

Problem wiecznie żywy: regulacja prawna dróg publicznych

Kto zleca mapę z podziałem

Coraz częściej wojewoda odmawia stwierdzenia nabycia z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez JST własności nieruchomości zajętej pod określoną drogę z powodu braku mapy. Nie ma też jednolitości w tym zakresie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Magdalena Durzyńska

Od ponad dwóch dekad w ramach art. 73 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* [DzU nr 133, poz. 872 ze zm., dalej jako ustawa] są określane stany prawne dróg publicznych. To powszechnie znana regulacja, zgodnie z którą nieruchomości pozostające 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (JST) niestanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych JST. Decyzję stwierdzającą zaistnienie takiego stanu na gruncie wydaje wojewoda.

Temat ten był już poruszany w wielu publikacjach. Po pierwsze, dlatego że wnioski o odszkodowanie za odjęcie w tym trybie prawa własności nieruchomości można było składać tylko w określonym terminie (finalnie do końca 2005 r.), mimo że decyzje wojewodów zapadały dopiero w terminie późniejszym. Po drugie, dlatego że regulacja z art. 73 ustawy niejednokrotnie nakładała się na procedurę podziałową określoną w art. 92 i następnym ustawy z 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* [DzU z 2021 r., poz. 1899, dalej jako *ugn*] i w związku z tym sporne było, czy do czasu zakończenia postępo-

wania prowadzonego przez wojewodę zasadne jest zawieszenie postępowania podziałowego [patrz np. GEODETA 6/2019 czy 5/2021]. Teraz z kolei w orzecznictwie powstał problem, kto (i jakimi środkami dowodowymi) ma za zadanie udowodnić zaistnienie stanu faktycznego na gruncie 31 grudnia 1998 r.

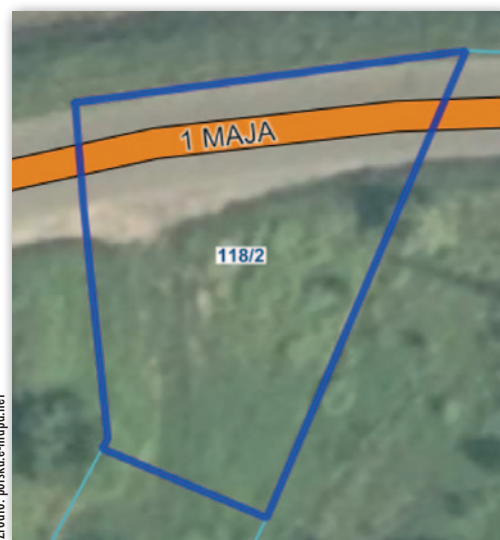
• Wojewoda odmawia

Coraz częściej można spotkać się z decyzjami, w których wojewoda odmawia stwierdzenia nabycia z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez JST własności nieruchomości „według wnioskodawcy niestanowiącej 31 grudnia 1998 r. jego własności”, a zajętej pod określoną drogę powiatową czy drogę gminną. Z taką sytuacją spotkałam się w przypadkach zilustrowanych na mapach pokazanych za stronie obok. W każdym z nich JST wystąpiła do wojewody o potwierdzenie w trybie art. 73 ustawy przejścia na jej rzecz z mocy prawa własności prywatnego gruntu zajętego pod drogę publiczną, wskazując we wniosku, o jaką istniejącą w końcu 1998 r. drogę publiczną chodzi. W każdym z tych przypadków wnioskodawca (w jednym gmina, a w drugim powiat) dołączył do wniosku dokumenty potwierdzające, że grunt stanowił i nadal stanowi własność podmiotu prywatnego, oraz wydruk z mapy ewidencyjnej, na którym zaznaczył odcinek drogi publicznej usytuowany na nieruchomości niestanowiącej własności właściciela drogi.

W uzasadnieniu decyzji odmownych wojewoda, choć potwierdził kategorię drogi publicznej, to jednak uznał, że JST jako „zainteresowana nabyciem przedmiotowej nieruchomości” jednoznacznie nie wykazała odpowiednią dokumentacją geodezyjną, iż działka nr 118/2 (czy w drugim przypadku działka nr 822/25) 31 grudnia 1998 r. była zajęta pod drogę publiczną. A więc nie można stwierdzić, że przesłanka zajętości została spełniona. W każdym z tych przypadków za niewystarczające wojewoda uznał złożenie przez wnioskodawcę wydruku z portalu mapowego PODGiK z zaznaczoną granicą działki oraz wydruku ortofotomapy. W związku z tym wojewoda (a za nim w II instancji minister) stwierdził, że zarówno w stosunku do działki nr 118/2, jak i nr 822/25 nie wystąpiła przesłanka wymieniona w art. 73 ustawy, gdyż nie zostało wykazane przez JST zajęcie przedmiotowej nieruchomości pod drogę 31 grudnia 1998 r. (jak podał: „we wniosku nie określono nawet przedmiotu postępowania, gdyż nie podano choćby powierzchni drogi”). W obu tych przypadkach organy administracji nie negocjowały zaistnienia przesłanki władztwa publicznoprawnego, podnosząc, że w aktach znajduje się potwierdzająca tę okoliczność np. metryka drogi, z której wynika, że dana ulica była oświetlona, wyposażona w kanalizację deszczową, wodociąg, przewody telekomunikacyjne czy elektroenergetyczne itd.



Działki nr 822/25 i 118/2 z przecinającymi je drogami publicznymi (odpowiednio gminną i powiatową)



Źródło: polska.europa.net

• Minister za wojewodą

W każdym z tych przypadków minister (za wojewodą) stwierdził, że przestrzenny zasięg działania ww. art. 73 ust. 1 ustawy w odniesieniu do zajęcia nieruchomości pod drogę publiczną determinowany jest zajęciem tej nieruchomości – we wskazanej w przepisie dacie – pod urządzenie techniczne stanowiące zorganizowaną całość funkcjonalną podporządkowaną utrzymaniu i eksploatacji ciągów ruchu pojazdów i pieszych, a więc spełniające definicję pasa drogowego (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych). Jednakże z uzyskanego materiału dowodowego nie wynika, by sporna nieruchomość została zajęta w rzeczywistości pod drogę publiczną, gdyż wnioskodawca „nie uzupełnił materiału dowodowego tzn. nie przedłożył dokumentacji geodezyjnej wskazującej na zajętość ww. działki pod drogę publiczną”. Powołując się na przepisy kpa, minister wyjaśnił, że „obowiązki dowodowe organu nie przeczą tezie, że w postępowaniu administracyjnym ciężar przeprowadzenia dowodu spoczywa na tym, kto z określonego faktu wywodzi dla siebie skutki prawne, a zatem że strona zainteresowana korzystnym dla siebie rozstrzygnięciem nie jest zwolniona z jakiegokolwiek aktywności dowodowej”. Według ministra, który utrzymał w mocy negatywne dla JST decyzje wojewody, „strona nie jest zwolniona od lojalnego współdziałania w wyjaśnianiu okoliczności faktycznych, powinna zatem przekazać organowi dowody dotyczące okoliczności, których wykazanie leży w jej interesie, pod rygorem negatywnych dla niej skutków procesowych”.

• Podział sprawą wojewody

W skargach skierowanych do sądu administracyjnego jednostki samorządu terytorialnego, powołując się na art. 77 § 1 z art. 80 kpa w związku z art. 6 i art. 7 kpa, zanegowały te rozstrzygnięcia i zarzuciły niezasadność nałożenia na nie obowiązku przedłożenia dokumentacji geodezyjno-prawnej obrazującej ustalenie przebiegu granic pasa drogowego w dacie 31 grudnia 1998 r. (a gdy pod drogę zajęta została część nieruchomości, dokumenta-

cji geodezyjnej zawierającej podział działki w zakresie zajętości pod drogę). W obu przypadkach wnioskodawcy zarzucili, że w tym postępowaniu to wojewoda jest zobowiązany do dokonania czynności podziału działki 118/2 czy 822/25.

Według skarżących wadliwość rozstrzygnięcia wojewody sprowadza się do naruszania naczelných zasad postępowania w zakresie obowiązku działania przez organ na podstawie prawa, a ich wniosek został oddalony tylko z uwagi na brak podziału geodezyjnego. Tymczasem taki podział w części zajętej pod drogę może nastąpić dopiero po ustaleniu zaistnienia przesłanek z tej regulacji i jest konsekwencją ustaleń organu, nie zaś elementem wstępnym warunkującym ocenę prawną do rozstrzygnięcia w sprawie. Skarżący zarzucili, że nałożenie obowiązku podziału działki z wyodrębnieniem działki zajętej na 31 grudnia 1998 r. pod drogę publiczną nie znajduje podstawy w normie art. 73 ustawy. Ponadto JST jako wnioskodawca nie ma też podstawy prawnej do zlecenia przeprowadzenia postępowania podziałowego ww. działek, gdyż jej właścicielami są osoby fizyczne, a powiat czy gmina nie jest podmiotem uprawnionym do takiego działania. Dodatkowo z art. 73 ustawy nie wynika obowiązek wnioskodawcy do wykonania podziału działki objętej wnioskiem, gdyż ten dowód jest przeprowadzany w toku postępowania przez organ zobowiązany ustawą do takiej czynności.

W dalszej argumentacji podniesiono także, że w przeciwnieństwie do innych ustaw (jak np. ustawy z 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*, ustawy z 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*, ustawy z 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*) regulacje ustawy z 13 października 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* nie precyzują w art. 73 i w kolejnych, jakie załączniki powinien zawierać wniosek, ani tym bardziej nie obligują do ich przedłożenia wnioskodawcy (którym może być zarówno Skarb Państwa lub JST, jak i osoba fizyczna – właściciel nieruchomości w dacie 31 grudnia 1998 r.

lub jej następcą prawnym). Jak wskazano, organem prowadzącym postępowanie jest wojewoda, natomiast podmioty publiczno-prawne, takie jak gmina, powiat czy Skarb Państwa oraz dotychczasowi właściciele nieruchomości, są tylko stronami postępowania administracyjnego. Zwrócono też uwagę na treść art. 73 ust. 3a ustawy wskazującego na to, że w przypadku konieczności określenia granic nieruchomości, które przeszły na własność SP lub JST, „wydając decyzję, o której mowa w ust. 3, nie wydaje się decyzji o podziale nieruchomości”, a więc że projekt podziału nieruchomości jest integralną częścią wydawanej przez wojewodę decyzji.

• Obowiązek i koszty ciężą na organie

Według skarżących JST zarówno obowiązek, jak i koszty przeprowadzenia dowodu w postaci ww. dokumentacji ciężą na organie administracji, a obciążenie kosztami strony postępowania musiałyby wynikać z przepisów prawa (przywołano tu przykład postępowania rozgraniczeniowego). W tym kontekście zarzucono też, że ewentualne zlecenie sporządzenia mapy podziałowej przez jedną ze stron postępowania – czego oczekiwał wojewoda – budzi wątpliwości natury prawnej i może stanowić zarze-

wie konfliktu, skoro chodzi o szczególny rodzaj wywłaszczenia, tj. o odjęcie prawa własności bez odszkodowania, o które można było wnioskować jedynie do 2005 r. W argumentach przywołano również kwestie wieloletniego *usus*, a więc ustaloną praktykę, według której w tego typu sprawach zlecniodawcą czynności geodezyjnych każdorazowo był dotychczas organ prowadzący postępowanie, który udzielał zamówień publicznych na wykonanie dokumentacji geodezyjno-prawnej dla postępowań administra-

cyjnych, oraz że zmiana tej praktyki nie znajduje uzasadnienia, gdyż przepisy nie uległy zmianie (art. 8 § 2 kpa). Jak wskazano, jeżeli zlecniodawcą sporządzenia dokumentacji geodezyjno-prawnej podziału nieruchomości osób fizycznych miałyby być gmina czy powiat, a więc podmioty przejmujące następnie wydzieloną część gruntu zajętego pod drogę, to zarzut braku bezstronności w każdym tego typu postępowaniu byłby podnoszony notoryjnie [notoryjność w prawie procesowym to cecha pewnej okoliczności, która przesądza o tym, że okoliczność ta jest znana i w związku z tym udowodnienie jej jest zbędne – red.].

cyjnych, oraz że zmiana tej praktyki nie znajduje uzasadnienia, gdyż przepisy nie uległy zmianie (art. 8 § 2 kpa). Jak wskazano, jeżeli zlecniodawcą sporządzenia dokumentacji geodezyjno-prawnej podziału nieruchomości osób fizycznych miałyby być gmina czy powiat, a więc podmioty przejmujące następnie wydzieloną część gruntu zajętego pod drogę, to zarzut braku bezstronności w każdym tego typu postępowaniu byłby podnoszony notoryjnie [notoryjność w prawie procesowym to cecha pewnej okoliczności, która przesądza o tym, że okoliczność ta jest znana i w związku z tym udowodnienie jej jest zbędne – red.].

Za dyskusyjne uznano też twierdzenia organu administracji, że gmina czy powiat „jako strona zainteresowana korzystnym dla siebie rozstrzygnięciem” powinna wykazać się aktywnością i przedłożyć stosowne dowody, tj. projekt podziału nieruchomości. Według JST faktycznie nie ma ono znaczenia, zwłaszcza że jako zarządcy danej drogi muszą i takłożyć na jej utrzymanie, a sam stan prawny gruntów zajętych pod drogi publiczne nie wpływa na ich uprawnienia w zakresie możliwości władania nimi, bowiem zarząd nad drogami został im nadany mocą ustawy z 21 marca 1985 r. o *drogach publicznych* [tekst jednolity: DzU z 2021 r. poz. 1376 z późn. zm. – dalej jako *udp*]. Jako bardziej zainteresowanych wynikiem sprawy wskazano tu właścicieli nieruchomości zajętych pod drogę publiczną, gdyż przed laty zostali oni pozbawieni możliwości władania częścią swojego gruntu, a zazwyczaj nadal uiszczają od niego po-

• Cel ustawy

Zwracam uwagę na tę problematykę, gdyż pomimo tak szeroko rozbudowanej argumentacji skarg w orzecznictwie sądowoadministracyjnym nie ma jednolitości co do ww. kwestii [np. wyrok z 4 września 2019 r., sygn. I SA/Wa 1346/19; z 25 sierpnia 2022 r., sygn. I SA/Wa 2982/21; z 1 września 2022 r.,

sygn. I SA/Wa 1224/22]. W mojej ocenie wszystkie – punkt po punkcie – zarzuty (czy to powiatu, czy gminy) są w pełni trafne. W obu przypadkach nie budziło wątpliwości, że dana nieruchomość w końcu 1998 r. stanowiła własność prywatną, leżała w ciągu ogólnodostępnej drogi publicznej, która była objęta władaniem podmiotu publicznoprawnego i była zajęta pod urządzoną asfaltową jezdnię. Ponadto, jak wynika z załączonych do artykułu map, w obu tych przypadkach cały pas drogi publicznej (na jej szerokości) jest usytuowany na nieruchomości prywatnej.

Ustawa *Przepisy wprowadzające ustawę reformującą administrację publiczną* została przyjęta w celu sprawnego wdrożenia ustaw reformujących administrację publiczną, ustanawiających nowy podział terytorialny państwa, nowe jednostki samorządu terytorialnego, nowy podział zadań i kompetencji oraz stwarzających warunki do zainicjowania określonej w tych ustawach działalności. Chodziło o stworzenie warunków organizacyjno-prawnych, majątkowych i technicznych gwarantujących sprawne rozpoczęcie funkcjonowania przez nowe jednostki organizacyjne. W ślad za zadaniami, jednostkami organizacyjnymi i pracownikami przewidziano nabycie przez nowo powstające JST mienia niezbędnego do wykonywania ich zadań. W uzasadnieniu projektu ustawy jednoznacznie wskazano, że część mienia zostanie im przekazana z mocy prawa – z deklaracyjną potwierdzającą to decyzją wojewody, a część na wniosek

zarządu powiatu – na podstawie decyzji wojewody [patrz druk sejmowy nr 568 z 20 sierpnia 1998 r.].

Jeśli chodzi o regulację zawartą finalnie w art. 73 ustawy, to po ponad dwóch dekadach jej funkcjonowania nie ma wątpliwości co do tego, że prywatne grunty zajęte pod drogi publiczne, przy spełnieniu określonych przesłanek, przeszły z mocy prawa na własność Skarbu Państwa bądź JST z dniem 1 stycznia 1999 r. Natomiast decyzja wojewody (art. 73 ust. 2 ustawy) ma charakter *stricte* deklaratoryjny, indywidualizuje jednak przedmiot nabycia przez podmiot publicznoprawny. I dopiero od daty jej ostateczności podmiot publicznoprawny może powoływać się na prawo własności, a podmiot prywatny może domagać się odszkodowania – o ile złożył stosowny wniosek w wymaganym terminie. Elementem tej decyzji niejednokrotnie jest załącznik mapowy określający areal gruntu, który z mocy prawa przeszedł w określonej ustawie dacie na własność gminy, powiatu, województwa czy Skarbu Państwa. Identyczna koncepcja zmiany prawa własności nastąpiła w procesie komunalizacji mienia Skarbu Państwa. Tam również skutek nastąpił z mocy samego prawa z dniem 27 maja 1990 r., a jego potwierdzeniem jest deklaracyjna decyzja wojewody.

• Wyraz swobodnego pojęcia

W mojej ocenie w sprawach określonych dyspozycją normy z art. 73 ustawy ani gmina, ani powiat, ani województwo, ani wreszcie Skarb Państwa, nie jest formalnie „wnioskodawcą”, „beneficjentem” czy „podmiotem zainteresowanym nabyciem nieruchomości”. Nie ma też żadnego określonego przepisami trybu, który wskazywałby na zasadność czy obowiązek składania w tym zakresie jakiegokolwiek wniosku. Postępowanie prowadzone w ramach art. 73 ustawy jest postępowaniem inicjowanym z urzędu w ramach obowiązków nałożonych na ten organ przez ustawodawcę w jednoznacznie brzmiących przepisach ustawy. Jest to postępowanie potwierdzające zmianę podmiotu prawa własności pod drogą publiczną, a decyzja wojewody w żadnej mierze nie ma charakteru uznaniowego czy konstytutywnego. Oznacza to, że JST jako wnioskodawca nie jest podmiotem „aspirującym” do nabycia prawa własności czy też „podmiotem zainteresowanym nabyciem nieruchomości”, gdyż własność tę nabył już z mocy art. 73 ust. 1 ustawy ponad dwadzieścia lat temu. Ewentualne „wnioski” składane w tym zakresie do wojewody czy to przez podmioty publicznoprawne, czy podmioty prywatnoprawne, należy traktować jako wyraz swobodnego

Postępowanie prowadzone w ramach art. 73 ustawy *Przepisy wprowadzające (...)* jest postępowaniem inicjowanym z urzędu w ramach obowiązków nałożonych na ten organ przez ustawodawcę w jednoznacznie brzmiących przepisach.

„ponaglenia” wobec wieloletniej beczynności wojewody.

Podobnie jak podmiot publicznoprawny (Skarb Państwa czy jednostka samorządu terytorialnego) z „wnioskami” do wojewody o podjęcie stosownych działań w trybie art. 73 ustawy może wystąpić też podmiot prywatny, na którego nieruchomości od ponad dwóch dekad usytuowana jest droga publiczna, której zmiany stanu prawnego na 1 stycznia 1999 r. nie potwierdził dotychczas wojewoda. Notorium było wykładanie w urzędach stosownych druków dla podmiotów prywatnych. Zwykle były to „wnioski o uregulowanie stanu prawnego drogi” i jednocześnie „wnioski o przyznanie odszkodowania”. Nie oznacza to jednak, że mamy tu do czynienia z postępowaniem wnioskowym, a tym bardziej że JST bądź Skarb Państwa czy np. podmiot prywatny (na równi zainteresowani regulacją stanu prawnego drogi publicznej) mają obowiązek za wojewodę przeprowadzić postępowanie wyjaśniające i we własnym zakresie rozstrzygnąć np. ewentualny spór co do kwestii zajętości gruntu pod pas drogowy w określonej ustawą dacie. Ustalenia w tym zakresie może prowadzić tylko organ administracji. Strony z kolei, jak w każdym innym postępowaniu administracyjnym, dysponują inicjatywą dowodową, ale nie wyłącza to zasady oficjalności.

● Na granicy rażącego naruszenia prawa

Znamienne jest także, że w wielu tego typu sprawach podmiot publicznoprawny pozostaje w „administracyjnym sporze” z podmiotem prywatnym w zakresie zasięgu pasa drogowego czy kwestii władania gruntem, stąd jedynym podmiotem władnym obiektywnie ustalić stan faktyczny na gruncie w określonej ustawą dacie (różnymi dostępnymi środkami dowodowymi) jest w tym przypadku prowadzący postępowanie wojewoda. Dopiero ustalenia przez niego poczynione stanowią podstawę do sporządzenia przez geodetę finalnej mapy z projektem podziału. Chodzi tu o ustalenia co do tego, jak była urządzona droga, czy ulegała w międzyczasie przebudowie, remontom bądź zmianie szerokości czy kierunku, ewentualnie rodzaju nawierzchni czy elementów zaopatrzenia w infrastrukturę techniczną. Jako dowody w sprawie można wykorzystać metrykę drogi, dokumenty związane z jej budową, przebudową, dane ewidencyjne, zeznania świadków, zdjęcia lotnicze czy zdjęcia prywatne posesji itd. Mapa z projektem podziału jest finalnym odzwierciedleniem stanu faktycznego na gruncie ustalonego na koniec 1998 r. i powinna być sporządzona pod dyktando

i według wytycznych organu prowadzącego postępowanie, a nie na prywatne zlecenie dotychczasowego właściciela nieruchomości czy właściciela drogi.

Odmowa potwierdzenia, że dany grunt był zajęty pod drogę publiczną w 1998 r. jedynie z powodu nieprzedstawienia przez stronę mapy z projektem podziału mającej stanowić załącznik czy też integralną część decyzji wojewody, moim zdaniem pozostaje na granicy rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 kpa). Negatywne rozstrzygnięcie zapadłe nie z powodu braku zaistnienia przesłanek z art. 73 ust. 1 ustawy, lecz z powodu zaprzeczenia przez organ zasady oficjalności w postaci obowiązku sporządzenia obligatoryjnego elementu decyzji (a więc załącznika do decyzji deklaratoryjnej określającego zakres pasa drogowego), naraża JST na obowiązek wypłaty odszkodowania za grunt zajęty pod drogę publiczną w innym trybie i na podstawie odrębnych przepisów prawa. W świetle art. 2a ustawy o drogach publicznych tylko Skarb Państwa bądź JST może być właścicielem drogi publicznej. W aktualnym stanie prawnym właścicielem gruntu pod drogą publiczną nie może być zatem podmiot prywatny. Istotne jest przy tym, że organ administracji musi mieć kontrolę nad będącym integralną częścią decyzji załącznikiem mapowym. Nie do przyjęcia jest więc koncepcja, według której kluczową dokumentację geodezyjno-kartograficzną na potrzeby regulacji stanów prawnych dróg publicznych miałyby sporządzać bądź zlecać podmioty spoza

twierdzić stan prawny gruntów zajętych pod drogi publiczne ma wpływ na postępowania podziałowe, a w ich następstwie na postępowania odszkodowawcze. W wielu tego typu sprawach JST zarzucają, że np. decyzja zatwierdzająca podział (art. 96 ust. 1 *ugn*) czy decyzja odszkodowawcza (art. 98 ust. 3 *ugn*) pozostaje wadliwa, gdyż część działki wydzielonej zgodnie z przepisami planu miejscowego pod poszerzenie drogi gminnej była już zajęta pod drogę publiczną 31 grudnia 1998 r. i z mocy prawa w trybie art. 73 ustawy stała się własnością gminy. Stwierdzenie tej okoliczności następuje jednak na podstawie deklaratoryjnej decyzji wojewody, a zarówno orzekający o podziale organ gminy, jak i orzekający następnie o odszkodowaniu starosta nie stosują art. 73 ustawy. W żadnym z tych postępowań organy administracji nie oceniają zatem, czy faktycznie dana część dzielonej nieruchomości była zajęta pod drogę publiczną 31 grudnia 1998 r.

Z normatywnego punktu widzenia kwestia przejścia danej działki bądź jej części na własność podmiotu publicznoprawnego w związku z jej zajęciem pod drogę publiczną w określonej ustawą dacie nie jest też zagadnieniem wstępnym (w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 kpa) w sprawie o podział czy o odszkodowanie ustalone na podstawie art. 98 ust. 3 *ugn*. Jakkolwiek zatem przejście prawa własności w trybie art. 73 ustawy następuje z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r., to jednak bez legitymowania się prawomocną decyzją wojewody w tym

Organy administracji coraz częściej przerzucają koszty postępowania w ramach regulacji z art. 73 ustawy *Przepisy wprowadzające (...)* na strony postępowania, twierdząc, że powinien je ponieść wnioskodawca, co nie znajduje normatywnego uzasadnienia.

aparatu władzy publicznej, a więc zamiast wyznaczonego przez ustawodawcę wojewody – podmioty prywatne bądź JST.

● Skutki opieszałości wojewody

I wreszcie, co niejednokrotnie było podkreślane na łamach GEODETY, regulacja z art. 73 ustawy ma wymierne przełożenie na postępowanie podziałowe, a zwłaszcza jego skutek określony w art. 98 *ugn*. Stąd bierność czy opieszałość wojewodów mających obowiązek po-

przedmiocie żaden podmiot publicznoprawny nie może powoływać się na prawo własności tak zajętej części drogi publicznej. Stąd – wobec nakładania się tych procedur – zasadne jest ponaglenie wojewody o podjęcie czynności w trybie art. 73 ustawy, co jednak nie oznacza, że mamy do czynienia z postępowaniem wnioskowym bądź że wojewoda może odmówić potwierdzenia zaistnienia skutku zmiany właściciela z mocy ustawy z powodu nieprzedstawienia przez

wnioskodawcę dokumentacji geodezyjno-kartograficznej.

• Bezprawne przerzucanie kosztów na strony

W istocie spór w obu omawianych sprawach sprowadzał się nie do tego, czy zaistniały bądź nie zaistniały przesłanki z ustawy, lecz do tego, kto ma obowiązek ponieść koszty sporządzenia mapy z projektem podziału. A wcześniej: czy mamy do czynienia z postępowaniem wnioskowym, czy z postępowaniem prowadzonym w wyniku nałożonego na wojewodę obowiązku ustawowego. Gdy chodzi o same koszty postępowania, to ich przerzucanie na strony postępowania nie znajduje podstaw w kodeksie postępowania administracyjnego. Stronę obciążają tylko te koszty, które zostały poniesione na czynności podjęte z jej winy [patrz art. 262 kpa, por. też M. Durzyńska, Głosa do uchwały NSA z 11 grudnia 2006 r., I OPS 5/06, ZNSA 2009/5/182-194]. Trzeba też podkreślić, że w wielu sprawach za „beneficjenta” decyzji administracyjnej, w zależności od stanu faktycznego i prawnego sprawy, może być uznana zarówno jednostka prywatna, jak i publicznoprawna. Każdorazowo z „beneficjentem” decyzji mamy do czynienia w administracyjnych sprawach o ustalenie odszkodowania, niezależnie od podstawy prawnej jego dochodzenia.

Nie oznacza to jednak, że w sprawie o ustalenie odszkodowania wnioskodawca sam we własnym zakresie i na swój koszt ma obowiązek sporządzić operat szacunkowy, gdyż jest „wnioskodawcą” czy też „bezpśrednio zainteresowanym” wynikiem sprawy. Tylko rozwiązania szczególne, takie jak np. zawarte w art. 7 ust. 1 pkt 3 lub 4 ustawy z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP [tekst jednolity: DzU z 2017 r., poz. 2097] dają podstawę do obciążenia strony obowiązkiem sporządzenia na własny koszt dowodu w sprawie administracyjnej. Ponadto mapa z projektem podziału jest wynikiem (odzwierciedleniem) całego uprzednio prowadzonego postępowania dowodowego przez wojewodę z urzędu, a nie jednostronnym dowodem sporządzanym przez stronę. Tymczasem organy administracji coraz częściej przerzucają koszty na strony postępowania, twierdząc, że jako zainteresowany wynikiem sprawy powinien je ponieść wnioskodawca, co w moim przekonaniu nie znajduje normatywnego uzasadnienia.

Magdalena Durzyńska

sędzia WSA w Warszawie (I Wydz.),
doktor nauk prawnych, pracowała
w Departamencie Katastru GUGiK

Wyroki sądów administracyjnych

Czy aktualizacja na podstawie LMN?

W niedawnym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi orzekł, czy leśna mapa numeryczna (LMN) może być wystarczającym materiałem do aktualizacji ewidencji gruntów i budynków (EGiB).

• Zaczęło się od modernizacji EGiB

Krótko po zakończeniu modernizacji EGiB (dane przyjęte do PZGiK 1 grudnia 2020 r.) przedstawiciele Lasów Państwowych zwrócili się do starosty w Belchatowie z zarzutami dotyczącymi wyników tych prac oraz z wnioskiem o wprowadzenie stosownych zmian w ewidencji. W ich ocenie współrzędne wskazanych przez nich działek powinny być zgodne z leśną mapą numeryczną. Starostwo było jednak innego zdania. Po przeprowadzeniu ponownej analizy materiałów PZGiK urząd uznał argumenty leśników za niezasadne i decyzją z 30 czerwca 2020 r. odrzucił ich wniosek o zmiany w EGiB. Lasy Państwowe odwołały się od tej decyzji do łódzkiego wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, ten jednak utrzymał w mocy decyzję starosty.

• Argumenty skarżącego w sądzie

Ostatecznie sprawa trafiła do WSA w Łodzi. Lasy Państwowe zarzuciły WIN-GiK-owi naruszenie § 37–39 rozporządzenia ws. EGiB poprzez ich niezastosowanie i uznanie, że brak było podstaw do wykonania geodezyjnych pomiarów terenowych lub geodezyjnych pomiarów fotogrametrycznych lub okazania granic w terenie w sytuacji, w której na podstawie dokumentów przedłożonych przez skarżącego można było powziąć istotne wątpliwości co do wiarygodności danych zawartych w dokumentacji, o której mowa w § 36 rozporządzenia ws. EGiB. LP wskazały też naruszenie art. 107 § 1 pkt 6 w zw. z art. 107 § 3 kpa przez niedokonanie oględzin, przez co organ nie poznał położenia znaków granicznych zastabilizowanych w terenie i nie miał wiedzy na temat rzeczywistego przebiegu granic.

• Dopuszczalne źródła danych

Jednak wyrokiem z 31 maja br. [sygn. akt III SA/Łd 1078/21] sąd odrzucił skargę. W uzasadnieniu zwrócił uwagę, że dopuszczalne źródła danych ewidencyjnych definiuje § 35 rozporządzenia ws. EGiB (obowiązującego do 30 lipca 2021 r.). Z kolei zgodnie z § 36 podstawą aktualizacji EGiB jest dokumentacja przyjęta do PZGiK. Odczyt z LMN nie może zatem stanowić podstawy do zmiany przebiegu granic działek w EGiB. Skoro LMN nie jest częścią PZGiK, to nie ma gwarancji, że przy jej sporządzaniu zostały spełnione wymogi dokładnościowe nałożone przez rozporządzenie ws. standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego [DzU z 2020 r., poz. 1429 ze zm.] – podkreśla łódzki WSA. Ponadto dla przedmiotowych działek istnieje już dokumentacja w PZGiK i jest ona wiarygodna. Sąd zauważył, że w przypadku danych przekazanych przez stronę skarżącą w ogóle nie ma mowy o tym, że granice tak pomierzone były granicami ustalonymi pomiędzy właścicielami nieruchomości, co – zdaniem sądu – bez wątpienia dyskwalifikuje te dane jako mogące stanowić podstawę dokonania w EGiB zmiany przebiegu granic działek ewidencyjnych.

Sąd wyjaśnia także, że w myśl § 37 ust. 1 rozporządzenia ws. EGiB jeżeli brak jest dokumentacji wymienionej w § 36 lub jeżeli zawarte w niej dane nie są wiarygodne, dane dotyczące przebiegu granic działek ewidencyjnych pozyskuje się w wyniku geodezyjnych pomiarów terenowych lub geodezyjnych pomiarów fotogrametrycznych poprzedzonych ustaleniem przebiegu tych granic. Z kolei w razie wystąpienia sporu granicznego przebieg spornych granic działek ewidencyjnych wykazuje się na podstawie danych PZGiK lub wyników pomiaru stanu posiadania na gruncie (§ 39 rozporządzenia ws. EGiB).