



Przypadki z praktyki, cz. 24



przedstawia sędzia Magdalena Durzyńska

Komunalizacja drogi a podział nieruchomości

Tym razem do sądu administracyjnego trafiła sprawa komunalizacji drogi. Wewnętrzna sprzeczność decyzji podziałowej i załączonej do niej mapy doprowadziła do „zgubienia” w dokumentacji geodezyjnej działki, za którą – o ile została wydzielona pod drogę – właścicielom należało się odszkodowanie.

Nieruchomość (jak wynika z części dokumentów) o pow. 1507 m kw. stanowiąca działkę nr 58 objęta księgą wieczystą nr 871 stanowiła współwłasność dwóch małżeństw: X i Y. Rodziny wybudowały na niej dwa domy i w którymś momencie postanowiły wyjść ze współwłasności. Jesienią 1998 r. zlecono geodecie podział i w listopadzie tego roku zapadła decyzja podziałowa, która – jak podano – „uprawomocniła się” 30 listopada. W jej wyniku powstały dwie działki: nr 1725 o pow. 752 m kw i nr 1726 o pow. 711 mkw. Według wyrysu z mapy ewidencyjnej (załącznik do decyzji) działka nr 58/3 o pow. 44 m kw, dla której była prowadzona wspomniana księga wieczysta, stanowi część ul. Promiennej oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr 1664.

Ponieważ zniesienie współwłasności dotyczyło jedynie działek powstałych w decyzji podziałowej, w międzyczasie małżonkowie X wystąpili o zasiedzenie połowy udziału małżonków Y w gruncie zajęтым pod drogę. Postanowieniem Sądu Rejonowego z 7 czerwca 2010 r. stwierdzono nabycie z dniem 1 stycznia 1985 r. przez małżeństwo X udziału w prawie własności nieruchomości

ści działki ewidencyjnej nr 1664 (dawny nr 58/3) o pow. 0,0044 ha.

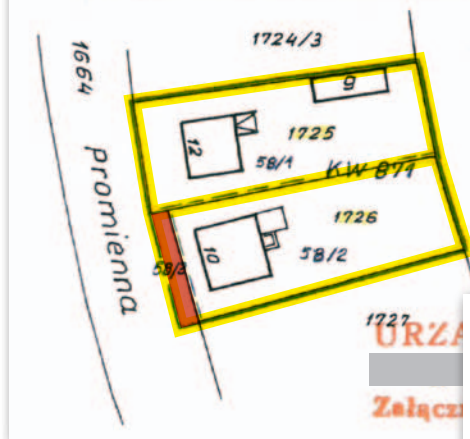
Następnie małżonkowie X już jako jedyni właściciele działki nr 1726 (i od 1985 r. działki „drogowej”) wystąpili o odszkodowanie za działkę przejętą pod drogę publiczną, ale kolejnymi decyzjami z 2011 r. organy administracji ich wnioski załatwiały odmownie. Sprawa trafiła do sądu administracyjnego, który wyrokiem zapadłym w sprawie I SA/Wa 1089/11 skargę małżonków X oddalił. W uzasadnieniu za organami administracji wskazano, że działka ewidencyjna nr 1663/3 (dawniej nr 58/3) nie przeszła na rzecz gminy na podstawie art. 98 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami obowiązującego na dzień wydania decyzji podziałowej z listopada 1998 r., stąd nie ma podstaw do wydania stosownej decyzji ustalającej odszkodowanie w trybie obecnie obowiązującego art. 98 ust. 3 *ugn*. Uzasadnienie wskazywało, że według art. 98 ust. 1 i 3 *ugn* przesłankami warunkującymi ustalenie w trybie administracyjnym odszkodowania na rzecz właściciela bądź użytkownika wieczystego za grunt wydzielony pod drogę jest uznanie, iż konkretne działki gruntu zostały przejęte pod drogę, przy czym musi to jednoznacznie

wynikać z treści decyzji podziałowej. Organy administracji podnosiły przy tym, że wówczas w ustawie o gospodarce nieruchomościami nie istniało pojęcie dróg publicznych, jak również zagadnienie wydzielania działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych, a sformułowanie „działki wydzielone pod drogi publiczne lub ich poszerzenie” zostało ukształtowane dopiero w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Argumentowano, że zatwierdzony w listopadzie 1998 r. projekt podziału nie pozwala na sformułowanie wniosku o skutecznym wydzieleniu działki ewidencyjnej nr 1663/3 (dawniej nr 58/3) pod drogę publiczną, ponieważ brak jest jakiegokolwiek wzmianki o takim wydzieleniu. Organy administracji zauważyły również, że mapa stanowiąca załącznik do podziału „bezsposornie wskazuje, że w dacie wydania decyzji podziałowej działka ewidencyjna nr 1663/3 (dawniej nr 58/3) była już wydzielona geodezyjnie i stanowiła część ulicy Promiennej oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 1664”. Zwrócono też uwagę na to, że w decyzji podziałowej nie powołano art. 98 *ugn* oraz że w obecnie prowadzonej dla tej działki księdze wieczystej

WYPIS Z REJESTRU GRUNTÓW

Nr. poz. rej	Właściciel - władający Imiona rodziców Tytuł własności	Nr. ark. mapy	Nr.Nr. działek	Pow. w ha działek	Powierznia w użytkach i klasach w ha						
					B						
598	[redacted] małż. udz. 1/2	9	1725	0.0752	0.0752						
			1726	0.0711	0.0711						
	[redacted] małż. udz. 1/2		razem	0.1463							
	KW 871		słownie: jeden tysiąc czterysta sześćdziesiąt trzy m ²								



Działka hipoteczna nr 58 z KW 871 o pow. 0.150

została podzielona na działki:

- 58/1 o pow. 0.0752 m²

- 58/2 o pow. 0.0711 m²

- 58/3 o pow. 0.0044 m²

razem 0.1507 m²

Działka ewid. 1725 odpowiada działce 58/1 z KW 871

- " - " - 1726 - " - " - 58/2 - " -

Działka 58/3 z KW 871 stanowi część ul. Promiennej oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka 1664.

[redacted] dnia 1998.11.05.

DECYZJA

Na podstawie art.93 ust.1, art.95 ust.1, art.96 ust. 1,4, art.97 ust. 1,2 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami /Dz.U. Nr 115, poz.741/, § 2 ust.1, § 3, § 5, § 7, §10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17.02.1998 r. w sprawie trybu dokonywania podziałów nieruchomości, oraz sposobu sporządzania i rodzajów dokumentów wymaganych w tym postępowaniu /Dz.U. Nr 25, poz.130/, oraz art.104 k.p.a. po rozpatrzeniu wniosku Państwa: [redacted] małż. [redacted] i [redacted] małż. [redacted] z dn. 1998.10.28.

orzekam

1. Zatwierdzić projekt podziału nieruchomości położonej w [redacted] przy ulicy Promiennej 10-12, obręb 1, składającej się z działek nr nr ewid. 1725,1726 o łącznej pow. 0.1463 ha, stanowiącej współwłasność Państwa: [redacted] i [redacted] małż. [redacted] i [redacted] małż. [redacted], uregulowanej w KW 871, w sposób następujący:

dz. nr 1725 o pow. 0.0752 ha położona przy ul.Promiennej 12 dz. nr 1726 o pow. 0.0711 ha położona przy ul.Promiennej 10

Uzasadnienie

Wnioskiem z dn. 1998.10.28 Państwo: [redacted] małż. [redacted] i [redacted] małż. [redacted], wystąpili do Prezydenta miasta [redacted] o podział nieruchomości w celu zniesienia współwłasności.

Teren, na którym położona jest nieruchomość, w/g miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta [redacted] zatwierdzonego Uchwałą MRN w [redacted], przeznaczony jest pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną.

Podział nieruchomości zabudowanej dwoma budynkami mieszkalnymi, jest zgodny z istniejącym zagospodarowaniem w terenie i umożliwia wydzielenie dla poszczególnych współwłaścicieli .budynków wraz z działkami gruntu niezbędnymi do korzystania z tych budynków, w związku z tym na podstawie art.95 ust.1 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami orzeczono o podziale nieruchomości.

W operacie ewidencji gruntów miasta [redacted] działki użytkowane przez poszczególnych współwłaścicieli są wydzielone i zgodnie z mapą zaewidencjonowaną w Urzędzie Rejonowym w [redacted] pod nr [redacted] w dn. 1998.11.05 wpisane pod nr nr 1725,1726.

Decyzja niniejsza stanowi podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej, oraz w katastrze nieruchomości.

Biorąc pod uwagę stan faktyczny i prawny postanowiono jak w sentencji.

nie stwierdzono wpisu podmiotu publicznoprawnego jako nabywcy tegoż gruntu pod drogę publiczną na podstawie ostatecznej decyzji podziałowej. Co prawda, przyznano, iż przy nabyciu z mocy prawa własności gruntu nie ma przesądzającego znaczenia treść wpisu w dziale II księgi wieczystej (gdyż ten ma charakter deklaratoryjny), ale zaznaczono, że w takim przypadku musi istnieć dowód (wyraźny przepis prawa czy dokument, np. prawomocne orzeczenie sądu, ostateczna decyzja administracyjna, protokół zdawczo-odbiorczy, zaświadczenie), z którego wynika wystąpienie tego rodzaju zdarzenia prawnego w stosunku do konkretnie oznaczonej nieruchomości, który stanowi podstawę wpisu prawa własności do KW (a tego w tej sprawie nie ma).

Skoro odmówiono X odszkodowania, a sąd administracyjny w uzasadnieniu uznał, że X nadal są właścicielami działki 1663/3 (58/3), pozwali oni gminę i zażądali wydania ww. nieruchomości. Wtedy strona pozwana wniosła o zawieszenie postępowania na czas konieczny do wydania decyzji administracyjnej przez wojewodę i zarzuciła, że od 1 stycznia 1999 r. jest właścicielem ww. części drogi na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną*. Przepis ten stanowi, że nieruchomości pozostające 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, 1 stycznia 1999 r. stają

się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem.

W wyniku analizy księgi wieczystej, decyzji podziałowej i odmownej decyzji o ustaleniu odszkodowania organy administracji nie miały wątpliwości, że dawna działka 58/3 na koniec 1998 r. stanowiła własność X. Ulica Promienna była i jest drogą gminną, problem powstał natomiast przy dowodzeniu władania tą częścią ul. Promiennej, bo gmina nie miała dowodów to potwierdzających. Tymczasem według orzecznictwa, na które powoływał się organ, na okoliczność władania powinno się wskazywać konkretne fakty czy zdarzenia określające, na czym ono polegało. Podano, że „środkami dowodowymi stanowiącymi podstawę do wykazania spełnienia przesłanki władania publicznego mogą być np. umowy zawarte przed dniem 31 grudnia 1998 r. dotyczące urządzenia, utrzymania lub modernizacji konkretnej drogi, rachunki i faktury za wykonanie prac zleconych przez zarządcę drogi, umowy ubezpieczenia dróg publicznych zawarte przed dniem 31 grudnia 1998 r., dowody z zeznań świadków, którymi mogą być pracownicy firm świadczących usługi w zakresie modernizacji, utrzymania i ochrony dróg (wskazujące na zakres prowadzonych na nieruchomości prac na dzień 31 grudnia 1998 r.) czy zezna-

nia właścicieli nieruchomości zajętej pod drogę bądź właścicieli nieruchomości sąsiednich”. W tej sprawie w aktach znalazło się jedynie oświadczenie zarządcy drogi, że była ona w jego władaniu.

Moim zdaniem

Zasady podziału i kwestie wydzielenia działek pod drogi (a potem pod drogi publiczne i pod ich poszerzenie) opisywałam nie raz i nie ma sensu tego powielać. Tu mamy konkretny przypadek i konkretną, dość charakterystyczną, decyzję podziałową. Po pierwsze, ani decyzja podziałowa, ani załącznik do niej nigdzie nie mówi, co jest przedmiotem podziału, czyli jaki był stan wyjściowy. Na wyrysie z mapy widać, że w wyniku podziału bądź wcześniej (ale to małżonkowie X kwestionują) powstały 3 działki: 58/1, 58/2 i 58/3. Działkom 58/1 i 58/2 nadano numery 1725 i 1726, a w odniesieniu do działki 58/3 o pow. 44 m kw wskazano, że wchodzi w skład drogi stanowiącej działkę 1664.

Tak wynika z załącznika mapowego do decyzji z 1998 r., sama decyzja na ten temat nic jednak nie mówi. Wskazuje jedynie, że zatwierdza się podział na dwie działki o nowych numerach. Istotnie działka nr 58/3 w ogóle w decyzji podziałowej nie została ujęta, a następnie w ogóle „zniknęła” z pola widzenia, tak jakby jej nigdy nie było. Jak wynika z akt, kilkanaście lat po podziale, na mocy decyzji starosty z 10 grudnia 2010 r., „skorygowano dane ewidencyjne z uwagi na brak w ewidencji gruntów aktualnie wydzielonej działki o dawnym nr 58/3 o powierzchni 44 m kw., (KW 871) ujawnionej pod błędnym numerem 1664, w ten sposób, że działkę o dawnym nr 58/3 ujawniono w ewidencji gruntów pod numerem 1663/3, nanosząc granice działki zgodnie z opisem technicznym mapy zaewidencjonowanej w PODGiK w 2010 r.”. Pełnomocnik skarżących twierdził, że dawna działka nr 58 była przedmiotem jedynie podziału zatwierdzonego decyzją z 5 listopada 1998 r. Z kolei wypis z ewidencji gruntów z 16 lutego 2009 r. (tj. jeszcze sprzed decyzji starosty z 10 grudnia 2010 r.) dotyczy całej działki nr 1663 stanowiącej ul. Promienną o powierzchni 0,3531 ha, a nie jej części stanowiącej dawną działkę nr 58/3 o powierzchni 44 m kw. Natomiast z wypisu z 3 lipca 2014 r. wynika, że działka nr 1663/3 o pow. 0,0044 ha odpowiada działka nr 1664 o pow. 44 m kw. Ale jeśli spojrzeć na mapę podziałową, to działka nr 1664 (obecnie 1663) była większa... Stąd wniosek, że przy podziale błędnie nadano nr 1664 działce 58/3.

Jeżeli przyjąć (bo nikt tego nie badał), że w listopadzie 1998 r. podzielono działkę nr 58, a nie jedynie nadano nowe numery działkom już istniejącym (choć słyszałam o praktyce wydawania decyzji podziałowych na decyzjach podziałowych już istniejących), to argumenty małżonków X są chyba zasadne. Podnoszą oni, że działka 58/3 została wydzielona pod drogę bez odszkodowania. Ale... decyzja podziałowa jest ostateczna, a jednocześnie ostateczna jest odmowna decyzja w zakresie ustalenia za nią odszkodowania i ta ostatnia została pozytywnie zweryfikowana przez sąd administracyjny.

Organy administracji (i sąd), orzekając o odszkodowaniu, były związane decyzją podziałową, a ta o wydzieleniu działki drogowej nie wspomina, ale też załącznik do niej nie odpowiada jej treści. Mapa i decyzja są po prostu wewnętrznie sprzeczne, co w dokumentacji geodezyjnej prowadzi do „zgubienia” działki 58/3, za którą – o ile została wydzielona pod drogę przed 31 grudnia 1998 r. – X-om należało się odszkodowanie (pomijam tu kwestie terminu, w jakim o nie wystąpiono). Z drugiej strony, jeżeli decyzja podziałowa nie zostanie w żadnym z trybów nadzwyczajnych zweryfikowana, to na zasadzie jej trwałości i związania należałoby przyjąć, że „dawna” i nigdy nigdzie nieujawniona działka 58/3 z mocy prawa 1 stycznia 1999 r. przeszła na gminę w trybie przywołanego wyżej art. 73 ustawy z 1998 r.

I jeżeli już wówczas była to sięgająca ogrodzenia urządzona droga, tzn. miała np. chodnik lub wylany asfalt, była oświetlona i (co oczywiste) była powszechnie dostępna, to w moim przekonaniu nie trzeba wykazywać fakturami czy innymi dowodami, że była we władaniu zarządcy całej stanowiącej drogę publiczną ul. Promiennej. W mojej praktyce spotykam przypadki, w których w tym trybie po tylu latach przejmują się grunty (np. kilka metrów za rowem) pod pasy drogowe urządzone dopiero w ostatniej dekadzie. W takich sytuacjach należałoby wykazywać konkretnymi dowodami, że dany areal gruntu w 1998 r. był częścią pasa drogowego i był we władaniu podmiotu publicznoprawnego. Nie uznaję natomiast za zasadne dokumentowanie władztwa publicznego nad gruntem pod asfaltem wylanym na drodze publicznej jeszcze w latach 70.

Magdalena Durzyńska
 sędzia WSA w Warszawie
 (I Wydz.),

doktor nauk prawnych, pracowała w Departamencie Katastru GUGiK

