



O podziale na terenie przewidzianym pod drogę wojewódzką

„Kreatywny” właściciel

Właściciel nieruchomości złożył wniosek o podział nieruchomości, mimo iż w ogóle nie był nim zainteresowany. Chciał jedynie wymusić na województwie przejęcie nieruchomości przeznaczonej w planie pod drogę wojewódzką i uzyskać stosowne odszkodowanie.

Chodziło o dość banalny podział polegający na wydzieleniu z jednej większej działki (z której wydzielono już wcześniej działkę pod budynkiem) innej działki z zagwarantowaniem jej dostępu do drogi publicznej. Traf chciał, że cała nieruchomość według miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP) znajdowała się na terenie oznaczonym symbolem 2KDGP2 – „projektowana droga wojewódzka”. Mimo to wstępny projekt podziału został pozytywnie zaopiniowany, a następnie burmistrz wydał pozytywną dla wnioskodawcy decyzję podziałową. W uzasadnieniu wskazał, że zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity DzU 2012 r. poz. 647, dalej jako *upzp*) do czasu realizacji zamierzeń planu nieruchomość może być wykorzystywana w dotychczasowy sposób. Zaznaczył przy tym, że wnioskodawca i tak nie zdoła zagospodarować tej nieruchomości w myśl przepisów planu, a więc plan nie stoi na przeszkodzie podziałowi. Ku zdumieniu burmistrza odwołanie od tej decyzji złożył wnioskodawca, zarzucając, że burmistrz nie zastosował w sprawie art. 98 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity DzU 2014 r. poz. 518, dalej jako *uogn*).

Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO), powołując się na art. 93 ust. 1 *uogn*, utrzymało w mocy decyzję organu gminy. Zdaniem SKO „wydzielenie działek gruntu z nieruchomości, która w całości przeznaczona jest pod projektowaną drogę wojewódzką, nie daje

możliwości ich racjonalnego wykorzystania przez właściciela, który nie zagospodaruje tychże działek w sposób zgodny z zapisami planu, jednakże wobec braku jakichkolwiek zastrzeżeń w planie co do warunków podziału nieruchomości położonych w obszarze 2KDGP – podział jest dopuszczalny”. SKO potwierdziło stanowisko burmistrza, że w sprawie nie ma zastosowania art. 98 ust. 1 *uogn* i wyjaśniło, że skutki prawne, o których mowa w tym przepisie, polegające na utracie własności działek wydzielonych pod drogi publiczne nie są przedmiotem rozstrzygnięcia decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, ale są następstwem tej decyzji.

Organ wyjaśnił dalej, że postanowienia decyzji dotyczące przejścia własności nie mają żadnego znaczenia, gdyż owo przejście prawa własności dokonuje się nie z mocy decyzji, lecz z mocy prawa. Zdaniem SKO kwestia przejścia działek pod drogi publiczne jest rozstrzygana przez sąd powszechny w sprawie o wpis prawa własności w księdze wieczystej, względnie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Dalej SKO wskazało, że w tej sprawie nie doszło do wydzielenia działek pod drogi publiczne, bowiem nieruchomość oznaczona jako działka nr 263/1 została przeznaczona w całości pod drogę publiczną, zaś jej podział nie doprowadził do wydzielenia nowych działek drogowych. W ocenie SKO art. 98 ust. 1 *uogn* ma zastosowanie, gdy w wyniku podziału nieruchomości powstaną działki, „wśród których znajdują się działki przeznaczone pod drogi publiczne”, co nie ma miejsca w tej sprawie.

W skardze na decyzję SKO wnioskodawca podniósł, że zgodnie z art. 98 ust. 1 *uogn* działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. W związku z tym twierdził, że objęta wnioskiem o podział działka w całości (również w kształcie po podziale) winna przejść za odszkodowaniem z mocy samego prawa na własność województwa.

Moim zdaniem...

Jak wiadomo, dopuszczalność administracyjnego podziału nieruchomości determinują dwie podstawowe przesłanki. Po pierwsze, planowany podział musi być zgodny z przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 93 ust. 1 *uogn*), a w razie jego braku z decyzją o warunkach zabudowy albo z przepisami odrębnymi, a po drugie, każda nowa działka powstała po podziale winna mieć zapewniony dostęp do drogi publicznej. Aby było możliwe pozytywne zaopiniowanie wstępnego projektu podziału, a następnie zatwierdzenie w formie decyzji projektu podziału, przesłanki te muszą zostać spełnione łącznie.

W ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca wskazał m.in., że

ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. I tak, zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 *upzp* każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny – ale w granicach określonych tą ustawą i zgodnie z warunkami ustalonymi w MPZP, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Stąd też, jeżeli projektowany podział nieruchomości jest zgodny z MPZP, nikt poza właścicielem nieruchomości nie może decydować o sposobie przebiegu granic działek na jego nieruchomości. Uprawnienia właściciela w tym zakresie mogą być ograniczone tylko w przypadkach, kiedy z mocy wyraźnego przepisu podział nieruchomości może być dokonany z urzędu lub na wniosek osoby, która nie jest właścicielem nieruchomości.

W ustawie o gospodarce nieruchomościami ustawodawca przyjął, że w sytuacji obowiązywania w gminie planu miejscowego przewidziane w nim inwestycje komunikacyjne winny być przygotowywane do realizacji m.in. w ramach jednostkowych postępowań o podział nieruchomości. Następuje to poprzez systematyczne „przewłaszczanie” gruntów na terenach objętych liniami rozgraniczającymi planowane inwestycje dotyczące dróg publicznych. Co do zasady rację miał zatem wnioskodawca, twierdząc, że w sytuacji, gdy plan miejscowy przewiduje na nieruchomości prywatnej przebieg drogi publicznej, to w przypadku podziału dokonywanego na wniosek właściciela tej nieruchomości, jednocześnie z podziałem przez niego wnioskowanym, zgodnie z przepisami i częścią graficzną planu miejscowego – wydziela się działki gruntu przeznaczone pod drogi publiczne. Wraz z podziałem ewidencyjnym (tj. wydzieleniem działki gruntu pod drogę publiczną) następuje wtedy jednocześnie zmiana właściciela tej działki, i dodatkowo zmiana ta następuje z mocy samego prawa, rzecz jasna za odszkodowaniem.

W omawianym przypadku mamy do czynienia z postępowaniem prowadzonym na wniosek właściciela, przy czym cała działka gruntu objęta wnioskiem o podział – w kształcie przed podziałem i w konfiguracji po podziale – przeznaczona była (i jest) pod wojewódzką drogę publiczną. Organ zatwierdził projekt podziału zgodnie z wnioskiem, ale uznał, że art. 98 ust. 1 *uogn* nie ma w omawianym przypadku zastosowania, gdyż nie wydzielono żadnej działki pod drogę publiczną. Właściciel domagał się zaś

przejęcia na własność województwa za odszkodowaniem całej dzielonej działki 263/1 składającej się po podziale z dwóch działek nr 263/4 i nr 263/5.

Pomysł właściciela osobiście oceniam jako dość nowatorski. Złożył wniosek o zatwierdzenie podziału, mimo iż w ogóle nie był nim zainteresowany. Wnioskiem tym chciał wymusić na województwie przejęcie nieruchomości przeznaczonej w planie pod drogę wojewódzką i uzyskać stosowne odszkodowanie. Niestety, skoro podział musi być zgodny z planem (w kontekście przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu), to podział nieruchomości w całości przeznaczonej w planie pod drogę publiczną nie jest w ogóle dopuszczalny, chyba że zachodziłby którykolwiek z przypadków określonych w art. 95 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dopiero wówczas do pozostałych działek gruntu (poza działką wydzieloną w trybie art. 95 *uogn*) miałyby zastosowanie przepis zawarty w art. 98 ust. 1 *uogn*.

W tej sprawie żaden z wyjątków od zasady wyrażonej w art. 93 ust. 1 *uogn* nie został przywołany (ani też nie wynikał ze stanu faktycznego sprawy), zatem zatwierdzenie projektu podziału nieruchomości przeznaczonej w całości w przepisach prawa miejscowego pod drogę publiczną rażąco naruszało art. 93 ust. 1 i 2 *uogn*. Decyzja zatwierdzająca podział, a także poprzedzające ją postanowienie opiniujące – jako oczywiście sprzeczne z przepisem ustawy (po ustaleniu, że zaistniała przesłanka z art. 156 § 1 pkt 2 kpa) – podlegały stwierdzeniu nieważności.

W opisywanej sprawie forsowana przez skarżącego koncepcja dotycząca przejęcia przez jednostkę samorządu terytorialnego za odszkodowaniem całej nieruchomości objętej jego wnioskiem o podział – w prostej linii zmierzająca do obejścia przepisów dotyczących wywłaszczenia nieruchomości na cel publiczny oraz przewidzianej w art. 36 ust. 1 *upzp* instytucji wykupu nieruchomości. Ten ostatni przepis stanowi, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Jeżeli zatem plan miejscowy przewiduje przeznaczenie nieruchomości na cel publicz-

ny (np. tak jak tu – pod drogę), a żaden podmiot publiczny nie podejmuje tematu realizacji celu publicznego (a więc nie prowadzi rozmów co do warunków wykupu gruntu ani nie inicjuje postępowania wywłaszczeniowego), właściciel ma możliwość podjęcia kroków prawnych przewidzianych w *upzp*. Jeżeli jednak województwo nie wykazywałoby chęci dobrowolnego przejęcia nieruchomości za odszkodowaniem, właściciel musiałby zainicjować stosowny proces przed sądem powszechnym, a to po pierwsze, wymaga uiszczenia stosownej opłaty sądowej, po drugie, wymaga zachodu i po trzecie, obarczone jest ryzykiem przegranej z obowiązkiem ponoszenia kosztów procesu. Stąd wnioskodawca uznał, iż najlepszym sposobem na uzyskanie odszkodowania będzie zwrócenie się do organu administracji... o podział.

Jeśli zaś chodzi o skutek w postaci przejęcia prawa własności działki gruntu wydzielanej w toku postępowania podziałowego pod drogę publiczną, to następuje on z mocy samego prawa (tj. art. 98 ust. 1 zd. 1 *uogn*) w dniu ostateczności decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości. Wyrażone przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze stanowisko wskazujące na to, że „przejęcie działek pod drogi publiczne z mocy prawa jest rozstrzygane przez sąd powszechny”, nie znajduje normatywnego uzasadnienia. Organ administracji nie decyduje o tym, że działki wydzielane pod drogi publiczne przechodzą na własność podmiotów publicznych, decyduje natomiast, które działki wydziela pod drogi publiczne. Innymi słowy przejęcie prawa własności następuje z mocy prawa, ale o tym, co do których działek – organ orzeka w decyzji. W tym zakresie istotne jest zatem, aby decyzja „podziałowa” prawidłowo i jednoznacznie określała działkę wydzielaną pod drogę publiczną. Konieczne jest też przy tym sprecyzowanie, pod jaką drogę publiczną w rozumieniu przepisów ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity DzU 2013 r. poz. 260) następuje owo połączone ze zmianą właściciela wydzielenie. Jednocześnie podmiot, na który przechodzi prawo własności wydzielanej w tym trybie działki, winien na prawach strony brać udział w postępowaniu.

Magdalena Durzyńska

sędzia Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie (I Wyzd.),

doktor nauk prawnych,

pracowała w Departamencie Katastru

GUGiK

Sygnatura sprawy: I SA/Wa 1986/14