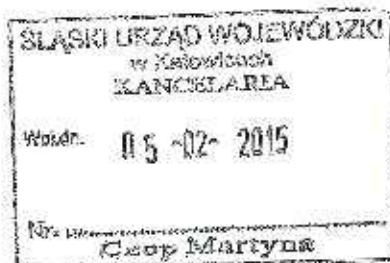




MINISTER  
INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

DOI.2.6810.2.2015.PW  
NK 21760/15



Warszawa 29 stycznia 2015 r.

Pan Piotr Litwa  
Wojewoda Śląski

dot. NWW.7533.610.2013

Uprzejmie dziękując za zaproszenie na spotkanie robocze w sprawie problemów pojawiających się w postępowaniach prowadzonych w trybie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) pragnę zaznaczyć, iż z uwagi na indywidualny charakter każdej sprawy rozstrzyganej w toku postępowania administracyjnego, Minister Infrastruktury i Rozwoju nie ma możliwości zajęcia jednoznacznego stanowiska w problematycznych kwestiach, wyszczególnionych w powyższym zaproszeniu.

Nadmienić przy tym należy, iż ewentualne stanowisko organu odwoławczego w przedstawionych kwestiach nie gwarantuje utrzymania w obrocie prawnym wydanej na jego podstawie decyzji, gdyż kontrolę zgodności decyzji i innych aktów administracyjnych sprawują sądy administracyjne, a stanowisko różnych składów sędziowskich Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, jak również Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, może diametralnie różnić się od poglądów zaprezentowanych przez organ naczelny.

Mając jednak na uwadze zakres i doniosłość zaprezentowanych przez Pana Wojewodę problemów występujących w sprawach rozstrzyganych w trybie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, jak również wskazaną skalę problemów, zasadne wydaje się odniesienie do przedstawionych w piśmie z dnia 5 stycznia 2015 r. znak NWW.7533.610.2013 kwestii problematycznych i wątpliwości. Należy jednakże zaznaczyć, iż poniższe przemyślenia i poglądy nie mają charakteru wiążącego i nie gwarantują prawidłowości rozstrzygnięć we wszystkich sprawach, w których zaznaczone problemy się pojawiają.

W powołanym piśmie wyrażono wątpliwość, czy zajęte przed dniem 31 grudnia 1998 r. pod drogi publiczne nieruchomości o nieuregulowanym stanie własnościowym (brak dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do nieruchomości) mogą podlegać regulacji w trybie ww. art. 73 ustawy - Przepisy wprowadzające

ustawy reformujące administrację publiczną oraz, czy w postępowaniach prowadzonych w trybie cyt. wyżej art. 73 w odniesieniu do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (to jest takich o jakich mowa w art. 113 ust. 6 i 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami), możliwe jest stosowanie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, w szczególności, czy wojewoda prowadząc takie postępowania może stosować art. 48 Kodeksu postępowania administracyjnego, co przewiduje ustawa o gospodarce nieruchomościami (art. 118a).

Dla odpowiedzi na powyższe pytania istotne znaczenie może mieć treść art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, zgodnie z którym nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Jednym więc z trzech podstawowych warunków potwierdzenia zaistnienia skutków powyższej regulacji jest jednoznaczne ustalenie, czy w dniu 31 grudnia 1998 r. własność nieruchomości drogowej nie przysługiwała Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego. Co do zasady prawidłowe ustalenie w powyższym zakresie powinno opierać się na ustaleniu konkretnego właściciela gruntu „drogowego” na dzień 31 grudnia 1998 r.

Dla oceny wątpliwości pojawiających się na gruncie postępowań prowadzonych w trybie art. 73 ust. 1 ww. ustawy w odniesieniu do nieruchomości, dla których brak jest możliwości odnalezienia dokumentacji własnościowej, istotny wydaje się również fakt, iż przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną **nie zawierają odesłania do art. 113 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami** (Dz. U. z 2014r., poz. 518), ani również upoważnienia do odpowiedniego stosowania wszystkich przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Niewątpliwie w drodze analogii możliwe wydaje się sięganie do przepisów ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami, jednakże w odniesieniu do postępowań prowadzonych w trybie art. 73 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną wątpliwości odnośnie odpowiedniego stosowania przepisów Rozdziału 4 Działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami może budzić fakt odesłania w ustawie z dnia 13 października 1998 r. do odpowiedniego stosowania tylko wybranych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, które nie obejmują przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości (w tym art. 113 ustawy o gospodarce nieruchomościami). W art. 103 ust. 4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną wskazano bowiem na odpowiednie stosowanie art. 49 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w art. 73 ust. tej ustawy wskazano, iż odszkodowanie za odjęte z dniem 1 stycznia 1999 r. prawo do gruntów drogowych będzie ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości. O ile więc przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, mimo wyraźnego wyłączenia możliwości wywłaszczenia Skarbu Państwa (art. 113 ust. 2 ustawy), przewidują możliwość wydania decyzji wywłaszczeniowej w odniesieniu do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, o tyle zastosowanie w drodze analogii przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami regulujących kwestię wywłaszczeń nieruchomości do postępowań prowadzonych na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. może spotkać się z zarzutem wyjścia poza ustawowe ramy podstawy prawnej rozstrzygnięcia opartego na art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r., skoro ustawodawca, regulując kompleksowo kwestię odjęcia prawa własności nieruchomości „drogowej” i odszkodowania przysługującego z tego tytułu, przewidział odpowiednie

stosowanie ustawy o gospodarce nieruchomościami jedynie w zakresie ustalania i wypłaty odszkodowania za wywłaszczone grunty.

W wyniku pogłębionej analizy problemu, zawartej w uprzednim wystąpieniu Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z dnia 2 lipca 2014 r., pozwalam sobie przedstawić ostateczne stanowisko w sprawie.

Fakt odesłania w ustawie z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną jedynie do odpowiedniego stosowania konkretnych przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jak również zamieszczenie w przepisie art. 73 ust. 1 ustawy obojętne w postaci braku możliwości przejmowania w tym trybie nieruchomości zarówno Skarbu Państwa, jak również jednostek samorządu terytorialnego, praktycznie uniemożliwia uznanie, aby w powyższym zakresie istniała luka w prawie, która wymagałaby wypełnienia w drodze analogii legis. W doktrynie prawa luka aksjologiczna jest bowiem rozumiana jako sytuacja, gdy w zakresie danego stanu faktycznego stosownych przepisów nie ma w ogóle, jak i wówczas, gdy stosowne przepisy co prawda istnieją, lecz ich zastosowanie do pewnej określonej kategorii stanów faktycznych prowadzi do rezultatów sprzecznych z systemem wartości, które w ocenie interpretatora winny cechować ustawodawcę. Przedstawione ukształtowanie art. 73 ust. 1 ustawy oraz odpowiednich przepisów odsyłających w ustawie z dnia 13 października 1998 r. może sugerować zamierzone działanie ustawodawcy, a nie wystąpienie luki aksjologicznej, co eliminowałoby również możliwość stosowania odpowiednich przepisów wywłaszczeniowych ustawy o gospodarce nieruchomościami w drodze analogii. Analogia stanowi bowiem regułę inferencyjną możliwą do zastosowania jedynie w przypadku istnienia luk w prawie.

W świetle powyższych wątpliwości możliwość potwierdzenia zaistnienia skutków prawnych art. 73 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną w odniesieniu do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, bez ustawowego upoważnienia do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami regulujących wywłaszczenie nieruchomości, czy choćby samego art. 113 tej ustawy, może spotkać się z dezaprobatą sądów administracyjnych, w orzecznictwie których utrwalony został pogląd, iż art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r., jako przepis o skutku wywłaszczeniowym, powinien być interpretowany i stosowany ściśle z jego brzmieniem, bez możliwości stosowania wykładni rozszerzającej.

W odniesieniu do powyższej kwestii istotna wydaje się również kwestia prawidłowego ustalenia stron postępowania regulacyjnego opartego na art. 73 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. W orzecznictwie sądowo administracyjnym ugruntowany jest bowiem pogląd, iż stronami takiego postępowania jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, na rzecz których ma nastąpić przewłaszczenie, podmioty, którym w dniu 31 grudnia 1998 r. przysługiwały prawa rzeczowe do gruntu „drogowego” mogące podlegać odjęciu w trybie ww. regulacji oraz osoby, które legitymują się prawami do nieruchomości w dacie wydania decyzji na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy. Przyjęcie bowiem, iż nieruchomość „drogowa” nie stanowiła w dniu 31 grudnia 1998 r. własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, przy jednoczesnym braku ustalenia pozostałych stron postępowania, może wiązać się z wydaniem decyzji z pominięciem wszystkich stron postępowania, co stanowi istotną wadę decyzji określoną w art. 145 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).

W odniesieniu do powyższej kwestii istotne znaczenie mają zaakcentowane przez Pana Wojewodę wątpliwości odnośnie możliwości stosowania w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 73 ust. 1

ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania. Jeżeli przepis szczególny tak stanowi; w tych przypadkach zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia. Zatem obowiązkową przesłanką stosowania tego przepisu jest wyraźne upoważnienie organu do jego stosowania przez przepis szczególny. Przepis art. 73, jak również cała ustawa z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), nie zawiera upoważnienia do stosowania art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego. Niewątpliwie odesłanie takie zawiera wskazany przez Pana Wojewodę art. 118a ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jednakże, co zaznaczono powyżej, istnieją wątpliwości odnośnie możliwości stosowania, w drodze analogii, przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami regulujących kwestie wyłączenia (art. 118a zawarty jest właśnie w Rozdziale 4 Działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Natomiast odnosząc się do pozostałych zagadnień związanych ze stosowaniem art. 73 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, wskazanych przez Pana Wojewodę w piśmie z dnia 5 stycznia 2015 r., uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

W kontekście rozważanych wątpliwości odnośnie nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym i możliwości zapewnienia stronom czynnego udziału w sprawie poprzez doręczenia w formie obwieszczeń, należy odnieść się również do postawionego pytania, czy w przypadku śmierci właściciela nieruchomości i braku przeprowadzenia postępowania spadkowego zasadne jest zawieszenie postępowania prowadzonego w trybie art. 73 i zobowiązanie zarządcy drogi do przeprowadzenia postępowania spadkowego, czy też zasadne jest zastosowanie przepisu art. 30 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Doniosłość ww. wątpliwości w znacznej mierze zależy od odpowiedzi na pytanie, czy w postępowaniu regulacyjnym prowadzonym na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. możliwe jest stosowanie instytucji nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym i doręczeń w trybie art. 49 kodeksu postępowania administracyjnego. Wobec przedstawionych powyżej wątpliwości w odniesieniu do tych dwóch spornych kwestii, zasadne wydaje się jednak ustosunkowanie do problematyki ustalania następców prawnych zmarłej strony i ustanawiania kuratora spadku.

Zaznaczyć trzeba, że powołany art. 30 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego ma charakter wyjątkowy i dotyczy wyłącznie spadków nieobjętych. Prawna regulacja w zakresie spadków nieobjętych zawarta jest natomiast w przepisach kodeksu postępowania cywilnego (art. 666-668). W orzecznictwie Sądu Najwyższego został przedstawiony pogląd, iż spadek uważa się za nieobjęty, jeżeli żaden ze spadkobierców nie sprawuje nad nim faktycznej pieczy przez posiadanie, zarząd, użytkowanie, przechowanie (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 1952 r. sygn. akt C 1006/52, OSN 1953, nr 3, poz. 75; orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 1956 r. sygn. akt III CR 566/56, OSN 1956, nr 4, poz. 115). W doktrynie podkreśla się zaś, że pojęcie "spadek nieobjęty" dotyczy spadków, które otwały się, a nie zgłaszają się spadkobiercy i wobec tego pozostają one pod opieką sądu, który ustanawia w razie potrzeby kuratora spadku, a jego zadaniem jest ustalenie, kto jest spadkobiercą, zawiadomienie go o otwarciu spadku i sprawowanie zarządu majątkiem spadkowym pod nadzorem sądu. W pierwszej kolejności do udziału w postępowaniu administracyjnym jest powołana osoba, która sprawuje faktycznie zarząd majątkiem masy spadkowej, a dopiero w braku takiej osoby organ prowadzący postępowanie

występuje do sądu z wnioskiem o wyznaczenie kuratora na podstawie wymienionych przepisów kodeksu postępowania cywilnego (B. Adamiak, J. Borkowski "Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz", Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2005, str. 252). Akcentowane jest również stanowisko, zgodnie z którym niemożliwość objęcia spadku przez spadkobierców, a więc zaistnienie stanu spadku nieobjętego, może wystąpić wówczas, gdy istnieją wątpliwości co do osoby spadkobiercy, spadkobierca jest znany, ale skontaktowanie się z nim napotyka na poważne trudności i nie można powiadomić go o fakcie nabycia spadku, znany i mający świadomość dziedziczenia spadkobierca nie jest w stanie objąć spadku w posiadanie (por. zarząd spadku nieobjętego w ujęciu przepisów KPC – cz. II, A. Stępiak, Monitor Prawniczy 19/2010).

Zasadnicze więc znaczenie dla oceny, czy w sprawie zaistniały przesłanki do ustalenia spadkobierców zmarłej strony, czy też kuratora spadku, ma ustalenie, czy spadek po zmarłym został objęty przez któregośkolwiek ze spadkobierców zmarłego, a jeśli nie, to czy istnieje osoba faktycznie sprawująca zarząd majątkiem masy spadkowej. Należy mieć przy tym na uwadze, iż nieruchomości objęta postępowaniem regulacyjnym może stanowić tylko jeden z elementów masy spadkowej, a więc konieczne jest ustalenie, czy zmarły nie posiadał innego majątku, który wszedł do masy spadkowej i nie został objęty przez jego spadkobierców. Zarządca masy spadkowej powoływany jest bowiem do ochrony całości spadku.

Należy mieć przy tym na uwadze, iż to, czy spadek po określonej osobie jest spadkiem nieobjętym, a tym samym zachodzi potrzeba ustanowienia kuratora spadku, ocenia sąd powszechny. Może się więc okazać, iż ocena organu administracji, iż dany spadek jest spadkiem nieobjętym, nie zostanie podzielona przez sąd powszechny, co w konsekwencji skutkować będzie koniecznością ustalenia następców prawnych zmarłej strony.

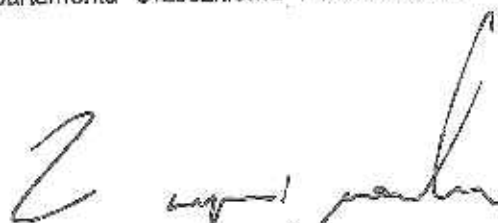
Ustosunkowując się do pytania, w jaki sposób powinna być sporządzona oraz co powinna zawierać w swej treści mapa przedstawiająca stan zajętości danej nieruchomości pasem drogi publicznej w dacie 31 grudnia 1998r., na potrzeby postępowań prowadzonych w trybie ww. ustawy z 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną oraz kto i na podstawie jakich dokumentów powinien wносить na przedmiotowe mapy granice przebiegu pasa drogowego według stanu na dzień 31 grudnia 1998r. wskazać należy, iż w myśl § 75 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. z 2011, Nr 263, poz. 1572) na potrzeby podziałów nieruchomości, typowych postępowań sądowych i administracyjnych sporządza się m. in. mapy do celów prawnych. Materiały mogące stanowić podstawę jej sporządzenia, jak również jej treść określa § 76 i 77 powołanego rozporządzenia. Mając zaś na uwadze, iż celem postępowania regulacyjnego jest m. in. ustalenie, czy dany grunt w dniu 31 grudnia 1998 r. zajęty był pod pas drogi publicznej, geodeta uprawniony sporządzający mapę dla celów postępowania regulacyjnego powinien wyraźnie wskazać na niej, iz odzwierca stan zajęcia (bądź braku zajęcia) nieruchomości pod pas drogi publicznej na dzień 31 grudnia 1998 r. W orzecznictwie wskazuje się, iż mapa do celów prawnych sporządzona przez uprawnionego geodetę w oparciu o dokumentację geodezyjną przyjętą do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego stanowi dokument urzędowy w rozumieniu art. 76 Kpa, a zatem stanowi dowód tego, co zostało w niej stwierdzone przez uprawnionego geodetę (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 2/12, z dnia 8 maja 2014 r. sygn. akt I OSK 2637/12, publ. CBOSA). Zwrócić trzeba również uwagę na to, iż powyższą dokumentację geodeta uprawniony obowiązany jest sporządzić z należytą

starannością, zgodnie z zasadami współczesnej wiedzy technicznej i obowiązującymi przepisami prawa, co wynika bezpośrednio z art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.), pod rygorem odpowiedzialności wskazanej w art. 46 ww. ustawy z dnia 17 maja 1989 r., co w sposób szczególny akcentuje moc dowodową takiego dokumentu.

Mając zaś na uwadze, iż do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii jest niezbędne posiadanie uprawnień zawodowych (art. 42 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne) granice nieruchomości na mapach winien określać geodeta uprawniony, w oparciu o dokumentację, która pozwoli mu na odtworzenie stanu zajęcia gruntu na dzień 31 grudnia 1998r.

Na marginesie powyższych rozważań należy zaznaczyć, iż w orzecznictwie istotną rolę dowodową przy ustalaniu zajęcia nieruchomości pod drogę publiczną odgrywają zdjęcia satelitarne przedstawiające przebieg drogi w dniu 31 grudnia 1998 r. lub przed tą datą. W odniesieniu do postępowań obejmujących nieruchomości położone na obszarze miasta Katowic i gmin ościennych ustalenie stanu zajęcia nieruchomości pod drogę w dniu 31 grudnia 1998 r. mogą umożliwić ortofotomapy z lat 1998, 2004, 2009 i 2011 r., dostępne na portalu Internetowe mapy Systemu Informacji Przestrzennej Katowic. Do chwili obecnej Minister Infrastruktury i Rozwoju nie spotkał się z podważeniem przez sądy administracyjne mocy dowodowej zdjęć lotniczych przedstawionych w nawiązaniu do układu współrzędnych przyjętego odwzorowania kartograficznego, przez organy właściwe w sprawach geodezji i kartografii.

Przekazując powyższe stanowisko wyrażam nadzieję, że przyczyni się ono do wyeliminowania wątpliwości dotyczących interpretacji art. 73 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Jednocześnie dziękując za zaproszenie proponuję, aby w razie potrzeby ewentualne uszczegółowienie przedstawionej interpretacji zostało dokonane na płaszczyźnie roboczych ustaleń przedstawicieli Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego i Departamentu Orzecznictwa i Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

  
z up. MINISTER  
Paweł Gubowski  
Podsekretarz Stanu