



Przypadki z praktyki, cz. 39



przedstawia sędzia Magdalena Durzyńska

Podział z urzędu a prawa gminy

Realizacja celu publicznego w postaci drogi gminnej wymaga wywłaszczenia podmiotu prywatnego, a wcześniej wydzielenia z urzędu działki na ten cel. Gmina nie ma jednak prawa strony, gdy decyzję w I instancji wydaje jej organ wykonawczy.

• Decyzja wójta ws. podziału

W połowie 2017 r. wójt gminy J. zawiadomił właściciela nieruchomości stanowiącej działkę nr 175 o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie zatwierdzenia jej podziału. Następnie pozytywnie zaopiniował wstępny projekt podziału jako zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (MPZP) gminy J. Postanowienie to nie było kwestionowane. W dalszej kolejności decyzją I instancji ten sam wójt zatwierdził z urzędu podział tej nieruchomości, którego celem było wydzielenie działek pod drogi gminne. Wskutek decyzji powstały następujące działki (patrz mapa na sąsiedniej stronie):

- nr 175/1 o pow. 0,2241 ha, która w części położona jest w obszarze 2.KDZ, oraz w części w obszarze 5.U, dla które-

go plan ustala minimalną powierzchnię nowo wydzielanej działki budowlanej – 1500 m kw.;

- nr 175/2 o pow. 0,0389 ha z przeznaczeniem pod drogę gminną o symbolu 3.KDL;

- nr 175/3 o pow. 0,0334 ha z przeznaczeniem pod drogę gminną o symbolu 4.KDD;

- nr 175/4 o pow. 0,1458 ha położoną w obszarze 6.U, dla którego plan ustala minimalną powierzchnię nowo wydzielanej działki budowlanej – 1500 m kw.

• Odwołanie właściciela

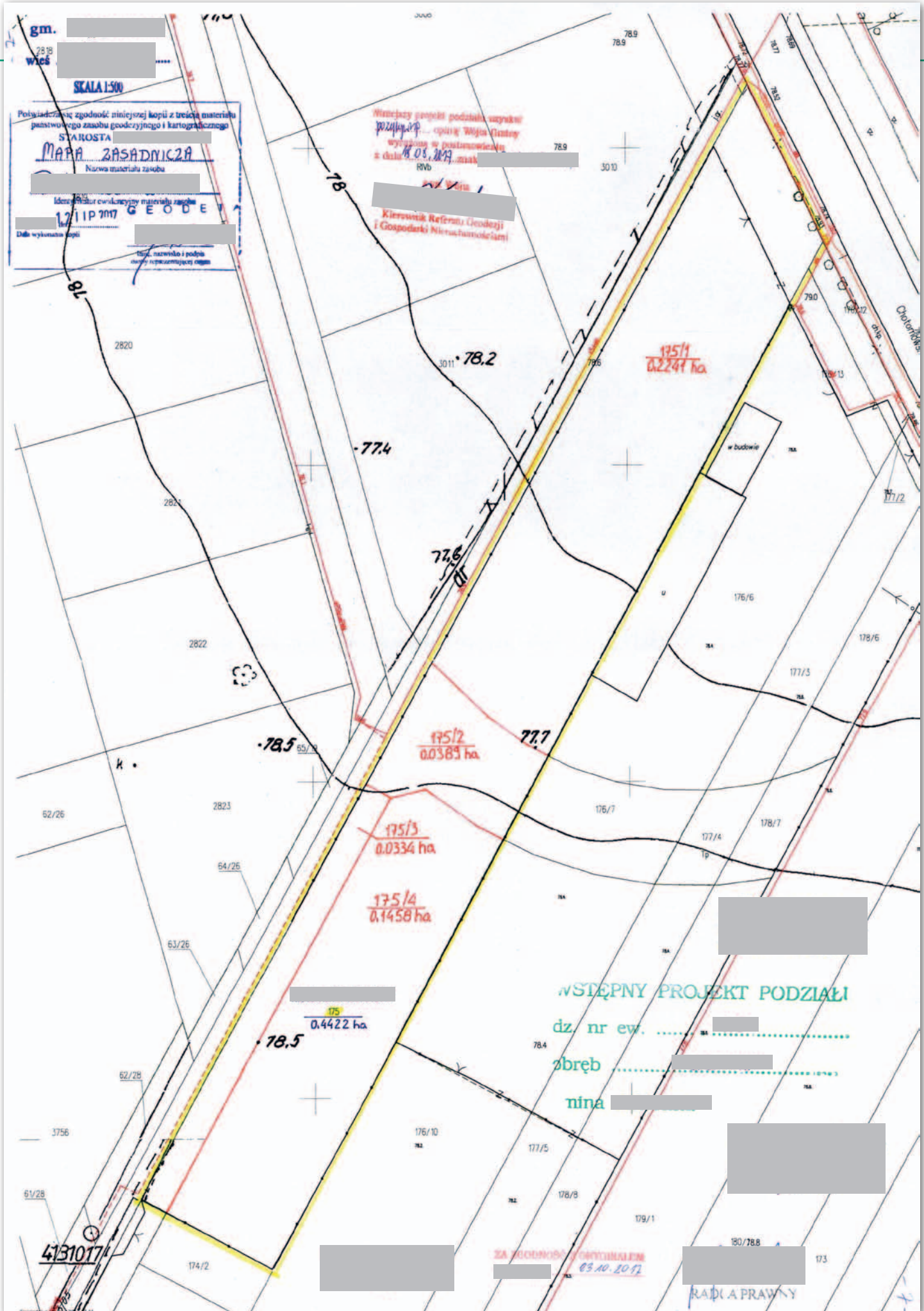
Do SKO odwołał się właściciel nieruchomości. Zarzucił wójtowi naruszenie art. 97 ust. 3 pkt 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (dalej: *uogn*) poprzez brak wykazania

niezbędności podziału na cele publiczne, art. 93 ust. 1 poprzez dokonanie podziału sprzecznego z ustaleniami MPZP i wydzielenie działek, które nie będą mogły być wykorzystane na cele przeznaczone w planie. Wskazał przy tym, że minimalna powierzchnia działki budowlanej według przepisu planu winna mieć powierzchnię 1500 m kw. i zarzucił, że działka 175/4 parametrów tych nie spełnia, a w konsekwencji – że podział nie jest zgodny z przepisami planu.

• SKO: podział spreczny z MPZP

W wyniku rozpatrzenia odwołania, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 kpa, SKO uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i odmówiło zatwierdzenia podziału tej nieruchomości. Powołując się na piśmiennictwo, SKO wskazało w uzasadnieniu, że ocena zgodności z planem powinna dotyczyć całości nieruchomości, tj. każdej z działek, która miałaby powstać na skutek podziału, a nie tylko jej części [przywołało: Ewa Bończak-Kucharzyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wyd. III, LEX 2014]. SKO wyjaśniło, że zgodnie z art. 97 ust. 3 *uogn* podziału nieruchomości można dokonać z urzędu, jeżeli:

Przepisy obligują geodetę i organ zatwierdzający podział geodezyjny do bezpośredniego przełożenia położenia linii rozgraniczającej drogi na rysunku planu na rzeczywistą granicę działki z drogą.



gm. [redacted]
 wicé [redacted]
 SKALA 1:500
 Poświadczając zgodność niniejszej kopii z treścią materiału państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego
 STAROSTA [redacted]
MAPA ZASADNICZA
 Nazwa materiału zasobu [redacted]
 Identyfikator ewidencyjny materiału zasobu
 12/1P/2017 **GEODE**
 Data wykonania kopii [redacted]
 Imię, nazwisko i podpis osoby reprezentującej organ [redacted]

Wniosek poprosił podzielną wyznaczyć [redacted]
 w oparciu o plany [redacted]
 wypracowane w postępowaniu
 z dnia 05.08.2019 r.
 Rvb [redacted]
 Kierownik Referatu Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami [redacted]

175/1
 0.2247 ha

175/2
 0.0383 ha

175/3
 0.0334 ha

175/4
 0.1458 ha

175
 0.4422 ha

WSTĘPNY PROJEKT PODZIAŁU

dz. nr ew. [redacted]

zbręb [redacted]

nina [redacted]

ZA ZGODNOŚCIĄ WYKONANEM
 03.10.2017

RADCA PRAWNY



1. jest on niezbędny do realizacji celów publicznych;

2. nieruchomości stanowi własność gminy i nie została oddana w użytkowanie wieczyste.

Dalej podało, że zgodnie z art. 6 pkt 1 *uogn* celem publicznym w rozumieniu ustawy jest wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji.

Oceniając ww. projekt podziału, SKO doszło do wniosku, że jest on sprzeczny z postanowieniami MPZP. Z jego jednoznacznego brzmienia wynika bowiem, że dla terenów oznaczonych na rysunku planu: 5.U, 6.U minimalna powierzchnia nowo wydzielanej działki budowlanej została ustalona na 1500 m kw. Warunku tego nie spełnia, zdaniem SKO, działka nr 175/4 o pow. 1458 m kw., a i „nie jest wiadome, czy również w przypadku działki nr 175/1 po wydzieleniu z niej części położonej w obszarze 2.KDZ, spełniony zostanie ww. warunek”.

Tym samym SKO nie podzieliło argumentacji wójta wskazującej na konieczność podziału nieruchomości według linii rozgraniczających tereny dróg, które stanowią podstawę dokonania podziału bezwzględnie w miejscu ich usytuowania, w tym zarzutu, że na etapie podziału nie ma możliwości korygowania przebiegu określonych w planie dróg publicznych. SKO podkreśliło, że według art. 93 ust. 1 i 2 ustawy zgodność podziału nieruchomości z ustaleniami MPZP dotyczy całości nieruchomości, tj. każdej z działek, która miałaby powstać na skutek podziału, co uszło uwagi organu I instancji. Wójt ograniczył się bowiem do zbadania zgodności z planem wydzielonych działek nr 175/2 i 175/3 przeznaczonych pod drogi gminne.

● **Odwołanie gminy: nieruchomości niezbędna na cel publiczny**

Skargę na decyzję SKO złożyła gmina J. Zarzuciła SKO naruszenie przepisów postępowania mające wpływ na wynik sprawy, tj. art. 7, art. 77 § 1

i art. 80 kpa, polegające na niewyczerpującym zebraniu i rozpatrzeniu całego materiału dowodowego, a także niepodjęciu wszelkich kroków do dokładnego wyjaśnienia sprawy, oraz naruszenie art. 107 § 3 kpa poprzez nienależyte uzasadnienie zaskarżonej decyzji z uwagi na zawarcie w nim zbyt ogólnych twierdzeń. W uzasadnieniu skargi wyartykułowano, że sporna decyzja została wydana z urzędu jako niezbędna do realizacji celu publicznego polegającego na wydzieleniu części nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne gminne, oznaczone zgodnie z obowiązującym MPZP symbolem 3.KDL i 4.KDD. Cała ww. nieruchomości położona jest na obszarze, gdzie obowiązuje MPZP gminy J., zgodnie z którym działka nr 175 przeznaczona jest pod tereny zabudowy usługowej oraz pod drogi publiczne.

Gmina podniosła, że zgodnie z art. 97 ust. 3 pkt 1 *uogn* może ona dokonać z urzędu podziału nieruchomości stanowiącej własność osób trzecich w sytuacji, gdy jest on niezbędny do realizacji celów publicznych. Celem takim jest m.in. wydzielanie gruntów pod drogi publiczne (art. 6 ust. 1 *uogn*), a sieć dróg publicznych jest kształtowana w MPZP. Gmina wskazała na treść art. 4 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (DzU z 2017 r. poz. 1073; dalej: *uopzp*), który stanowi, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania warunków zabudowy terenu następuje w MPZP. Skarżąca przywołała też wyrok NSA z 28 sierpnia 2009 r. [sygn. akt I OSK 10/09], według którego nieruchomości staje się niezbędna na cel publiczny już w chwili wejścia w życie planu, w którym dokonano ustaleń co do przebiegu drogi publicznej. Podniosła, że podobny pogląd wyraziły także: NSA w wyroku z 3 lutego 2012 r. [sygn. akt I OSK 274/11] oraz WSA w Gdańsku w wyroku z 27 listopada 2012 r. [sygn. akt II SA/Gd 424/12].

● **Ustalenie planistyczne a minimalna wielkość działki**

Gmina zarzuciła, że podział został dokonany zgodnie z art. 97 ust. 3 pkt 1 *uogn*

jako niezbędny dla wydzielenia gruntów pod drogi publiczne, czyli dla realizacji celu publicznego, w tym także zgodnie z wiążącymi ustaleniami MPZP, który na załączniku mapowym określa ich przebieg. Według gminy SKO pominęło analizę przepisów uchwały Rady Gminy J. w postaci:

● „w planie określa się: [...] linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania [...]”;

● „Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: [...] linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania [...]”.

Zdaniem skarżącej przepisy te obligują geodetę i organ zatwierdzający podział geodezyjny do bezpośredniego przełożenia położenia linii rozgraniczającej drogi na rysunku planu na rzeczywistą granicę działki z drogą. Według gminy w przypadku, gdy działka po „odcięciu” części pod drogę publiczną jest mniejsza niż wynikająca z normatywu, nie można jej dalej dzielić i staje się ona działką adaptowaną. Oznacza to wyższość ustalenia planistycznego – wyznaczającego linię rozgraniczającą drogi publicznej, wskazującego precyzyjnie na mapie MPZP granicę przyszłej działki drogowej – nad ustaleniem tekstowym normatywu wielkości działki budowlanej, która dotyczy wyłącznie ogólnych zasad dalszych podziałów działki, o ile są one planowane.

● **Kwestia grubości linii rozgraniczającej**

Gmina podniosła jednocześnie, że działka nr 175/4 o pow. 1458 m kw. jest „raptem” o 42 m kw. mniejsza od normatywu 1500 m kw. (tj. o 2,8%) i prawdopodobnie mieści się w granicy interpretacji grubości linii rozgraniczającej na rysunku MPZP w skali 1:1000. Wskazała, że wyżej opisana interpretacja przepisów planu przez SKO oznaczałaby, że plany miejscowe musiałyby być sporządzane w rygorze podziału geodezyjnego przez geodetów, a nie zgodnie z wymogami art. 5 ustawy z 27 marca 2003 r. *uopzp*.

Zwróciła także uwagę, że linie rozgraniczające dróg na rysunkach planów miejscowych wyznaczane są o grubości 0,5-1 mm w celu zapewnienia czytelności graficznej rysunku, co przekłada się na realną powierzchnię 7-10 m kw. ukrytą pod linią rozgraniczającą na każdej jej 5 cm biegnących na rysunku MPZP. Podniosła, że gdy długość linii rozgraniczającej pomiędzy terenami 6.U i 4.KDD wynosi 15 cm na mapie planu miejscowego, to należy uwzględnić, że normatyw wielkości działki zaokrąglony do

W przypadku, gdy działka po „odcięciu” części pod drogę publiczną jest mniejsza niż wynikająca z normatywu, nie można jej dalej dzielić i staje się ona działką adaptowaną.

pełnych setek metrów kw. może być minimalnie nietrafiony, tj. o owe około 2,8%. Uznała, że przepisy MPZP muszą podlegać pewnej interpretacji organów zatwierdzających podziały geodezyjne, gdyż inaczej większość MPZP na obszarze kraju – sporządzanych w różnych okresach i w różnych technikach (w tym analogowych, tj. kreślenie na mapach papierowych) – byłaby pozbawiona możliwości realizacji z uwagi na niedokładności pomiaru linii rozgraniczającej.

Wreszcie gmina podkreśliła, że wydzielona w ramach tego podziału działka 175/2 zgodnie z MPZP stanowi część drogi publicznej gminnej oznaczonej w tym planie symbolem 3.KDL, a działka 175/3 – drogi publicznej gminnej oznaczonej 4.KDD, a zatem że przedmiotowy podział umożliwi regulację spraw własnościowych, tj. przejście gruntu pod drogi publiczne, a w późniejszym etapie budowę ulicy, co zabezpieczy układ komunikacyjny, tj. realizację celu publicznego.

Moim zdaniem

Podział nieruchomości może nastąpić z urzędu w sytuacjach określonych w art. 97 ust. 3 *uogn*. Czyli – tak jak w opisywanym przypadku – gdy jest on niezbędny do realizacji celów publicznych (pkt 1) lub gdy nieruchomość stanowi własność gminy i nie została oddana w użytkowanie wieczyste (pkt 2). W pierwszym przypadku (art. 97 ust. 3 pkt 1 *uogn*), tj. gdy podział jest niezbędny do realizacji celów publicznych, a więc również wówczas, gdy konieczne jest wydzielenie działek pod budowę drogi publicznej, podział dotyczy wszelkich nieruchomości bez względu na podmiot, któremu przysługuje prawo własności. Podział taki nie wymaga wniosku ani zgody właściciela nieruchomości. W drugim przypadku (art. 97 ust. 3 pkt 2 *uogn*) wójt może dokonać podziału z urzędu w stosunku do nieruchomości stanowiącej własność gminy, jeżeli nie została ona oddana w użytkowanie wieczyste. Wówczas ewentualny „cel publiczny” w ogóle nie ma znaczenia. Oczywiście odmienne zasady obowiązują, gdy podział jest dokonywany na wniosek osoby, która ma w tym interes prawny (art. 97 ust. 1 *uogn*). Co do tego nie ma sporu.

Rację miała przy tym gmina J., że nieruchomość staje się niezbędną na cel publiczny już w chwili wejścia w życie MPZP, w którym dokonano ustaleń co do przebiegu drogi publicznej. Orzecznictwo w tym zakresie jest jednoznaczne i jednolite.

Jeżeli w danej sprawie jako organ I instancji decyzję wydaje wójt (starosta), gmina (powiat) nie ma legitymacji procesowej strony na żadnym z późniejszych etapów postępowania, nawet gdy decyzja dotyka jej praw i obowiązków.

• Linia rozgraniczająca przed minimalną powierzchnią działki

Gmina miała też rację co do tego, że linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu na rysunku planu, w tym linie określające przebieg dróg publicznych, mają niejako „pierwszeństwo” przed przepisami określającymi minimalną powierzchnię nowo wydzielanej działki budowanej (art. 15 ust. 3 pkt. 10 *uopzp*). Oczywiście, o ile plan miejscowy w sposób jednoznaczny przesądza o przebiegu drogi publicznej. Powstałe w wyniku tak przeprowadzonego podziału działki, które nie dadzą się zagospodarować zgodnie z pozostałymi przepisami planu bądź z innego powodu (np. zmiany przeznaczenia) stracą na wartości, podlegają trybowi z art. 36 i następnych *uopzp*. Zarzuty gminy w mojej ocenie były więc oczywiście uzasadnione. A zatem podział zgodny z przepisami MPZP dokonywany w związku realizacją celu publicznego w postaci drogi gminnej winien być zatwierdzony. Prawidłowa decyzja SKO, moim zdaniem, winna zatem zapaść na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 kpa.

• Jeśli JST wydaje decyzje, nie może być stroną

Problemem w sprawie jest co innego. Mianowicie skargę na decyzję SKO wydaną w postępowaniu odwoławczym wniósł wójt gminy J. działający w imieniu tejże gminy, tj. organ, który wydał decyzję podziałową w I instancji. Jak pisałam już w GEODECIE 2/2017, NSA w uchwale I OPS 2/15 przyjął, że jeżeli w danej sprawie decyzję wydaje starosta, powiat nie ma legitymacji procesowej strony na późniejszym etapie postępowania (chodziło o ustalenie od powiatu odszkodowania za nieruchomość przejętą pod drogę publiczną). Podobnie w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 19 maja 2003 r. [sygn. akt OPS 1/03] stwierdzono, że jednostka samorządu terytorialnego jako osoba prawna może być stroną w postępowaniu administracyjnym, ale jeżeli w danym przy-

padku ustawa organowi tej JST (tu gminy) wyznacza rolę organu administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 kpa, to wówczas interes tej JST jest realizowany w formach właściwych dla organu prowadzącego postępowanie.

NSA uznał, że powierzenie organowi JST właściwości do orzekania w sprawach indywidualnych w formie decyzji administracyjnej, niezależnie od tego, czy nastąpiło to na mocy ustawy czy też w drodze porozumienia, wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego bądź sądownoadministracyjnego. W takiej sytuacji – jak w niniejszej sprawie – gmina, której wójt orzekał jako organ I instancji, nie ma legitymacji procesowej strony, nie jest podmiotem uprawnionym do zaskarżenia decyzji administracyjnej do sądu administracyjnego ani legitymowanym do wystąpienia z powództwem do sądu powszechnego. Gmina taka, w świetle ww. uchwał NSA, nie ma prawa strony ani zdolności skargowej na żadnym z późniejszych etapów postępowania, a więc ani na etapie wznowienia postępowania, ani np. postępowania nieważnościowego. Innymi słowy chodzi o to, że jednostka samorządu terytorialnego nie może zajmować w tej samej sprawie zarówno pozycji organu wydającego decyzje, jak i strony postępowania, w zależności od jej etapu. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego w ustawowej roli organu orzekającego nie ma bowiem miejsca na jego własny interes prawny lub obowiązek, także wówczas, gdy w rzeczywistości decyzja ta dotykać może bezpośrednio lub pośrednio jego praw i obowiązków. Skarga gminy podlegała zatem odrzuceniu. Jej interes prawny czy też interes publiczny może natomiast reprezentować prokurator i np. zaskarżyć decyzję SKO w interesie gminy. Uchwałami NSA sądy administracyjne są związane.

Magdalena Durzyńska

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