

Artykuł recenzowany: Dokumentacja geodezyjno-prawna do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej

# W PASIE DROGI

**STRESZCZENIE:** W artykule przedstawiono **problemy geodezyjno-prawne powstające w toku realizacji przepisów znowelizowanej ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych**. Do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej należy dołączyć dokumentację geodezyjną sporządzaną w celu zatwierdzenia podziałów geodezyjnych nieruchomości, ustalenia stanu prawnego nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje drogowe oraz ujawnienia w księdze wieczystej nabycia prawa własności przez podmioty publicznoprawne. Autorki przedstawiają praktyczne problemy geodezyjno-prawne powstające w toku przygotowywania wyżej wymienionej dokumentacji oraz znaczenie prawidłowego wykonania tej dokumentacji dla potrzeb ustalania odszkodowania dla właścicieli nieruchomości.

**ABSTRACT:** The article presents **geodetic and legal problems arising during the implementation of the regulations of the amended law of 10th April 2003 on particular rules of the preparation and implementation of investment in public roads**. The application for the permission of the implementation of a road investment should be supplemented with the geodetic documentation made to confirm the geodetic divisions, establish the legal state of the real estate and put into the land register the fact of acquiring the property rights by public bodies. The authors present practical geodetic and legal problems arising during the preparation of the mentioned above documentation and the significance of a proper making of such documentation for the needs of establishing the compensations for the property owners.

ANITA KWARTNIK-PRUC,  
MARIA KOLIŃSKA,  
ANNA TREMBECKA

Rozbudowa sieci dróg publicznych stanowi niezbędny element rozwoju naszego kraju. W związku z powyższym wprowadzono wiele szczególnych regulacji dotyczących inwestycji w zakresie planowania i budowy dróg. Początkiem była ustawa o *autostradach płatnych*, która weszła w życie 2 stycznia 1995 r. Jednak po kilku latach jej obowiązywania okazało się, że aby zrealizować planowane zamierzenia inwestycyjne, potrzebne są bardziej radykalne rozwiązania legislacyjne. W związku z tym 10 kwietnia 2003 r. została uchwalona ustawa o *szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych* [1], zwana specustawą.

W celu zintensyfikowania budowy dróg publicznych regulacja była już kilkakrotnie zmieniana, a szczególnie istotna nowelizacja została uchwalona 18 października 2006 r. Jej zadaniem było

wprowadzenie zasadniczych zmian w zakresie przygotowywania i realizacji inwestycji drogowych, włącznie z trybem nabywania nieruchomości na cele budowy dróg publicznych, oraz rozszerzenie jej działania na wszystkie drogi publiczne. Przewidziano w niej dwuetapowy proces przygotowania inwestycji. Pierwszy etap kończył się wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi, która zastępowała występujące w tradycyjnym procesie inwestycyjnym akty w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego (np. decyzje o warunkach zabudowy, decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego), natomiast w drugim etapie uzyskiwano decyzję o pozwoleniu na budowę drogi.

Kolejna nowelizacja specustawy uchwalona 25 lipca 2008 r. spowodowała dalsze uproszczenie procedury poprzez wprowadzenie jednoetapowego postępowania ustalającego **wszystkie warunki realizacji inwestycji drogowej** w jednej decyzji administracyjnej. W konsekwencji zmian, które weszły w życie 10 września 2008 r., zastąpiono dotychczasowe dwie decy-

zje, tj. o ustaleniu lokalizacji drogi oraz o pozwoleniu na budowę, **jedną decyzją – o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID)**. Nastąpiła więc kumulacja kilku odrębnych postępowań, skutkująca jednym rozstrzygnięciem administracyjnym, w którym następuje ustalenie lokalizacji inwestycji drogowej, wydzielenie geodezyjne i nabycie z mocy prawa terenu przeznaczanego pod inwestycję oraz zatwierdzenie projektu budowlanego [2].

**D**ecyzja o ZRID jako podstawa nabycia z mocy prawa gruntów przez podmioty publicznoprawne. Jednym z podstawowych problemów występujących w procesie inwestycyjnym dróg jest kwestia nabywania nieruchomości niezbędnych do ich budowy. Odmowa sprzedaży nieruchomości przez właścicieli w drodze umowy cywilnoprawnej oraz długotrwałe postępowania wyłączeniowe to główne powody przedłużającej się procedury pozyskiwania nieruchomości. Biorąc pod uwagę specyficzny charakter inwestycji drogowych, przebiegających przez wiele nieruchomości, ustawodawca zdecydował się na radykalne rozwiązania w tym zakresie.

Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 4 specustawy nieruchomości lub ich części przeznaczone pod planowany pas drogowy z dniem, w którym decyzja ZRID staje się ostateczna, przechodzą z mocy prawa na własność Skarbu Państwa (w odniesieniu do dróg krajowych) lub odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych). Z tym samym dniem wygasają prawo użytkowania wieczystego oraz ograniczone prawa rzeczowe. Podobne skutki wywołują decyzje o ustaleniu lokalizacji drogi wydawane pod rządami specustawy w okresie od 16 grudnia 2006 r. do 9 września 2008 r. Nabycie prawa własności przez podmioty publicznoprawne nie stanowi przedmiotu orzekania w decyzji ZRID, lecz następuje z mocy samego prawa z chwilą, kiedy decyzja staje się ostateczna. W decyzji natomiast określa

się przedmiot nabycia, tj. teren przeznaczony pod pas drogowy.

## Zakres i rodzaj dokumentacji geodezyjno-prawnej opracowywanej dla celów wydania decyzji ZRID.

Ze specustawy wynika, że wniosek o wydanie decyzji ZRID zawiera m.in.:

1. mapę w skali co najmniej 1:5000 przedstawiającą proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu,

2. mapy zawierające projekty podziału nieruchomości sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami.

Jednak w toku przygotowywania dokumentacji na potrzeby inwestycji drogowej na terenie Krakowa okazało się, iż niezbędne są również inne opracowania geodezyjno-prawne. Konieczność ta jest konsekwencją nieuregulowanych stanów prawnych nieruchomości oraz licznych rozbieżności między wpisami w księgach wieczystych (KW) oraz ewidencji gruntów i budynków (EGiB), zarówno w zakresie oznaczenia nieruchomości, jak i ujawnionych praw rzeczowych.

Dokumentacja geodezyjno-prawna wykonana nieprawidłowo może skutkować odmową wpisu w księdze wieczystej prawa własności nabytego z mocy prawa przez SP lub JST. W tym miejscu należy podkreślić obowiązek wynikający z treści art. 12 ust. 4b specustawy dotyczący ustalenia przez właściwy organ w **ciągu 1 miesiąca** odszkodowania z tytułu utraty prawa własności, użytkowania wieczystego lub ograniczonych praw rzeczowych. Wprawdzie ustawodawca nie uzależnia możliwości ustalenia odszkodowania od dokonania wpisów w KW, jednak organy administracji właściwe w sprawach ustalania odszkodowania winny zachować szczególną ostrożność w zakresie dysponowania środkami publicznymi.

Rola geodetów w przygotowywaniu dokumentacji dla celów uzyskania przez inwestora decyzji ZRID jest więc bardzo istotna, a ich zadania w tym procesie obejmują wiele zagadnień. Trzeba podkreślić, że właściwe przygotowanie dokumentacji geodezyjno-prawnej wpływa zarówno na prawidłowość określenia zakresu przedmiotowego decyzji ZRID, jak i na postępowania odszkodowawcze.

**Dokumentacja dotycząca wprowadzania zmian w EGiB.** Na terenie Krakowa bardzo często sporządzenie projektu podziału nieruchomości wymaga uprzedniego rozdzielenia odręb-

nych „ciał hipotecznych”. Przyczyną takich stanów faktycznych był tryb zakładania ewidencji gruntów w latach 60. i 70., który polegał na określaniu granic działek ewidencyjnych według stanu władania. Ponieważ stan władania różnił się od stanu własności, często tworzone działki ewidencyjne zawierające połączone „ciała hipoteczne”, czyli obejmujące parcele byłego katastru austriackiego stanowiące przedmiot własności różnych podmiotów (ujawnionych w odrębnych KW).

Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości [3] mapa z projektem podziału zawiera między innymi informacje dotyczące granic nieruchomości podlegającej podziałowi. Brak wykazania tych granic dyskwalifikuje dokumentację geodezyjną, powodując, iż nie można jej przyjąć jako opracowania dotyczącego podziału nieruchomości.

Wobec powyższego każda nieruchomość, przez którą przebiega linia rozgraniczająca teren inwestycji, winna mieć wskazane granice na mapie z projektem podziału złożonej do wniosku o wydanie decyzji ZRID. W sytuacji, gdy w działce ewidencyjnej jest „połączonych” kilka nieruchomości, pierwszym etapem jest przygotowanie dokumentacji stanowiącej podstawę do ujawnienia w operacie EGiB odrębnych nieruchomości, które następnie będą ulegać podziałowi w trybie specustawy. Etap ten kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, orzekającej o wprowadzeniu zmiany w operacie EGiB na podstawie przepisów ustawy z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* [4] oraz rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków [5]. Od decyzji tej przysługuje odwołanie do wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Opisane czynności skutkują doprowadzeniem do zgodności danych w EGiB i KW oraz umożliwiają w dalszym etapie dokonanie podziału nieruchomości.

## Projekty podziału nieruchomości.

Decyzja ZRID zawiera m.in. rozstrzygnięcia dotyczące zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości. Podział następuje według linii rozgraniczających teren projektowanej drogi publicznej. Nie mają tu żadnego znaczenia ustalenia planu miejscowego, co wynika z treści art. 11 ust. 2 specustawy oraz art. 95 pkt 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r.

o gospodarce nieruchomościami [6]. Projekty podziału nieruchomości nie wymagają, co prawda, uzyskania opinii o ich zgodności z ustaleniami planu miejscowego, należy je jednak sporządzić zgodnie z przepisami odrębnymi, tj. ustawą o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzeniem w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości.

Badanie dokumentacji opracowywanej dla celów inwestycji drogowej na terenie Krakowa wykazało, iż wykonywanie projektów podziału nieruchomości niejednokrotnie musi być poprzedzone regulacją ich stanu prawnego. Ponadto powyższa analiza wykazała brak współdziałania – już na etapie dokumentacji projektowej – osób opracowujących projekt przebiegu linii rozgraniczających inwestycję drogową z geodetami w celu uwzględnienia aktualnego stanu zagospodarowania na gruncie. Wyznaczenie linii rozgraniczających jest nie tylko graficznym przedstawieniem zamierzeń inwestora, lecz skutkuje m.in. zmianą struktury własności terenu w granicach linii, a w konsekwencji wpływa na koszty realizacji inwestycji. Współdziałanie pozwoliłoby uniknąć np. ustalania linii rozgraniczających inwestycję drogową przecinających budynek bądź pozostawiania poza zakresem inwestycji wydzielanych działek o znikomej powierzchni, np. 1 m kw.

**Dokumentacja dotycząca ujawnienia aktualnych oznaczeń nieruchomości nabywanych na podstawie decyzji ZRID.** Zgodnie z art. 11f pkt 6 specustawy decyzja ZRID zawiera m.in. oznaczenia nieruchomości lub ich części (według katastru nieruchomości), które stają się z mocy prawa własnością SP lub właściwej JST. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na problem występujący nie tylko na terenie Krakowa, a dotyczący niezgodności oznaczenia nieruchomości między działem I ksiąg wieczystych a EGiB. Sytuacja taka jest konsekwencją zmian systemów ewidencji gruntów na terenie Krakowa (od byłego katastru austriackiego, poprzez ewidencję gruntów prowadzoną według „małych obrębów”, aż po modernizację ewidencji gruntów).

W przypadku nieruchomości podlegających przejęciu w części – na podstawie decyzji ZRID – operaty podziału zawierają niezbędne wykazy zmian gruntowych, a prawidłowość dokumentacji weryfikowana jest przy jej przyjęciu do zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Inaczej wygląda sytuacja w odniesieniu do nieruchomości podlegających przejęciu w ca-

łości, w stosunku do których specustawa nie nakłada obowiązku dołączania dodatkowej dokumentacji geodezyjnej. Ponieważ jednak decyzje ZRID są podstawą wpisu do ksiąg wieczystych praw nabytych przez podmioty publicznoprawne w zakresie nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających inwestycji, do wniosku do sądu wieczystoksięgowego winna być dołączona dokumentacja geodezyjno-prawna (wykazy zmian gruntowych, wykazy synchronizacyjne itp.) umożliwiająca dokonanie żadanego wpisu również dla nieruchomości, które podlegają nabyciu w całości.

**S**zczególne problemy dotyczące ustalania stanu prawnego nieruchomości przeznaczonych pod realizację inwestycji drogowych. Jedną z istotnych czynności wykonywanych przez geodetów dla celów inwestycji drogowych jest ustalenie stanu prawnego nieruchomości objętych liniami rozgraniczającymi inwestycji oraz wykonanie stosownej dokumentacji. Dokumentacja ta będzie wykorzystywana w postępowaniu wieczystoksięgowym mającym na celu ujawnienie skutków praworzeczowych decyzji ZRID oraz w postępowaniach odszkodowawczych. Ustalenie stanu prawnego nieruchomości wymaga analiz i badań:

- ksiąg wieczystych i akt ksiąg wieczystych,
- operatu EGiB,
- byłych operatów katastralnych, operatów modernizacji EGiB itp.,
- dokumentów w archiwach, np. decyzji dotyczących postępowań wywłaszczeniowych.

Na mocy specustawy podmioty publicznoprawne uzyskują prawo własności nieruchomości lub ich części także w odniesieniu do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, tj. wówczas, gdy nie jest wiadomo, komu jest to prawo odbierane. Trudności z ustaleniem stanu prawnego nieruchomości mogą w konsekwencji powodować sytuację, że prawo własności nieruchomości przysługuje już podmiotowi publicznemu, lecz nie jest możliwe udokumentowanie tego [2].

Odrębnym zagadnieniem jest ustalenie, czy nieruchomość objęta liniami rozgraniczającymi inwestycji drogowej podlega działaniu art. 73 ustawy z 13 października 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* [7]. Zgodnie z brzmieniem tego artykułu „nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego,

nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem”.

Problem taki może wystąpić w trakcie opracowywania dokumentacji pod przebudowę ulic polegającą na poszerzeniu pasa drogowego istniejącej na dzień 1 stycznia 1999 r. drogi publicznej. Przykładem jest dokumentacja dla celów budowy niektórych ulic w Krakowie. Decyzje stwierdzające nabycie przez podmioty publicznoprawne własności gruntu w trybie cytowanego art. 73 wydaje wojewoda. Wprawdzie mają one charakter deklaratoryjny, jednak konkretyzują przedmiot nabycia poprzez wskazanie oznaczenia nieruchomości oraz umożliwiają udowodnienie przysługującego podmiotom publicznoprawnym prawa własności do nieruchomości i jednocześnie utratę w tym zakresie prawa własności przez dotychczasowego właściciela.

W przypadku, gdy istnieje domniemanie, iż dana nieruchomość podlega działaniu cytowanego art. 73, a jednocześnie brak jest decyzji wojewody w tej sprawie, istnieje problem dotyczący prawidłowego ustalenia stanu prawnego nieruchomości. Kwestia ta ma zasadnicze znaczenie dla postępowań odszkodowawczych. Wydaje się, iż wówczas odszkodowanie nie powinno być ustalane według zasad określonych w specustawie, czyli z urzędu, niezależnie od wniosku strony, lecz zastosowanie winna mieć ustawa *Przepisy wprowadzające (...)*. A zgodnie z jej art. 73 ust. 4 odszkodowanie ustala się wyłącznie na wniosek właściciela nieruchomości, i to złożony w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2005 r. Po upływie tego okresu roszczenie wygasło.

Z powyższego wynika, iż prawdopodobna jest sytuacja, w której za daną nieruchomość objętą decyzją ZRID nie będzie mogło być ustalone odszkodowanie dla byłego właściciela. Fakt ten potwierdza lukę istniejącą w przepisach w zakresie wzajemnej relacji między zapisami specustawy a brzmieniem art. 73 ustawy *Przepisy wprowadzające (...)*. Dopiero ukształtowanie się linii orzeczniczej w tym zakresie pozwoli na zastosowanie w toku postępowań odszkodowawczych właściwych rozstrzygnięć.

**P**rawidłowe opracowywanie dokumentacji geodezyjnej kluczowe dla inwestycji drogowych. Jednym z najważniejszych skutków realizacji usta-

wy o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych jest nabycie prawa własności nieruchomości pod budowę dróg publicznych, z mocy prawa, przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych staje się ostateczna. Uregulowania te należy ocenić jako niezwykle pożądane w kontekście dotychczas występujących problemów z nabyciem gruntów pod inwestycje.

W związku z tym bardzo ważne stało się prawidłowe opracowywanie dokumentacji geodezyjnej dołączanej do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych. Należy mieć na względzie to, iż decyzja ta oprócz lokalizacji drogi zatwierdza podziały geodezyjne według linii rozgraniczających inwestycję oraz wskazuje nieruchomości lub ich części, które stają się własnością podmiotów publicznych. Stanowi ona również podstawę wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów oraz w księgach wieczystych.

DR ANITA KWARTNIK-PRUC

(Wydział Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska AGH, Kraków)

MARIA KOLIŃSKA

(dyrektor Wydziału Geodezji Urzędu Miasta Krakowa)

DR ANNA TREMBECKA

(zastępca dyrektora Wydziału Skarbu Miasta Urzędu Miasta Krakowa)

RECENZENT:

PROF. DR HAB. ZOFIA ŚMIAŁOWSKA-UBERMAN,

(Wydział Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska AGH, Kraków)

Literatura

- 1. Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. DzU z 2008 r. nr 193, poz. 1194 z późn. zm.);
- 2. Wolanin M.: Komentarz do ustawy o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, C.H. Beck, Warszawa 2009;
- 3. Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (DzU nr 268, poz. 2663);
- 4. Ustawa z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (DzU z 2005 r. nr 240, poz. 2027 z późn. zm.);
- 5. Rozporządzenie ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (DzU nr 38, poz. 454 z późn. zm.);
- 6. Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DzU z 2004 r. nr 261, poz. 2603 z późn. zm.);
- 7. Ustawa z 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (DzU nr 133, poz. 872 z późn. zm.).