



O podziale na roli

## Grunty pod ochroną

Jak ustalić tryb podziału nieruchomości rolnej? Czy wydzielenie drogi wewnętrznej na roli IV klasy wymaga wyłączenia tego gruntu z produkcji rolnej? Jak długo organ związany jest pozytywnie zaopiniowanym wstępnym projektem podziału?

**P**o pozytywnym zaopiniowaniu wstępnego projektu podziału organ gminy osobnym postanowieniem wydanym w trybie art. 93 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity DzU z 2014 r. poz. 518, dalej *uogn*) odmówił zatwierdzenia podziału nieruchomości rolnej (ŁIV – łąki, klasy IV) stanowiącej działkę nr 75 o powierzchni 3,4900 ha. Wskazał przy tym, że wydzielenie bez uprzedniego wyłączenia z produkcji rolnej projektowanej drogi wewnętrznej niebędącej „drogą dojazdową do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego” będzie sprzeczne z przepisami ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity DzU z 2013 r. poz. 1205).

Jak widać na załączonym szkicu, projekt podziału nieruchomości rolnej przewidywał podział na jedenaście działek (od nr 75/1 do nr 75/11), w tym dziesięć regularnych o pow. co najmniej 0,3000 ha oraz jedną pod drogę wewnętrzną o pow. 0,1556 ha. Gmina nie uchwaliła dotychczas miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (a poprzednio obowiązujący utracił moc z dniem 1 stycznia 2003 r.), dla działki nr 75 nie wydano też decyzji o warunkach zabudowy. Organ gminy uznał, że planowana droga wewnętrzna nie będzie typową drogą dojazdową do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, lecz będzie pełnić funkcję drogi wewnętrznej służącej do obsługi komunikacyjnej nowych działek, a zatem wydzielenie geodezyjne, a następnie urzędzenie tej drogi byłoby sprzeczne z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gdyż droga ta nie będzie „urządzeniem służącym wyłącznie do produkcji rolniczej”, o którym mowa w ww. przepisie.

**N**a skutek złożonego odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO) uchyliło w całości decyzję wójta i umorzyło postępowanie podziałowe, podając, że do zaproponowanego podziału nie mają zastosowania przepisy *uogn*. Według SKO „przepisy (...) ustawy stosuje się do nieruchomości rolnych i leśnych – jeśli idzie o wydzielenie dróg zawsze, do podziału na działki mniejsze niż 3000 m kw., tylko gdy idzie o przeznaczenie wydzielonych działek na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonanie regulacji granic między sąsiednimi nieruchomościami, chyba że idzie o podział nieruchomości, o których mowa w art. 95”. SKO uznało, że ten podział nie dotyczy „wydzielenia dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych, a także nie dotyczy wydzielenia działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha pod powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonanie regulacji granic”, a więc nie można prowadzić postępowania w trybie *uogn*.

Decyzję II instancji zakwestionował właściciel, zarzucając przede wszystkim naruszenie art. 93 ust. 3a *uogn*, a także naruszenie art. 138 § 1 pkt 2 kpa poprzez uznanie, że postępowanie jest bezprzedmiotowe. Właściciel podniósł, że jedna z działek (o numerze 75/11) posiada powierzchnię mniejszą niż ustawowe 0,3000 ha, a to – stosownie do art. 92 ust. 1 *uogn* – wymaga prowadzenia postępowania zgodnie z przepisami tej ustawy. Dalej wskazał, że planowana w ramach podziału droga wewnętrzna będzie posiadać funkcję drogi dojazdowej do gruntów rolnych zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 20 ustawy o ochronie gruntów

rolnych i leśnych, a dokonanie podziału ww. nieruchomości rolnej nie spowoduje automatycznie zmiany jej przeznaczenia. Powołując się na orzecznictwo oraz art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, argumentował, że grunty zajęte pod drogi dojazdowe do gruntów rolnych w dalszym ciągu pozostają gruntami rolnymi i w razie ich zajęcia pod tego typu drogę uznaje się, iż nie dochodzi do ich wyłączenia z produkcji rolnej (wyrok WSA w Łodzi z 24 czerwca 2008 r., II SA/Łd 140/08, Lex nr 491313). Wreszcie zarzucił, że podział został pozytywnie zaopiniowany przez wójta i postanowieniem tym jest on związany.

### Moim zdaniem...

**P**omijam oczywistą oczywistość, że mamy do czynienia z regularnym osiedlem (za drogą publiczną widać kolejny podział na roli...). Generalnie wystąpiły tu trzy problemy. Po pierwsze, kwestia wyjątku z art. 93 ust. 3a w odniesieniu do trybu podziału (czy rolny poprzez wprowadzenie zmiany do ewidencji, czy według *uogn*). Po drugie, czy wydzielenie drogi wewnętrznej na roli IV klasy wymaga w pierwszej kolejności wyłączenia tego gruntu z produkcji rolnej, jak chciał tego wójt. I po trzecie, jeśli już doszło do trybu z *uogn* i organ pozytywnie zaopiniował wstępny projekt podziału, to czy jest nim związany dopóty, dopóki postanowienie nie zostanie wyeliminowane z obrotu.

W pierwszej kwestii mogę powiedzieć, że art. 93 ust. 3a został dosztykowany do *uogn* po tym, jak okazało się, że ustawodawca, wyłączając dopuszczalność podziału na roli poniżej 0,3000 ha i ustanawiając wyjątki od tego zakazu,



zapomniał o drogach. Oznaczało to, że w ogóle nie można było wydzielić na roli drogi wewnętrznej o pow. mniejszej niż 3000 m kw. Dopuszczono więc tę możliwość, ale w art. 93. To spowodowało, że powstał z kolei problem, czy drogi można wydzielać w trybie rolnym czy w trybie *uogn*. Zawsze mi się wydawało (racjonalnie rzecz analizując), że w przypadku podziału na roli, w którym jedynym arealem poniżej 0,3000 ha jest droga – jako tylko wyjątek od zasady, zresztą o charakterze akcesoryjnym do samego podziału – zasadą powinien być tzw. tryb rolny, i tak mówiłam (nie wypowiadam się tutaj o zasadności rozdzielenia trybów podziałów na roli i pozostałych).

Ale literalna analiza przepisów prowadzi do przeciwnego wniosku. Mianowicie zanim w art. 93 *uogn* ustawodawca wskazał główne zasady dotyczące podziału nieruchomości, w art. 92 wyłączył ich zastosowanie wobec nieruchomości „położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg nie-

będących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha”. Ustawodawca wskazał jednocześnie, że za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznaje się nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne, grunty zadrzewione i zakrzewione oraz wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne, nieużytki i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 92 ust. 2 *uogn*).

W art. 92 ustawa wyłącza zatem stosowanie zawartych w rozdziale I przepisów działu III do nieruchomości rolnych i leśnych, a jednocześnie w art. 93 m.in. określa zasady dotyczące właśnie podziału rolnego. Zgodnie z art. 93 ust. 2a *uogn* „podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, jest dopuszczalny, pod warunkiem

że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami. (...) Przepisu nie stosuje się w przypadku podziałów nieruchomości, o których mowa w art. 95”.

Powyższe prowadzi do wniosku, że co do zasady podział nieruchomości rolnej jest dopuszczalny tylko wtedy, gdy w jego wyniku powstanie działka gruntu o powierzchni większej niż 0,3000 ha. Jednocześnie w art. 93 ust. 2a *uogn* zostały wymienione przypadki warunkujące dopuszczalność podziału gruntu rolnego na działki mniejsze niż 0,3000 ha, a przy tym w ust. 3a art. 93 ustawodawca wskazał, że warunkiem, o którym mowa w ust. 2a (wyłączającego zakaz wydzielenia działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha), nie stosuje się do działek gruntu projektowanych do wydzielenia pod drogi wewnętrzne. Z powyższego wynika, że **każdy podział nieruchomości rolnej powodujący wydzielenie działki gruntu pod drogę publiczną (nową drogą niebędącą drogą wewnętrzną, czyli „niezbędną drogą dojazdową do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych”), jak również działki mniejszej niż 0,3000 ha (a więc i działki przeznaczonej pod drogę wewnętrzną) podlega przepisom zawartym w *uogn* (art. 92 ust. 1). Jednocześnie podział nieruchomości rolnej na działki mniejsze niż 0,3000 ha dopuszczalny jest wyłącznie w przypadkach określonych w art. 95 *uogn* oraz pod jednym z dwóch warunków określonych w art. 93 ust. 2a *uogn* i gdy dochodzi do wydzielenia działek przeznaczonych pod drogi wewnętrzne (art. 93 ust. 3a).**

W każdym z tych przypadków, co wynika m.in. z treści i z systematyki omawianych przepisów, do podziału nieruchomości stosuje się przepisy *uogn*, a zatem zarówno tryb postępowania, jak i wszystkie zasady wynikające z art. 93 i następujących, w tym w szczególności zasady dotyczące oceny zgodności projektu podziału z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 93 ust. 1 i 2) względnie decyzją o warunkach zabudowy (art. 94 ust. 1 pkt 2), a w ich braku z przepisami odrębnymi (art. 94 ust. 1 pkt 1), oraz zasadę wymogu dostępu projektowanych do wydzielenia działek gruntu do drogi publicznej (art. 93 ust. 3). Każdorazowo w takim wypadku wydaje się decyzję administracyjną, o której mowa w art. 96 ust. 1 *uogn*.

Niezasadne było zatem umorzenie przez organ (jako bezprzedmiotowego) postępo-





wania w sprawie o podział nieruchomości, skoro w jego wyniku z nieruchomości rolnej ma zostać wydzielona działka gruntu o pow. mniejszej niż 0,3000 ha. Zakaz wydzielania na roli działki gruntu o pow. mniejszej niż 0,3000 ha nie ma bowiem zastosowania do działek projektowanych pod drogi wewnętrzne, ale jednocześnie każde wydzielenie działki gruntu mniejszej niż 0,3000 ha w świetle art. 92 ust. 1 *uogn* implikuje konieczność zastosowania przewidzianego w ustawie trybu postępowania, w tym – w razie konieczności – wydania decyzji warunkowej, o której mowa w art. 99 *uogn*.

**P**rzejdźmy do kwestii wydanego pierwotnie postanowienia pozytywnie opiniującego wstępny projekt podziału. Postępowanie podziałowe składa się z dwóch etapów: 1. opiniowania wstępnego projektu podziału przez organ gminy, a następnie – w razie uzyskania pozytywnej opinii – 2. zatwierdzenia w drodze decyzji administracyjnej przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta projektu podziału nieruchomości. Opinię o zgodności wstępnego projektu podziału z planem miejscowym, a w jego braku z przepisami odrębnymi, wyraża się w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie do właściwego SKO, a następnie skarga do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 4 i 5 *uogn*). Opinia jest częścią postępowania podziałowego i jako taka powinna być uwzględniona w „decyzji podziałowej”. Oznacza to, że organ zatwierdzający podział nieruchomości jest związany swoim postanowieniem opiniującym (por. wyrok NSA z 11 kwietnia 2008 r. w sprawie I OSK 355/07, Lex nr 467091). W orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, że postanowienie opiniujące przestaje być aktualne jedynie w razie zmiany planu lub jego uchylecia, a gdy mowa o opiniowaniu wstępnego projektu podziału z przepisami odrębnymi – w przypadku zmiany ww. przepisów. Skoro bowiem nie istnieje przepis szczególnie, który wyłączałby związaną organu administracji wydanym wcześniej w toku jednego postępowania postanowieniem opiniującym, to zarówno strona, jak i organ są nim związani.

Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma zasada zaufania obywatela do organów państwa (art. 8 kpa) i zasada praworządności (legalizmu, art. 6 i 7 kpa) powiązana z zasadą trwałości aktów administracyjnych. Postanowienie opiniujące nie jest postanowieniem natury procesowej, jak się niekiedy przyjmuje w orzecznictwie, a zatem nie sposób przyjąć, że przestaje wiązać strony czy organy

administracji bez wyraźnej ku temu podstawy prawnej bądź wzruszenia go w jednym z przewidzianych przepisami kpa trybów nadzwyczajnych. Jednak warunkiem przyjęcia związania organu gminy własnym postanowieniem opiniującym jest ciągłość postępowania opiniującego i zatwierdzającego podział rozumianego jako jedno dwuetapowe postępowanie administracyjne, czyli naturalne, zbieżne czasowo następstwo działań podejmowanych w jednym postępowaniu – wyrażające się w przedstawieniu organowi do zatwierdzenia finalnej mapy z projektem podziału sporządzonej niezwłocznie po pozytywnym zaopiniowaniu wstępnego projektu podziału. Organ nie będzie zatem związany swoim postanowieniem wydanym np. 8 lat wcześniej, gdy procedura podziałowa nie była kontynuowana przez wnioskodawcę. Ale w tej sprawie tak nie było. Uznając zatem, że postanowienie opiniujące zostało wydane bez podstawy prawnej (bo tak ostatecznie decyzję SKO należałoby interpretować), organ winien z urzędu zainicjować procedurę jednego z nadzwyczajnych trybów weryfikacji ww. orzeczenia, a skoro do tego nie doszło, to postanowieniem tym był związany.

**O**sobna kwestia to szeroko pojmowane „przepisy odrębne”. Są to przepisy, które na danym terenie – w zależności od jego położenia, konfiguracji i właściwości – warunkują dopuszczalność (tzn. określają możliwość) zrealizowania skonkretyzowanego we wniosku sposobu zagospodarowania nieruchomości powstałej na skutek podziału. Innymi słowy są to przepisy, które można określić mianem materialnego prawa gospodarki przestrzennej, odnoszące się do poszczególnych składników fizycznie rozumianej przestrzeni, które w przypadku braku planu miejscowego (bądź wyłączenia wpływu planu na takie tereny) stanowią samodzielną podstawę prawną dla rozstrzygnięć indywidualnych (decyzji administracyjnych) przesądzających bezpośrednio o sposobie zagospodarowania i wykorzystania tych terenów (por. wyrok WSA z 10 lutego 2006 r. w sprawie IV SA/Wa 2211/05, Lex nr 203701). Brak planu miejscowego na danym terenie co do zasady oznacza dopuszczalność podziału zgodnie z wnioskiem właściciela przy zastosowaniu przepisów z *uogn* określających jego warunki i procedurę. Z kolei odmowa zatwierdzenia projektu podziału czy też pozytywnego zaopiniowania wstępnego projektu podziału winna być przez organ prowadzący postępowanie uzasadniona wskazaniem na konkretny przepis

prawa, który na danym terenie ogranicza wprost taką możliwość.

Wracając do przykładu, ustawa z 3 lutego 1995 r. o *ochronie gruntów rolnych i leśnych* reguluje zasady ochrony tych gruntów oraz ich rekultywacji i poprawiania wartości użytkowej. Określona w niej ochrona gruntów polega m.in. na ograniczeniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne (art. 3 ust. 1 pkt 1). Jak wynika z art. 11, wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne – może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie. Przy czym, jak stanowi art. 4 pkt 11, przez wyłączenie gruntów z produkcji rozumie się rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów. Moim zdaniem sam ewidencyjny podział nieruchomości nie stanowi o faktycznym wyłączeniu użytków rolnych z produkcji. Poza tym ochroną z art. 11 nie są objęte grunty IV klasy stanowiące łąki (ustawa mówi o użytkach rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, czyli wytworzonych przy udziale materii organicznej, w warunkach nadmiernego uwilgotnienia, nadto o glebach torfowych bądź murszowych).

Wobec powyższego odmowa zatwierdzenia projektu podziału gruntów rolnych przy jedynie ogólnym odesłaniu do przepisów ustawy o *ochronie gruntów rolnych i leśnych* – bez wskazania na mający zastosowanie w danym stanie faktycznym przepis – nie znajduje uzasadnienia. Trzeba też podkreślić, że ustawodawca nie zakazuje dokonywania podziałów nieruchomości rolnych, a w dalszej kolejności np. obrotu tymi nieruchomościami. Ustawowy zakaz podziału na roli dotyczy sytuacji, w której w wyniku podziału miałyby powstać działki gruntu mniejsze niż 0,3000 ha (nie wiadomo zresztą, dlaczego wybrano akurat ten areał), przy czym, jak wskazano wyżej, nie dotyczy to przypadków określonych w art. 95, art. 93 ust. 2a i art. 93 ust. 3a *uogn*. Nie wydaje się zatem, że podział ten jest niedopuszczalny z tego powodu, iż dotychczas nie wyłączono z produkcji rolnej stanowiącej łąkę działki wydzielanej pod drogę wewnętrzną. Ale to tylko mój pogląd.

**Magdalena Durzyńska**

sędzia Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie (I Wyzd.),

doktor nauk prawnych,

pracowała w Departamencie Katastru

GUGiK

Sygnatura sprawy I SA/Wa 876/14