

## **Uzasadnienie**

### **I. Potrzeba i cel regulacji**

Projektowana ustawa ma na celu ułatwienie nabywania przez gminy własności nieruchomości pozostających w ich władaniu w dniu wejścia w życie ustawy od co najmniej 20 lat i zajętych pod drogi, które nie zostały zaliczone do kategorii dróg publicznych, a są drogami ogólnodostępnymi o utwardzonej powierzchni, po których odbywa się ruch pojazdów i pieszych, przeznaczone do korzystania przez nieokreśloną liczbę użytkowników, stanowiące uzupełnienie sieci dróg służących miejscowym potrzebom, funkcjonalnie zbliżone do dróg publicznych i połączone z drogami publicznymi.

Zamiarem projektodawcy jest stworzenie narzędzia prawnego umożliwiającego rozwiązanie szeregu problemów występujących w codziennej praktyce administracyjnej. Z proponowanych rozwiązań skorzystają samorządy, w tym w zakresie uporządkowania stosunków własnościowych w ważnej sferze infrastruktury drogowej, a także mieszkańcy setek gmin.

Występujące problemy związane z brakiem uregulowania stanu prawnego niektórych dróg dotyczą szczególnie terenów górskich i podgórskich, objętych kiedyś zaborem austriackim (woj. małopolskie, podkarpackie, śląskie). Istniejąca sytuacja ma swoje źródło w topografii terenu, historii osadnictwa i obecnym sposobie gospodarowania na tych ziemiach. W wielu miejscowościach osadnictwo ma charakter rozproszony, a poszczególne wsie (niekiedy także części obszarów miast) składają się z szeregu niewielkich osad (kilka lub kilkanaście domostw). Do tych istniejących od dziesiątków, czasami setek lat osiedli, prowadzą drogi, które często nie mają charakteru dróg publicznych w rozumieniu obowiązującego prawa. Nadanie im statusu drogi publicznej jest jednak praktycznie niemożliwe, ponieważ nie spełniają one warunków określonych w przepisach technicznych dla dróg publicznych. Trudność a nawet niemożliwość z dostosowaniem się do wymogów określonych w przepisach technicznych wynika przede wszystkim z ukształtowania terenu (istniejące drogi są często bardzo wąskie, kręte i o bardzo dużych kątach nachylenia ich powierzchni) i ewentualnych gigantycznych kosztów, jakie należałoby ponieść, aby pokonać przeszkody wynikające z topografii.

Opisane drogi bądź to istnieją od niepamiętnych czasów, bądź przebiegają szlakiem dawnych dróg dojazdowych do pól (austriacki kodeks cywilny normował istnienie tego rodzaju dróg służebnych bez konieczności ujawniania istniejącego prawa w księgach wieczystych),

bądź zbudowane zostały przed laty w ramach tzw. „czynów społecznych”, a dokumentacja związana z ich budową zgodnie z przepisami dotyczącymi archiwaliów uległa już kasacji.

Większość tych dróg została wyodrębniona jako działki ewidencyjne w latach sześćdziesiątych XX wieku podczas zakładania ewidencji gruntów i budynków. Wówczas jako władających gruntami wpisywano w rejestrach właściwe prezydium gromadzkich rad narodowych. Współcześnie jako władający figurują gminy. Istniejące obecnie działki ewidencyjne posiadają swoje równoważniki w postaci parcel katastralnych lub części parcel katastralnych. Około 1890 r. na terenie całego ówczesnego zaboru austriackiego założone zostały wykazy hipoteczne tzw. Lwh, które odpowiadają współczesnym księgom wieczystym. Część z nich utraciła już moc prawną, część z nich – jeżeli dokonano w nich wpisu praw po 1946 r. – taką moc prawną posiada.

W zdecydowanej większości przypadków prawo własności terenów przylegających do dróg zostało uregulowane w trybie ustawy uwłaszczeniowej z 1971 roku. Natomiast właścicielami gruntu pod samą drogą są osoby zmarłe kilkadziesiąt, czasem ponad sto lat temu. Biorąc pod uwagę upływ czasu, problemy związane z ustaleniem następstwa prawnego oraz fakt, że nieruchomości zajęte pod drogi już przed stu laty niejednokrotnie stanowiły przedmiot współwłasności wielu osób, uregulowanie tytułu do gruntów pod drogami na drodze cywilnej jest obecnie faktycznie niemożliwe. Próby rozwiązania problemu w drodze wniosku o stwierdzenie zasiedzenia, z powodu obiektywnej niemożności ustalenia przez sąd kręgu uczestników postępowania, z reguły kończą się niepowodzeniem.

W tym miejscu bliższego wyjaśnienia wymaga problem stosunku projektowanej regulacji prawnej nabycia własności nieruchomości stanowiących drogi ogólnodostępne do instytucji zasiedzenia. Zgodnie z art. 172 § 1 Kodeksu cywilnego, posiadacz nieruchomości niebędący jej właścicielem nabywa własność, jeżeli posiada nieruchomość nieprzerwanie od lat dwudziestu jako posiadacz samoistny, chyba że uzyskał posiadanie w złej wierze (zasiedzenie). Stosownie do art. 172 § 2 Kodeksu cywilnego po upływie lat trzydziestu posiadacz nieruchomości nabywa jej własność, choćby uzyskał posiadanie w złej wierze. Istotą instytucji zasiedzenia jest potwierdzenie nabycia prawa, które nastąpiło z mocy prawa na skutek samoistnego i odpowiednio długiego posiadania rzeczy, co w konsekwencji prowadzi do uzgodnienia stanu prawnego ze stanem faktycznym w sferze własności. Konieczne jest przeprowadzenie w tym przedmiocie postępowania sądowego w trybie nieprocesowym (art. 609 i art. 610 Kodeksu postępowania cywilnego), a orzeczenie sądu w tej sprawie ma charakter deklaratoryjny. Oznacza to, że skutek prawny zasiedzenia następuje z mocy samego

prawa, a nie na mocy orzeczenia sądu, który jedynie potwierdza fakt nabycia własności danej nieruchomości.

Należy podkreślić, że chociaż sądowe orzeczenie zasiedzenia oznacza tylko potwierdzenie przejścia prawa własności danej nieruchomości na nowego właściciela (właścicieli), żądanie wydania takiego orzeczenia przez sąd jest wyłącznie prawem, a nie obowiązkiem uprawnionego podmiotu, w tym np. gminy. Transfer prawa własności ma w tym przypadku, do czasu wydania przez sąd orzeczenia i jego uprawomocnienia, charakter idealny i potencjalny, a bez tego orzeczenia, samo uregulowanie kodeksowe instytucji zasiedzenia nie wywołuje efektywnych skutków w sferze realnych stosunków własnościowych.

Ponieważ projektowana regulacja ustawowa nabycia własności nieruchomości drogowej ma w swoich konsekwencjach prowadzić do uzyskania własności danej „drogi” przez gminę, tzn. wspólnotę mieszkańców podstawowej jednostki samorządu terytorialnego – nie będzie ona stanowić kolizyjnego, bądź konkurencyjnego instrumentu prawnego.

Zwykle istnienia dróg ogólnodostępnych zdefiniowanych w projekcie ustawy nikt nie kwestionuje, ani nie czyni przeszkód w korzystaniu z nich. Jednak istniejąca sytuacja jest powodem wielkich trudności dla mieszkańców wielu miejscowości. By skorzystać z szeregu należnych im praw właściciele nieruchomości muszą wylegitymować się dostępem nieruchomości do drogi publicznej. W szczególności dotyczy to możliwości dokonania podziału nieruchomości działki budowlanej, uzyskania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, czy uzyskania pozwolenia na budowę domu. Brak dostępu do dróg mających uregulowany stan prawny, a zwłaszcza status dróg publicznych, w istocie poważnie ogranicza prawa podmiotowe właścicieli takich nieruchomości.

Także samorządy nie mogą właściwie wykonywać swoich zadań, ponieważ zgodnie z obowiązującym prawem nie wolno im dokonywać nakładów inwestycyjnych na nieruchomościach, do których nie posiadają tytułu prawnego. Przed 1990 r. i w pierwszych latach istnienia samorządów dokonywano ze środków publicznych nakłady finansowe na te drogi. Obecnie według interpretacji Regionalnych Izb Obrachunkowych kwestionowane są również wydatki na bieżące utrzymywanie tych dróg o nieuregulowanym stanie prawnym, pomimo tego, że związane one są z zaspokajaniem potrzeb lokalnej wspólnoty mieszkańców.

Wobec powyższego nie ulega wątpliwości, że projektowana ustawa przyniesie korzystne skutki społeczno-gospodarcze. Dzięki przyjętym rozwiązaniom usunięta zostanie dyskryminacja tysięcy mieszkańców małych osiedli, dotycząca pozbawienia ich możliwości korzystania z należnych im praw. Natomiast samorządy uzyskają możliwość właściwego wykonywania swoich zadań ustawowych dla dobra społeczności lokalnej, w tym prowadzenia

na tych nieruchomościach inwestycji drogowych lub dokonywania bieżących nakładów na ich utrzymanie w należytym stanie.

W ocenie projektodawcy nieruchomości gruntowe wykorzystywane jako drogi ogólnodostępne, zdefiniowane w projekcie jako nieruchomości niezabudowane o utwardzonej powierzchni, użytkowane jako drogi ogólnodostępne o znaczeniu lokalnym, po których odbywa się ruch pojazdów i pieszych, wykorzystywane przez nieokreśloną liczbę użytkowników, stanowiące uzupełnienie sieci dróg służących miejscowym potrzebom, funkcjonalnie zbliżone do dróg publicznych i połączone z drogami publicznymi, które od dekad pełną takie funkcje i co najmniej od 20 lat są utrzymywane przez gminy, pod względem prawnym powinny być traktowane tak samo, jak wszystkie nieruchomości a zwłaszcza podobnie do nieruchomości zajętych pod drogi publiczne. Dotyczy to w szczególności: prawnego ustalenia granic nieruchomości, uregulowania własności nieruchomości zajętych pod drogi poprzez założenie ksiąg wieczystych i ujawnienie w nich prawa własności, właściwego podziału na działki ewidencyjne, prawidłowego obliczenia powierzchni oraz dokonania aktualnych i poprawnych zapisów w ewidencji gruntów i budynków.

Wskazać należy, iż w aktualnym stanie prawnym, nieruchomości (działki) przeznaczone lub zajęte pod drogi publiczne były albo są przejmowane przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z mocy prawa m.in. w następujących przypadkach:

- 1) nabycia nieruchomości zajętych pod drogi publiczne przed dniem 31 grudnia 1998 r., na podstawie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną;
- 2) wydzielenia pod drogi publiczne działek gruntu z nieruchomości, których podział został dokonany na wniosek jej właściciela lub użytkownika wieczystego na podstawie art. 98 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami;
- 3) wydzielenia pod drogi publiczne działek gruntu w wyniku scalenia i podziału nieruchomości na podstawie art. 105 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- 4) wydzielenia działek gruntu liniami rozgraniczającymi pasa drogowego w decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej na podstawie specustawy drogowej, czyli ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych;
- 5) przejęcia nieruchomości zajętych pod drogi gminne na podstawie ustawy komunalizacyjnej, czyli art. 5 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych.

Z istoty rzeczy wskazane rozwiązania jedynie w bardzo ograniczonym stopniu znaleźć mogą zastosowanie do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym wykorzystywanych od całych dekad pod drogi ogólnodostępne nie mających jednak statusu dróg publicznych. Powołane wyżej regulacje prawne dotyczą bowiem albo już istniejących dróg o statusie dróg publicznych, bądź dróg które mają dopiero powstać.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 162, zwanej dalej „specustawą drogową”) określa ona zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 i 760). Pojęcie drogi publicznej definiuje natomiast art. 1 ustawy o drogach publicznych. Stosownie do tego przepisu drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Ustawa o drogach publicznych dzieli drogi na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe oraz drogi gminne (art. 2 ust. 1). Drogi niezaliczone do żadnej z wymienionych kategorii posiadają status dróg wewnętrznych (art. 8 ust. 1).

Z powyższych przepisów wynika, że uproszczone zasady oraz procedury przygotowania i realizacji inwestycji drogowych, określone w specustawie drogowej mają zastosowanie do inwestycji mających na celu budowę (rozbudowę) dróg publicznych, a więc dróg innych niż drogi wewnętrzne, w rozumieniu ustawy o drogach publicznych (zob. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2008 r., sygn. II OSK 1111/08, opubl. CBOSA oraz P. Antoniuk, M. Cherka, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 20 i powołane tam orzecznictwo).

Wobec tego, wyżej powołana specustawa drogowa co do zasady nie będzie miała zastosowania do już istniejących dróg ogólnodostępnych, o jakich traktuje niniejszy projekt ustawy. Takie stanowisko ma oparcie w tym, że specustawa drogowa, jako zawierająca szczególne, odmienne od dotychczasowych unormowań, rozwiązania prawne dotyczące ustalania lokalizacji dróg, podziałów nieruchomości i nabywania nieruchomości lub ich części pod budowę dróg musi być interpretowana ściśle, a zawarte w niej normy powinny być stosowane w granicach wyznaczonych ochroną konstytucyjnie określonych wartości (por. M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 24).

Droga podlegająca zaliczeniu do określonej kategorii musi stanowić własność Skarbu Państwa (drogi krajowe) lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego (drogi wojewódzkie, powiatowe, gminne) - stąd już w toku przygotowywania i lokalizacji inwestycji drogowej przewiduje się nabycie bądź wywłaszczenie działek wydzielonych pod drogi publiczne. W świetle powyższego, zaliczenie drogi do określonej kategorii stanowi niejako „zwieńczenie” zrealizowanej już (faktycznie) inwestycji drogowej. Nie może być zatem jednocześnie warunkiem stosowania ustawy, która reguluje właśnie tryb przeprowadzania m.in. nowych inwestycji drogowych w zakresie dróg publicznych (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 września 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1339/17).

Mając na uwadze powyższe specustawa drogowa nie może mieć zastosowania do regulacji stanów prawnych już istniejących dróg ogólnodostępnych bez jednoczesnego uruchomienia kosztownego i czasochłonnego procesu inwestycyjnego, a przy tym procesu, który w przypadku większości dróg objętych niniejszym projektem ustawy byłby skazany na niepowodzenie, właśnie z powodu niemożliwości osiągnięcia parametrów technicznych, przewidzianych dla dróg publicznych.

Zgodnie z przepisem art. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572) gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ponadto gmina posiada osobowość prawną, może zatem występować we własnym imieniu przed organami administracyjnymi i sądami powszechnymi. Należy również wspomnieć, że zgodnie z regulacjami zawartymi w art. 7 tej ustawy zadania własne gmin obejmują m.in. sprawy dróg, ulic i placów, a także sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami. Gmina jest zatem władna do podjęcia działań umożliwiających regulację stanów prawnych nieruchomości zajętych pod drogi ogólnodostępne.

Projektowana ustawa ma więc na celu ułatwienie nabywania przez gminy własności nieruchomości pozostających w ich władaniu w dniu wejścia w życie ustawy od co najmniej 20 lat, zajętych pod drogi, które nie zostały zaliczone do kategorii dróg publicznych, a są ogólnodostępne, funkcjonalnie zbliżone do dróg publicznych i połączone z drogami publicznymi. Przyjęty w projekcie okres 20 – letniego władania nieruchomością drogową przez gminę nie jest ustalony dowolnie, lecz ma uzasadnienie systemowe. Pokrywa się z przewidzianym w Kodeksie cywilnym czasem samoistnego posiadania w dobrej wierze danej nieruchomości dla nabycia jej własności w drodze zasiedzenia.

Projektowana ustawa ma charakter jednostkowego i szczególnego unormowania prawnego, umożliwiającego trwałe uregulowanie stanu prawnego nieruchomości gruntowych użytkowanych jako drogi ogólnodostępne, niemające jednak statusu dróg publicznych,

wskazuje organy właściwe w tych sprawach oraz zasady ustalania odszkodowania związane z nabyciem gruntów zajętych pod drogi ogólnodostępne.

Różnice między dotychczasowym i projektowanym stanem prawnym polegają na wprowadzeniu nowych rozwiązań ustawowych o charakterze specjalnym, umożliwiającym sprawną regulację stanów prawnych nieruchomości położonych na określonym terenie, zajętych pod konkretnie wskazane i rzeczywiście istniejące drogi ogólnodostępne, jako przedsięwzięcia mającego istotne znaczenia z punktu widzenia interesu publicznego.

Treść i charakter rozwiązań projektowanej ustawy wpływają jednocześnie na zawężenie jej podmiotowego i przedmiotowego zakresu normowania. Z tego względu, zasięg przewidywanych skutków prawnych wejścia w życie tej ustawy jest ograniczony:

- 1) w aspekcie przedmiotowym – do działań związanych z przygotowaniem, złożeniem i realizacją wniosku o wydanie decyzji o nabyciu nieruchomości zajętej pod drogę ogólnodostępną, limitowanego terminem określonym na dzień 31 grudnia 2035 r.;
- 2) w aspekcie podmiotowym – do podmiotów, którym przysługują prawa rzeczowe i obligacyjne do nieruchomości położonych na terenach zajętych pod drogi ogólnodostępne, oraz organów właściwych w sprawach stanów prawnych nieruchomości zajętych pod drogi ogólnodostępne.

## **II. Zakres projektowanej regulacji**

Zgodnie z art. 1. ustawa określa: 1) szczególne rozwiązania związane z regulacją stanu prawnego nieruchomości gruntowych użytkowanych jako drogi ogólnodostępne; 2) organy właściwe w sprawach związanych z regulacją stanu prawnego nieruchomości gruntowych użytkowanych jako drogi ogólnodostępne oraz 3) zasady ustalania odszkodowania za nieruchomości gruntowe użytkowane jako drogi ogólnodostępne.

W art. 2 zawarto definicje terminów istotnych dla problematyki regulowanej projektowaną ustawą. Zdefiniowano pojęcie katastru nieruchomości, uzbrojenia terenu oraz nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

W kluczowym dla projektu ustawy art. 3 ust. 1 wskazano, że nieruchomości gruntowe pozostające w dniu wejścia w życie ustawy od co najmniej 20 lat we władaniu gminy, użytkowane w całości jako drogi ogólnodostępne, niezaliczone do kategorii dróg publicznych, mogą zostać nabyte na własność gminy za odszkodowaniem na wniosek złożony najpóźniej do dnia 31 grudnia 2035 r.

Dookreśleniu pojęcia nieruchomości gruntowej użytkowanej jako droga ogólnodostępna służy ust. 2 powołanego powyżej przepisu, w myśl którego: za nieruchomość gruntową użytkowaną jako drogę ogólnodostępną należy rozumieć nieruchomość 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.

Z powyższego wynika, że przedmiotem unormowania projektu ustawy są wyłącznie te drogi, które z uwagi na nieuregulowany stan prawny nie mogą zostać zaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych, mające jednak podobny do nich status faktyczny. Z uwagi bowiem na ich funkcjonalne powiązanie z drogami publicznymi, cechujące się m.in. możliwością korzystania z nich przez każdego, utwardzonym podłożem, utrzymywaniem i zapewnieniem przejezdności przez gminę, stanowiących uzupełnienie sieci dróg lokalnych i połączonych z drogami publicznymi, a więc niemające statusu dróg zamkniętych, pełnią one funkcje w sieci drogowej w zasadzie taką samą, jak drogi publiczne.

Zaznaczyć trzeba, że przepisy ustawy o drogach publicznych nie regulują zasad korzystania z tego typu dróg. O ile w przypadku dróg publicznych zasadą jest ich ogólnodostępność, to jest możliwość korzystania z mocy samej ustawy z drogi publicznej zgodnie z jej przeznaczeniem przez każdy podmiot, z ograniczeniami wynikającymi z przepisów szczególnych, o tyle drogi o innym statusie mogą mieć różny charakter i w związku z tym mogą też znacznie różnić się w zakresie dostępności. Mogą to być drogi wewnętrzne, należące do osób fizycznych lub niepublicznych osób prawnych, które są dostępne tylko dla podmiotów wybranych przez zarządcę lub właściciela drogi wewnętrznej. Jednakże może być też tak, że drogi należące do takich podmiotów będą dostępne tak jak drogi publiczne. W orzecznictwie wskazuje się, że charakter prawny drogi wewnętrznej, a zatem jej dostępność, może zależeć od tego, kto jest jej zarządcą albo właścicielem.

Orzecznictwo sądów jest jednak zgodne, że z norm prawa administracyjnego nie wynikają w tym zakresie żadne stosunki cywilnoprawne, przeciwnie – abstrahuje się od nich, wskazując, że uregulowanie kwestii cywilnoprawnych związanych z korzystaniem z drogi innej niż droga publiczna pozostaje poza sferą publicznych działań organów administracji (zob. wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2014 r., sygn. II OSK 2121/12, oraz przywoływane tam orzecznictwo). Również w doktrynie przyjmuje się, że korzystanie z dróg niepublicznych, w tym wewnętrznych, podlega regulacjom prawa cywilnego, w szczególności przepisom o ochronie własności (zob. W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych*.

*Komentarz, Warszawa 2010, LEX/el., komentarz do art. 8).* Oznacza to, że jakkolwiek możliwe jest korzystanie z drogi (przejazd, przechód) przez bliżej nieoznaczoną liczbę osób (czyli droga może być faktycznie ogólnodostępna zrównując się w tym aspekcie z drogą publiczną), jednak o takim korzystaniu z niej decyduje właściciel czy zarządca.

W świetle projektowanej ustawy, obie te funkcje będzie pełnić gmina, a nabyte przez nią nieruchomości nie utracą funkcji dróg ogólnodostępnych.

W sytuacjach objętych przedmiotową regulacją chodzi o nieruchomości zajęte pod drogi znajdujące się co najmniej od 20 lat we władaniu gminy, która sprawuje w stosunku do nich faktyczny zarząd umożliwiając korzystanie z nich przez bliżej nieograniczony krąg użytkowników, decydując niejako o jej ogólnodostępności.

Zaproponowane rozwiązania nie stanowią zupełnego *novum* w systemie prawnym. Konstrukcja prawna zastosowana w art. 3 projektu, zwłaszcza dotycząca wykazania władania przez gminę, podobna jest do istniejącego już w systemie rozwiązania zawartego w art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Do spełnienia przesłanki władania nie jest zatem konieczne udowodnienie przez podmiot publicznoprawny posiadania nieruchomości (w rozumieniu Kodeksu cywilnego), a jedynie wykazanie faktycznego nią władania. Faktyczne władanie polega na wykonywaniu prac związanych m.in. z utrzymaniem drogi, jej konserwacją, modernizacją, odśnieżaniem (zob. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2008 r., sygn. I OSK 1471/07).

Za dowód na fakt wykonywania przez gminę władztwa nad nieruchomością zajęta na drogę ogólnodostępną będzie niewątpliwie służył opis stanu zagospodarowania, zainwestowania i uzbrojenia takiej nieruchomości w tym m.in. wykonywanie takich prac związanych z jej utrzymaniem jak: wykaszanie trawy, zbieranie śmieci, naprawianie nawierzchni i poboczy, odśnieżanie, asfaltowanie, czy żwirowanie. W myśl projektowanych przepisów - art. 4 ust. 6 - dokumentami potwierdzającymi władanie przez gminę nieruchomościami od co najmniej 20 lat do dnia wejścia w życie ustawy są w szczególności:

- 1) umowy dotyczące robót budowlanych lub utrzymania drogi ogólnodostępnej;
- 2) rachunki, faktury za wykonanie robót budowlanych, protokoły odbioru robót budowlanych dotyczących drogi ogólnodostępnej;
- 3) umowy ubezpieczenia drogi ogólnodostępnej;
- 4) metryki, plany liniowe, rejestry wykonanych robót, protokoły przeglądu drogi ogólnodostępnej;

- 5) dowody z zeznań właścicieli nieruchomości zajętych pod drogę ogólnodostępną, właścicieli nieruchomości sąsiednich, pracowników właściwych urzędów oraz innych świadków;
- 6) dokumenty potwierdzające przeznaczenie środków z budżetu gminy na inwestycje drogowe;
- 7) dokumentacja z prac geodezyjnych wykonanych w celu uregulowania stanu prawnego istniejącej drogi ogólnodostępnej;
- 8) dokumentacja projektowa przebudowy drogi ogólnodostępnej sporządzona przed wejściem w życie ustawy;
- 9) wypis z ewidencji gruntów i budynków.

W myśl projektowanej ustawy przejęcie nieruchomości na własność gminy następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) złożony w terminie do dnia 31 grudnia 2035 r., na podstawie decyzji o nabyciu nieruchomości wydawanej przez starostę wykonującego zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (art. 4 ust. 1-3). Przewidziany został zatem tryb wnioskowy wydania decyzji o nabyciu nieruchomości.

Projekt ustawy w art. 4 ust. 5 określa co powinien zawierać wniosek o wydanie decyzji o nabyciu nieruchomości zajętych pod drogę ogólnodostępną. Wniosek taki powinien zawierać w szczególności: mapę w skali co najmniej 1:5000 przedstawiającą przebieg drogi według stanu na dzień wejścia w życie ustawy, mapę zawierającą projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami; określenie nieruchomości lub ich części, które są planowane do przejęcia na rzecz gminy, dokumenty potwierdzające władanie przez gminę nieruchomościami objętymi wnioskiem co najmniej 20 lat do dnia wejścia w życie ustawy, analizę powiązania drogi ogólnodostępnej z drogami publicznymi oraz wskazanie powiązania drogi z istniejącym uzbrojeniem terenu, a także wskazanie ujawnionych ograniczonych praw rzeczowych obciążających nieruchomości zajęte pod drogi ogólnodostępne.

W świetle projektu co do zasady inicjatorem postępowania o nabycie nieruchomości zajętej pod drogę ogólnodostępną jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Projekt przewiduje jednak rozwiązanie polegające na uruchomieniu procedury nabycia przez gminę własności nieruchomości drogowej z inicjatywy dotychczasowych właścicieli nieruchomości stanowiących drogę ogólnodostępną, przy spełnieniu określonych warunków. Zgodnie z art. 4 ust. 4 projektu ustawy, 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 gruntowych albo wskazuje przyczyny, z uwagi na które wniosek nie może być złożony. Sposób określenia liczby właścicieli nieruchomości i charakteru nieruchomości, w ocenie projektodawcy, gwarantuje, że będzie to liczba reprezentatywna.

Organem prowadzącym postępowanie będzie w pierwszej instancji właściwy miejscowo starosta, a organem wyższego stopnia – wojewoda (art. 4 ust. 2 i art. 7 ust. 5).

Starosta w terminie 14 dni zawiadamia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o nabyciu nieruchomości: wnioskodawcę oraz właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości (art. 5 ust. 1). Doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości uważa się za skuteczne (art. 5 ust. 1 pkt 2 *in fine*). Zawiadomienie zawiera w szczególności:

- 1) wskazanie nieruchomości lub ich części objętych wnioskiem o wydanie decyzji;
- 2) informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy;
- 3) informację o zakazie dokonywania obrotu nieruchomościami zajętymi pod drogi ogólnodostępne (art. 5 ust. 2).

W art. 6 projektu uregulowano elementy decyzja o nabyciu oraz skutki jakie wywołuje. Decyzja o nabyciu nieruchomości zawiera w szczególności: określenie przebiegu drogi według stanu na dzień wejścia w życie ustawy, wskazanie nieruchomości lub ich części stanowiących pas drogowy, które stają się własnością gminy, według katastru nieruchomości, określenie granic pasa drogowego, zatwierdzenie podziału nieruchomości. Co istotne z dniem, w którym decyzja o nabyciu nieruchomości stała się ostateczna, nieruchomości lub ich części zajęte pod drogi ogólnodostępne, stają się własnością gminy. Jeżeli nieruchomości te lub prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości są obciążone ograniczonymi prawami rzeczowymi z dniem, w którym decyzja o nabyciu nieruchomości stała się ostateczna, prawa te wygasają, za odszkodowaniem. Do ustalania wysokości i wypłacenia odszkodowania za utracone prawo własności oraz ograniczone prawa rzeczowe, stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami, z uwzględnieniem rozwiązań szczególnych przewidzianych w projektowanej ustawie.

Konsekwencją przejścia na własność gminy nieruchomości zajętych pod drogę ogólnodostępną jest uzyskanie przez taką drogę statusu drogi publicznej zaliczanej do kategorii dróg gminnych (art. 6 ust. 7). Oznacza to zarówno zwiększenie zasobu własności gminy (zwiększenie jej majątku), jak i automatycznie wiąże się z powstaniem obciążeń w postaci konieczności wykonywania przez właściciela obowiązków zarządcy drogi.

Przyjęte rozwiązanie w zakresie zaliczenia do dróg publicznych stanowi uzasadniony wyjątek od ogólnych zasad zaliczania do dróg gminnych określonych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, tj. w drodze uchwały rady gminy.

Analizując brzmienie art. 6 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zauważyć należy, że nie tylko wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, jest w myśl tego przepisu celem publicznym, ale również utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji zaliczane jest do realizacji celu publicznego. Regulacja stanu prawnego nieruchomości gruntowych zajętych pod drogi ogólnodostępne, w wyniku którego uzyskują one status drogi publicznej o kategorii dróg gminnych jest zatem celem publicznym.

Wprowadzenie regulacji specjalnej zawartej w projektowanej ustawie jest także uzasadnione z punktu widzenia wymogu zgodności projektowanych przepisów z unormowaniami art. 21 ust. 2 Konstytucji oraz przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wybór formy indywidualnego zezwolenia w drodze decyzji administracyjnej, tu: konkretnie decyzji o nabyciu nieruchomości, jako środka prawnego wykorzystywanego do wywołania skutków prawnych określonych w art. 6 projektowanej ustawy jest uzasadniony m.in. przyjęciem w polskim porządku prawnym koncepcji indywidualnego charakteru wywłaszczenia nieruchomości.

W tym miejscu wskazać należy, iż Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmował stanowisko w zakresie regulacji zawierających instytucje wywłaszczenia, w tym zastosowanego w celu budowy czy utrzymania dróg publicznych. W wyroku z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99 (OTK ZU nr 2/2000, poz. 60), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „normatywną podstawą dla określenia zakresu art. 21 ust. 2 Konstytucji, winny być przede wszystkim postanowienia konstytucyjne, nie zaś uregulowania zawarte w ustawach zwykłych. Trzeba podkreślić, że ustrojodawca nie sformułował w żadnym przepisie konstytucji legalnej definicji pojęcia «wywłaszczenie». Termin ten został natomiast w art. 21 ust. 2 Konstytucji funkcjonalnie powiązany z przesłankami celu publicznego oraz słusznego odszkodowania, należnego właścicielowi. Tak więc, realizacja celu publicznego oraz zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowią niezbędne przesłanki konstytucyjnej dopuszczalności każdego wywłaszczenia”. Co istotne, „w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji nie jest uzasadnione dyskwalifikowanie regulacji ustawowej dotyczącej problematyki odjęcia własności tylko z tego powodu, iż jej normatywny kształt odbiega od przyjmowanej w obowiązujących ustawach zwykłych konstrukcji wywłaszczenia”.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05 (OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62), dotyczącym ustawy o inwestycjach drogowych, stwierdzono m.in., że „ze względu (...) na priorytetowy interes publiczny, jakim jest niewątpliwie poprawa infrastruktury drogowej w Polsce, i konieczność racjonalnego wykorzystania unijnych środków finansowych, możliwe są odstępstwa, a nawet wyłączenia stosowania niektórych ustaw w związku z realizacją inwestycji drogowych. Ustawodawca korzysta w tym zakresie z szerokiej swobody, ograniczonej jedynie zasadami konstytucyjnymi”.

Istotną wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego dotyczącą pozyskiwania nieruchomości pod drogi znaleźć można w wyżej powołanym wyroku z 14 marca 2000 r. sygn. P 5/99. Trybunał Konstytucyjny w wyroku tym dokonywał oceny zgodności z Konstytucją przepisu art. 73 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, które to przewidywały wywłaszczenie na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego z mocy prawa całej kategorii nieruchomości, a mianowicie – nieruchomości zajętych pod drogi publiczne. Skala przeprowadzonej wówczas operacji była tak duża, że sąd występujący z zapytaniem prawnym porównał wywłaszczenie dokonane na podstawie kwestionowanego przepisu do nacjonalizacji. Trybunał Konstytucyjny, oceniając zgodność wskazanego przepisu z Konstytucją, w pierwszej kolejności uznał, że odjęcie własności na jego podstawie było dokonane dla realizacji celu publicznego, który ma znaczenie dla szerokich rzesz mieszkańców, w tym również „dla interesów prawnych i faktycznych samych podmiotów wywłaszczonych” (por. cz. III, pkt 3, s. 258). Analizując przydatność „zastosowanego przez ustawodawcę mechanizmu wywłaszczenia z mocy samego prawa” do osiągnięcia założonego celu, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jeśli celem „jest generalne i jednolite uporządkowanie problemu własności terenów zajętych pod drogi publiczne, to (...) jednoczesne objęcie regulacją ustawową całej kategorii wymienionych nieruchomości bez wątpienia służy osiągnięciu tego celu”. Trybunał Konstytucyjny odnotował oczywiście, że „rezygnacja z metody prowadzenia indywidualnych, jednostkowych postępowań doprowadziła w efekcie do ograniczenia proceduralnych praw samych właścicieli, pozbawionych udziału w tej fazie postępowania, w której rozstrzygnięciu podlegała kwestia przejścia ich własności (...)”. Jednocześnie jednak stwierdził, że „realizacja tych praw właścicieli mogłaby nabrać jedynie formalnego i pozornego charakteru, właśnie wskutek uprzedniego przesądzenia (w sferze faktycznej) obiektywnej potrzeby i zasadności wywłaszczenia nieruchomości, zajętych już pod drogi publiczne” (tamże, s. 259).

W projektowanej ustawie nie zdecydowano się na zastosowanie instytucji wywłaszczenia z mocy prawa całej kategorii nieruchomości użytkowanych jako drogi

ogólnodostępne. Przyjęty został mechanizm oparty na sprawdzonych już w systemie prawnym rozwiązaniach, wykorzystywanych w licznych tzw. specustawach. Mechanizm taki nie został dotychczas zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny jako budzący wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. Wręcz przeciwnie Trybunał Konstytucyjny w wielu wyrokach potwierdził dopuszczalność jego zastosowania.

Projektowana ustawa ma charakter epizodyczny (ograniczony w czasie) i uwzględnia konieczność zapewnienia bezpieczeństwa prawnego w postaci dalszej możliwości bezpiecznego korzystania z dróg ogólnodostępnych, co wiąże się z koniecznością ich utrzymywania i zapewnienia przejezdności. Projektowane przepisy zapewniają stronie ewentualnie kwestionującej decyzję o nabyciu nieruchomości możliwość przedstawienia swoich racji, nie zawierają żadnych ograniczeń co do możliwości badania zasadności merytorycznej tej decyzji. Nie wyłączają również drogi kontroli sądowoadministracyjnej decyzji ostatecznej.

W projektowanej ustawie wskazano, że integralną częścią decyzji o nabyciu nieruchomości jest określenie pasa drogowego i zatwierdzenie podziału nieruchomości (art. 6 ust. 1 pkt 2-4). Dzięki wprowadzonemu rozwiązaniu gminie zapewnione zostaje prawo do nieruchomości jedynie tych wykorzystywanych pod drogę ogólnodostępną, jednocześnie zachowuje się proporcjonalność zastosowanych środków do celu w związku z tym, że w przypadku, w którym całość danej nieruchomości nie jest wykorzystywana w ten sposób, dokonuje się podziału nieruchomości i objęcia tylko tej jej części, która jest użytkowana jako droga ogólnodostępna.

Starosta, w terminie 14 dni od dnia wydania decyzji o nabyciu nieruchomości, doręcza decyzję wnioskodawcy, czyli gminie, oraz zawiadamia o jej wydaniu dotychczasowych właścicieli lub użytkowników wieczystych na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne. Zawiadomienie o wydaniu decyzji o nabyciu nieruchomości zawiera informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji (art. 7 ust. 1 i 2).

W przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym zawiadomienie o wydaniu decyzji o nabyciu nieruchomości następuje w drodze obwieszczenia, odpowiednio w urzędzie organu prowadzącego postępowanie oraz w urzędzie gminy właściwej ze względu na położenie nieruchomości, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów wraz z informacją o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji (art. 7 ust. 3).

Powyżej przedstawiony sposób komunikacji, zgodnie z art. 7 ust. 4, będzie miał

zastosowanie odpowiednio do:

- 1) zawiadamiania stron o wniesieniu odwołania od decyzji o nabyciu nieruchomości lub o wniesieniu zażalenia na postanowienia wydane w toku postępowania w sprawie wydania decyzji o nabyciu nieruchomości;
- 2) zawiadamiania stron o wszczęciu postępowania w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji o nabyciu nieruchomości;
- 3) zawiadamiania stron o wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją o nabyciu nieruchomości;
- 4) zawiadamiania stron o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o nabyciu nieruchomości;
- 5) zawiadamiania stron o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o nabyciu nieruchomości;
- 6) doręczeń decyzji wydanych w sprawach, o których mowa w pkt 1–5, oraz do zawiadamiania o ich wydaniu;
- 7) doręczeń postanowień wydanych w toku postępowań w sprawach, o których mowa w pkt 1–5, od których przysługuje zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego, oraz do zawiadamiania o ich wydaniu.

Takie uproszczenia proceduralne, służące efektywności postępowania regulacyjnego zapewniają zarazem gwarancje praw procesowych stronom tego postępowania.

Projektowana ustawa w art. 8 reguluje także kwestie tzw. „resztówek”, tj. części nieruchomości pozostałych po nabyciu części nieruchomości pod drogę, które nie nadają się do wykorzystania na dotychczasowe cele przez poprzednich właścicieli nieruchomości. W takim przypadku właściciel lub użytkownik wieczysty może złożyć wniosek do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o nabycie „resztówki”. Nabycie takiej części nieruchomości będzie następować w drodze umowy.

Za nieruchomości, użytkowanie wieczyste oraz ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości, które przeszły na własność gminy, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między gminą a dotychczasowym właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub osobą, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości. Uzgodnienia dokonuje się w formie pisemnej pod rygorem nieważności (art. 9 ust. 1).

Jeżeli w terminie 2 miesięcy od dnia, w którym decyzja o nabyciu nieruchomości stała się ostateczna, nie dojdzie do uzgodnienia wysokości odszkodowania, wysokość odszkodowania ustala starosta w drodze decyzji w terminie 30 dni od dnia wszczęcia postępowania (art. 9 ust. 2).

Wysokość odszkodowania ustala się na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o nabyciu nieruchomości przez organ pierwszej instancji oraz według jej wartości w dniu uzgodnienia albo w dniu wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Nie uwzględnia się wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego trwałymi nakładami poczynionymi po utracie przez osobę uprawnioną władztwa nad nieruchomością gruntową. Odszkodowanie podlega waloryzacji na dzień wypłaty według zasad obowiązujących w przypadku zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (art. 9 ust. 3).

W przypadku wygaśnięcia praw rzeczowych, wysokość odszkodowania przysługującego dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zmniejsza się o kwotę równą wartości odszkodowania ustalonego z tytułu wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych. Suma wysokości odszkodowania przysługującego dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu i wysokości odszkodowania z tytułu wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na nieruchomości lub na prawie użytkowania wieczystego nie może przekroczyć wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego. Roszczenia osób uprawnionych z tytułu ograniczonych praw rzeczowych zaspokaja się według pierwszeństwa tych praw ustalonego zgodnie z odrębnymi przepisami. Jeżeli na nieruchomości lub na prawie użytkowania wieczystego tych nieruchomości jest ustanowiona hipoteka, wysokość odszkodowania z tytułu wygaśnięcia hipoteki ustala się w wysokości świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, w zakresie w jakim wierzytelność ta nie wygasła, wraz z odsetkami zabezpieczonymi tą hipoteką obliczonymi na dzień spłaty wierzyciela hipotecznego. Odszkodowanie to podlega zaliczeniu na spłatę świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką wraz z odsetkami (art. 9 ust. 4-7).

Za nieruchomości, użytkowanie wieczyste oraz ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości nabytych przez gminę odszkodowanie wypłaca gmina (art. 9 ust. 8). W przypadku gdy odszkodowanie dotyczy nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym gmina, na którą przeszła z mocy prawa własność nieruchomości, zabezpiecza w swoim budżecie środki w wysokości kwoty odszkodowania na okres 6 lat. Po upływie tego okresu zabezpieczenie i prawo do wypłaty odszkodowania wygasa (art. 9 ust. 9).

Ponadto, zgodnie z art. 10, wójt (burmistrz, prezydent miasta) informuje o wydaniu decyzji o nabyciu nieruchomości oraz o dacie, kiedy decyzja ta stała się ostateczna:

- 1) pisemnie zarządców dróg, które łączą lub przecinają się z nabytą drogą ogólnodostępną oraz

2) w drodze obwieszczenia w urzędzie gminy oraz w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej gminy

– w terminie 14 dni od dnia kiedy decyzja stała się ostateczna.

Należy bowiem wskazać, że przejęcie nieruchomości, na której znajduje się droga zaliczona do dróg publicznych, będzie wiązało się z obowiązkami po stronie zarządcy przejmowanej drogi oraz organów zarządzających ruchem, jak również będzie wpływać na zarządców dróg łączących się lub przecinających z nabywaną drogą. Obowiązki tych organów regulują obowiązujące przepisy ustawy o drogach publicznych oraz ustawy Prawo o ruchu drogowym wraz z aktami wykonawczymi.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 12).

Projekt ustawy może wywoływać skutki finansowe dla budżetów gmin, jednakże ze względu na brak wiadomości o skali dróg objętych ewentualnie projektowanymi przepisami nie jest możliwe ich konkretne oszacowanie w wartościach liczbowych. Należy wskazać, że wprowadzone rozwiązania dotyczące ułatwień w nabywaniu przez gminy własności nieruchomości mają co do zasady charakter fakultatywny, co oznacza, że to gmina będzie decydowała czy chce z nich skorzystać i nabyć daną nieruchomość czy też nie. Podejmując taką decyzję, gmina jako wspólnota mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego będzie uwzględniała z jednej strony potrzeby mieszkańców najbardziej zainteresowanych uregulowaniem statusu prawnego konkretnych dróg, z drugiej interes publiczny ogółu wspólnoty i możliwości finansowe gminy. Projektowana regulacja nie nakłada zatem obligatoryjnych obciążeń finansowych na gminy, a tylko umożliwia ich dobrowolne przyjęcie i realizację, o ile dana wspólnota samorządowa uzna za konieczne uruchomienie przewidzianego w ustawie mechanizmu regulacyjnego.

Na podkreślenie zasługuje przewidziane w ustawie rozwiązanie, polegające na uruchomieniu procedury nabycia przez gminę własności nieruchomości drogowej z inicjatywy dotychczasowych właścicieli nieruchomości stanowiących drogę ogólnodostępną, a także podstawowy, negocjacyjny tryb ustalania wysokości należnego im odszkodowania za nabyte nieruchomości. Należy przy tym oczekiwać lojalnej kooperacji partnerów prywatnych i publicznych, tj. w szczególności użytkowników dróg ogólnodostępnych oraz gminy i jej organów, jako całej wspólnoty samorządowej.

Jednocześnie uzasadnione jest założenie, że przewidziane w ustawie postępowania regulacyjne, funkcjonujące w dość długim horyzoncie czasowym (do końca 2035 roku), nie

będą wymagały dodatkowych nakładów finansowych w sferze zatrudnienia w urzędach gminy i starostwach. Stosowne czynności administracyjne i cywilnoprawne mogą zostać powierzone istniejącym strukturom tych urzędów.

Projekt ustawy wywołuje pozytywne skutki społeczno-gospodarcze, szczegółowo i obszernie opisane w uzasadnieniu projektu ustawy.

Kluczowe założenia, a następnie projekt ustawy od stycznia 2022 roku były prezentowane i konsultowane z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego wchodzącymi w skład Rady ds. Samorządu Terytorialnego Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP.

Ponadto projekt powstawał przy współpracy z Ministerstwem Infrastruktury.

Projekt ustawy nie określa zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej ani nie dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców. Ustawa, jeżeli już, to będzie miała pozytywny wpływ na sytuację mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Na skutek bowiem nabycia drogi ogólnodostępnej przez gminę uzyska ona status drogi publicznej, co wiąże się z koniecznością jej prawidłowego utrzymania przez zarządcę drogi, w tym przeprowadzania regularnych remontów, na czym mogą skorzystać lokalni przedsiębiorcy.

Wejście w życie ustawy nie będzie miało wpływu na budżet państwa.

Przedmiot projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów regulacyjnych ani przepisów określających wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. 2023 r. poz. 334).

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji lub uzgodnienia.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w związku z tym nie podlega notyfikacji.