

**Oświadczenie złożone
przez senatora Jana Hamerskiego
na 42. posiedzeniu Senatu
w dniu 19 maja 2022 r.**

Oświadczenie skierowane do ministra infrastruktury Andrzeja Adamczyka

Szanowny Panie Ministrze!

W zakresie stanu prawnego dotyczącego dróg na przestrzeni ostatnich 20 lat uczyniono dużo. Obowiązują m.in. ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (DzU z 1998 r. nr 133, poz. 872 z późn. zm., zwana dalej „p.w.u.r.a.p.”) oraz ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jednolity w DzU z 2022 r. poz. 176, zwana dalej „z.r.i.d.”). Niemniej jednak regulacje prawne zawarte w tych ustawach nie pozwalają na uregulowanie funkcjonowania wszystkich dróg, z których korzystają mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego. Sytuacje te powstały na przestrzeni wielu lat i obecnie wymagają pilnego uregulowania. Wobec tego zwracam się z prośbą o przygotowanie odpowiedniego projektu ustawy, który pozwoli na uregulowanie opisanych stanów faktycznych.

Nierzadkie są obecnie sytuacje, w których drogi istnieją w terenie i są przez mieszkańców użytkowane, niemniej ich stan prawny pozostaje nieuregulowany. Najczęściej w ewidencji gruntów i budynków w części dotyczącej prawa własności można spotkać wpisy o treści: „Posiadacz samoistny gmina X” lub „Władający gmina X”. Z kolei w księgach wieczystych nie można w ogóle odnaleźć właścicieli nieruchomości, po których przebiegają drogi, lub też ich odnalezienie wymaga uprzedniego sporządzenia niezwykle kosztownej dokumentacji geodezyjno-kartograficznej. Opisany stan to dopiero wstęp do kolejnych problemów i rodzących się na jego tle sporów. W pierwszej kolejności należy wskazać, że cytowane wpisy w ewidencji gruntów i budynków nie odzwierciedlają najczęściej rzeczywistego stanu faktycznego ani tym bardziej prawnego, a podyktowane są jedynie koniecznością wypełnienia pola, które w rejestrze nie może pozostać puste. W ten sposób często można napotkać sytuację, w której w ewidencji gruntów i budynków wpisana jest gmina X jako władający, podczas gdy w rzeczywistości droga powstała np. w latach 60. ubiegłego wieku, a wskazana w rejestrze gmina X nigdy nie dokonywała wobec takiej drogi żadnych czynności faktycznych, mimo że mieszkańcy tej gminy do dnia dzisiejszego z danej drogi korzystają. Pierwszy problem, jaki powstaje w takim stanie faktycznym, to żądania mieszkańców wobec gminy. Jeżeli bowiem gmina jest władającym, to powinna ona wykonać niezbędne naprawy, remonty czy też dokonać innych czynności niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania drogi. Sytuacja gmin znajdujących się w takim stanie faktycznym jest nie do pozazdroszczenia. Jest bowiem oczywiste, że z jednej strony wpis w ewidencji gruntów i budynków, choćby nawet odzwierciedlał prawdę, i tak nie może stanowić podstawy do dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych lub faktycznych przez gminę, a z drugiej strony wobec takiej jego treści nie sposób wytłumaczyć mieszkańcom, że gmina zgodnie z obowiązującym prawem nie może uczynić nic, by rozwiązać określony problem, który powstał na drodze. Taka sytuacja jest właściwie nierozwiązywalna, co wymaga podkreślenia, na gruncie całego systemu prawnego obowiązującego w naszym kraju.

Na gruncie p.w.u.r.a.p. możliwość uregulowania opisanego stanu faktycznego może być wyłączona, jeśli przed rokiem 1999 gmina nie podjęła stosownej uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg lokalnych (publicznych) lub nie podejmowała żadnych czynności faktycznych, mimo że droga istniała, a mieszkańcy z niej korzystali, albo przed rokiem 1999 podejmowała czynności faktyczne na drodze, lecz obecnie nie może tego udowodnić (por. art. 73 p.w.u.r.a.p.). Z kolei na gruncie prawa cywilnego możliwość uregulowania stanu prawnego drogi będzie wyłączona, gdy gmina nie wykaże, że była samoistnym posiadaczem (władającym) nieruchomości, po której przebiega droga. W każdym ze wskazanych przypadków istnieje oczywiście możliwość skorzystania z regulacji zawartych w z.r.i.d., lecz w przypadku problemów mniejszej wagi, takich jak uzupełnienie nawierzchni drogi czy rozwiązanie problemów sąsiedzkich z dostępem do drogi, wykorzystanie tej regulacji wydaje się mało uzasadnione ze względu na zbyt duże koszty i konieczność opracowania skomplikowanej dokumentacji architektoniczno-budowlanej. Oczywiście istnieje także możliwość wyłączenia nieruchomości zajętej pod drogę na zasadach ogólnych uregulowanych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity w DzU z 20021 r., poz. 1899 z późn. zm.), jednakże również w tym przypadku wykorzystanie tej regulacji wydaje się mało uzasadnione ze względu na zbyt duże koszty, dużą czasochłonność oraz, co nie pozostaje bez znaczenia, brak chęci ze strony gmin do korzystania z tej

instytucji prawnej.

Mam wrażenie, że w takich warunkach, wobec licznych interwencji mieszkańców oraz samych gmin, istnieje konieczność wprowadzenia nowych regulacji prawnych, które wychodziłyby naprzeciw wskazanym problemom. Co wymaga podkreślenia, zdarzają się także nieco odmienne stany faktyczne niż te, które zostały wskazane, lecz ich wspólnym mianownikiem pozostaje brak uregulowania stanu prawnego oraz faktyczne wykorzystanie nieruchomości niebędących własnością gminy czy Skarbu Państwa na cele drogowe przez zamieszkałych przy drodze mieszkańców.

Pragnę podkreślić, że w opisanych stanach faktycznych można oczywiście wskazać mieszkańcom, by wobec braku podstaw prawnych do uregulowania drogi na rzecz jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa uczynili to we własnym zakresie, lecz takie wskazanie spotyka się bardzo często z negatywną oceną, w której podkreśla się, że jednostki samorządu terytorialnego istnieją w celu rozwiązywania problemów mieszkańców, a nie po to, by problemy te przerzucać na mieszkańców.

W takich warunkach widzę wyraźną potrzebę stworzenia stosownych regulacji prawnych. Mam wrażenie, że wykorzystanie odpowiednio zmodyfikowanych uregulowań prawnych zawartych w z.r.i.d. w przypadku opisanych stanów faktycznych, jednak bez konieczności sporządzania skomplikowanej i kosztownej dokumentacji architektoniczno-budowlanej oraz przedstawienia opinii właściwych organów administracji publicznej, pozwoli na przygotowanie projektu ustawy, która uwzględniając istniejący stan faktyczny, pozwoli szybko i sprawnie uregulować stan prawny istniejących dróg. Nadmieniam, że potrzebę wprowadzenia takiej ustawy uważam za niezmiernie pilną, bowiem gminy ze względu na dobro mieszkańców i konieczność szybkiej reakcji na nagłe zdarzenia niejednokrotnie uciekają się do najróżniejszych działań, w tym niekoniecznie w pełni zgodnych z obowiązującym porządkiem prawnym. Zatem szybkie objęcie wskazanych stanów faktycznych regulacjami ustawowymi jest moim zdaniem niezbędne, konieczne. Uchwalenie dobrej ustawy pozwoli na szybkie uregulowanie stanów prawnych istniejących dróg i zapobiegnie nawarstwianiu się problemów, a gminom pozwoli na niezwłoczne zaspokojenie potrzeb mieszkańców bez konieczności uciekania się do często karkołomnych rozwiązań prawnych.

Jan Hamerski