

Zastępca Prezydenta
Miasta Poznania

Znak sprawy: Or-II.0003.1.228.2017

300617 - 1906

Pan
Zbyszko Górny
Radny Miasta Poznania

Poznań, dnia 30 czerwca 2017 r.

Szanowny Panie Radny,

w związku z otrzymaną za pośrednictwem Przewodniczącego Rady Miasta Poznania pismem z dnia 19 czerwca 2017 r. i przekazaną mi przez Prezydenta Miasta do rozpatrzenia interpelacją Pana Radnego w sprawie nieuregulowanego stanu dróg publicznych w Poznaniu, uprzejmie informuję, co następuje:

1. Pyt.: „Jakie działania podejmuje Miasto w celu uporządkowania stanu prawnego dróg publicznych?”

Wydział Gospodarki Nieruchomościami, w ramach swoich zadań, występuje do Wojewody Wielkopolskiego z wnioskami o wydanie decyzji administracyjnych w trybie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10.05.1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 ze zmianami), to jest nabycie przez Miasto Poznań, z mocy prawa, nieodpłatnie, z dniem 27.05.1990 r., mienia Skarbu Państwa stanowiącego własność nieruchomości zajętych pod drogi publiczne kategorii gminnej oraz drogi publiczne kategorii powiatowej, niepodlegające nabyciu przez Miasto Poznań na podstawie niżej wymienionego przepisu prawnego.

Wydział Gospodarki Nieruchomościami występuje także z wnioskami o wydanie decyzji administracyjnych w trybie art. 60 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 13.10.1998r. - Przepisy wprowadzające

ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zmianami) w związku z art. 103 ust. 3 tejże ustawy. Wskazywany przepis prawny dotyczy nabycia przez Miasto Poznań, jako miasta na prawach powiatu, z dniem 1.01.1999 r., z mocy prawa, nieodpłatnie, mienia Skarbu Państwa stanowiącego własność nieruchomości zajętych pod ulice miejskie, zaliczone do dnia 31.12.1998 r. do kategorii dróg krajowych i wojewódzkich, przekazanych organom gminy na mocy porozumienia zawartego w dniu 26.10.1993r. pomiędzy Wojewodą Poznańskim a Prezydentem Miasta Poznania. Są to drogi publiczne kategorii powiatowej.

Z uwagi na fakt, iż postępowania te wymagają znacznego zaangażowania i zebrania materiału dowodowego np. potwierdzającego zaliczenie danej nieruchomości do określonej kategorii dróg publicznych i to na zasadach wynikających z wówczas obowiązujących przepisów, jest to działanie czasochłonne. Należy też zwrócić uwagę, że Wydział Gospodarki Nieruchomościami weryfikuje, wspólnie z Zarządem Dróg Miejskich stan prawny poszczególnych nieruchomości, które były zajęte pod drogi. W tym miejscu wskazać należy, iż poprzednie regulacje prawne, w szczególności akty prawa miejscowego często nie operowały pojęciem „droga publiczna”, co dodatkowo utrudnia kategoryzację oraz zasadność złożenia stosownego wniosku.

Dodać należy, iż każda nieruchomość musi być badana dogłębnie i bardzo szczegółowo, biorąc pod uwagę obowiązujące akty prawne, decyzje administracyjne czy uchwały organów kolegialnych. Jest to zadanie trudne i wymagające.

W myśl zapisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 2016.1440 j.t.) oraz Statutu Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu (uchwała nr LXXIII/1154/VI/2014 Rady Miasta Poznania z dnia 30 września 2014r.) do Zarządu Dróg Miejskich należy między innymi:

- nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i wewnętrznych oraz gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości;
- nabywanie nieruchomości przeznaczonych na cele drogowe dróg publicznych jako skutek uchwał planistycznych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz gospodarowanie nimi, w tym w trybie art. 36 ust1. pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- nabywanie nieruchomości innych niż wymienione powyżej na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa.

Ponadto zgodnie z treścią art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tj. Dz.U. 2016, poz. 1440 ze zmianami) drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa. Natomiast drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Treść przepisu art. 2a nawiązuje do postanowień art. 73 ustawy z dnia

13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zmianami), na mocy którego nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego, niestanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Odszkodowanie oparte na zasadzie skargowości było ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości (tj. ustawy o gospodarce nieruchomościami), na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Po upływie tego okresu roszczenie wygasło. Termin określony w przepisie art. 73 ust. 4 jest terminem zawitym prawa materialnego, co oznacza, że nie może być przywrócony, a wniosek złożony po tym terminie powoduje, że roszczenie o ustalenie i wypłatę odszkodowania za wywłaszczona nieruchomość wygasa, niezależnie od tego, z jakich powodów strona nie dochowała temu terminowi.

W przypadku nabycia działki drogowej - w przypadku nabywania lub zamiany nieruchomości na cele realizacji zadań własnych gminy - jest ona powierzana do Zarządu Dróg Miejskich w celu dalszego procedowania w kierunku uzyskania trwałego zarządu.

2. Pyt.: „Ile dróg publicznych w Poznaniu ma nieuregulowany stan prawny?”

Zarząd Dróg Miejski występuje do Wojewody Wielkopolskiego z wnioskami o stwierdzenie nabycia z mocy prawa własności nieruchomości w trybie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Obecnie prowadzone są postępowania dotyczące **około 830** nieruchomości zajętych pod drogi. Postępowania te znajdują się na różnych etapach:

- złożone wnioski do Wojewody Wielkopolskiego,
- postępowania w drugiej instancji rozpatrywane przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa – na skutek odwołań wnoszonych przez strony, bądź ZDM (w przypadku odmowy potwierdzenia przejścia prawa własności nieruchomości),
- postępowania w których dopiero gromadzona jest dokumentacja pozwalająca na wystąpienie ze stosownym wnioskiem,
- postępowania zawieszane przez Wojewodę do czasu uregulowania spraw spadkowych, po tabularnych właścicielach nieruchomości.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, na który powołuje się Pan Radny faktycznie orzekał o zgodności przepisu art. 73 ust. 1 i 3 z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie Zarządu Dróg Miejskich dużo większe znaczenie i wpływ na regulację stanów prawnych nieruchomości zajętych pod drogi publiczne ma wyrok Trybunału Konstytucyjnego sygn. K 20/09 z dnia 19 maja 2011 r. orzekający o zgodności przepisu art. 73 ust. 4 z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis, który był przedmiotem powyższego orzeczenia odnosi się do wypłacanych odszkodowań za nieruchomości wyłączone w trybie art. 73. Przepis ten ograniczył termin do składania wniosków o odszkodowania do końca 2005 roku. Jeżeli wniosek w ustawowym terminie nie został złożony przez właściciela, to roszczenie o odszkodowanie, po upływie tego okresu wygasa.

W opinii Zarządu Dróg Miejskich to właśnie ustawowe ograniczenie terminu do składania wniosku o odszkodowanie jest powodem pojawiających się trudności w prowadzonych przez Wojewodę postępowaniach:

1. Następcy prawni, którzy formalnie nie są ujawnieni, jako właściciele nieruchomości w prowadzonych dla nich księgach wieczystych, z uwagi na fakt, że nie otrzymają z tego tytułu odszkodowania - nie są zainteresowani prowadzeniem postępowań spadkowych. W momencie kiedy właścicielom przysługiwało odszkodowanie, sytuacje takie zdarzały się sporadycznie;
2. W związku z rosnącą liczbą odwołań (będących najczęściej skutkiem braku możliwości otrzymania odszkodowania) od decyzji orzekających o przejściu prawa własności, Minister wydał Wojewodom wytyczne, zgodnie z którymi szczegółowego udowodnienia wymaga fakt władztwa nad nieruchomością. O ile w przypadku dróg, stanowiących główne ciągi komunikacyjne władztwo to można udowodnić chociażby poprzez objęcie ich w dacie wyłączenia instrukcją zimowego utrzymania dróg (ulice te są tam wskazane z nazwy), to w przypadku dróg o lokalnym charakterze dowód taki jest obecnie trudny do przeprowadzenia, co wynika z faktu, że nie zachowały się dokumenty dotyczące np. remontów poszczególnych ulic, gdyż okres ich archiwizowania wynosił 5 lat a władztwo nad nieruchomością należy wykazać na dzień 31 grudnia 1998 r.;
3. Ponadto w wytycznych do Wojewody, Minister wymaga udowodnienia faktu zajęcia nieruchomości pod drogę publiczną, co nie zawsze jest możliwe. Na nieruchomości nie zawsze zlokalizowane są nakłady bądź urządzenia związane z drogą. Zdarzały się sytuacje, kiedy dla danej ulicy nie była założona jej metryka.

Okoliczności powyższe sprawiają, że postępowania prowadzone w trybie art. 73 są postępowaniami długotrwałymi i skomplikowanymi.

Wskazać należy ponadto, że orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące przedmiotowych przepisów nie jest jednoznaczne. W analogicznych stanach prawnych zdarzają się orzeczenia o odmiennych rozstrzygnięciach (w jednych przypadkach korzystne dla zarządców dróg publicznych, a w innych korzystne dla właścicieli nieruchomości).

Jak już wspomniałem powyżej obecnie prowadzone są postępowania w stosunku do 830 działek, jednakże co roku wszczynane są postępowania dotyczące kolejnych nieruchomości. Nie jest możliwe zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie Pana Radnego „*ile dróg publicznych w Poznaniu ma nieuregulowany stan prawny*”. Zwrócić uwagę należy, że zazwyczaj nieuregulowane stany prawne dotyczą jednej bądź kilku działek w danej ulicy, a jedna droga publiczna może składać się z kilku, kilkudziesięciu a nawet kilkuset działek. Najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby po przeprowadzeniu regulacji łączenie wszystkich działek dotyczących danej ulicy w jedną (przynajmniej w ramach jednego arkusza geodezyjnego) - jednakże z uwagi na koszty z tym związane jest to zadanie niemożliwe do realizacji. Ponadto trudno procentowo określić ilość działek o nieuregulowanym stanie prawnym. Powyższe wymagałoby sporządzenia zestawienia wszystkich nieruchomości w ramach wszystkich dróg publicznych na terenie Miasta Poznania, na które składa się około 1000 kilometrów dróg (wg stanu na grudzień 2016 r.).

Jednocześnie wskazać należy również, że zestawienie ilości dróg o nieuregulowanym stanie prawnym w stosunku do wszystkich dróg publicznych wymagałoby olbrzymiego nakładu pracy i czasu.

Zarząd Dróg Miejskich poza regulacjami w trybie ww. przepisu prowadzi między innymi:

1. sprawy z art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami (100 spraw na różnych etapach postępowania, od zawiadomień o wszczęciu postępowań o podział po złożone oferty odszkodowań, czy sprawy w prowadzone w trybie administracyjnym);
2. sprawy dotyczące nabycia nieruchomości przeznaczone pod drogi publiczne w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (26 spraw);
3. regulacje prawne nieruchomości objętych decyzjami w trybie spec ustawy drogowej (obecnie prowadzone są sprawy związane z drogami dojazdowymi do spalarni, ul. Świerzawska, Błażeja, Morasko, centrum Łacina, ul. Koszalińska) obejmujące łącznie 439 działek (stan na marzec 2017 r.);
4. zamiany nieruchomości (4 sprawy);

5. sprawy dotyczące tzw. „resztówek” ze spec ustawy drogowej (11 spraw);
6. sprawy roszczeń o bezumowne korzystanie z nieruchomości;
7. sprawy związane z ustanawianiem służebności przesyłu – kanały deszczowe będące w gestii Zarządu Dróg Miejskich.
8. Regulacje geodezyjne.

Z wyrazami szacunku

Z up. PREZYDENTA MIASTA

Maciej Wudarski
Z-CA PREZYDENTA MIASTA POZNANIA

Do wiadomości:
Przewodniczący Rady Miasta