

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 418

## Gospodarka przestrzenna

Aktualne aspekty polityki

społeczno-gospodarczej i przestrzennej

Contemporary Problems of Socio-economic  
and Spatial Policy



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Justyna Mroczkowska  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronach internetowych  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2016

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-563-6**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Krzysztof Balcerek, Robert Masztalski:</b> Ocena ruchu inwestycyjnego na obszarach oddziaływania dużego miasta na przykładzie wydanych w gminie Długołęka pozwoleń na budowę i decyzji o warunkach zabudowy / Assessment of investment dynamics on the city's impact area on the example of building permits in gmina Długołęka and conditions of building development .....	11
<b>Bartosz Bartosiewicz:</b> Polityka rozwoju lokalnego w kurczących się małych miastach / Local development policy in shrinking small towns.....	22
<b>Magdalena Belof:</b> Wrocławski obszar metropolitalny jako laboratorium planowania w obszarach funkcjonalnych / Wrocław metropolitan area as a laboratory of planning for functional areas .....	32
<b>Henryk Brandenburg, Katarzyna Ficek-Wojciuch, Marek Magdoń, Przemysław Sekuła:</b> Interesariusze projektów publicznych – sukces projektu publicznego w ujęciu specjalistów od zarządzania projektami / Public projects' stakeholders – success of public project according to the project management specialists .....	41
<b>Marcin Feltynowski:</b> Unsustainable spatial planning – the example of communities of the central region / Niezrównoważone planowanie przestrzenne – przykład gmin regionu centralnego .....	52
<b>Zbigniew Forycki:</b> Metody pomiaru efektywności projektów innowacyjnych / Methods in assessment of the efficiency of innovative projects.....	61
<b>Anna Golejewska, Dorota Czyżewska:</b> Smart specialisation in the regions of eastern Poland – case study / Inteligentne specjalizacje w województwach Polski Wschodniej – studium przypadku .....	69
<b>Eleonora Gonda-Soroczyńska:</b> Klaster Polski Radon elementem innowacyjnej współpracy na rzecz rozwoju turystyki uzdrowiskowej w województwie dolnośląskim / Polish Cluster Radon as the element of innovative cooperation for the development of SPA tourism in Lower Silesia region .....	78
<b>Ewa Gralik-Żmudzińska:</b> Przekształcenie samodzielnego publicznego zespołu opieki zdrowotnej jako proces decyzyjny organów powiatu jeleniogórskiego / Conversion of a public, independent health care complex as a decision-making process of Jelenia Góra district's authorities.....	88
<b>Arkadiusz Halama:</b> Ocena wartości rekreacyjnej zbiornika „Wilkówka” / Assessment of the recreational value of water reservoir „Wilkówka” .....	99

<b>Maria Heldak:</b> Zasady nabywania gruntów pod drogi publiczne w Polsce / The principles of land acquisition for public roads in Poland.....	107
<b>Marian Kachniarz, Kacper Siwek:</b> Wydajność pracy w samorządzie terytorialnym / Labour productivity in local government.....	117
<b>Wojciech Kisiała:</b> Zmiany nierówności poziomu rozwoju gospodarczego powiatów w Polsce – konwergencja czy dywergencja? / Changes in the level of economic inequalities across poviát units in Poland – convergence or divergence?.....	127
<b>Dariusz Klimek:</b> Wpływ imigracji zarobkowej na rozwój gospodarczy kraju i regionów / Effect of labor migration on economic development of the country and the regions.....	136
<b>Lidia Kłos:</b> Rzeczowo-ekologiczne efekty realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych / Material and ecological aspects of the implementation of the National Program of the Municipal Wastewater Treatment.....	145
<b>Janusz Kot, Ewa Kraska:</b> Władze lokalne i regionalne jako animator tworzenia, funkcjonowania i rozwoju klastrów (na przykładzie województwa świętokrzyskiego) / Local and regional authorities as facilitators for the formation, operation and development of clusters (with examples from the Świętokrzyskie Province).....	156
<b>Krzysztof Krzyżak:</b> Dysfunkcje w wykonywaniu usług publicznych – przykład budowy i eksploatacji oświetlenia miejsc publicznych / Dysfunctions in the performance of public services – example of building and exploitation of the lighting of public areas.....	167
<b>Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania obszaru chronionego – przykład Kampinoskiego Parku Narodowego / Spatial and financial aspects of the activity of protected area on the example of Kampinos National Park.....	179
<b>Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania obszaru chronionego – przykład Wolińskiego Parku Narodowego / Spatial and financial aspects of the activity of protected area on the example of Wolin National Park.....	188
<b>Zbigniew Kuriata:</b> Zarządzanie krajobrazem kulturowym Polanowic, gmina Byczyna – wizja mieszkańców wsi / Cultural landscape management in Polanowice, Byczyna municipality – vision of village residents.....	198
<b>Tadeusz Lasota, Leszek Stanek:</b> Analiza rynku nieruchomości powiatu wrocławskiego na tle studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin / Analysis of the real estate market of the poviát Wrocław on the background of studies of conditions and directions of spatial development of municipalities.....	209
<b>Grażyna Leśniewska:</b> Przemoc ekonomiczna wobec kobiet – przezroczysty problem / Economic violence against women – the transparent problem..	219

<b>Jerzy Ładysz, Magdalena Mayer:</b> Czynniki i przejawy suburbanizacji post-industrialnej w miastach średnich województwa dolnośląskiego na przykładzie Bolesławca i Jeleniej Góry / Factors and consequences of post-industrial suburbanization in towns of Lower Silesia on the example of Bolesławiec and Jelenia Góra.....	226
<b>Urszula Markowska-Przybyła:</b> Determinanty kapitału społecznego w kontekście możliwości oddziaływania władz publicznych / Determinants of social capital in the context of the ability to influence by the public authorities.....	240
<b>Piotr Paczowski:</b> Dialog obywatelski kreatorem rozwoju lokalnego / Civil dialogue as a creator of local development .....	252
<b>Sławomir Palicki, Paulina Stachowska:</b> Estetyzacja artystyczna w procesach rewitalizacji miast / Artistic aesthetization in urban revitalization processes .....	264
<b>Zbigniew Piepiora:</b> Przeciwdziałanie skutkom powodzi i susz w województwie lubelskim / The counteraction of floods' and droughts' effects in Lublin voivodeship.....	274
<b>Katarzyna Przybyła:</b> Wpływ Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości na rozwój Jeleniej Góry i powiatu jeleniogórskiego / The impact of the Kamienna Góra Small Enterprise Special Economic Zone on the development of Jelenia Góra and the Jelenia Góra powiat .....	285
<b>Beata Rosicka:</b> Funkcja turystyczna sudeckich obiektów podziemnych z czasów II wojny światowej / Tourist function of the underground facilities from the word war II in the Sudetes .....	294
<b>Kacper Siwek:</b> Aglomeracja wałbrzyska w świetle teorii sieci – wybrane zagadnienia / The Wałbrzych agglomeration in the light of network theory – selected issues.....	302
<b>Anna Skorwider-Namiołko, Jarosław Skorwider-Namiołko:</b> Poziom rozwoju gospodarki odpadami na obszarach atrakcyjnych turystycznie / The level of waste management development in the touristic areas.....	311
<b>Beata Skubiak, Barbara Kryk:</b> Tworzenie potencjału rozwojowego obszarów problemowych na przykładzie województwa zachodniopomorskiego / Creation of the development potential of problem areas on the example of West Pomeranian voivodeship.....	318
<b>Olimpia Stanaszek:</b> Zagospodarowanie przestrzenne terenów o wysokiej wartości kulturowej – na przykładzie translokacji zabudowy łużyckiej Zagrody Kołodzieja / Land management on the areas of high cultural value – on the example of translocation of Lausitz building “Kołodziej Hut” ....	329
<b>Marta Szaja:</b> Wpływ wybranych aspektów przestrzennych na rozwój społeczno-gospodarczy samorządów gminnych – na przykładzie gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego / The influence of chosen spa-	

---

tial aspects on socio-economic development of local self-governments – the example of maritime communes of the West Pomeranian voivodeship) .....	340
<b>Beata Warczewska:</b> Przekształcenia struktury funkcjonalno-przestrzennej miejscowości zlokalizowanych w granicach parku krajobrazowego / Transformation of the functional and spatial structure of villages located in the borders of landscape park .....	350
<b>Beata Wieteska-Rosiak:</b> Kierunki rozwoju transportu zrównoważonego w miastach w kontekście zmian klimatu / Directions of sustainable transportation development in the context of climate change .....	362

## **Wprowadzenie**

Artykuły zamieszczone w niniejszym, piętnastym zeszycie „Gospodarki Przestrzennej”, przygotowanym w Katedrze Gospodarki Przestrzennej Wydziału Ekonomii, Zarządzania i Turystyki Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, poświęcone są wybranym problemom planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie publikowane teksty odzwierciedlają aktualne problemy badawcze Autorów z rozmaitych dziedzin gospodarki przestrzennej. W zeszycie zaprezentowano wyniki badań naukowych dotyczących takich obszarów gospodarki przestrzennej, jak: kurczące się małe miasta, obszary metropolitalne, efektywność projektów innowacyjnych, turystyka uzdrowskowa, wartość rekreacyjna zbiorników wodnych, wydajność pracy w samorządzie terytorialnym, klastry, potencjał rozwojowy obszarów problemowych, zarządzanie krajobrazem kulturowym na obszarach wiejskich, czynniki i przejawy suburbanizacji postindustrialnej, inwestycje na obszarach oddziaływania dużych miast, funkcja turystyczna obiektów podziemnych, transport zrównoważony w miastach i inne. Treści zawarte w artykułach stanowią osobiste poglądy Autorów na przedstawione w nich problemy. Każdy artykuł podlegał recenzowaniu przez dwóch recenzentów z wiodących ośrodków naukowych w kraju.

Wyrażamy przekonanie, że publikacja ta będzie stanowiła istotny wkład w rozwój gospodarki przestrzennej jako interdyscyplinarnej dziedziny wiedzy, będzie także inspiracją do dalszych badań i analiz porównawczych. Większość artykułów, oprócz wartości czysto naukowej, ma także walor aplikacyjny. Pozwala to z optymizmem spoglądać w przyszłość tej szybko rozwijającej się dziedziny naukowej, jaką jest gospodarka przestrzenna.

W imieniu Komitetu Redakcyjnego

*Jacek Potocki, Jerzy Ładysz*

## **Maria Heldak**

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu  
e-mail: maria.heldak@up.wroc.pl

---

# **ZASADY NABYWANIA GRUNTÓW POD DROGI PUBLICZNE W POLSCE**

---

## **THE PRINCIPLES OF LAND ACQUISITION FOR PUBLIC ROADS IN POLAND**

---

DOI: 10.15611/pn.2016.418.11  
JEL Classification: R42, R54

**Streszczenie:** W pracy podjęto temat sposobów pozyskiwania gruntów na cele budowy dróg publicznych. Przepisy prawne utrudniające możliwość pozyskiwania gruntów na cele budowy drogowej komunikacji publicznej stanowiły hamulec rozwoju sieci drogowej. Taki stan rzeczy wymusił poniekąd dostosowanie przepisów prawa w taki sposób, by pozyskiwanie gruntów na cele komunikacji publicznej przez administrację rządową i samorządową było w znacznym stopniu ułatwione. Regulacje prawne dopuszczają obecnie różne sposoby przejęcia nieruchomości pod inwestycję drogową, wśród nich znajduje się: umowa kupna-sprzedaży, wywłaszczenie nieruchomości, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W obecnej formie znacznie uproszczono procedurę nabywania gruntów na cele realizacji dróg publicznych, a co za tym idzie – przyspieszeniu uległ proces budowy dróg publicznych.

**Słowa kluczowe:** droga publiczna, budowa dróg, nabywanie gruntów pod drogi.

**Summary:** The study discusses the ways of acquisition of land for the purposes of constructing public roads. In the recent years we have witnessed development of the public road network in Poland, as well as the modernisation of existing routes. Unfortunately, the development of the road network was slowed down by legal regulations that hindered the possibility to acquire land for the construction of public communication roads. This state of affairs has, in a way, forced the adjustment of legal regulations to facilitate the acquisition of land for public roads by public administration and self-government bodies. Current legal regulations permit several ways to acquire real property for the purposes of road investment, including sales agreements, expropriation, and decision on permission for the performance of a road investment. The new form significantly simplifies the procedure of land acquisition for the realisation of public road investments, which in turn accelerates the process of constructing public roads.

**Keywords:** public road, road construction, land acquisition for roads.



## 1. Wstęp

Drogą publiczną jest droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w ustawie lub innych przepisach szczególnych<sup>1</sup>. Drogi publiczne, ze względu na funkcje w sieci drogowej, zgodnie z przytoczoną ustawą dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne. Właścicielem dróg krajowych jest Skarb Państwa, natomiast dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych odpowiednio samorząd województwa, powiatu czy gminy.

Tereny komunikacyjne posiadają odrębne oznaczenia w ewidencji gruntów i budynków, gdzie zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa [Rozporządzenia z 29 marca 2001] przez tereny komunikacyjne rozumie się w szczególności: drogi, oznaczone symbolem Dr, tereny kolejowe oznaczone symbolem Tk, inne tereny komunikacyjne oznaczone symbolem Ti, grunty przeznaczone pod budowę dróg publicznych lub linii kolejowych oznaczone symbolem Tp.

Zasadniczymi wyróżnikami drogi publicznej są dwa elementy: nieograniczona podmiotowo możliwość korzystania z drogi oraz zaliczenie drogi do określonej ustawowo kategorii. Publiczny charakter dróg wynika z powszechności dostępu do nich, a dostęp ten może zostać ograniczony wyłącznie wtedy, gdy wynika to z obowiązującej normy prawnej. Drogi publiczne mają bowiem służyć przemieszczaniu się nieokreślonej z góry grupie osób, bez względu na przysługujący tytuł prawny [Tomaszewski 2012].

Rozpatrując częstotliwość wyboru przez podróżnych i firmy spedycyjne różnych środków transportu, można stwierdzić, że największą rolę w naszym kraju odgrywa transport drogowy. W ostatnim okresie obserwuje się rozbudowę sieci drogowej w Polsce, jak również modernizację połączeń drogowych już istniejących. Zapóźnienia względem krajów Europy Zachodniej poniekąd wymusiły przyśpieszenie budowy nowych odcinków autostrad i dróg ekspresowych. Duży wpływ na rozwój komunikacji miało wejście Polski w struktury Unii Europejskiej oraz organizacja mistrzostw Europy w piłce nożnej. Hamulcem rozwoju sieci drogowej pozostawały, niestety, przepisy prawne utrudniające możliwość pozyskiwania gruntów na cele budowy drogowej komunikacji publicznej. Taki stan rzeczy wymusił poniekąd dostosowanie przepisów prawa w taki sposób, by pozyskiwanie gruntów na cele komunikacji przez administrację rządową i samorządową było w znacznym stopniu ułatwione.

Z budową drogi związanych jest szereg wydatków, w tym przejęcie terenu komunikacji publicznej w zamian za odszkodowanie, budowa drogi oraz bieżące utrzymanie drogi (naprawa nawierzchni, odśnieżanie). Podstawą do uzyskania pozwolenia na budowę drogi gminnej, stanowiącej cel publiczny, jest uwzględnienie jej przebiegu w planie miejscowym lub w przypadku braku planu miejscowego wy-

<sup>1</sup> Definicję drogi publicznej podaje [Ustawa z dnia 21 marca 1985].

danie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Realizacja drogi zazwyczaj wiąże się z wcześniejszym pozyskaniem terenu za odszkodowanie ustalone pomiędzy stronami w umowie [Stacherzak, Hełdak, Kazak 2014].

Zgodnie z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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 stanowi cel publiczny. Ułatwia to znacznie proces pozyskiwania gruntów w sytuacji, kiedy władający gruntem nie wyraża zgody na zbycie nieruchomości w formie umowy kupna-sprzedaży. Kwalifikacja realizacji drogi publicznej jako celu publicznego stała się także podstawą do poszukiwań i stworzenia innych rozwiązań prawnych ułatwiających pozyskiwanie gruntów na cele budowy dróg publicznych.

Celem pracy jest wskazanie sposobów nabywania nieruchomości pod drogi publiczne na podstawie obowiązujących przepisów prawnych. W pracy badano obowiązujące akty prawne pod kątem możliwości i zasad nabywania nieruchomości na cele realizacji dróg publicznych.

## 2. Przejęcie nieruchomości pod drogi publiczne

### 2.1. Ogólne zasady przejmowania nieruchomości na cele dróg publicznych

Warunkiem niezbędnym budowy drogi publicznej jest posiadanie przez Skarb Państwa czy też jednostkę samorządu terytorialnego prawa własności do gruntów, na których przedmiotowa inwestycja ma być zrealizowana. Regulacje prawne dopuszczają obecnie różne sposoby przejęcia nieruchomości pod inwestycję drogową przy braku jednoznacznego schematu postępowań, spójnego dla procedury przejęcia gruntów na cele publiczne (tab. 1).

**Tabela 1.** Analiza sposobów przejęcia nieruchomości pod drogi publiczne wg różnych podstaw prawnych

Lp.	Podstawa prawna	Sposób przejęcia
1	2	3
1	<b>Ustawa Kodeks cywilny</b>	<b>Cywilnoprawna umowa kupna-sprzedaży</b> <b>Art. 535.</b> Przez umowę sprzedaży sprzedawca zobowiązuje się przenieść na kupującego własność rzeczy i wydać mu rzecz, a kupujący zobowiązuje się rzecz odebrać i zapłacić sprzedawcy cenę.
2	<b>Ustawa o gospodarce nieruchomościami</b>	<b>Ustanowienie przez gminę prawa pierwokupu</b> <b>Art. 109.1.</b> Gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży: 3) nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne albo nieruchomości, dla której została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Tabela 1, cd.

1	2	3
		<p><b>Podział nieruchomości na podstawie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami</b>  <b>Art. 98 ust. 1.</b> Działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne.</p> <p><b>Wywłaszczenie</b>  <b>Art. 112.2.</b> Wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości.  <b>3.</b> 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.</p> <p><b>Scalenie i podział nieruchomości</b>  <b>Art. 105.4.</b> Działki gruntu wydzielone pod nowe drogi albo pod poszerzenie dróg istniejących, niebędących drogami powiatowymi, wojewódzkimi lub krajowymi, przechodzą z mocy prawa na własność gminy [...]. Jeżeli działki gruntu zostały wydzielone pod drogi powiatowe, wojewódzkie lub krajowe albo pod poszerzenie tych dróg, stosuje się odpowiednio art. 98 ust. 1.</p>
3	<p><b>Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych</b></p>	<p><b>Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej</b>  <b>Art. 12.1.</b> Decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości.  <b>2.</b> Linie rozgraniczające teren ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowią linie podziału nieruchomości.  <b>4.</b> Nieruchomości lub ich części, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 6, stają się z mocy prawa:  1) własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych,  2) własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych.</p>
4	<p><b>Ustawa przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną</b></p>	<p><b>Decyzja wojewody</b>  <b>Art. 73.1.</b> 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.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Najprostszym i stwarzającym najmniej problemów sposobem jest przejęcie nieruchomości pod inwestycje drogowe w drodze umowy kupna-sprzedaży na podsta-

wie ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. Sposób ten możliwy jest jednak tylko wtedy, gdy właściciel nieruchomości zgadza się dobrowolnie na jej zbycie.

Sytuacja komplikuje się wówczas, kiedy osoba, która włada nieruchomością, nie chce sprzedać prawa do jej własności inwestorowi w celu realizacji inwestycji drogowej [Wojtas 2013].

## **2.2. Umowa kupna-sprzedaży w trybie Kodeksu cywilnego**

Jednym z podstawowych przepisów, jaki normuje problematykę nabycia oraz utraty własności, jest art. 155 ustawy z dnia 23 kwietnia 1965 r. – Kodeks cywilny. Umowa sprzedaży jest czynnością prawną wzajemną, konsensualną, zobowiązującą, odpłatną i kauzalną [Radwański, Panowicz-Lipska 2001]. Prawo to można nabyć poprzez realizację różnorodnych zdarzeń prawnych, jakimi są m.in. konstytutywne orzeczenia sądowe, decyzje administracyjne czy też nabycie z mocy prawa. Jednak to czynnościom prawnym, będącym źródłem nabycia własności, nadaje się podstawowe znaczenie [Pietrzykowski 2015]. Zgodnie z wyżej wymienionym artykułem umowa sprzedaży, zamiany, darowizny, przekazania nieruchomości lub inna umowa zobowiązująca do przeniesienia własności rzeczy co do tożsamości oznaczonej przenosi własność na nabywcę, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej albo strony inaczej postanowiły. Umowa zobowiązująca do przeniesienia własności nieruchomości powinna być zawarta w formie aktu notarialnego (art. 158). To samo dotyczy umowy przenoszącej własność, która zostaje zawarta w celu wykonania istniejącego uprzednio zobowiązania do przeniesienia własności nieruchomości; zobowiązanie powinno być w akcie wymienione [Pietrzykowski 2015].

## **2.3. Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie przejęcia gruntów pod drogi publiczne**

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami [Ustawa z 21 sierpnia 1997 r.] wskazują przypadki, w których gmina posiada ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości. Zgodnie z powyższą ustawą o gospodarce nieruchomościami (art. 109, ust. 1) gminie przysługuje prawo pierwokupu w różnych przypadkach, wśród których jest sprzedaż:

- niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego,
- prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę,
- nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne albo nieruchomości, dla której została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W kontekście podjętego tematu pracy należy dodać, że gmina może wykonać prawo pierwokupu nieruchomości w sytuacji, gdy nieruchomość ta położona jest na obszarze, który przeznaczono w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod inwestycje celu publicznego (w tym drogi) lub gdy wydana została dla niej decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Wykonanie prawa pierwokupu nieruchomości, którą przeznaczono pod drogi publiczne, możliwe jest tylko pod warunkiem, że prawo to ujawnione jest w księdze wieczystej, prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości [Gdesz, Trembecka 2011]. Prawo to wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) w terminie, jaki przysługuje mu na wykonanie, i jest to jeden miesiąc od momentu otrzymania zawiadomienia zawierającego treść umowy sprzedaży. Odpowiedzialny za zawiadomienie jest notariusz, który sporządził umowę. W celu wykonania prawa pierwokupu nieruchomości gmina zobowiązana jest złożyć oświadczenie. Oświadczenie to spisywane jest w formie aktu notarialnego.

Zgodnie z art. 98 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe, z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis stosuje się odpowiednio przy wydzieleniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych.

Art. 98 ust. 1 ma zastosowanie tylko w takim przypadku, gdy nieruchomość, której dotyczy podział, ujęta jest w założeniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lub w sytuacji, kiedy wydano dla niej decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego [Jaworski i in. 2013].

Podziału nieruchomości zgodnie z zapisami ustawy o gospodarce nieruchomościami dokonuje się na wniosek i koszt osoby, która ma w tym działaniu interes prawny. Ustawa przewiduje podział nieruchomości z urzędu. Takiego podziału można dokonać, jeżeli:

- a) jest on niezbędny do realizacji celu publicznego,
- b) nieruchomość jest własnością gminy i nie została oddana w użytkowanie wieczyste.

Koleją formą przejęcia gruntu w myśl przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami na cele budowy drogi publicznej jest wywłaszczenie nieruchomości (dział III, rozdziały 4 i 5). Procesem wywłaszczenia nieruchomości mogą być objęte jedynie nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 112.1). Ważny z punktu wi-

dzenia pozbawienia albo ograniczenia, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości jest fakt, że proces wywłaszczeniowy może być dokonany tylko w przypadku, gdy nie ma możliwości realizacji celu publicznego w sposób inny niż poprzez ograniczenie czy też pozbawienie praw do nieruchomości i prawa tego nie można nabyć w drodze umowy.

Scalenie i podział nieruchomości także jest czynnością umożliwiającą przejęcie gruntów wydzielonych pod drogi publiczne na rzecz gminy. Zabieg ten polega na połączeniu nieruchomości, a następnie podzieleniu obszaru na działki w taki sposób, by zapewnić racjonalne gospodarowanie nimi. Na skutek scalenia i podziału nieruchomości możliwe jest wydzielenie działek gruntu pod nowe drogi publiczne oraz na poszerzenie dróg istniejących.

#### **2.4. Pozyskiwanie gruntów na potrzeby budowy dróg publicznych w trybie tzw. specustawy**

Celem wprowadzenia ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz.U. z 2013, poz. 687) było uproszczenie procesu budowy dróg. Ustawa ta zyskała od razu miano tzw. specustawy. W pierwotnej wersji zapisy ustawy okazały się w praktyce czasochłonne, dlatego też ustawę nowelizowano. Nowelizacje spowodowały uproszczenie procedury nabywania gruntów na cele realizacji dróg publicznych, a co za tym idzie – przyspieszeniu uległ proces budowy dróg publicznych.

W początkowej wersji ustawy nabywanie prawa do nieruchomości przeznaczonych pod realizację inwestycji drogowych było uzależnione od kategorii drogi i mogło odbyć się w jeden z następujących sposobów:

- a) w drodze umowy cywilnoprawnej,
- b) w drodze wywłaszczenia,
- c) z mocy prawa [Żróbek, Wałacik 2008].

Dwa pierwsze rozwiązania miały miejsce przy nabywaniu gruntów pod budowę dróg jednostek samorządu terytorialnego i regulowane były zapisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przypadku dróg o zasięgu ogólnokrajowym procedurę nabywania gruntów rozpoczynała wydawana przez wojewodę decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi. Za przeprowadzenie postępowania regulującego stan prawny gruntów odpowiedzialna była Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Prawa do nieruchomości nabyć można było w drodze umowy, wywłaszczenia lub z mocy prawa.

Obecnie wydaje się nowy rodzaj decyzji – decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Decyzja ta zastąpiła decyzję o lokalizacji drogi oraz decyzję o pozwoleniu na budowę. W ustawie został również określony czas, w jakim organ winien wydać decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – 90 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie decyzji [Belej, Wałacik 2009].

Uregulowania wprowadzające decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej spowodowały zastąpienie pięciu odrębnych procedur administracyjnych jedną procedurą kończącą się decyzją administracyjną. Decyzja ta łączy w sobie:

a) ustalenie lokalizacji drogi (zastępuje plan miejscowy lub decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego);

b) zatwierdzenie podziału nieruchomości (linie rozgraniczające teren ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowią linie podziału nieruchomości);

c) wywłaszczenie nieruchomości (nieruchomości lub ich części stają się z mocy prawa: własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych, własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna);

d) zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na budowę;

e) ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości sąsiednich [Trembecka, Kwartnik-Pruc 2009; Trembecka 2011].

Skutki prawne wejścia w życie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegają m.in.: na nabyciu nieruchomości stanowiącej własność z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, wygaśnięciu prawa użytkowania wieczystego, wygaśnięciu ograniczonych praw rzeczowych, wygaśnięciu trwałego zarządu, wypowiedzeniu umów najmu, dzierżawy, użyczenia ze skutkiem natychmiastowym.

Zgodnie z zapisem art. 16 ustawy decyzja o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej podaje termin wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń. Dodatkowo wojewoda albo starosta mogą nadać decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej skutek natychmiastowej wykonalności.

## **2.5. Przejęcie dróg publicznych na podstawie ustawy –**

### **Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną**

Zgodnie z przepisami wprowadzającymi ustawy reformujące administrację publiczną nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, lecz 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 [Ustawa z 13 października 1998].

Zastosowanie przepisu uwarunkowane jest zaistnieniem trzech przesłanek. Są to:

1) pozostawanie nieruchomości w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego,

2) zajęcie nieruchomości pod drogę publiczną,

3) nieprzysługiwanie Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego prawa własności do nieruchomości.

Jak podaje K. Szuma [2011], wymienione przesłanki muszą być spełnione łącznie. W przeciwnym wypadku wojewoda odmawia wydania decyzji o przejęciu z mocy prawa własności nieruchomości, które zajęte są na drogi publiczne.

### 3. Podsumowanie

Analiza uwarunkowań prawnych towarzyszących nabywaniu nieruchomości na cele budowy dróg publicznych ujawniła, że w Polsce funkcjonują różne sposoby pozyskiwania gruntów przeznaczonych na cele komunikacji publicznej. Wiele form nabywania gruntów powstało w następstwie przemian społeczno-gospodarczych naszego kraju, wymuszających usprawnienie m.in. procesu rozwoju sieci drogowych w Polsce (ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych), czy regulacji stanu prawnego dróg publicznych (ustawa – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną). Można także zauważyć, że ustawy są wielokrotnie zmieniane, tak aby ułatwiać pozyskiwanie gruntów na cele budowy dróg publicznych.

W sytuacji umocnienia się w Polsce prawa własności planowanie przebiegu nowych tras komunikacyjnych, a następnie pozyskiwanie gruntów pod ich budowę stanowi niewątpliwie duży problem.

W dalszych badaniach należy podjąć wątek odszkodowania za tereny przejęte na mocy różnych ustaw na cele komunikacji drogowej, ponieważ często dzieje się to bez przyzwolenia właściciela czy władającego nieruchomością (decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzja wojewody, wywłaszczenie, wydzielenie drogi w związku z podziałem nieruchomości). Jedynie forma umowy kupna-sprzedaży stanowi następstwo dobrowolnego zbycia nieruchomości na cele komunikacji publicznej.

### Literatura

- Belej M., Walacik M., 2009, *Ewolucja procedur nabywania nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje drogowe a zasada równowagi stron*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, vol. 17, nr 4.
- Gdesz M., Trembecka A., 2011, *Regulowanie stanu prawnego nieruchomości pod drogi*, Wydawnictwo Gall, Katowice.
- Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., 2013, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (tj. Dz.U. z 2014 r., poz. 121).
- Pietrzykowski K., 2015, *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1-44910*, wyd. 8, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Radwański Z., Panowicz-Lipska J., 2001, *Zobowiązania – część szczegółowa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2015, poz. 542).



- Stacherzak A., Hełdak M., Kazak J., 2014, *Obciążenia finansowe gmin kosztami realizacji dróg*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 331.
- Szuma K., 2011, *Decyzja o przejęciu z mocy prawa własności nieruchomości zajętych pod drogi publiczne w kontekście regulacji z art. 73 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną*, Nieruchomości nr 8.
- Tomaszewski K., 2012, *Realizacja inwestycji drogowych we współpracy z podmiotem prywatnym*, LexisNexis Polska, Warszawa.
- Trembecka A., 2011, *Jedna decyzja zamiast pięciu*, Magazyn Geoinformacyjny Geodeta nr 11, listopad.
- Trembecka A., Kwartnik-Pruc A., 2009, *Geodezyjno-prawne problemy związane z przygotowaniem dokumentacji dla celów inwestycji drogowych na terenie Krakowa*, Archiwum Fotogrametrii, Kartografii i Teledetekcji, vol. 19.
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2015, poz. 460).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015, poz. 782).
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. nr 133, poz. 872 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz.U. z 2013, poz. 687).
- Wojtas M., 2013, *Politechnika Śląska. Analiza procesu pozyskiwania gruntu pod drogi publiczne na przykładzie odcinka autostrady A1*, Acta Scientiarum Poloniarum. Geodesia et Descriptio Terrarum 12 (3), s. 27-38.
- Żróbek S., Walacik M., 2008, *Problematyka nabywania gruntów pod budowę dróg*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, vol. 16, nr 1.