



Przypadki z praktyki, cz. 26



przedstawia sędzia Magdalena Durzyńska

Ważność decyzji podziałowej

Choć niefortunne sformułowanie użyte w decyzji podziałowej wywołało batalię sądową, nie można zarzucić jej naruszenia prawa. Ale nawet jeśli by przyjąć, że decyzja rażąco naruszała prawo, to i tak nie można byłoby stwierdzić jej nieważności, bo doszło już do sprzedaży jednej z wydzielonych działek, a więc nastąpiły nieodwracalne skutki prawne.

Sprawa miała swój początek w lutym 2006 r., kiedy to wójt pozytywnie zaopiniował wstępny projekt podziału nieruchomości stanowiącej działkę ewidencyjną nr 68/2 o pow. 2,1000 ha. Opiniowanie opierało się na przepisach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Według planu działka nr 68/2 położona była w obszarze oznaczonym symbolem M (strefa mieszkaniowo-usługowa) na głębokość 145,0 m od osi drogi 21KDL/g, zaś pozostałe grunty na obszarze oznaczonym symbolem RP (rolnicza przestrzeń produkcyjna) oraz symbolem 21KDL/g (droga gminna o szerokości w liniach rozgraniczających 15 m). Według jednego z przepisów drogi w strefie zamieszkania niewykazane w rysunku planu powinny mieć szerokość w liniach rozgraniczających 9,5-10 m z chodnikiem dwustronnym i minimum 8 m z chodnikiem jednostronnym.

Zasady te zostały uwzględnione we wstępnym projekcie podziału, według którego powstały działki:

- nr 68/7 o pow. 0,9968 ha położona w rolniczej przestrzeni produkcyjnej;

- nr 68/8 o pow. 0,2775 ha, nr 68/9 o pow. 0,4000 ha i nr 68/10 o pow. 0,4070 ha położone w strefie mieszkaniowo-usługowej;

- nr 68/11 o pow. 0,0187 ha z przeznaczeniem pod poszerzenie drogi gminnej 21KDL/g.

W uzasadnieniu postanowienia wskazano, że działka 68/8 ma być wydzielona pod drogę wewnętrzną.

Decyzją z 8 czerwca 2006 r. wójt zatwierdził projekt podziału opisanej nieruchomości, a częściowo (odnośnie do działki nr 68/7) umorzył postępowanie. Decyzja stała się ostateczna. Kilka lat później, w grudniu 2015 r., właścicielka złożyła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO) wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji podziałowej w części dotyczącej pkt 2a. Jej zdaniem zawarty w tym punkcie zapis dotyczący zatwierdzenia podziału nieruchomości, pod warunkiem że wydzielona działka nr 68/8 zostanie przeznaczona pod drogę wewnętrzną o szerokości 8 m w liniach rozgraniczających,

nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach. Zarzuciła, że czym innym jest droga, a czym innym droga w liniach rozgraniczających (bo termin ten odnosi się do dróg publicznych). Jej zdaniem w tej części decyzja wydana została bez podstawy prawnej.

SKO odmówiło stwierdzenia nieważności tej decyzji, a następnie (w wyniku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) utrzymało swoją decyzję w mocy. Przede wszystkim SKO podkreśliło, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest postępowaniem nadzwyczajnym, a jego przedmiotem jest ustalenie, czy ostateczna decyzja jest dotknięta którąkolwiek z wad wymienionych w art. 156 § 1 kpa oraz czy nie zachodzą przesłanki negatywne do stwierdzenia nieważności, o których mowa w art. 156 § 2 kpa. W takim postępowaniu nie rozstrzyga się sprawy co do istoty od początku. Organ nadzoru działa jedynie jako organ kasacyjny – zresztą w ściśle określonych w ustawie przypadkach.

DECYZJA NR 27/06
zatwierdzająca podział nieruchomości

Na podstawie art. 92, 93 ust. 1, 3, art. 96 ust.1, art. 97 ust. 1 i 1a, art. 98 ust. 1 art. 99 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (jednolity tekst - Dz. U. Nr 261 z 2004 r., poz. 2603), rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz. U. Nr 268 z 2004r, poz. 2663) oraz art. 104 i 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. KPA / tekst jednolity - Dz. U. Nr 98 poz. 1071 z 2000 r. z późn. zm./ po rozpatrzeniu wniosku P. [REDAKTOWANE]

o zatwierdzenie projektu podziału nieruchomości położonej w obrębie [REDAKTOWANE] gm. [REDAKTOWANE], oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 68/2 o pow. 2,1000 ha, o uregulowanym stanie prawnym w księdze wieczystej [REDAKTOWANE] prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa; w ten sposób, że w wyniku podziału powstaną następujące nowo utworzone działki gruntu:

- działka nr 68/7 o pow. 0,9968 ha,
- działka nr 68/8 o pow. 0,2775 ha,
- działka nr 68/9 o pow. 0,4000 ha,
- działka nr 68/10 o pow. 0,4070 ha,
- działka nr 68/11 o pow. 0,0187 ha,

orzekam

1/ zatwierdzić projekt podziału nieruchomości w stosunku do działek:

- działka nr 68/8 o pow. 0,2775 ha,
- działka nr 68/9 o pow. 0,4000 ha,
- działka nr 68/10 o pow. 0,4070 ha,
- działka nr 68/11 o pow. 0,0187 ha,

2/ umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe w stosunku do działek:

- działka nr 68/7 o pow. 0,9968 ha,

a/ pod warunkiem, że działka nr ew. 68/8 została przeznaczona pod drogę wewnętrzną o szer. 8 m w liniach rozgraniczających,

b/ pod warunkiem, że działka nr ew. 68/11 została wydzielona pod poszerzenie drogi gminnej nr 21KDL/g o szer. 15 m w liniach rozgraniczających.

Projekt przedstawiony na mapie podziału w skali 1:2000, przyjętej do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego w dniu 7.06.2006r. pod Nr KEM-[REDAKTOWANE] stanowi integralną część niniejszej decyzji.

Uzasadnienie

Postępowanie zostało wszczęte na wniosek właścicieli. Postanowieniem Wójta Gminy [REDAKTOWANE] Nr 16/06 z dnia 13.02.2006 r. zaopiniowano pozytywnie zaproponowany projekt podziału. Zgodnie z ustaleniami miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego południowej części gminy [REDAKTOWANE] - zmiana planu, zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy [REDAKTOWANE] nr XLII/494/2002 z dnia 18.04.2002r. (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 146 poz. 3230 z 5.06.2002r.)

- działka nr 68/10 położona we wsi [REDAKTOWANE] znajduje się w obszarze o przeznaczeniu w planie jako strefa mieszkaniowo-usługowa o podstawowym przeznaczeniu pod zabudowę jednorodziną (M),

- działka nr 68/9 położona we wsi [REDAKTOWANE] znajduje się w obszarze o przeznaczeniu w planie jako strefa mieszkaniowo-usługowa o podstawowym przeznaczeniu pod zabudowę jednorodziną (M) na gł. 48 m mierząc od wschodnio-południowej granicy działki, pozostałe grunty przeznaczone w planie jako strefa rolnicza (RP) - rolnicza przestrzeń produkcyjna.

Mając na uwadze w/w ustalenia postanawiam zezwolić na wydzielenie działek nr ew. od 68/8 do 68/11 w oparciu o art.93 ust. 1, w tym działki nr ew. 68/11 w oparciu o art.98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami który stanowi, że podział może nastąpić, jeżeli jest zgodny z założeniami miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art.92 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, zasady gospodarowania gruntami określone w ustawie nie obejmują nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, oznacza to, że na wydzielenie działki nr ew. 68/7 nie jest wymagana decyzja o której mowa w art. 93 cytowanej ustawy.

Od decyzji niniejszej służy stronom prawo wniesienia odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, ul. Senatorska 35, w ciągu 14 dni od daty jej otrzymania za pośrednictwem Wójta Gminy [REDAKTOWANE].

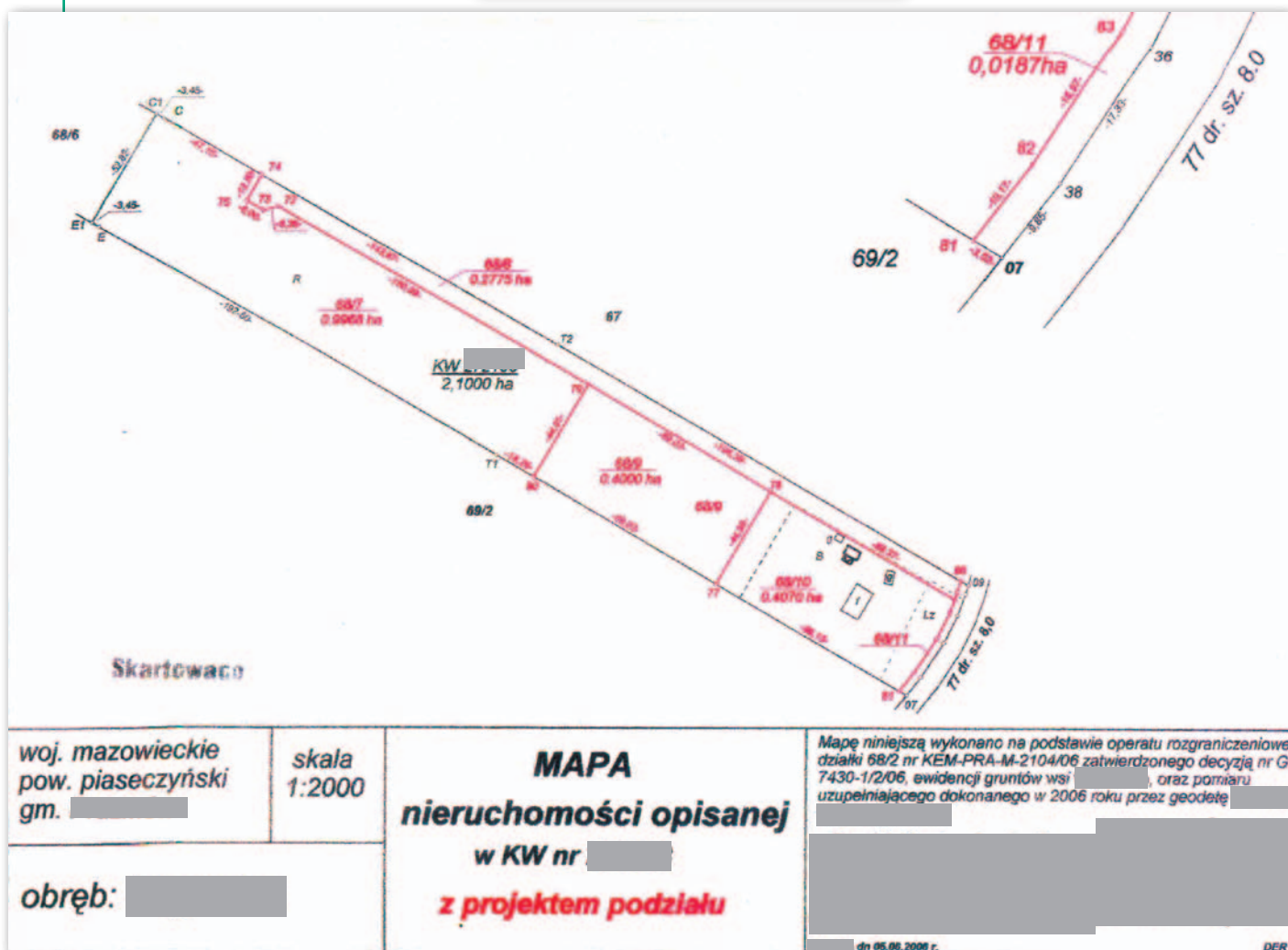
Decyzja niniejsza jest ostateczna

Odnosząc się do zarzutów, SKO podniosło, że zgodnie z art. 93 ust. 3 *ustawy o gospodarce nieruchomościami (ugn)* podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej. Podało, że za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem.

Poza tym według tego przepisu nie ustanawia się służebności na drodze wewnętrznej w przypadku sprzedaży wydzielonych działek gruntu wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną. SKO zaznaczyło, że już wstępny projekt podziału przewidywał powstanie działki nr 68/8 przeznaczonej na drogę o szerokości 8 m i droga ta zgodnie z ww. zasadami (jako zapewniająca nowo wydzielonym działkom dostęp do drogi publicznej) została wydzielona w decyzji.

Według SKO nie ulega wątpliwości, że działka nr 68/8 jest położona w strefie zamieszkania, oznaczonej na rysunku planu symbolem M, a zatem jej szerokość wynosząca 8 m jest prawidłowa i odpowiada wymogom określonym w MPZP, czyli w przepisach prawa. SKO wyjaśniło przy tym, że wprawdzie zawartego w pkt 2a decyzji warunku nie można utożsamiać z warunkiem, o którym mowa w art. 99 *ugn*, jednak wadliwość tego zapisu nie może przesądzać ani o rażącym naruszeniu prawa, ani o wydaniu decyzji w tej części bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa. Wskazało przy tym, że na etapie ewidencyjnego podziału nieruchomości należy określić jedynie faktyczną możliwość zapewnienia dostępu nowo wydzielanym działkom do drogi publicznej poprzez wydzielenie drogi wewnętrznej (jak w tej sprawie) albo też poprzez zastrzeżenie w decyzji ustanowienia służebności drogi koniecznej.

Użyty w pkt 2a decyzji podziałowej zwrot „pod warunkiem” SKO uznało za nieprawidłowy. Przyjęło jednak, że nie może to przesądzać o wydaniu decyzji bez podstawy prawnej bądź z rażącym naruszeniem prawa, bo o tym ostatnim (jak wskazało) decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony, oraz racje ekonomiczne lub go-



spodarcze, czyli skutki, które wywołuje decyzja. Konieczne jest także, aby stwierdzone naruszenie miało znacznie większą wagę aniżeli stabilność decyzji ostatecznej, o której stanowi art. 16 kpa [por. wyrok NSA z 9 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1134/04, Lex nr 165717].

Wskardze na powyższą decyzję SKO właścicielka zarzuciła, że „fakt wydzielenia działki o szerokości 8 m (jak nakazuje plan) – nie jest równoznaczny z tym, że wójt uzurpuje sobie prawo wprowadzającym warunkiem (w orzeczeniu o podziale) do przeznaczania działki pod drogę wewnętrzną o szer. 8 m w liniach rozgraniczających”. Podniosła, że „decyzja podziałowa zatwierdza podział, a nie przeznacza!”, a zapisany w pkt 2a decyzji warunek jest rozumiany w ten sposób, że działka o nr ew. 68/8 została przeznaczona pod drogę wewnętrzną o szerokości 8 m w liniach rozgraniczających, co powoduje, że nie można znieść jej współwłasności, „bo wójt w decyzji określił warunek i „zarezerwował” teren w liniach rozgraniczających 8 m „pod drogę wewnętrzną” z „chodnikiem jednostronnym”, co zob-

wiązuje do budowy drogi z chodnikiem. Skarżąca zarzuciła, że zapisany przez wójta warunek w pkt 2a wygenerował już dojmujące skutki, tj. 8 lat powództw cywilnych z powoływaniem się na dowód w postaci decyzji podziałowej i jej zapisy.

Moim zdaniem

Jak wynikało z akt sprawy, miesiąc po wydaniu decyzji podziałowej skarżąca sprzedała działkę 68/9 (wraz z udziałem 1/5 w działce nr 68/8) pani Z. i od wielu lat w sądzie cywilnym toczy się różne sprawy z udziałem obu współwłaścielek drogi. Okazało się bowiem, że ogrodzenie skarżącej (jako właścielki m.in. działki 68/10) wchodzi 2,3 m w drogę o szerokości 8 m. Skarżąca pozwała Z. o uzgodnienie treści księgi wieczystej poprzez wykreślenie jej 1/5 udziału w działce nr 68/8. Przegrała. Potem wystąpiła o zniesienie współwłasności tej działki.

W sprawie powołany został biegły geodeta. Sporządził on mapę, na której zobrazował wydzielenie z działki 68/8 osobnej działki wzdłuż ogrodzenia skarżącej (mapa na s. obok). Podczas rozprawy w sądzie cywilnym twierdził, że je-

go zdaniem 5 m szerokości drogi byłoby wystarczające i negował zasadność wydzielenia drogi o szerokości 8 m, wskazując na błąd dokonany przez geodetę przy pierwotnym podziale (mapa powyżej). Mimo to Sąd wniosek o zniesienie współwłasności oddalił (w obu instancjach). Po tygodniu skarżąca wystąpiła ponownie z takim samym wnioskiem. Wtedy Sąd go odrzucił, uznając, że zachodzi powaga rzeczy osądzonej. Kolejną sprawę zainicjowała z kolei pani Z. Tym razem o ustalenie sposobu korzystania z drogi... itd. itd. Skarżąca wniosła z kolei o stwierdzenie nieważności decyzji podziałowej i sprawa trafiła do WSA.

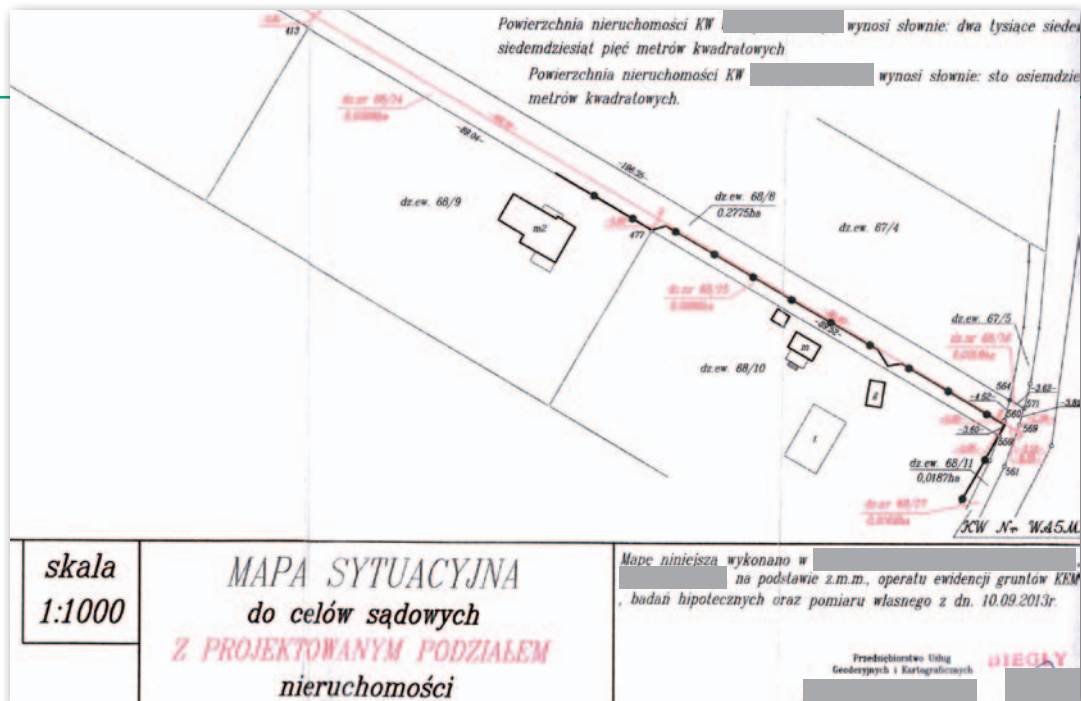
Sam podział, moim zdaniem, nie budzi większych wątpliwości. Działka nr 68/8 już we wstępnym projekcie podziału została wskazana jako wydzielana pod drogę wewnętrzną o szerokości 8 m. Jest to ewidentnie wpisane w postanowieniu opiniującym. Niestety, decyzja podziałowa została sformułowana inaczej. Istnieje co prawda wątpliwość, czy zapis w MPZP dotyczący minimalnej szerokości drogi dotyczy dróg publicznych na terenie objętym planem, czy też

wszystkich dróg, w tym dróg wewnętrznych (w orzecznictwie zresztą nie jest przesądzane czy w MPZP gmina może decydować o przebiegu i wielkości dróg wewnętrznych), a zatem czy zasadne było narzucenie właścicielowi nieruchomości wydzielenia drogi wewnętrznej o takiej szerokości. Inna rzecz, że droga wewnętrzna to nie to samo co służebność, która może mieć i 4 m, i 5 m szerokości – jeśli nie ma innej możliwości.

Powolywanie się na brak uregulowań odnośnie do minimalnej szerokości drogi wewnętrznej jest nieadekwatne do potrzeb społeczeństwa w realiach XXI wieku. W każdym razie nie oznacza, że droga wewnętrzna powinna być węższa, a tym bardziej, że musi być węższa. Doświadczenie życiowe, a nade wszystko zasady dotyczące planowania przestrzennego, a także parametry i uwarunkowania każdej z osobna dzielonej nieruchomości wskazują, że im szersza droga, tym lepiej. Skoro przy tym już wstępny projekt podziału przewidywał wydzielenie drogi dojazdowej o takiej szerokości i takie zastrzeżenie zostało sformułowane w niekwestionowanym przez skarżącą postanowieniu opiniującym, a także mapa z projektem podziału drogą taką przewiduje, to zatwierdzenie powyższego w decyzji podziałowej nie powinno budzić żadnych wątpliwości. Samo wydzielenie drogi dojazdowej to zresztą oczywista konsekwencja art. 93 ust. 3 *ugn*.

Jeżeli nawet przyjąć, że określone w MPZP parametry dotyczyły dróg publicznych, to i tak – przy braku uregulowań dotyczących dróg wewnętrznych – nie można byłoby zarzucić decyzji podziałowej, że rażąco narusza prawo, bo tego rodzaju naruszenie musi się wiązać z oczywistym naruszeniem konkretnego i jednoznacznego przepisu (a tego nie ma).

Jeśli chodzi o interpretację decyzji podziałowej, która określiła, że podział zostaje zatwierdzony „pod warunkiem, że działka nr ew. 68/8 została przeznaczona pod drogę wewnętrzną o szerokości 8 m w liniach rozgraniczających”, to tu też nie sposób zarzucić organowi gminy rażące naruszenie prawa. Decyzja powinna być inaczej sformułowana, to oczywiste, ale jej interpretacja w połączeniu z postanowieniem opiniującym i załącznikiem mapowym nie sprawia większych trudności.



Decyzja powinna jednoznacznie wskazywać, że działka 68/8 zostaje wydzielona pod drogę wewnętrzną, a przy tym, że stosownie do art. 93 ust. 3 *ugn* w związku z art. 99 *ugn* podziału nieruchomości dokonuje się pod warunkiem, że przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału na działkę nr 68/8 zostanie ustanowiona służebność bądź nastąpi sprzedaż udziału w prawie jej własności (czyli, jak stanowi art. 99 *ugn*, warunek zostanie spełniony, gdy nastąpi „sprzedaż wydzielonych działek gruntu wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną”).

Zwracam uwagę, że gdyby nawet przyjąć, że sformułowanie decyzji podziałowej rażąco narusza prawo (moim zdaniem w ogóle w tym zakresie nie narusza, choć jest niefortunne), to i tak nie można byłoby stwierdzić jej nieważności, bo z chwilą, gdy doszło do sprzedaży jednej z wydzielonych w jej wyniku działek i udziału w drugiej, nastąpiły nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 kpa. Sprzedaż to czynność cywilnoprawna, dokonywana w tym przypadku w kwalifikowanej formie, i orzekający o podziale ewidencyjnym organ administracji nie jest władny we własnym zakresie odwrócić jej skutku. Innymi słowy, skoro doszło do obrotu cywilnoprawnego (podziału „cywilnego” nieruchomości stanowiącej działkę nr 68/2), to już nie można administracyjnie (bez zgody nabywcy) powrócić do pierwotnych parametrów działki 68/2, tj. zmniejszyć działkę 68/9 czy 68/8.

W tej sprawie zdziwiło mnie co innego. Mianowicie pkt 2 decyzji, czyli umorzenie postępowania co do działki 68/7. Uważam to za błąd. Mamy sytuację, w której część dziele-

nej działki w MPZP stanowi rolę, a część wchodzi w strefę usługowo-mieszkalniową. Organ dzieli działkę i w strefie usługowo-mieszkalniowej wydziela działki pod zabudowę wraz z drogą dojazdową, a osobno planuje wydzielić działkę rolną (której w tym trybie z uwagi na treść art. 92 *ugn* teoretycznie nie można dzielić). Ostatecznie umarza postępowanie w jej zakresie, czyli jej nie wydziela.

Po decyzji podziałowej powstaje zatem kilka nowych działek i droga wewnętrzna, nie ma już działki nr 68/2 i jest „pustka” w miejscu planowanej do wydzielenia działki 68/7 (bo ta nie została wydzielona), a areal, który miała stanowić, pozostaje niezdefiniowany i nie jest też nazwany. Rozumieniem intencje organu, który uznał, że na roli nie może procedować w trybie przepisów *ugn*, ale nie wydaje się zasadne odstępianie od wydzielenia osobnej działki rolnej z pozostałej objętej MPZP części nieruchomości podlegającej podziałowi.

Przepis zawarty w art. 92 ustawy o gospodarce nieruchomościami ja rozumiem w ten sposób, że co do zasady przepisów *ugn* organ nie mógłby stosować do wtórnego podziału tak wydzielonej „rolni”, czyli że nie mógłby w tym trybie podzielić dalej działki 68/7 na kolejne mniejsze (chyba że zachodziłyby określone w *ugn* wyjątki). Ten element decyzji (czyli umorzenie postępowania co do działki 68/7) jest zatem wadliwy; ale – jak wynika z dokumentacji – działka nr 68/7 ostatecznie powstała, choć nie w wyniku omawianego podziału z 2006 roku. Nie ma więc powodu, aby to w jakiegokolwiek formie po tylu latach weryfikować.

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