

Polemika z tezą wyroku WSA w Krakowie, że dla uznania działki za użytek o nazwie drogi „dr” konieczne jest urządzenie drogi

# Co ma piernik do wiatraka

Droga drodze nierówna, bo z jednej strony grunt, a z drugiej budowla. Droga w rozumieniu przepisów o EGiB a droga w rozumieniu przepisów o drogach publicznych to są dwa różne pojęcia.

Zygmunt Bojar

**W**kwietniowym GEODECIE ukazała się informacja w opracowaniu Anny Wardziak pt. „Użytek »dr« bez drogi?” na temat wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Rzeczą dotyczy sporu, którego „istota sprowadza się do przesądzenia, czy dla uznania działki za użytek o nazwie drogi »dr« w rozumieniu przepisów *Pgik* i rozporządzenia do ustawy wystarcza wydzielenie działki jako drogi dojazdowej do nieruchomości (...), czy też konieczne jest urządzenie drogi (budowli), co ustala się poprzez faktyczny sposób zagospodarowania działki”. Nie będę ukrywał, że stanowisko zajęte przez sąd budzi mój gorący sprzeciw.

## • O co poszło

W opisywanej sprawie starosta w sierpniu 2018 r. orzekł o aktualizacji danych ewidencyjnych działki poprzez zmianę użytków gruntowych oznaczonych jako grunty orne na użytek gruntowy „dr” – droga. Sporna działka, zgodnie z informacją zawartą w operacie podziałowym, ma zapewnić dla pozostałych wydzielonych działek drogę dojazdową do drogi publicznej.

Następnie doszło do odwołania się części współwłaścicieli do wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (WINGiK). Ten zaś uwzględnił odwołanie, uchylając decyzję starosty w całości, i orzekł o odmowie aktualizacji danych ewidencyjnych. Główna teza decyzji odmownej oparta została na tym, że „samo wydzielenie w wyniku podziału nieruchomości działki ewidencyjnej mającej pełnić w przyszłości funkcję »drogi dojazdowej«, przez którą ma być zapewniony dojazd do drogi publicznej innych wydzielonych nieruchomości (działek ewidencyjnych), nie stanowi wystarczającej przesłanki do zmiany użytku z do-

tychczasowego na użytek »dr«”. W efekcie organ II instancji ustalił, że zakwalifikowanie omawianej działki do użytku gruntowego „droga”, „jest niezgodne z przepisami załącznika nr 6 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków”. Mowa o załączniku „Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych” do rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, dalej rozporządzenie ws. EGiB [DzU z 2019 r., poz. 454], będącego aktem wykonawczym do ustawy z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* [DzU z 2020 r., poz. 782].

W tej sytuacji pozostali współwłaściciele złożyli skargę do WSA w Krakowie, który uznał ją za nieuzasadnioną, przyznając rację organowi II instancji, „bo wiem o użytku »dr« można mówić jedynie w przypadku wybudowania drogi (budowli)”. To ostatnie stwierdzenie – stanowiące sedno sporu – zarówno organ, jak i sąd uzasadniają, powołując się na definicję drogi oraz definicję pasa drogowego zawarte w ustawie z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, jak również na przepis wspomnianego załącznika nr 6. **Z regulacji tych wynika, że droga w rozumieniu przepisów o ewidencji gruntów i budynków a droga w rozumieniu obecnie obowiązujących przepisów ustawy o drogach publicznych to są dwa różne pojęcia!** Można to udowodnić poprzez analizę obu tych rodzajów regulacji zarówno w ujęciu historycznym, jak i obecnie obowiązującym.

## • „dr” dawniej i dzisiaj

Jeśli chodzi o historię, to oznaczenie użytku w formie literowej jako droga „dr” istnieje, mówiąc kolokwialnie, od „niepamiętnych czasów”. Wystarczy przypomnieć takie regulacje prawne, jak:

- akt wykonawczy do dekretu z 24 września 1947 r. o katastrze gruntowym i budynkowym, czyli rozporządzenie ministra bu-

downictwa z 6 grudnia 1950 r. w sprawie postępowania przy organizacji, zakładaniu i prowadzeniu katastru gruntowego i budynkowego (art. 9 ust. 1);

- akty wykonawcze do dekretu z 2 lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków, czyli instrukcje: ministra rolnictwa z 21 kwietnia 1955 r. [MP nr 38, poz. 379] i ministra gospodarki komunalnej z 8 września 1956 r. [MP nr 98, poz. 1135] w sprawie zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów (...);

- zarządzenie ministrów rolnictwa i gospodarki komunalnej z 20 lutego 1969 r. w sprawie ewidencji gruntów [MP nr 11, poz. 98], załącznik „Zasady i sposób zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów oraz sporządzania wykazów gruntów” – § 21 pkt 16.

Natomiast obecnie obowiązujący akt prawny to wymieniony załącznik nr 6 do rozporządzenia ws. EGiB. Pod poz. 18 zawarty jest w nim przepis, że „do użytku gruntowego o nazwie »drogi« zalicza się grunty, które są pasami drogowymi dróg publicznych oraz dróg wewnętrznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2068)”. Aby więc użytek gruntowy mógł być oznaczony symbolem „dr” (droga), grunt taki musi być pasem drogowym.

## • Definicje drogi i pasa drogowego

Wspomniane definicje drogi i pasa drogowego ewoluowały w kolejnych wersjach ustawy o drogach publicznych oraz jej nowelizacjach. I tak:

- W ustawie z 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej [DzU z 1921 r. nr 6, poz. 32], tekst jednolity po zm. ogłoszony w obwieszczeniu ministra komunikacji z 8 października 1948 r. [DzU nr 54, poz. 433], oprócz podziału dróg na drogi państwowe, powiatowe i gminne – nie było odniesień do odrębnych definicji drogi i pasa drogowego.

•W ustawie z 29 marca 1962 r. *o drogach publicznych* [DzU nr 20, poz. 90] wyróżniono trzy kategorie dróg publicznych: drogi **państwowe** (o ogólnopaństwowym lub regionalnym znaczeniu), drogi **lokalne** (o miejscowym znaczeniu) oraz drogi **zakładowe** (stanowiące dojazd od dróg państwowych lub lokalnych do różnych zakładów i instytucji). W ustawie brak było definicji drogi jako takiej. Funkcjonowało natomiast pojęcie jezdnii dróg przelotowych (państwowych i lokalnych) jako odrębnego podmiotu nadzoru sprawowanego przez ministra komunikacji, w zakresie budowy, przebudowy, ochrony i utrzymania tych jezdni. Była jednak w tej ustawie odrębna definicja **pasa drogowego** (art. 18 ust. 1), którym jest pas gruntu zajęty pod drogę publiczną wraz z jej częściami składowymi i przynależnościami, jak jezdnia drogi, mosty, wiadukty i przepusty znajdujące się w ciągu drogi, pobocza, skarpy i urządzenia odwadniające, zadrzewienia, drogi letnie, chodniki, ścieżki dla pieszych i rowerzystów, znaki drogowe i urządzenia ostrzegawczo-zabezpieczające oraz sygnalizacyjne; w pasie drogowym mogą znajdować się budynki i urządzenia związane z utrzymaniem dróg oraz obsługą ruchu drogowego.

•W ustawie z 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* [DzU nr 14, poz. 60] wyróżniono następujące kategorie dróg publicznych: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi gminne oraz lokalne

i krzewami oraz urządzeniami technicznymi związanymi z prowadzeniem i zabezpieczeniem ruchu. Łączna definicja drogi lub pasa drogowego z tej ustawy obowiązywała do 9 grudnia 2003 r.

•W ustawie z 24 lipca 1998 r. (weszła w życie 1 stycznia 1999 r.) *o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustroju państwa* [DzU nr 106, poz. 668] wprowadzono następujące kategorie dróg publicznych: krajowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne. Według tej ustawy drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych (w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami oraz pętle autobusowe) są **drogami wewnętrznymi**.

•W ustawie z 14 listopada 2003 r. (weszła w życie 9 grudnia 2003 r.) *o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz zmianie niektórych ustaw* [DzU nr 200, poz. 1953] wprowadzono obowiązujące do dzisiaj oddzielne definicje pasa drogowego i drogi. Mianowicie **pasem drogowym** jest wydzielony liniami granicznymi **grunt** wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane

do pojęć pasa drogowego i drogi w ustawie *o drogach publicznych*. Pas drogowy był raz pasem gruntu zajęty pod drogę (ustawa z 29 marca 1962 r.), następnie wymiennie pasem drogowym lub drogą był wydzielony pas terenu przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów oraz do ruchu pieszych (ustawa z 21 marca 1985 r.), aż w końcu pasem drogowym jest wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne (ustawa z 14 listopada 2003 r.).

We wszystkich tych przypadkach w odniesieniu do pasa drogowego chodzi odpowiednio o grunt zajęty pod drogę, **przeznaczony** do ruchu pojazdów i pieszych lub w którym **zlokalizowana** jest droga. Warto zauważyć, że początkowo pojęcie pasa drogowego było łącznie z pojęciem drogi, później zaś doszło do wyraźnego ich rozdzielenia. Oprócz bowiem wspomnianej wcześniej definicji pasa drogowego od 9 grudnia 2003 r. obowiązuje oddzielna legalna definicja drogi jako budowli w rozumieniu ustawy z 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* [DzU z 2019 r., poz. 1186], która wraz z infrastrukturą przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego zlokalizowana jest w pasie drogowym.

Powyższy fakt wyraźnego, w sensie cywilistycznym, odróżnienia gruntu (pasa drogowego) i jego części składowej (drogi) świadczy o możliwości ich faktycznej rozłączności w czasie. Najpierw bowiem musi być wyodrębniona działka gruntu stanowiąca pas drogowy, czyli odrębna nieruchomości ujawniona w odrębnej księdze wieczystej (nieruchomość drogowa), a następnie w dłuższym lub krótszym odstępie czasu może być wybudowana droga (budowla) jako część składowa gruntu. Takie rozumienie omawianej regulacji prawnej jest bezpośrednim rezultatem rozdzielenia w ustawie pojęć pasa drogowego i drogi.

Drugim pośrednim dowodem na rozdzielenie ich traktowanie jest to, że droga jako budowla w cytowanej definicji **zlokalizowana** jest w pasie drogowym. Zlokalizowana to nie to samo co **wybudowana** w pasie drogowym. Aby droga mogła być wybudowana, musi najpierw zostać zlokalizowana. A co jest przedmiotem lokalizacji? Pas drogowy, który następnie musi być wydzielony w postępowaniu podziałowym. Lokalizacji drogi, czyli pasa drogowego, dotyczą różne regulacje.

## • Warunki wydzielenia pasa drogowego

Klasyczną podstawą prawną lokalizacji drogi jest miejscowy plan zagospoda-

**Użytek gruntowy o nazwie „drogi” istnieje niezależnie od tego, czy została w granicach pasów drogowych wybudowana budowla w postaci drogi, czy też jest ona jedynie w nich zlokalizowana i zostanie zrealizowana dopiero w przyszłości.**

miejskie, drogi zakładowe. Drogi ogólnodostępne niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych (drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych – drogi wiejskie) powinny być albo oznakowane jako drogi wewnętrzne, albo ulec likwidacji. Według tej ustawy **drogą** lub **pasem drogowym** jest wydzielony pas terenu, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów oraz do ruchu pieszych wraz z leżącymi w jego ciągu obiektami inżynierskimi, placami zatokowymi postojowymi oraz znajdującymi się w wydzielonym pasie terenu chodnikami, ścieżkami rowerowymi, drogami zbiorczymi, drzewami

z potrzebami zarządzania drogą. **Drogą** zaś jest **budowla** wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym.

## • Rozdzielenie pasa drogowego od drogi

Z przedstawionego przeglądu regulacji prawnych wynika, że wraz z upływem czasu zachodziły zmiany co do kategorii dróg publicznych oraz rodzajów dróg wewnętrznych. Istotna jednak – z punktu widzenia omawianego tematu – jest zmiana podejścia ustawodawcy

rowania przestrzennego, w którym grunt został przeznaczony pod drogę w trybie ustawy z 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [DzU z 2020 r., poz. 293]. Inne podstawy prawne lokalizacji drogi to:

- decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego w rozumieniu przepisów ww. ustawy z 27 marca 2003 r.,

- decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, o której mowa w art. 11a ust. 1 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o *szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* [DzU z 2018 r., poz. 1474], zwanej specustawą drogową.

W ujęciu historycznym zaś były to:

- decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji wydana w trybie przepisów ustawy z 12 lipca 1984 r. o *planowaniu przestrzennym* [DzU z 1989 r. nr 17, poz. 99],

- decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydana na podstawie przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r. o *zagospodarowaniu przestrzennym* [DzU z 1999 r. nr 15, poz. 139].

Na podstawie powyższych dokumentów o charakterze planistycznym w postępowaniu podziałowym zostają wyznaczone linie rozgraniczające pas drogowy, co w rozumieniu przepisów o EGİB daje podstawę do oznaczenia powstałego w ten sposób użytku gruntowego o nazwie droga – „dr”. Znajduje to pełne potwierdzenie w cytowanym załączniku nr 6 „Zaliczenie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych”.

WINGiK w swojej decyzji po zacytowaniu ustawowych definicji drogi i pasa drogowego stwierdził następnie, że „o zaliczeniu danego gruntu do użytku »dr« (drogi) będzie decydował w pierwszej kolejności fakt wydzielenia geodezyjnego takiego gruntu oraz sposób zagospodarowania terenu (pasa drogowego) uwzględniający parametry techniczne budowli na nim zlokalizowanej w zakresie, czy może zostać uznana za drogę”. Pierwszy z wymienionych warunków jest oczywisty, pas drogowy musi posiadać znane granice. Ale warunek drugi zaliczenia gruntu do drogi – w postaci zagospodarowania pasa drogowego, czyli wybudowania drogi jako budowli – jest wyraźnie sprzeczny z zacytowaną przez organ definicją drogi, zawartą w załączniku nr 6: „grunty, które są pasami drogowymi dróg publicznych oraz wewnętrznych w rozumieniu przepisów ustawy o *drogach publicznych*”. Z tego wyraźnie wynika, że wydzielony pas drogowy nie może pozostać „beziemienny” jako użytek gruntowy do czasu wybudowania drogi jako budowli, jak też nie może być uznany za użytek, z które-

go został wydzielony pas drogowy, albo za użytek przyległy do tego pasa.

## • Zanim powstanie droga

Moment przystąpienia do budowy drogi jako budowli wraz z całą infrastrukturą drogową jest poprzedzony wieloetapową procedurą. W ujęciu tradycyjnym w pierwszym etapie następuje wydzielenie pasa drogowego w postępowaniu podziałowym na podstawie ustaleń planu miejscowego lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości jest podstawą do wprowadzenia zmian w EGİB oraz w księgach wieczystych. Zmiana danych ewidencyjnych polega na tym, że z dotychczasowego użytku gruntowego zostaje wyodrębniony nowy użytek gruntowy oznaczony jako drogi – „dr”. Zostaje w ten sposób określony przedmiot umożliwiający przystąpienie do drugiego etapu, czyli do nabycia gruntu wyznaczonego pod drogę w postaci umowy cywilnoprawnej lub w drodze decyzji o wywłaszczeniu tego gruntu. Pozostałe etapy to faza projektowa drogi, sporządzenie projektu budowlanego i uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

Inaczej sprawa wygląda w przypadku decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w trybie specustawy drogowej. Wszystkie wymienione wyżej etapy zatwierdzane są wówczas w jednej decyzji, z tym że nabycie gruntów na rzecz Skarbu Państwa (SP) dróg krajowych lub na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (JST) dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych – następuje z mocy prawa. Jedynie w odrębnej decyzji ustalane jest odszkodowanie za przejęcie (wywłaszczenie) gruntów pod drogę.

Prawomocna decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej daje podstawę do przystąpienia do budowy drogi oraz – podobnie jak w przypadku tradycyjnej decyzji podziałowej – wprowadzenia zmian w EGİB, a także w księgach wieczystych.

## • Wyjątki od zasady

W cytowanym załączniku nr 6 do rozporządzenia *ws. EGİB* zawarte są wyjątki od zasady zaliczania gruntów w granicach pasów drogowych do użytku gruntowego o nazwie drogi. Ma to miejsce, kiedy grunty w granicach tych pasów wchodziły w skład gospodarstwa rolnego lub leśnego, a także gdy wchodziły w skład działki budowlanej albo też gdy działka nie jest odrębnym pasem gruntu wydzielonym wyłącznie w celu zapewnienia jej dostępu do drogi publicznej.

Wówczas grunty w takich pasach drogowych dróg wewnętrznych włącza się

do przyległego użytku rolnego lub użytku „las”, jeśli wchodziły w skład gospodarstwa rolnego lub leśnego. Jeśli zaś wchodziły w skład działki budowlanej – włącza się je do odpowiedzialnego użytku z grupy użytków zurbanizowanych i zabudowanych.

W załączniku nr 6 pod poz. 21 zawarte są jeszcze inne wyjątki, ale dotyczące tylko innego oznaczenia gruntów przeznaczonych pod budowę dróg publicznych lub linii kolejowych, które są własnością SP lub JST. Ma to miejsce wówczas, gdy grunty zostały wydzielone pod drogi publiczne lub linie kolejowe (nie dotyczy to dróg wewnętrznych) na podstawie:

- decyzji o podziale nieruchomości lub uchwał o scalaniu i podziale nieruchomości wydanych na podstawie przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o *gospodarce nieruchomościami* [DzU nr 115, poz. 741], a także orzeczeń sądowych orzekających o podziale nieruchomości;

- decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych wydanych na podstawie specustawy drogowej;

- decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu ustawy z 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Grunty takie oznaczone są w EGİB skrótem literowym „Tp” jako przeznaczone pod budowę dróg publicznych lub linii kolejowych, ale tylko do czasu zakończenia budowy tych dróg lub linii kolejowych. Dzieje się to po wydzieleniu gruntów w liniach rozgraniczających pasów drogowych i linii kolejowych, co w rzeczywistości oznacza powstanie użytków gruntowych o nazwie drogi – „dr” i tereny kolejowe – „Tk” czasowo oznaczanych skrótem literowym „Tp”.

Tego rodzaju regulacja czasowa została wprowadzona 31 grudnia 2013 r. na podstawie rozporządzenia ministra administracji i cyfryzacji z 19 listopada 2013 r. *zmieniającego rozporządzenie ws. EGİB* [DzU poz. 1551] w celu zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów i budynków wchodzących w skład nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg i linii kolejowych.

Cytowane wyżej wyjątki nie stoją w sprzeczności z obowiązującą regulacją, że do użytku gruntowego o nazwie drogi zalicza się grunty, które są pasami drogowymi dróg publicznych oraz dróg wewnętrznych. W przypadku wyjątku pierwszego takich pasów drogowych dróg wewnętrznych nie zalicza się do dróg, gdyż są częściami gospodarstwa rolnego lub leśnego albo częściami działki budowlanej, albo też odrębnym pasem gruntu wydzielonym wyłącznie w celu zapewnienia dostępu tej działki do drogi publicznej.

W wyjątku drugim grunty stanowiące własność SP lub JST wydzielone pod drogi publiczne do czasu zakończenia ich budowy uzyskały oznaczenie „Tp” inne niż przewidziane dla dróg „dr” nie ze względu na odejście od zasady obowiązującej w przepisach (że do użytku gruntowego o nazwie drogi zalicza się grunty, które są pasami drogowymi), lecz ze względu na uznaną przez ustawodawcę potrzebę zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów i budynków wchodzących w skład nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg publicznych na czas ściśle określony w ustawie. Fakt, że nowy rodzaj i nowe oznaczenie użytku gruntowego stworzono jako połączone grunty przeznaczone pod budowę dróg publicznych z liniami kolejowymi, świadczy o tym, że uczyniono to w doraźnym celu. Ponadto, jak wspomniano wyżej, nie dotyczy to dróg wewnętrznych.

Jak zaznaczono na wstępie, złożona przez strony skarga na decyzję WINGiK-a w przedmiocie odmowy aktualizacji danych ewidencyjnych została oddalona przez WSA w Krakowie w wyroku z 14 stycznia 2020 r. [sygn. akt III SA/Kr 645/19]. „W ocenie Sądu w powstałym sporze rację należy przyznać organowi II instancji, bowiem o użytku »dr« można mówić jedynie w przypadku wybudowania drogi (budowli)”.

Dalej sąd powołał się na przepisy dotyczące definicji drogi oraz pasa drogowego zawarte w ustawie o drogach publicznych, definicji drogi zawartej w załączniku nr 6 do rozporządzenia ws. EGiB, definicji budowli zawartej w ustawie z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Następnie stwierdził, że „Z analizy przytoczonych wyżej przepisów wynika jednoznacznie, że do użytku drogowego o nazwie »drogi« zalicza się drogi urządzone, czyli budowle”. I dodał,

zlokalizowana jest droga wraz z całą infrastrukturą drogową. Jak wcześniej była mowa, pojęcie „droga zlokalizowana” nie oznacza drogi „wybudowana”.

Autor tego opracowania nie twierdzi, że w konkretnym przypadku decyzja organu II instancji była wadliwa. W aktach sprawy przewija się bowiem informacja, że sporna działka jako droga wchodzi w skład gospodarstwa rolnego. Kwestia ta jednak ani w decyzji organu, ani w orzeczeniu sądu nie została przesądzona. Gdyby tak było, wówczas, jak wcześniej nadmieniono, wydzielona działka nie mogłaby być zaliczona do drogi.

Jednak w omawianej sprawie stanowisko zarówno organu II instancji, jak i sądu oparte zostało jedynie na przyjętej tezie, że „w sytuacji braku budowli na tej działce (...) brak jest podstaw do zaliczenia tego gruntu do użytku »dr« zgodnie z poz. 18 załącznika nr 6 rozporządzenia będącego podstawą przedmiotowej decyzji” oraz że „o użytku »dr« można mówić jedynie w przypadku wybudowania drogi (budowli)”.

## Droga jako budowla w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych jest częścią składową gruntu stanowiącego pas drogowy, czyli częścią składową drogi w rozumieniu przepisów o EGiB.

### • Droga drodze nierówna

Konkludując, należy ponownie stwierdzić, że w świetle przepisów o EGiB do użytku gruntowego o nazwie „drogi” („dr”) zalicza się grunty, które są pasami drogowymi w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych. W jej myśl pasem drogowym dróg publicznych oraz dróg wewnętrznych jest wydzielony liniami granicznymi grunt, w którym jest zlokalizowana m.in. droga. Jeśli więc przedmiotem geodezyjnego wydzielenia jest działka, której granice stanowią linie rozgraniczające pas drogowy, wydzielony grunt w rozumieniu przepisów o EGiB jest drogą – „dr”. Zgodnie zaś z ustawą o drogach publicznych, drogą jest budowla zlokalizowana w pasie drogowym, a ewidencja gruntów i budynków nie obejmuje informacji dotyczących budowli, tylko informacje dotyczące gruntów, budynków i lokali. Z powyższego wynika, że droga jako budowla w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych jest częścią składową gruntu stanowiącego pas drogowy, czyli częścią składową drogi w rozumieniu przepisów o EGiB. To są dwa różne pojęcia i tylko to drugie ma rację bytu na gruncie przepisów ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Tak więc, jak na wstępie: droga drodze nierówna, bo z jednej strony grunt, a z drugiej budowla, czyli „co ma piernik do wiatraka”.

Zygmunt Bojar  
geodeta uprawniony  
i rzeczoznawca majątkowy

Co najważniejsze, z regulacji powyższej nie wynika, aby w tym przejściowym okresie brak oznaczenia użytku gruntowego „dr” powodował wyłączenie gruntów przeznaczonych i wydzielonych pod drogi publiczne do przyległego użytku rolnego lub leśnego ani też odpowiedniego użytku z grupy użytków zurbanizowanych i zabudowanych, o czym mowa w załączniku nr 6 przy oznaczeniu użytku gruntowego drogi (poz. 18 ust. 3).

### • Trudno się zgodzić

Biorąc pod uwagę powyższe wywody oraz obowiązujące przepisy prawa, trudno zgodzić się ze stwierdzeniami zawartymi w decyzji organu II instancji, szczególnie z tym, że: „Bezsporne jest, iż o użytku »dr« można mówić jedynie w przypadku wybudowania drogi (budowli). Nawet jeżeli dany grunt użytkowany jest na cele ruchu drogowego, to w sytuacji braku drogi (budowli) w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych nie ma podstaw do zaliczenia tego gruntu do użytku »dr«”. Nie wiedzieć również czemu, zdaniem organu: „Podobnie analiza wyłączeń wskazanych w poz. 18 ust. 2 załącznika nr 6 rozporządzenia nie pozwala na możliwość przypisania użytku »dr« do gruntu, na którym planowane jest dopiero wybudowanie drogi jako budowli”.

że „Rację ma zatem organ II instancji, że nawet jeżeli dany grunt użytkowany jest jako droga dojazdowa po wydzielonej geodezyjnie w tym celu działce, to w sytuacji braku budowli na tej działce (utwardzenie powierzchni) w rozumieniu przepisów u.d.p brak jest podstaw do zaliczenia tego gruntu do użytku »dr« zgodnie z poz. 18 załącznika nr 6 rozporządzenia będącego podstawą przedmiotowej decyzji”.

### • Droga zlokalizowana nie oznacza wybudowana

Jeżeli podstawą decyzji, jak stwierdza sąd, jest przepis zawarty w poz. 18 załącznika nr 6, to trudno zrozumieć, na jakiej podstawie wysunięty został wniosek, że w treści tego przepisu zawarty jest warunek istnienia budowli, aby wydzielonej geodezyjnie działce stanowiącej pas drogowy nadać status użytku gruntowego „dr”. Przecież literalne brzmienie definicji rodzaju użytku gruntowego oznaczonego „drogi – dr” to „grunty, które są pasami drogowymi (...) w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych”, a w myśl tej ustawy legalna definicja pasa drogowego jest definicją odrębną od legalnej definicji drogi. W definicji pasa drogowego jest zawarta jedynie informacja, że w pasie tym