieruchomości pod drogi jest złożona, a niejednoznaczne brzmienie przepisów rodzi w praktyce problemy interpretacyjne. W procedurze nabywania nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych bierze udział wielu specjalistów: geodeci, rzeczoznawcy majątkowi, inwestorzy dróg publicznych, pracownicy organów administracji publicznej.

Jednym z podstawowych problemów w procesie realizacji inwestycji drogowych, powodującym w praktyce liczne problemy prawne oraz geodezyjne, jest nabycie prawa do terenu, na którym planowana jest budowa drogi.

CEL I ZAKRES PRACY

Niniejsza praca ma na celu: przegląd procedur prawnych związanych z pozyskiwaniem nieruchomości pod budowę autostrad, prezentację ilości nieruchomości pod budowę odcinka autostrady A1 w obrębie woj. śląskiego oraz szczegółową prezentację sposobów nabycia gruntów na wybranych odcinkach.

Metodyka badań: pracę wykonano na podstawie obowiązujących przepisów prawnych (ustawy, rozporządzenia) oraz bazy informacyjnej uzyskanej z GDDKiA Oddział Katowice. Przeanalizowano akty prawne związane z procesem przygotowania inwestycji do realizacji, czyli postępowania związanego z lokalizacją inwestycji, nabywaniem nieruchomości pod autostrady oraz przygotowaniem inwestycji do realizacji. Analizie poddano dane dotyczące stanu własności gruntów oraz form pozyskania nieruchomości na całym odcinku autostrady A1 w granicach woj. śląskiego, nazywając go na potrzeby opracowania „śląskim” odcinkiem A1, i na wybranych odcinków realizacyjnych „śląskiego” odcinka A1.

AKTY PRAWNE REGULUJĄCE POZYSKIWANIE NIERUCHOMOŚCI

Realizacja inwestycji drogowej możliwa jest tylko wtedy, gdy pełnię prawa własności dotyczących gruntów lub nieruchomości pozyska z mocy prawa Skarb Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego. Proces pozyskania nieruchomości przez Skarb Państwa może się odbyć dwiema drogami. Jedną z nich stanowi tradycyjna umowa kupna-sprzedaży. Nieruchomość będąca prywatną własnością jest sprzedawana za ustaloną opłatą, stronie kupującej, czyli Skarbowi Państwa albo jednostce samorządu terytorialnego.

Problemy pojawiają się jednak, gdy osoba będąca we władaniu nieruchomości nie chce sprzedać swojej własności. Pozyskanie nieruchomości przez Skarb Państwa odbywa się w takim przypadku w drodze wywłaszczenia. W prawodawstwie polskim proces pozyskania nieruchomości na cel publiczny zawarty jest w kilku różnych aktach prawnych.

Ustawa z 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami.

Przepisem prawnym, który dotyczy nieruchomości jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami z późniejszymi zmianami. Ustawa ta zawiera szereg zasad, definicji, a także procedur administracyjno-prawnych dotyczących między innymi:

- podziału nieruchomości,
- pierwokupu nieruchomości,
- wywłaszczenia nieruchomości i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości,
- wyceny nieruchomości.

Art. 6 tej ustawy określa również katalog celów publicznych, wśród których znajdują się:

1. „wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji”.

Problematyka dotycząca wywłaszczeń jest bardzo złożona i rodzi wiele problemów administracyjno-prawnych dotyczących przeniesienia własności na rzecz Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, dlatego też powstały dodatkowe regulacje prawne, na mocy których nabycie praw do nieruchomości ma być szybsze i prostsze.

Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym

Po zmianach ustrojowych i wejściu Polski do Unii Europejskiej konieczna była zmiana przepisów na takie, które pozwalały, choć w niewielkim stopniu doganiać bardziej rozwinięte kraje Europy. Przystąpiono w tym celu do projektowania programu budowy autostrad, wykorzystując środki Unii na poprawę infrastruktury drogowej. Przy planowaniu sieci i budowy drogowej w Polsce postanowiono wykorzystać doświadczenie zachodnich ekspertów oraz ekspertów Europejskiego Banku Inwestycyjnego [Liberacki 2008].

Przyjęta ustawa określa następujące warunki: przygotowania budowy, finansowania budowy, zasady przeprowadzania postępowania przetargowego na budowę, eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad płatnych, zawierania umów o budowę oraz eksploatację lub wyłącznie eksploatację autostrad. Dodatkowo w ustawie znajdują się zapisy dotyczące zasady finansowania dróg krajowych, w tym autostrad ze środków Krajowego Funduszu Drogowego.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji drogowej w zakresie dróg publicznych

Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. zwana „specustawą” drogową, miała pierwotnie obowiązywać tylko do końca 2007 r. Kiedy w 2006 r. przyznano organizację Mistrzostw Europy w piłce nożnej Polsce i Ukrainie, stało się jasne, że konieczność rozbudowy sieci drogowej jest jednym z priorytetów jakie należy zrealizować. Z tego powodu wydłużono okres obowiązywania „specustawy” i obecnie jest aktem obowiązującym do 2020 roku. Kolejne nowelizacje miały upraszczać pewne procedury.

Ważniejsze nowelizacje „specustawy” drogowej

Pierwotny tekst ustawy z 2003 r. zakładał:

- wyłączenie stosowania przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,

- wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji przez wojewodę,
- decyzja o ustaleniu lokalizacji zatwierdza podział nieruchomości.
Nowelizacja z 2006 r.:
- zmiany dotyczące decyzji o ustaleniu lokalizacji:
 - zatwierdzenie podziału nieruchomości,
 - przejście własności na rzecz Skarbu Państwa z mocy prawa
- osobne postępowanie o odszkodowanie.
Nowelizacja z 2008 r.:
- wprowadzenie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej:
 - jednocześnie ustala lokalizację drogi i stanowi pozwolenie na budowę,
 - skutki własnościowe: przejście z mocy prawa własności na rzecz Skarbu Państwa oraz wygaszenie ograniczonych praw rzeczowych
- decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza projekt budowlany,
- w sprawie o odszkodowanie wydanie osobnej decyzji administracyjnej.
Nowelizacja z 2013 r.:
- jeżeli budowie drogi nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, decyzja ustalająca wysokość odszkodowania będzie wydana w terminie nie dłuższym niż 60 dni.

Kolejne nowelizacje podejmowane są w celu stworzenia optymalnego mechanizmu umożliwiającego pozyskiwanie nieruchomości przeznaczonych na realizację inwestycji drogowych. Ustawodawcy w poszczególnych zmianach „specustawy” chcieli stworzyć warunki do przyspieszenia procesu przygotowania inwestycji drogowych, polegające na wyeliminowaniu długotrwałej procedury nabywania nieruchomości. Problem wymagał szybkiego rozwiązania, bowiem należało mieć na uwadze konieczność realizowania prac w określonym przedziale czasowym, którego niedotrzymanie groziło utratą dofinansowania inwestycji ze środków Unii Europejskiej. Nowelizacje „specustawy” miały na celu nadanie ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej, a obecnie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej skutków prawnorzeczowych.

„Specustawa” drogowa zawiera szereg regulacji, które można podzielić na trzy główne aspekty: postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót, nabycie nieruchomości pod drogi, realizacji inwestycji drogowej.

PROCES POZYSKIWANIA GRUNTU POD DROGI PUBLICZNE

Proces pozyskania gruntu pod drogi jest wieloaspektowy i złożony, nie tylko dla osób, których prawa własności dotyczy przewidywana inwestycja, ale także dla inwestora, który musi się postępować zgodnie ze skomplikowanymi procedurami prawnymi. Obecny stan prawny w Polsce pozwala na pozyskanie gruntu pod drogi publiczne kilkoma różnymi ścieżkami prawnymi:

1. Nabycie nieruchomości na urządzenie drogi publicznej może nastąpić tak w drodze czynności cywilnoprawnej. Cywilnoprawne nabycie następuje na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego i nie charakteryzuje się szczególnym unormowaniem. Umowa spisywana jest w formie aktu notarialnego. Przed nabyciem przeprowadzana

jest wycena nieruchomości mająca na celu określenie wartości danej nieruchomości lub jej części.

2. Prawo pierwokupu to prawo jednej ze stron do kupna oznaczonej nieruchomości. W przypadku dróg strona mająca pierwszeństwo to Skarb Państwa. Przedmiotem pierwokupu może być cała nieruchomość albo jej część w przypadku nieruchomości oraz prawa użytkownika wieczystego nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne bądź nieruchomości, dla której została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.
3. Nabywanie nieruchomości pod drogi publiczne na mocy przepisów o podziałach. Podział i nabycie z mocy prawa może nastąpić tylko w przypadku nieruchomości przeznaczonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele drogowe lub w sytuacji gdy planu nie ma, ale została wydana decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego.
4. Pozyskanie gruntu na drodze wyłączenia zgodnie z ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w sytuacji gdy niemożliwe jest pozyskanie przez Skarb Państwa gruntu innymi sposobami, konieczne jest wszczęcie postępowania wyłączeniowego.

Rozpoczęcie postępowania wyłączeniowego stanowi *de facto* ostatnią możliwość pozyskania gruntu pod drogę. Zanim do tego dojdzie, ustawa przewiduje podjęcie rokowań między starostą a właścicielem lub użytkownikiem wieczystym albo osobą, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości. Ma to na celu zawarcie korzystnej dla obu stron umowy. Jeżeli zawarcie umowy nie jest możliwe, to po upływie dwóch miesięcy od zakończenia negocjacji następuje wszczęcie procedury wyłączeniowej z urzędu. Inwestor realizujący cel publiczny, jakim jest droga, zwraca się do właściwego organu o rozpoczęcie takiego postępowania.

5. Pozyskanie gruntu na podstawie ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych z późniejszymi zmianami miało zmienić procedurę pozyskania gruntu pod drogi. Konieczne jednak okazało się wprowadzenie zmian do ustawy, gdyż zapisy pierwotnie wprowadzone nie powodowały przyśpieszenia nabywania gruntu. W obecnym brzmieniu „specustawy” Skarb Państwa nabywa z mocy prawa nieruchomości na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest wydawana na wniosek zarządcy drogi, który musi zawierać:

- mapę w skali co najmniej 1:5000 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące ubrojenie terenu,
- analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi,
- mapy zawierające projekty podziału nieruchomości,
- określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu,
- cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z zaświadczeniami,
- opinie (opcjonalnie, ministra zdrowia, dyrektora urzędu morskigo, organu nadzoru górniczego, dyrektora lasów państwowych, konserwatora zabytków, zarządcy infrastruktury kolejowej).

Organ do którego wpłynął wniosek – wojewoda albo starosta – wysyła zawiadomienie o rozpoczęciu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości. Zawiadamiają także pozostałe strony w drodze obwieszczeń, w urzędzie wojewódzkim lub starostwie powiatowym, a także w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, na stronach internetowych i w prasie lokalnej. Doręczenie zawiadomienia uznaje się za skuteczne, gdy zostało wysłane na adres zawarty w katastrze nieruchomości. Zawiadomienie musi w szczególności zawierać oznaczenie nieruchomości bądź ich części, a także informacje o terminie i miejscu, w którym strony mogą się zapoznać z aktami sprawy. Decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi zostaje wydana zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych doręczają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy oraz zawiadamiają o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń, odpowiednio w urzędzie wojewódzkim bądź starostwie powiatowym oraz w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, na stronach internetowych tych gmin, a także w prasie lokalnej. Ponadto wysyłają zawiadomienie o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Zawiadomienie o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stronie służy odwołanie do organu wyższego stopnia, którym mogą być:

- 1) wojewoda w przypadku wydania decyzji przez starostę;
- 2) minister właściwy w przypadku wydania decyzji przez wojewodę.

Odwołanie strony od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rozpatruje się w terminie 30 dni, a skargę do sądu administracyjnego w terminie dwóch miesięcy. W postępowaniu przed organem odwoławczym oraz przed sądem administracyjnym nie można uchylić decyzji w całości ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca odcinka drogi, nieruchomości, działki.

CHARAKTERYSTYKA ODCINKA AUTOSTRADY A1 W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM

Autostrada A1 jest płatną autostradą zaprojektowaną w przebiegu północ – południe. Trasa przewiduje połączenie drogowe z Trójmiasta do Gorzyczek, gdzie znajduje się przejście graniczne z Czechami. W woj. śląskim przyszła autostrada A1 ma długość 166,8 km. Ze względu na sposób finansowania autostrada realizowana jest w trzech segmentach:

- od północy odcinek „granica z województwem łódzkim – Pyrzowice” realizowany będzie w systemie koncesyjnym,
- po środku odcinek „Pyrzowice – Maciejów – Sośnica” wraz z węzłem Sośnica w systemie tradycyjnym,
- na południu odcinek „Sośnica – granica państwa z Republiką Czeską” w Gorzyczkach finansowany jest z funduszu spójności.

Budowę „śląskiego” odcinka A1 podzielono na osiem odcinków realizacyjnych: granica woj. łódzkiego – węzeł Rząsawa, węzeł Rząsawa – węzeł Woźniki, węzeł Woźniki – lotnisko Pyrzowice, lotnisko Pyrzowice – węzeł Maciejów, węzeł Maciejów” – węzeł Sośnica, węzeł Sośnica – Bełk, Bełk – Świerklany, Świerklany – Gorzyczki. Na odcinku województwa śląskiego planowana autostrada przechodzi głównie przez tereny leśne, łąki, grunty orne, obszary rolnicze, wsie i małe miasta z wyjątkiem miasta Częstochowa. Są to tereny, na których dominuje zabudowa o charakterze jednorodzinny lub wielorodzinny, o małym stopniu zurbanizowania i mniejszej gęstości zaludnienia.

PROCES POZYSKANIA NIERUCHOMOŚCI NA „ŚLĄSKIM” ODCINKU AUTOSTRADY A1

Na każdym odcinku realizacji autostrady jednym z najważniejszych problemów do rozwiązania jest kwestia pozyskania gruntu. Zadaniem projektanta jest takie poprowadzenie przebiegu trasy, by ciąg komunikacyjny nie stanowił problemu dla ludzi i środowiska, w sąsiedztwie, których planuje się budowę tych najważniejszych budowli inżynierskich. Optymalne zaprojektowanie trasy niestety nie zawsze jest możliwe i konieczne staje się naruszenie praw osób trzecich, w tym prawa własności. Pod budowę „śląskiego” odcinka autostrady niezbędne było pozyskanie **10 818** działek. Ich liczbę, strukturę własności oraz sposób nabycia na poszczególnych odcinkach realizacyjnych przedstawiają tabele 1 i 2.

Tabela 1. Liczba i struktura własności nieruchomości „śląskiego” odcinka A1
Table 1. Number and ownership structure of properties for a stretch of the A1 motorway in Silesia

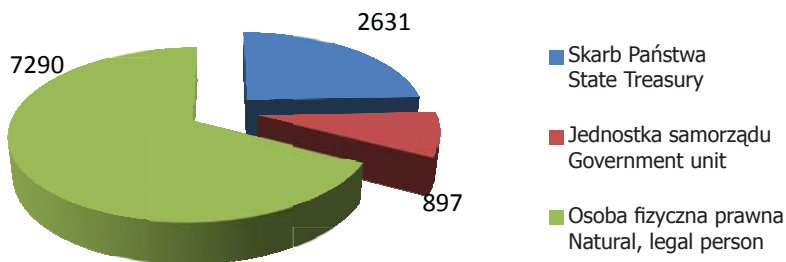
Nazwa odcinka Stretch	Całkowita liczba nieruchomości Total number of properties	Własność Ownership		
		Skarb Państwa State Treasury	Jednostka samorządu lokalnego Local govern- ment unit	Osoba fizyczna prawna Natural/legal person
Granica woj. śląskiego z woj. łódzkim Border of Silesian and Łódź Voivodeship	1702	749	25	928
Rząsawa – Woźniki	3152	321	108	2723
Woźniki – Pyrzowice	885	215	75	595
Pyrzowice – Maciejów	1749	550	255	944
Maciejów – Sośnica i węzeł Sośnica	635	159	243	233
Sośnica – Bełk	523	131	90	302
Bełk – Świerklany	835	230	49	556
Świerklany – Gorzyczki	1337	276	52	1009
Razem: Total:	10 818	2631	897	7290

Tabela 2. Liczba i forma nabycia nieruchomości „śląskiego” odcinka A1

Table 2. Number and method of acquiring properties for a stretch of the A1 motorway in Silesia

Nazwa odcinka Stretch	Liczba działek Number of properties	Forma nabycia		
		Umowa kupna-sprzedaży Purchase-sale agreement	Wywłaszczenie Expropriation	Z mocy prawa By virtue of the law
Granica woj. śląskiegoz woj. łódzkim Border of Silesian and Łódź Voivodeship	1702	721	201	774
Rząsawa-Woźniki	3152	2334	389	429
Woźniki – Pyrzowice	885	529	66	290
Pyrzowice – Maciejów	1749	778	166	805
Maciejów – Sośnica i węzeł Sośnica	635	119	114	402
Sośnica – Belk	523	259	43	221
Belk – Świerklany	835	543	55	246
Świerklany – Gorzyczki	1337	879	130	328
Razem: Total:	10 818	6153	1170	3495

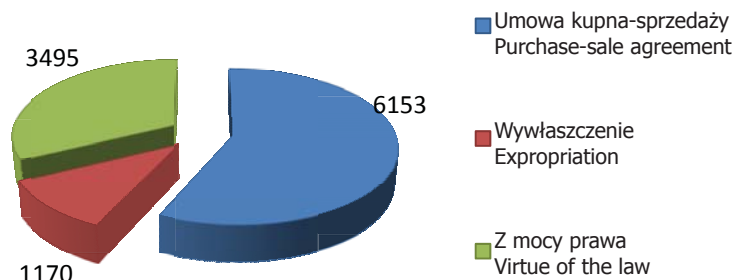
Na podstawie analiz dokumentacji formalno-prawnej na potrzeby nabycia gruntów, dokumentów dotyczących stanu własności gruntów oraz bazy informacyjnej uzyskanej z GDDKiA opracowano strukturę własności nieruchomości, co przedstawia rysunek 1.



Rys. 1. Struktura własności nieruchomości „śląskiego” odcinka A1

Fig. 1. Ownership structure of properties for a stretch of a A1 motorway in Silesia

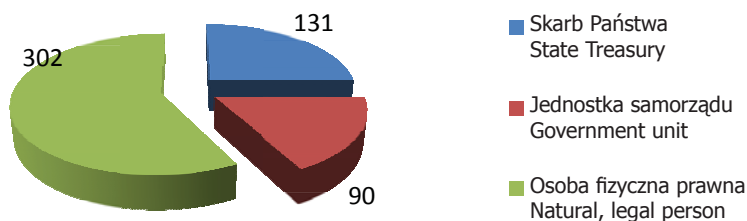
Z dokumentów dotyczących stanu prawnego gruntów oraz pozyskania nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa (akty notarialne, decyzje) oraz bazy informacyjnej uzyskanej z GDDKiA określono liczbę działek według sposobu ich wykupu co obrazuje rysunek 2.



Rys. 2. Forma nabycia nieruchomości w przypadku „śląskiego” odcinka A1
 Fig. 2. Method of acquiring properties for a stretch of the A1 motorway in Silesia

Odcinek Gliwice Sośnica – Belk o długości 15,4 km

Decyzja lokalizacyjna omawianego odcinka została wydana przez Wojewodę Śląskiego 3 kwietnia 2003 r. i stała się ostateczna z dniem 6 maja 2003 roku. Teren, który został przeznaczony na realizację tego odcinka wraz z towarzyszącymi jej obiektami usytuowany w gminach Gliwice, Knurów, Gierałtowiec, Czerwionka – Leszczyny obejmował 523 działki. Na rysunku 3 została przedstawiona struktura własności gruntów na tym odcinku.



Rys. 3. Struktura własności na odcinku Sośnica-Belk
 Fig. 3. Ownership structure of properties for the Sośnica-Belk segment

Grunty będące własnością Skarbu Państwa stanowiły 25%, zaś gminy 17% wszystkich nieruchomości niezbędnych do realizacji inwestycji.

Odcinek „granica województwa łódzkiego – węzeł Pyrzowice” 74.6 km

Rozpoczynający od północy „śląską” część autostrady odcinek „granica województwa łódzkiego – węzeł Pyrzowice” wymagał uzyskania prawa do dysponowania nieruchomością dla 5741 nieruchomości, z czego 3976 stanowiło własność osób fizycznych lub prawnych, zaś 1765 działek było własnością Skarbu Państwa lub samorządu lokalnego, co stanowiło 31% wszystkich nieruchomości. Z pozostałych do nabycia 88% nieruchomości nabyto na podstawie umowy kupna-sprzedaży, zaś 6% działek miało nieuregulowany stan prawny, dane te zawiera tabela 3.

Tabela 3. Forma nabycia nieruchomości na odcinku „granica województwa łódzkiego – węzeł Pyrzowice”

Table 3. Method of acquiring properties on a segment near the border of the Łódź Voivodeship – interchange Pyrzowice

Sposób pozyskania nieruchomości Method of acquiring properties	Liczba działek Number of properties	Pow. [ha] Surface
Umowa kupna-sprzedaży Purchase-sale agreement	3485	668.4
Wywłaszczenie Expropriation	234 231*	45,2 31,5
Pozostałe Other	15	2.3
Razem Total	3976	747,4

* wywłaszczenie – niuregulowany stan prawny

Z przedstawionych danych i przeprowadzonych analiz wynika, że na poszczególnych odcinkach grunty będące własnością osób fizycznych lub prawnych stanowiły od 36 do 86% ogółu nieruchomości, zaś licząc dla całego „śląskiego” odcinka było to 67% wszystkich działek. Nieruchomości o niuregulowanym stanie prawnym stanowiły od 2 do 10% nabywanych działek. Proces pozyskiwania gruntów w przypadku przedmiotowego odcinka autostrady w formie umowy notarialnej został dokonany w zdecydowanej większości nieruchomości, zawiera się w przedziale od 51 do 96%, przy czym odcinek Maciejów – Sośnica i węzeł Sośnica jest jedynym, gdzie w ten sposób nabyto tylko 51% gruntów. Na całym odcinku ta forma nabycia została zastosowana w przypadku około 84% nieruchomości.

W drodze decyzji wywłaszczeniowej pozyskano od 10 do 22% działek, tylko na jednym odcinku Maciejów – Sośnica i węzeł Sośnica było to 49% nieruchomości, zaś na całym odcinku w woj. śląskim tym sposobem pozyskano 16% wszystkich działek niezbędnych do budowy tego odcinka autostrady. Z ogólnej liczby działek i długości „śląskiego” A1, na 1 km trasy trzeba było pozyskać około 65 nieruchomości, zaś na odcinku granica województwa łódzkiego – węzeł Pyrzowice” na 1 km nabyto około 77 działek, na odcinku Sośnica-Bełk 34 działki.

PODSUMOWANIE

Na całym procesie przygotowania tej inwestycji drogowej do realizacji pozyskiwanie gruntów niezbędnych do zajęcia pod pas drogowy napotykał na szczególne trudności związane z:

- rozdrobnieniem gospodarstw, co oznacza bardzo dużą liczbę działek niezbędnych do zajęcia pod inwestycje, przy takiej samej procedurze niezależnie od wielkości działek,
- występowaniem działek o niuregulowanych stanach prawnych (brak dokumentów o prawie własności),

- dużą liczbą uczestników tych procedur – autostrada nawet na krótkich odcinkach realizacyjnych często przebiega przez kilka gmin czy powiatów,
- obowiązywaniem podwójnych dokumentów prawnych w obrocie nieruchomościami,
- nabywaniem nieruchomości obciążonych ograniczonymi prawami rzeczowymi, gdyż rodzi to problemy związane ze zwolnieniem z tych praw nabywanych nieruchomości, np. nieruchomości obciążone hipoteką.

Podczas nabywania gruntów miał miejsce precedens, gdy okazało się, że autostrada A1 na śląskim odcinku ma przebiegać przez 30 działek należących do obywateli Czech. Większość terenów leży tuż obok planowanej drogi, ale sześć działek znajduje się bezpośrednio na trasie A1, w danym momencie nie istniały przepisy prawne, które pozwalałyby kupić od Czechów ich ziemię.

Ustawodawca nie poruszył w „specustawie” kwestii nieruchomości, dla których brak jest przeprowadzonego postępowania w sprawie stwierdzenia nabycia spadku, co nie jest jednoznaczne z nieruchomością o nieuregulowanym stanie prawnym. Tym samym kwestia takich nieruchomości nie jest uregulowana ani w „specustawie”, ani w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

W procesie nabywania nieruchomości występują także problemy z zamianą nieruchomości, czyli kwestia dokonywania zamian nieruchomości Skarbu Państwa na nieruchomości będące własnością osób fizycznych. W całej gamie problemów w pozyskiwaniu gruntów pod budowę autostrady należy wspomnieć też o niechęci właścicieli do zbywania swoich gruntów, zwłaszcza gdy projektowany odcinek autostrady biegnie „po nowym śladzie”.

Poszukując rozwiązań pozwalających na przyspieszenie realizacji procesu inwestycji, należy usprawnić współpracę między jednostkami współuczestniczącymi w pozyskiwaniu nieruchomości: sądami, urzędami administracji prowadzącymi sprawy: gospodarki nieruchomościami, ewidencji gruntów i budynków, zasobami geodezyjnymi i kartograficznymi. Decydujące znaczenie mają też czynnik ludzki i sprawność organizacyjna, gdyż wiele spraw mogłoby być załatwiane bez zbędnej zwłoki.

Praktyka wykazała jednak, że przepisy „specustawy” wprawdzie usprawniły i skróciły proces przygotowania inwestycji do realizacji, ale potrzeby i oczekiwania w tym zakresie były znacznie większe. Podsumowując, można stwierdzić, że procedury nabywania nieruchomości pod budowę i rozbudowę dróg krajowych są coraz doskonalsze, niemniej dostrzegalne są jeszcze mankamenty przepisów obecnie obowiązującego prawa, często powodujące trudności w stosowaniu oraz konieczność jego interpretowania.

PIŚMIENNICTWO

Liberacki B., 2008. Zbrodnia autostradowa, Wprost nr 24.

Opis techniczny projektu wykonawczego „Budowa Autostrady Płatnej A1.

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami z późniejszymi zmianami. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 (brzmienie od 3 stycznia 2013).

Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym, art. 1 Dz.U. z 1994 r. Nr 127, poz. 627.

Ustawa z 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji z zakresu dróg publicznych, Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 z późniejszymi zmianami.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych. (Dz.U. z dnia 4 czerwca 2004 r.)

Strony internetowe

www.gddkia.gov.pl, www.gddkia.gov.pl/pl/220/gddkia-katowice
www.a1.sosnica-belk.pl

ANALYSIS OF THE PROCESS OF LAND ACQUISITION FOR PUBLIC ROADS FROM A SEGMENT OF THE A1 MOTORWAY

Abstract. For many years, there has been an ongoing debate in Poland on road and rail infrastructure. Legislation was passed aimed at accelerating and simplifying the procedures required to construct new roads. This article takes a look at the problematic legal issues involved in acquiring land for the purpose of road construction. The first part reviews the rules and procedures for expropriating property for this type of project. The second part presents an analysis of how these principles were followed for a stretch of the A1 toll road.

Key words: special purpose road act, expropriation, public investment, road investment

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 30.09.2013

Do cytowania – For citation: Maria W., 2013. Analiza procesu pozyskiwania gruntu pod drogi publiczne na przykładzie odcinka autostrady A1. *Acta Sci. Pol. Geod. Descr. Terr.*, 12 (3), 27–38.