



## Związanie decyzją administracyjną

Kolejna sprawa dotyczy interpretacji decyzji podziałowej na etapie ustalania wysokości odszkodowania za nieruchomości zajęte pod drogi. Choć wydano decyzję zatwierdzającą podział nieruchomości, w której jednoznacznie zapisano wydzielenie pojedynczych działek pod drogi wewnętrzne (a nie publiczne), to w toku postępowania odszkodowawczego próbowano zmienić jej treść w trybie wykładni.

**P**ierwotnie stosowną decyzją z 2015 r. starosta odmówił ustalenia odszkodowania na rzecz trzech współwłaścicieli za nieruchomości stanowiącą działki ewidencyjne nr 71/29 o pow. 0,1909 ha i nr 71/40 o pow. 0,0806 ha w miejscowości P. (rysunek na sąsiedniej stronie). Działki te wydzielone były wcześniej pod drogi wewnętrzne w ostatecznej decyzji burmistrza miasta i gminy P. z 16 marca 2007 r. zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości oznaczonej jako działka nr 71/16. Starosta uznał, że skoro drogi te nie posiadały kategorii drogi publicznej, to decyzja podziałowa nie wywołała skutku wynikającego z art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: *ugn*), a w konsekwencji, że nie ma podstaw do orzekania o odszkodowaniu za odjęcie prawa własności.

**O**d powyższej decyzji odwołanie złożyły współwłaścicielki, wnosząc o jej uchylenie z uwagi na naruszenie przepisów zawartych w art. 98 ust. 1 *ugn*, a także naruszenie art. 7, 77 i 80 kpa polegające na błędnej ocenie materiału dowodowego dotyczącego omawianej nieruchomości. Decyzją

II instancji wojewoda, działając na podstawie art. 138 § 2 kpa, uchylił decyzję starosty P. i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, sugerując ustalenie odszkodowania.

W sprawie nie było kwestionowane, że przebieg dróg, o których mowa w decyzji podziałowej z 2007 r., wynikał z ustaleń miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta P. obowiązującego w dniu wydania decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości. Działka nr 71/29 zlokalizowana była w liniach rozgraniczających ulicy oznaczonej symbolem KUD i stanowiła fragment pasa drogowego tej ulicy (obecny fragment pasa drogowego – ulicy Z), a działka nr 71/40 zlokalizowana była w liniach rozgraniczających ulicy o symbolu KUD i stanowiła fragment pasa drogowego tej ulicy (obecnie fragment ulicy bez nazwy).

Z akt sprawy wynikało, że od 4 lipca do grudnia 2014 r. pomiędzy gminą P. a właścicielkami prowadzone były uzgodnienia w sprawie wysokości odszkodowania za nieruchomości zajęte pod te drogi, jednak zakończyły się one wynikiem negatywnym, gdyż właścicielki proponowały odszkodowanie

w wysokości 230 zł/m kw., a burmistrz miasta i gminy P. – po 215 zł/m kw.

**W**obec tego, że nie doszło do porozumienia, osobnym wnioskiem z 23 stycznia 2015 r. (8 lat po decyzji podziałowej) właścicielki nieruchomości wystąpiły do starosty P. o ustalenie odszkodowania według zasad i trybu obowiązującego przy wywłaszczeniu nieruchomości za grunty oznaczone jako działki ewidencyjne nr 71/29 i nr 71/40 wydzielone pod drogi.

Starosta przeanalizował decyzję podziałową i uznał, że decyzja jest jednoznaczna oraz że mówi o drogach wewnętrznych, a w konsekwencji, że w sprawie nie doszło do skutku z art. 98 ust. 1 *ugn*. Poza tym wyjaśnił, że zgodnie z art. 98 ust. 2 *ugn* właściwy organ winien złożyć wniosek o ujawnienie w księdze wieczystej praw gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa do działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne, a to w tej sprawie nie miało miejsca. Wskazał też, że właścicielki przez te wszystkie lata traktowały owe drogi jako swoją własność, bo – jak wynika z zapisów w księdze wieczystej – ob-



ciężły je stosownymi służebnościami na rzecz osób trzecich. Dalej wyjaśnił, że w istocie gmina prowadziła negocjacje z właścicielkami co do wykupu na rzecz gminy ww. dróg, ale że było to działanie umowne, na podstawie podjętej przez radę gminy w 2014 r. uchwały upoważniającej do prowadzenia negocjacji w przedmiocie wykupu tych działek na rzecz gminy, co jednak nie zmienia charakteru decyzji podziałowej.

Tymczasem pełnomocnik wnioskodawczy zwrócił się do starosty o uzupełnienie akt sprawy o wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego według stanu na 30 marca 2007 r. oraz kompletny wypis z 29 kwietnia 1998 r., a także o wyjaśnienie, do jakiej kategorii dróg publicznych zaliczone były działki gruntu będące przedmiotem niniejszego postępowania na dzień, w którym decyzja podziałowa stała się ostateczna. Na podstawie przepisów planu wywodził, że drogi te jako drogi dojazdowe winny być traktowane jak drogi publiczne.

**R**ozpatrując odwołanie, wojewoda dokonał we własnym zakresie analizy planu miejscowego. Wskazał, że odszkodowanie ma charakter akcesoryjny do decyzji podziałowej i należy je rozważyć na tle charakteru prawnego odjęcia własności działek gruntu wydzielonych przy podziale nieruchomości. Jego zdaniem odjęcie własności ww. działek gruntu miało charakter publicznoprawny, ponieważ następowało z mocy samego prawa w związku z wydaniem i uzyskaniem waloru ostateczności przez decyzję administracyjną o zatwierdzeniu projektu podziału nieruchomości jako działka nr 71/16.

Uznał, że z przesłanej przez Urząd Miasta i Gminy P. kopii planu wynika, iż przedmiotowe działki opisane na rysunku planu symbolem KUD oznaczają drogi dojazdowe, a nie drogi wewnętrzne. Zdaniem wojewody starosta błędnie uznał więc, że wydzielone działki nie zostały przeznaczone pod drogi publiczne, lecz pod drogi wewnętrzne. Dalej wojewoda wyjaśnił, że według Wydziału

Urbanistyki i Architektury gminy P. „w dniu 16 marca 2007 r. (dzień wydania decyzji podziałowej) działki nr 71/29 i 71/40 stanowiły fragmenty pasów drogowych ulic L i Z, ulic dojazdowych (KUD) prywatnych, o przebiegu postulowanym na rysunku planu oraz że w tamtym okresie w teście planu nie stosowano przymiotnika »publiczna« do określania drogi. Podał, że drogi w obszarze planu sklasyfikowano na: zbiorcze – KUZ, lokalne – KUL, dojazdowe – KUD, dojazdowy – KD i ciągi komunikacji pieszo-jezdnej – KPJ”. Następnie wyjaśnił, że już po upływie jednego miesiąca od podziału, tj. 18 kwietnia 2007 r., uchwałą Rady Miejskiej w P. ulice dojazdowe o symbolu KUD m.in. ul. Z i ul. bez nazwy zaliczone zostały do kategorii dróg gminnych.

Wojewoda zaznaczył, że wpis w księdze wieczystej nie przesądza o tym, czy w danej sprawie spełniona została dyspozycja art. 98 ust. 1 *ugn*, a orzekanie w przedmiocie odszkodowania przysługującego za działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne na zasadzie art. 98 ust. 3 *ugn* nie jest uwarunkowane ujawnieniem prawa własności jednostki samorządu tery-

torialnego do tych działek. Powołał się w tym zakresie na wyrok WSA w Poznaniu z 22 marca 2012 r. [sygn. akt IVSA/Po 1216/11].

**W**ojewoda uznał za zupełnie błędną przyjętą przez starostę wykładnię art. 98 ust. 1 *ugn* jako uzależniającą nabycie praw do nieruchomości od zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych. Podał, że dla nabycia prawa własności nieruchomości nie jest konieczne wybudowanie drogi na nowo wydzielonej działce oraz zaliczenie tej drogi do jednej z kategorii dróg publicznych, a przeniesienie własności działki na podmiot publiczny następuje *ex lege*, gdy po pierwsze, podział nieruchomości nastąpił na wniosek właściciela, oraz po drugie, gdy działka jest przeznaczona pod budowę drogi publicznej; oraz że skutek w sferze cywilnego i administracyjnego prawa rzeczowego decyzji o zatwierdzeniu podziału nieruchomości następuje z mocy art. 98 ust. 1 *ugn*, a rola podmiotów administracji sprowadza się



P [REDACTED], dn. 2007.03.16

**DECYZJA**

Na podstawie art.104 i art.107 k.p.a. oraz art. 96 ust.1 i 4 w związku z art.97 ust.1, 1a, 1b art. 93, art. 99 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami /jednolity tekst Dz.U. z 2004r., Nr 261, poz.2603 z późn. zmianami/ po rozpatrzeniu wniosku pani [REDACTED]

**z a t w i e r d z a m**

podział nieruchomości położonej w P [REDACTED] uregulowanej w części księgi wieczystej Nr [REDACTED] oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr 71/16 w obrębie 29 na działki: nr 71/21 o pow. 1233m<sup>2</sup>, nr 71/22 o pow. 1193m<sup>2</sup>, nr 71/23 o pow. 1187m<sup>2</sup>, nr 71/24 o pow. 1191m<sup>2</sup>, nr 71/25 o pow. 1172m<sup>2</sup>, nr 71/26 o pow. 1200m<sup>2</sup>, nr 71/27 o pow. 1200m<sup>2</sup>, nr 71/28 o pow. 1464m<sup>2</sup>, nr 71/30 o pow. 1040m<sup>2</sup>, nr 71/31 o pow. 1041m<sup>2</sup>, nr 71/32 o pow. 1044m<sup>2</sup>, nr 71/33 o pow. 1048m<sup>2</sup>, nr 71/34 o pow. 1044m<sup>2</sup>, nr 71/35 o pow. 1051m<sup>2</sup>, nr 71/36 o pow. 1044m<sup>2</sup>, nr 71/37 o pow. 1054m<sup>2</sup>, nr 71/38 o pow. 1078m<sup>2</sup>, nr 71/39 o pow. 1275m<sup>2</sup> - położone na terenie przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, nr 71/29 o pow. 1909m<sup>2</sup>, nr 71/40 o pow. 806m<sup>2</sup>, nr 71/41 o pow. 409m<sup>2</sup>, - przeznaczone na drogi wewnętrzne.

Podział nieruchomości zatwierdza się pod warunkiem, że przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału zostanie ustanowiona służebność drogowa polegająca na zapewnieniu dostępu do drogi publicznej.

Przedmiotowy podział przedstawiony został na mapie sytuacyjnej z projektem podziału przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w Składnicy Map i Dokumentów Geodezyjnych w P [REDACTED] pod numerem KEM-m. [REDACTED] w dniu 2006.09.27.

**Uzasadnienie**

Właściciel w/w nieruchomości złożył wniosek o wydanie decyzji zatwierdzającej podział działki ewidencyjnej nr 71/16 położonej w P [REDACTED], według załączonej mapy z projektem podziału. Do wniosku została dołączona pozytywna opinia urbanistyczna wydana w formie postanowienia nr [REDACTED] z dn. 2006.03.28 o zgodności projektowanego podziału z Miejsowym Planem Zagospodarowania Przestrzennego miasta P [REDACTED] zatwierdzonym uchwałą Rady Miejskiej w P [REDACTED] Nr [REDACTED]

do ujawnienia nowego stanu prawnego w księdze wieczystej. Przywołał tu wyrok WSA w Rzeszowie z 9 maja 2013 r. [sygn. akt II. SA/Rz 140/13] oraz wyrok WSA w Lublinie z 19 stycznia 2012 r. [sygn. akt II SA/Lu 921/11].

Według wojewody wszystkie przytoczone wyżej okoliczności potwierdzają stanowisko skarżących o publicznym przeznaczeniu wydzielonych działek, co musi skutkować konsekwencjami prawnymi z art. 98 ust. 1 *ugn*. Przywołał przy tym przepisy ustawy o drogach publicznych oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, w którym wskazano klasy dróg – A, S, GP, G, Z, L i D oraz § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Wojewoda wskazał, że judykatura prezentuje zgodne stanowisko, iż postanowienia decyzji w sprawie podziału nieruchomości dotyczące przejścia prawa własności nie mają żadnego znaczenia w świetle regulacji z art. 98 ust. 1 *ugn*, gdyż przejście prawa własności nie dokonuje się z mocy prawa. Przywołał wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 stycznia 2006 r. [I OSK 276/05, LEX nr 299525] oraz wyrok WSA we Wrocławiu z 4 marca 2010 r. [II SA/Wr 707/09, LEX nr 606740]. Podał też, że zgodnie z orzecnictwem sądowym drogi połączone z siecią dróg publicznych, które służą zarówno mieszkańcom domów wybudowanych przez dewelopera, jak

i ogółowi użytkowników, są drogami publicznymi, gdyż poprzez istnienie otwartego dostępu do nich różnią się od dróg typowo wewnętrznych, które mogą być eksploatowane jedynie przez mieszkańców osiedli zamkniętych ogrodzeniem.

Przywołał wyrok WSA z 15 stycznia 2013 r. [sygn. akt II SA/Ol 1314/12], wyrok WSA z 9 maja 2013 r. [sygn. akt II SA/Rz 140/13], wyrok WSA z 22 marca 2012 r. [sygn. akt IV SA/Po 1216/11] oraz wyrok NSA z 9 lutego 2012 r. [sygn. akt I OSK 403/11], w którym wskazało, że „nawet gdyby uznać, że w planie miejscowym (...) nie uwzględniono drogi, która miałaby powstać na działce nr (...), wydzielonej w wyniku wydania decyzji podziałowej dotyczącej działki nr (...), to tylko z tej przyczyny nie można było odmówić ustalenia odszkodowania za nieruchomość przeznaczoną w wyniku tego podziału pod budowę drogi (...) oraz że jeżeli droga dojazdowa nie tylko prowadzi do szeregu projektowanych działek budownictwa mieszkaniowego, ale łącząc się z pozostałymi projektowanymi drogami dojazdowymi, zapewnia dostęp tych działek do drogi krajowej łączącej dwie miejscowości, jak i prowadzi dalej do terenów aktywizacji gospodarczej, to ma w istocie publiczny charakter”.

Ostatecznie wojewoda uznał, że starosta naruszył art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 kpa, błędnie zinterpretował art. 98 ust. 1 *ugn* i niezasadnie skupił się na braku w dacie podziału uchwały o zaliczeniu drogi do odpowiedniej kategorii.

Skargę na decyzję wojewody złożyła gmina, zarzucając jej naruszenie przepisów postępowania, w szczególności art. 6, art. 7 kpa oraz naruszenie przepisów prawa materialnego w postaci art. 98 *ugn*. Wskazała, że w 2007 r. w wyniku podziału powstały m.in. działki drogowe o nr 71/29, 71/40 i 71, które w planie przeznaczone były pod drogi wewnętrzne. Gmina zaznaczyła, że w MPZP wyróżniono dwie grupy dróg:

1. ulice główne, zbiorcze i lokalne,
2. pozostałe (do których należą wydzielone działki),

przy czym treść planu nie wskazuje, aby „pozostałe drogi dojazdowe” miały charakter dróg publicznych. Gmina podkreśliła też, że według pisma Wydziału Urbanistyki i Architektury jej urzędu drogi dojazdowe były drogami niepublicznymi, a zatem sporne działki nie przeszły z mocy prawa na własność gminy.

Gmina zwróciła też uwagę, że według sentencji decyzji podziałowej z 16 marca 2007 r. podział nieruchomości zatwierdzono, pod warunkiem że przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału zostanie ustanowiona służebność drogowa polegająca na zapewnieniu dostępu do drogi publicznej, co potwierdza, że wydzielone działki drogowe nie były w momencie wydawania decyzji podziałowej traktowane jako drogi publiczne, skoro w sentencji decyzji umieszczono wpis traktujący o warunku zatwierdzenia podziału, a poza tym, że decyzja podziałowa jest ostateczna. Gmina zaznaczyła też, że powstałe w wyniku podziału działki były przedmiotem obrotu, a sąd wieczystoksięgowy nie zamieścił w księdze wieczystej żadnej wzmianki o niezgodności wpisów w dziale II KW, ponadto właścicielki realizowały obowiązek warunkowego podziału z art. 99 *ugn* i przy sprzedaży działek budowlanych ustanawiały na drodze wewnętrznej służebność przejazdu do drogi publicznej.

Zdaniem gminy starosta P. poprawnie zinterpretował przepisy art. 98 ust. 1 *ugn* i wbrew twierdzeniom wojewody nie skupił się na ustaleniach, że brak było uchwały o zaliczeniu drogi do odpowiedniej kategorii, a ponadto, że decyzja podziałowa nie została zakwestionowana przez właścicielki. Gmina powołała się przy tym na wyrok Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2005 r. [sygn. akt IICK 312/05, publ. OSNC 2006 nr 9, poz. 156, str. 83]. Jeśli chodzi o prowadzone negocjacje, gmina wyjaśniła ich motywy i charakter oraz wskazała, że nawet profesjonalny pełnomocnik wnioskodawczy wskazał na piśmie, że są one zainteresowane „odkupieniem od nich przez gminę nieruchomości gruntowych za cenę nie niższą niż 230 zł za 1 m kw. gruntu”, po czym osobnym pismem zawiadomił, iż nie widzi sensu dalszego prowadzenia rokowań w zakresie „odkupienia” przez gminę ww. nieruchomości. W skardze zaznaczono także, że przedmiotowe działki ewidencyjne nie były wykorzystywane jako drogi publiczne, gdyż gmina nie wykonywała na nich żadnych zadań własnych.

## Moim zdaniem

To kolejna sprawa dotycząca kwestii interpretacji decyzji podziałowej – gdy chodzi o wydzielenie dróg – na etapie ustalania wysokości odszkodowania. W poprzednim wydaniu *GEODETY* opisałam przypadek wydzielenia działek bez zaznaczenia w sentencji decyzji, iż wydzielane są pod drogi (czy to

publiczne, czy wewnętrzne), a jedynie wskazywano w uzasadnieniu decyzji na przeznaczenie tak wydzielanych działek w planie miejscowym.

Ta sprawa wydaje mi się jednak stonkowo prosta. Mamy jednoznaczną decyzję podziałową, w której wydzielono pojedyncze działki pod drogi wewnętrzne. Wynika to wprost z decyzji, a ponadto kolejnym przemawiającym za tym argumentem jest warunek z art. 99 *ugn* dotyczący ustanawiania służebności na omawianych działkach.

Decyzja z 2007 r. jest ostateczna. Co to oznacza? Tylko to, że dopóki nie zostanie podważona w jednym z trybów nadzwyczajnych określonych w art. 145 czy 156 kpa – wiąże zarówno strony, jak i organy administracji. Zatem nawet jeżeliby przyjąć, że ówczesnie obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego na terenie dzielonej nieruchomości przewidywał położenie dróg publicznych, a nie – jak wynika z decyzji – dróg wewnętrznych, to w pierwszej kolejności konieczne byłoby zweryfiko-

wanie decyzji podziałowej. Nie ma innej możliwości. Innymi słowy: nie można wbrew jednoznacznej i niebudzącej wątpliwości treści decyzji administracyjnej w toku dalszego postępowania (tu odszkodowawczego) dokonywać we własnym zakresie odmiennych ustaleń co do sentencji teżej decyzji, czyli dokonywać zmiany jej treści w trybie wykładni.

Oczywiście stanowisko wojewody, tzn. wszystkie jego argumenty co do skutku z art. 98 ust. 1 *ugn*, jest w pełni zasadne, ale... nie w tym stanie faktycznym. Mamy związanie decyzją administracyjną i zasadę trwałości decyzji administracyjnych. Stąd (pomijając kwestie negocjacji co do wykupu i obciążania tych działek przez właścicielki) uważam, że stanowisko starosty było uprawnione, a zatem co do zasady w przedmiocie wniosku o odszkodowanie winna zapaść decyzja odmowna.

**Magdalena Durzyńska**

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

**Od redakcji: Po zapoznaniu się z listem Mieczysława Sobola w sprawie stabilizowania punktów granicznych (opublikowanym w *GEODECIE* 2/2016) jeden z naszych Czytelników zauważył, że stabilizacji rzeczywiście dokonuje się w obecności stron, ale tych obecnych na gruncie! Jego zdaniem autor listu zapomniał o nadrzędnym przepisie ustawy *Pgik* (art. 32 ust. 2 i 3) stanowiącym, że nieusprawiedliwione niestawienie stron nie wstrzymuje czynności geodety. Z prośbą o wyjaśnienie tej sprawy zwróciliśmy się do naszego eksperta Bogdana Grzechnika. Oto jego odpowiedź.**



## Nie bądźmy świętsi od papieża!

Mój dobry znajomy, były geodeta województwa tarnowskiego Mietek Sobol, słusznie walczy o to, aby nasze prace były perfekcyjne i przyjazne dla właścicieli nieruchomości. W *GEODECIE* z lutego 2016 r. zadał pytanie: Czy stabilizować punkty, gdy brak stron? Idealnie by było, gdyby wszyscy wezwani stawili się na gruncie. Wtedy warunek, o którym pisze kolega Sobol, byłby spełniony i wszyscy zainteresowani byłiby świadkami i uczestnikami tej ważnej procedury. Niestety, nie jest to możliwe

Ale nie jest winą geodety, że niektóre osoby się nie zgłoszą, bo mają ważniejsze zajęcia albo uważają, że pozostali uczestnicy postępowania zadbają o ich interesy. Nie może to torpedować pracy geodety, uniemożliwiając mu wykonanie niezbędnych czynności. Dlatego słusznie zauważył Czytelnik *GEODETY*, że § 16 rozporządzenia w sprawie rozgraniczenia nieruchomości mówi „w obecności

stron”, ale dotyczy to stron, które się zgłosiły. Ma też rację, powołując się na art. 32 ust. 2 i 3 *Pgik* o skutkach nieusprawiedliwionego niestawienia.

Szczególnie art. 32 ust. 3 jednoznacznie sprawę wyjaśnia: „Nieusprawiedliwione niestawienie stron nie wstrzymuje czynności geodety”. Natomiast jeśli jest ono usprawiedliwione, to działa następujący ustęp: „4. W razie usprawiedliwionego niestawienia strony, geodeta wstrzymuje czynności do czasu ustania przeszkody lub wyznaczenia pełnomocnika – nie dłużej jednak niż na okres jednego miesiąca”. Oczywiście o tych wszystkich uwarunkowaniach informujemy strony w wezwaniu, o którym mowa w art. 32 ust. 2.

Tak więc, Drogi Mieczu, geodeci stabilizujący trwale znaki graniczne w obecności stron, które stawiły się na gruncie, działają zgodnie z § 16 rozporządzenia.

**Bogdan Grzechnik**