

Przypadki z praktyki, cz. 31

przedstawia sędzia Magdalena Durzyńska

Nieważność MPZP a wpisy w EGiB

Kontynuujemy wątek skutków nieważności decyzji wydanej na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego nieważność stwierdzono ex post. Tym razem zwracam uwagę na orzeczenie dotyczące zmiany wpisu w EGiB po stwierdzeniu nieważności MPZP, na którym oparto decyzję podziałową.

Decyzją z 17 sierpnia 2011 r. burmistrz zatwierdził projekt podziału nieruchomości stanowiących własność X, opierając się na miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (MPZP) z 2010 r. W wyniku podziału wydzielono m.in. kilka działek pod drogi gminne. Jednocześnie w pkt 3 tej decyzji stwierdzono, że zgodnie z art. 98 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (*ugn*) przeszły one na własność gminy z dniem, w którym decyzja stała się ostateczna, tj. 2 września 2011 r. Na podstawie tej decyzji podziałowej w ewidencji gruntów i budynków (EGiB) wprowadzono zmianę polegającą na ujawnieniu własności gminy w odniesieniu do ww. działek drogowych.

Następnie decyzją z 22 grudnia 2011 r. burmistrz zmienił treść decyzji z 17 sierpnia 2011 r., jednak zawarte w pkt 3 rozstrzygnięcie dotyczące działek wydzielonych pod drogi gminne nie uległo zmianie. Dalej, decyzją z 5 kwietnia 2013 r., Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło nieważność decyzji podziałowej z zakresie dotyczącym pkt 3, a także nieważność decyzji burmistrza z 22 grudnia 2011 r., czyli decyzji zmieniającej decyzję zatwierdzającą projekt podziału nieruchomości. SKO wyjaśniło, że art. 98 ust. 1 *ugn*, na który powołał się burmistrz w decyzjach z 17 sierpnia 2011 r. i 22 grudnia 2011 r., nie reguluje podziału nieruchomości, lecz określa następujące z mocy prawa – ograniczone do określonych przypadków – cywilnoprawne skutki decyzji administracyjnej o podziale nieruchomości. Kolegium podniosło, że o tym, który z podmiotów wymienionych w art. 98 ust. 1 *ugn* nabędzie z mocy tego przepisu własność działek gruntu, decydują ustalenia MPZP.

W 2015 r. WSA wyrokiem II SA/Ke 922/15 stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w przedmiocie MPZP z 2010 r. Wobec tego w sierpniu 2016 r. gmina wystąpiła do starosty o wprowadzenie w EGiB zmiany podmiotowej i odnośnie do działek drogowych wpisanie w jej miejsce (jako właściciela ujawnionego w wyniku decyzji podziałowej z 2011 r.) dotychczasowego właściciela, czyli X. Podniosła, że według nieważnego MPZP z 2010 r. sporne działki drogowe zostały oznaczone symbolem KD-D1 i zaliczone do dróg gminnych klasy dojazdowej. Zaznaczyła, że w międzyczasie uchwałą z 22 listopada 2013 r. przyjęto zmianę MPZP z 2010 r., według której działki te stanowiły już drogi wewnętrzne (KDW5), a po zmianie w 2013 r. MPZP z 2010 r. WSA wspomnianym wyrokiem stwierdził nieważność tego ostatniego.

W odpowiedzi na wniosek gminy starosta decyzją odmówił wprowadzenia zmiany w części opisowej EGiB, podnosząc, że jego zdaniem nie zaistniała żadna okoliczność uzasadniająca żądanie.

W odwołaniu gmina zarzuciła błędne powołanie się na decyzję podziałową burmistrza z 2011 r., której nieważność (w pkt 3) stwierdziło SKO. Podniosła, że dla celów EGiB wiążące są jedynie ustalenia MPZP zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej z 22 listopada 2013 r.

Wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (WINGiK) po rozpatrzeniu odwołania gminy utrzymał w mocy odmowną decyzję starosty. Przy-

wołując treść art. 29 ust. 1 oraz art. 34 ust. 1 i 2 ustawy z 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (dalej jako *upzp*), WINGiK stwierdził, że uchwała z 22 listopada 2013 r. weszła w życie w styczniu 2014 r., a zatem w dacie wydania decyzji podziałowej z 17 sierpnia 2011 r. i w dacie, kiedy stała się ostateczna (2 września 2011 r.), obowiązywał MPZP z 2010 r. Wobec tego uznał, że 2 września 2011 r., stosownie do treści art. 98 ust. 1 *ugn*, sporne działki drogowe stały się własnością gminy. Według WINGiK-a zmiana MPZP zatwierdzona uchwałą z 22 listopada 2013 r. nie zmieniła stanu prawnego, który powstał na mocy decyzji wydanej na podstawie ustaleń MPZP z 2010 r.

Odnosząc się zaś do kwestii stwierdzenia przez WSA nieważności tegoż MPZP z 2010 r., WINGiK zwrócił uwagę na to, że wyrok w sprawie II SA/Ke 922/15 nie jest jeszcze prawomocny. Wreszcie, przywołując treść art. 24 ust. 2b lit. c ustawy z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, § 44 i § 45 rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 29 marca 2001 r. *w sprawie ewidencji gruntów i budynków*, stwierdził, że nieprawomocny wyrok WSA nie może być podstawą wprowadzenia zmiany w EGiB, nie może być też podstawą do zawieszenia postępowania w tym przedmiocie, a ewentualne skutki prawne, jakie powstaną po uprawomocnieniu się ww. wyroku, to kwestia do rozważenia w przyszłości.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego gmina zarzuciła WINGiK-owi naruszenie art. 8, art. 75 § 1 i art. 77 § 1 kpa. W uzasadnieniu podniosła, że sprawa powinna być ponownie zbadana, szczególnie w kontekście uprawomocnienia się wyroku WSA II SA/Ke 922/15. Gmina podniosła, że brak MPZP dla terenu objętego decyzją podziałową (w jej dacie) wyklucza możliwość nabycia przez nią z mocy art. 98 ust. 1 *ugn* działek wymienionych w tej decyzji.

WINGiK zarzucił z kolei, że decyzja zatwierdzająca projekt podziału w dalszym ciągu pozostaje w mocy, samo zaś stwierdzenie nieważności MPZP jest niewystarczające do wprowadzenia zmiany w EGiB.

WSA oddalił skargę, choć zarzuty gminy uznał za częściowo uzasadnione. Przywołał przy tym stosowne przepisy i rejestrowy charakter aktualizacji EGiB. Według sądu kluczowe znaczenie dla oceny decyzji WINGiK-a ma odpowiedź na pytanie, czy wyrok stwierdzający nieważność MPZP z 2010 r. winien skutkować wprowadzeniem wnioskowanej zmiany. Dalej, wskazując na decyzję podziałową z 2011 r., art. 98 ust. 1 *ugn* i obowiązujący wówczas MPZP, WSA uznał, że wydzielone pod budowę dróg grunty przechodzą na własność podmiotu publicznoprawnego *ipso iure*, tym samym nie należy traktować przepisu art. 98 ust. 1 *ugn* jako podstawy orzekania o przejściu tego prawa w drodze decyzji administracyjnej rozstrzygającej o podziale. Podniósł, że skutki prawne w postaci utraty własności działek wydzielonych pod drogi publiczne nie są przedmiotem rozstrzygnięcia decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, ale są następstwem tej decyzji (to akurat przesądziło już SKO, stwierdzając w 2013 r. nieważność pkt 3 decyzji podziałowej).

WSA podał dalej, że „kwestia przejścia własności ma w tym przypadku charakter cywilnoprawny (…) oraz że wszelkie potencjalne spory powstałe na gruncie art. 98 ust. 1 *ugn* z uwagi na ich cywilnoprawny charakter leżą w wyłącznej gestii sądów powszechnych". Podniósł w końcu, że unieważnienie MPZP z 2010 r. nie ma znaczenia dla wyniku sprawy, gdyż w kontekście art. 98 *ugn* tylko sądy powszechne są władne rozstrzygać wątpliwości w przedmiocie prawa własności. Według WSA gmina nie może oczekiwać, iż kluczowe ustalenia w żądanym zakresie zapadną w postępowaniu administracyjnym, bo spory powstałe na gruncie art. 98 *ugn* należą do sądów powszechnych…

Stwierdzenie nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie ma żadnego wpływu na decyzje wydane na jego podstawie.

Moim zdaniem

Zacznijmy od tego, że w GEODECIE 12/2017 zwróciłam uwagę na orzeczenie NSA zapadłe w sprawie II OSK 1490/15, według którego sąd administracyjny, dokonując kontroli decyzji (załóżmy, że podziałowej), nie może sam (powołując się na art. 145 § 1 pkt. 2 ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*; *ppsa*) stwierdzić nieważności kontrolowanej decyzji z powodu stwierdzenia nieważności MPZP, na podstawie którego decyzję tę wydano. NSA uwypuklił tu kwestię konieczności przeprowadzenia dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego w stosownym, przewidzianym w kpa bądź w przepisach szczególnych, trybie.

Jednocześnie NSA stanął na stanowisku, że gdy mowa o odesłaniu zawartym w art. 147 § 2 *ppsa*, to należy wykładać je wąsko, a więc z wykluczeniem zastosowania art. 156 i następnych kpa. Wykluczenie to nie dotyczy tylko orzekania przez sąd administracyjny w trybie art. 145 § 1 pkt 2 *ppsa*, ale też w ogóle orzekania przez organy administracji w trybie nieważnościowym, choć o tym nie było poprzednio mowy. Pogląd o niedopuszczalności zastosowania przez organ administracji nadzwyczajnego trybu nieważnościowego na podstawie odesłania z art. 147 § 2 *ppsa* wypowiedział NSA [w wyroku z 24 listopada 2016 r. sygn. akt II OSK 1490/15 (LEX nr 2228008); w wyroku z 27 października 2016 r. sygn. akt II OSK 163/15 (LEX nr 2189778) i np. w wyroku z 4 lipca 2017 r. sygn. akt II OSK 1850/16].

Odsyłając do procedury z kpa, innej niż stwierdzenie nieważności, NSA (i ustawodawca) nie uwzględnił jednak, że alternatywny tryb nadzwyczajny ani w art. 145 i następnych kpa, ani w art. 154, 155, 161 czy w art. 163 kpa nie przewiduje – jako podstawy dla wzruszenia decyzji administracyjnej – nieważności przepisów prawa, na podstawie których została ona wydana (inaczej niż ma to miejsce w związku ze stwierdzeniem niekonstytucyjności przepisów – art. 145a kpa). W doktrynie przyjmuje się przy tym, że brak w normie ustawowej jednoznacznej sankcji czy też niejednoznaczność przepisów co do właściwej procedury oznacza nic innego jak niedopuszczalność wzruszenia decyzji administracyjnej.

W tej sytuacji *de lege lata* decyzji wydanej na podstawie MPZP uznanego przez sąd za nieważny ani nie można przypisać cechy nieważności, ani nie można jej wzruszyć w jakimkolwiek innym trybie przewidzianym w kpa. Wobec tego wszystkie decyzje administracyjne wydane w dacie obowiązywania MPZP pozostają w mocy (co wynika wprost z art. 34 ust. 2 *upzp*) i nie ma podstaw do weryfikowania ich w jakimkolwiek trybie, nawet wówczas, gdy sąd

administracyjny wyeliminuje go z obrotu prawnego jako nieważny. I to jest odpowiedź na pytanie postawione w opisywanym przypadku przez WSA. Ani zmiana w 2013 r. MPZP z 2010 r., ani potem stwierdzenie nieważności MPZP z 2010 r. nie ma wpływu na ważność decyzji podziałowej z 2011 r. Zresztą legalność tej decyzji nie była tu w ogóle podważana, na co słusznie zwrócił uwagę WINGiK. Stwierdzono jedynie nieważność jej pkt 3 (i decyzji zmieniającej, o której zresztą nic w tej sprawie nie wiadomo).

Ponieważ skutek w postaci przejścia prawa własności działek drogowych na podmiot publicznoprawny następuje z mocy ustawy, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym postawiono tezę, że zawarcie (czy to w sentencji decyzji administracyjnej, czy to choćby tylko w jej uzasadnieniu) stwierdzenia o przejściu prawa własności działki drogowej na Skarb Państwa (bądź np. gminę) należy uznać za element orzeczenia zapadający bez podstawy prawnej. I to bez względu zarówno na sposób sformułowania klauzuli o przejściu własności, jak i miejsce jej usytuowania w strukturze decyzji zatwierdzającej podział [por. np. wyrok NSA z 5 stycznia 2006 r. sygn. akt I OSK 276/05, z 13 stycznia 2011 r. sygn. akt I OSK 435/10, z 17 lipca 2012 r. sygn. akt I OSK 892/11, z 5 lutego 2017 r. w sprawie I OSK 991/15, wyrok WSA w Poznaniu z 21 grudnia 2011 r. sygn. akt II SA/Po 1009/11, z 11 grudnia 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 768/13, z 13 maja 2016 r. sygn. akt II SA/Po 198/16, wyrok WSA we Wrocławiu z 21 października 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 565/14]. Wyjątkowo uznano przy tym, że decyzja podziałowa powinna wprawdzie zawierać informacje pozwalające sądowi powszechnemu rozstrzygnąć o istnieniu podstaw dla dokonania wpisów o przejściu prawa własności, z zastrzeżeniem jednak, że może to nastąpić poprzez odpowiednie sformułowanie uzasadnienia decyzji w części dotyczącej ustaleń faktycznych.

Idąc dalej, orzecznictwo sądowo-administracyjne stanęło w którymś momencie na stanowisku, że w razie sporu kwestia przejścia czy też nie działek pod drogi publiczne z mocy prawa na podstawie art. 98 *ugn* jest rozstrzygana przez sąd powszechny w sprawie o wpis prawa własności w księdze wieczystej (KW) albo o uzgodnienie treści KW z rzeczywistym stanem prawnym [por. wyrok WSA z 21 grudnia 2010 r. I SA/Wa 798/10, wyrok NSA z 5 lutego 2017 r. w sprawie I OSK 991/15; w omawianej sprawie ten pogląd z kolei prezentował WSA].

Podnosi się również, że nie ma przeszkód, by – w przypadku braku wyraźnego stwierdzenia w decyzji podziałowej o wydzieleniu działek pod drogę publiczną – załączyć do wniosku wieczystoksięgowego wypisy i wyrys z MPZP jednoznacznie wskazujące na to, jakie jest przeznaczenie nowo wydzielonych działek w tymże planie. Tak na przykład stwierdził WSA w Krakowie w wyroku z 21 września 2010 r. [sygn. akt II SA/Kr 799/10 (Lex nr 753639)] i WSA w Olsztynie w wyroku z 15 stycznia 2013 r. [II SA/Ol 1314/12 (LEX nr 1274565)].

Wreszcie, w pojedynczych orzeczeniach pojawiła się też koncepcja, według której dopiero ujawnienie w KW prawa własności podmiotu publicznoprawnego daje podstawy do powoływania się w obrocie prawnym na skutek w postaci zmiany podmiotu prawa własności [por. wyrok WSA z 21 grudnia 2010 r. sygn. akt I SA/Wa 798/10].

Rozstrzygnięcie o przejściu prawa własności nieruchomości przeznaczonych w MPZP pod drogi publiczne nie mieści się w ustawowych kompetencjach organu administracji. Jednak jest on jedynym podmiotem władnym orzekać o tym, czy poszczególne działki zostają wydzielone pod określoną drogę publiczną.

Zdecydowanie nie podzielam tych poglądów. Konsekwentnie twierdzę, że linia orzecznicza wskazująca na zasadność stwierdzania nieważności zawartych w decyzjach podziałowych klauzul informacyjnych o zmianie właściciela drogi nie ma podstaw, a nawet jest nadużyciem. W omawianym przypadku narracja gminy powołującej się na MPZP z 2013 r. zdaje się na niej opierać. Oczywiste jest, że rozstrzygnięcie o przejściu prawa własności nieruchomości przeznaczonych w MPZP pod drogi publiczne nie mieści się w ustawowych kompetencjach organu administracji. Zadaniem organu orzekającego o podziale jest weryfikacja wstępnego projektu podziału, a następnie (po pozytywnym zaopiniowaniu postanowieniem) weryfikacja projektu podziału z przepisami MPZP. Niemniej jednak jedynym podmiotem (gdy mowa o kompetencji ustawowej) władnym orzekać o tym, czy poszczególne działki zostają wydzielone pod określoną drogę publiczną, jest organ administracji (wójt, burmistrz, prezydent miasta). To oczywista konsekwencja przyjętej przez ustawodawcę koncepcji, że zmiana właściciela następuje z mocy prawa (tj. z mocy art. 98 ust. 1 *ugn*) w wyniku rozstrzygnięcia organu administracji orzekającego na podstawie dyspozycji art. 93 ust. 1 i 2 *ugn* w zw. z art. 98 ust. 1 *ugn*, tj. orzekającego o tym, czy i które działki w świetle przepisów MPZP zostają wydzielone pod drogi publiczne i konkretnie pod jakie drogi publiczne.

Utrata prawa własności następuje na rzecz konkretnego podmiotu, który musi mieć prawo brać udział w postępowaniu, by ewentualnie móc zakwestionować prawidłową wykładnię MPZP przez organ orzekający o podziale, a w konsekwencji, aby móc uniknąć obowiązku wypłaty odszkodowania związanego z odjęciem prawa własności dotychczasowemu właścicielowi. Zdecydowanie nie można zatem podzielić prezentowanego w orzecznictwie poglądu, że w razie wątpliwości bądź w braku wyraźnego wskazania w decyzji podziałowej (czy choćby w jej uzasadnieniu) o tym, czy doszło do wydzielenia działek pod konkretne drogi publiczne, orzeka sąd wieczystoksięgowy w sprawie o wpis prawa własności, a tym bardziej że decyduje o tym sąd cywilny w sprawie o uzgodnienie treści KW z rzeczywistym stanem prawnym. Sąd powszechny nie ma żadnej kompetencji w tym zakresie, a decyzją organu administracji zatwierdzającą podział jest związany jak każdą inną decyzją administracyjną.

W aktualnym stanie prawnym nie do przyjęcia jest zatem koncepcja, według której w razie wątpliwości czy sporu do wniosku o wpis prawa własności do KW właściwy organ (art. 98 ust. 2 *ugn*) bądź dotychczasowy

właściciel winien dołączyć wypis i wyrys z MPZP. Przy podziale nieruchomości analiza części tekstowej i graficznej MPZP jest bowiem wyłączną domeną orzekającego o podziale organu gminy. „Sporów" w tym zakresie nie rozstrzyga ani sąd „wieczystoksięgowy", ani sąd „cywilny". Jedyną ścieżką umożliwiającą weryfikację decyzji podziałowej, w tym kwestii wydzielenia gruntów pod drogi publiczne, jest wdrożenie przewidzianego przepisami kpa postępowania odwoławczego bądź jednego z trybów nadzwyczajnych. Nie można jednak przyjąć, że brak wyraźnego i jednoznacznego określenia w decyzji podziałowej – które działki (i czy w ogóle) zostają wydzielone pod drogi publiczne – może być konwalidowany (poprzez analizę MPZP) w jakimkolwiek innym (odrębnym) postępowaniu.

W konsekwencji nie można podzielić też dalej idącego poglądu, że „dopiero ujawnienie w księdze wieczystej własności podmiotu publicznoprawnego daje podstawy do powoływania się w obrocie prawnym na zdarzenie przejścia własności działek z mocy prawa na rzecz tego podmiotu". Pisałam o tym wielokrotnie. Data przejścia prawa własności na podmiot publicznoprawny jest ściśle określona w *ugn*, wpis w KW ma charakter deklaratoryjny, a zmiana właściciela następuje z mocy samego prawa. Nieujawnienie tego w KW nie wpływa na ocenę, czy doszło do przejścia prawa własności działki gruntu wydzielonej pod drogę publiczną np. na gminę. Poza tym płynący z art. 98 ust. 1 *ugn* konstytutywny skutek następuje niezależnie od tego, czy nieruchomość podlegająca podziałowi posiada urządzoną księgę wieczystą, czy też nie. Ponieważ jednak z wpisami w KW wiążą się określone domniemania prawne, to w przypadku nieruchomości posiadającej księgę wieczystą – do czasu zmiany w niej właściciela odnośnie do działki wydzielonej pod drogę publiczną (a w zasadzie do czasu wydzielenia tej działki z dotychczasowej KW i założenia dla niej osobnej) – na korzyść ewentualnego nabywcy tejże działki będzie działała zasada rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych wyrażona w art. 5 ustawy z 6 lipca 1982 r. *o księgach wieczystych i hipotece*.

Co najmniej sceptycznie należy też podejść do linii orzecznictwa opowiadającej się za zasadnością stwierdzenia nieważności tej części decyzji podziałowej, w której organ zamieszcza „klauzulę" określającą, iż dana działka wydzielona pod drogę publiczną przechodzi „z mocy samego prawa" bądź „na podstawie art. 98 ust. 1 *ugn*" na własność gminy (w omawianym przypadku chodzi o pkt 3 decyzji podziałowej z 2011 r., którego nieważność stwierdziło potem SKO). Ten kierunek orzecznictwa doprowadził do tego, że organy administracji zaniechały zawierania w decyzji podziałowej niezbędnych elementów warunkujących prawidłowość i zupełność decyzji zatwierdzającej projekt podziału. Koncepcja ta doprowadziła też do ewolucji niezasadnego – w mojej ocenie – poglądu, iż to sąd powszechny ostatecznie rozstrzyga o tym, czy dana działka została wydzielona pod drogę publiczną i czy nastąpił skutek określony w art. 98 ust. 1 *ugn*.

Nie do zaakceptowania jest praktyka, w której wnioskodawca postępowania podziałowego o tak doniosłym skutku, jak ten z art. 98 ust. 1 *ugn*, miałby się dowiadywać dopiero z orzeczenia sądu wieczystoksięgowego o wpisie prawa własności na rzecz właściciela drogi publicznej.

Ja uważam, że zamieszczenie tej „klauzuli" w decyzji zatwierdzającej podział nie tylko nie narusza prawa, ale jest wręcz obowiązkiem organu. Oczywiście można dyskutować, czy „klauzula" ta winna być zamieszczona w sentencji decyzji (bo to utożsamiane jest z rozstrzygnięciem organu, do którego nie ma on prawa), czy też w jej uzasadnieniu bądź dopiero w pouczeniu. Przychylam się do poglądu, iż nie powinno to mieć miejsca w sentencji decyzji. Niemniej jednak, o ile organ stwierdza, iż skutek w postaci przejścia prawa własności (niezależnie od tego, jak sformułuje to zdanie) następuje „z mocy samego prawa", nie można przyjąć, iż ten element decyzji (gdziekolwiek byłby umieszczony) podlega stwierdzeniu nieważności jako zamieszczony w decyzji bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa. Każdy organ administracji ma wynikający z art. 8 i 9 kpa obowiązek informowania stron o ich prawach i obowiązkach, a w każdym razie o tak daleko idącym skutku, jak odjęcie, z mocy art. 98 ust. 1 *ugn*, prawa własności działek wydzielonych pod drogi publiczne.

W demokratycznym państwie prawnym, w świetle art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, ochrona własności i innych praw majątkowych to spoczywający na ustawodawcy, a następnie na stosujących prawo organach władzy publicznej, obowiązek zapewnienia właścicielom stosownych gwarancji proceduralnych. Proces interpretacji i stosowania wszelkich przepisów dotyczących prawa własności, a w szczególności proces stosowania przepisów pozbawiających prawa własności, winien uwzględniać konstytucyjny nakaz ochrony tych praw – ze wskazaniem na przeważanie wykładni służącej tej ochronie. Stąd – w moim przekonaniu – nie do zaakceptowania jest praktyka, w której wnioskodawca postępowania podziałowego o tak doniosłym skutku, jak ten z art. 98 ust. 1 *ugn*, miałby się dowiadywać dopiero z orzeczenia sądu wieczystoksięgowego o wpisie prawa własności na rzecz właściciela drogi publicznej. Choćby z tego powodu, że kwestionowanie tego faktu w postępowaniu wieczystoksięgowym jest całkowicie bezskuteczne, bo sąd ten (jak każdy inny sąd i organ) jest związany decyzją podziałową. Tylko w postępowaniu o zatwierdzenie projektu podziału zarówno wnioskodawca, jak i nabywca działki wydzielonej pod drogę publiczną mogą kontestować zasadność wydzielenia takiej działki, a więc prawidłowość interpretacji przez organ gminy przepisów prawa miejscowego w postaci MPZP.

Decyzja zatwierdzająca projekt podziału winna zatem zawierać w sentencji wskazanie, że dana działka zostaje wydzielona pod drogę publiczną (pod jaką konkretnie drogę publiczną). Dalsza jej część (w pouczeniu bądź w uzasadnieniu) winna z kolei zawierać informację, iż ta konkretnie działka gruntu przechodzi z datą ostateczności decyzji na własność określonego podmiotu publicznoprawnego z mocy konkretnie wskazanego przepisu prawa za odszkodowaniem ustalanym w toku odrębnego postępowania. Zresztą nawet stwierdzenie nieważności decyzji podziałowej w części punktów informujących o przejściu prawa własności działek „drogowych" na rzecz podmiotu publicz-

noprawnego nie skutkuje odwróceniem tego faktu, na co zasadnie zwrócił uwagę WINGiK [por. wyrok NSA z 5 stycznia 2006 r. sygn. akt I OSK 276/05 (LEX 299525)]. Ściśle legalistyczne podejście do ww. problematyki nie stanowi o wadliwości decyzji stwierdzających nieważność orzeczenia organu administracji o odjęciu z datą ostateczności decyzji podziałowej prawa własności takich działek. Natomiast nie wydaje się zasadne stwierdzanie nieważności decyzji w zakresie jedynie „informacyjnego" punktu czy zamieszczonego w uzasadnieniu decyzji podziałowej zdania o występującym z mocy ustawy skutku z art. 98 ust. 1 *ugn*.

Decyzja zatwierdzająca projekt podziału winna zawierać w sentencji wskazanie, że dana działka zostaje wydzielona pod konkretną drogę publiczną. W pouczeniu bądź w uzasadnieniu winna z kolei znaleźć się informacja, iż ta działka gruntu przechodzi z datą ostateczności decyzji na własność określonego podmiotu publicznoprawnego z mocy konkretnie wskazanego przepisu prawa za odszkodowaniem ustalanym w toku odrębnego postępowania.

Linia orzecznictwa wskazująca na brak podstaw do zamieszczania w decyzji podziałowej klauzuli o ww. skutku w prostej linii prowadzi do zaniechania przez organy administracji informowania stron postępowania o następującym z mocy prawa odjęciu prawa własności. A w konsekwencji, poprzez opaczną interpretację orzecznictwa, także do zaniechania oznaczania w decyzji działek wydzielanych pod drogi publiczne. Ta ostatnia, całkowicie błędna praktyka, jest z kolei następstwem prezentowanego w orzecznictwie poglądu, że to ostatecznie sąd powszechny decyduje o tym, która działka przeszła z mocy prawa pod drogę publiczną.

Tymczasem zawarta w *ugn* regulacja przewiduje, że kompetencja co do tego, czy i ewentualnie które działki według MPZP winny być wydzielone pod określone drogi publiczne, należy wyłącznie do orzekającego o podziale organu gminy, czyli wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta. Nazajutrz po dacie ostateczności decyzji zatwierdzającej podział dotychczasowy właściciel ma prawo wystąpić do właściwego organu o podjęcie negocjacji co do wysokości należnego mu odszkodowania bądź przyznania nieruchomości zamiennej. Już wówczas, a nie dopiero od daty ujawnienia prawa własności podmiotu publicznoprawnego w KW, ma on prawo domagania się wypłaty przysługującego mu odszkodowania i już wówczas ma prawo wiedzieć, na rzecz jakiego podmiotu doszło do „przewłaszczenia" jego własności, a więc i do którego organu w tym zakresie winien się zwrócić.

Orzekający o odszkodowaniu starosta (art. 129 ust. 5 pkt 1 *ugn*) też jest związany decyzją podziałową. Nie może zatem sam we własnym zakresie prowadzić postępowania wyjaśniającego odnośnie do tego, czy skutkiem decyzji zatwierdzającej podział było wydzielenie działki pod drogę publiczną. Tak samo jak sąd wieczystoksięgowy przy dokonywaniu wpisu prawa własności w KW nie prowadzi postępowania wyjaśniającego w tym zakresie, tak starosta orzekający o odszkodowaniu za ustawowe odjęcie prawa własności działki drogowej nie analizuje ani części tekstowej, ani części graficznej MPZP. Nie bada zatem, czy w dacie orzekania przez organ gminy zaistniały przesłanki z ustawy do wydzielenia działki pod drogę publiczną. Zadaniem starosty jest określenie wysokości odszkodowania, jego obowiązkiem jest więc analiza decyzji o podziale i badanie kwestii formalnych, tj. cechy ostateczności tej decyzji, a nie analiza MPZP. Jeżeli w decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości nie zostanie określone, że pod drogę (gminną, powiatową, wojewódzką albo krajową) zostaje wydzielona konkretna działka, to skutek z art. 98 ust. 1 ustawy nie następuje. Zgłoszone staroście żądanie ustalenia wysokości odszkodowania winno być wówczas rozpatrzone negatywnie.

Wróćmy do omawianego przykładu odnośnie do skutku z art. 98 ust. 1 *ugn*. Następuje on w dacie ostateczności decyzji podziałowej. Stąd zmiana MPZP dokonana w 2013 r. polegająca na zmianie charakteru drogi, na rzecz której w 2011 r. wydzielono działki drogowe (z gminnej na wewnętrzną), nie ma żadnego wpływu na dokonaną z mocy samego prawa zmianę właściciela tych działek na rzecz gminy. Bez wpływu na ten skutek pozostaje też stwierdzenie po kilku latach nieważności MPZP z 2010 r. Wniosek gminy o dokonanie zmiany podmiotowej w EGiB winien być zatem rozpoznany odmownie, skoro pozostaje w mocy decyzja podziałowa, co również WINGiK dobrze uzasadnił.

I wreszcie: gdyby z jakiegokolwiek powodu (ale nie z powodu nieważności MPZP, bo to niedopuszczalne) doszło do stwierdzenia nieważności decyzji podziałowej z 2011 r. (co tu nie miało miejsca), to odpadnięcie skutku z art. 98 ust. 1 *ugn* należałoby postrzegać z datą wsteczną (*ex tunc*), ale powoływać się na to byłoby można od daty ostateczności decyzji stwierdzającej nieważność decyzji podziałowej (są pewne niuanse, na które tu nie ma miejsca, że niekiedy byłoby to niedopuszczalne z uwagi na zakaz obrotu drogami publicznymi, o ile droga ta byłaby już wówczas urządzona). Moim zdaniem jednak, inaczej niż wskazał na to WSA, nie ma trybu, w jakim po stwierdzeniu nieważności decyzji podziałowej o własności drogi miałby orzekać sąd powszechny. Tym bardziej nie znajduję trybu, w jakim po zmianie MPZP bądź stwierdzeniu nieważności o własności działek drogowych miał orzekać sąd powszechny. Przyznaję, że pierwszy raz spotkałam się z takim poglądem. Jeśli jest to praktykowane, to proszę zgłaszać Redakcji (i inne interesujące Państwa zdaniem przypadki).

Decyzja (i uzasadnienie) starosty i WINGiK-a były prawidłowe.

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

Wyrok WSA z 4 maja 2017 r. w sprawie II SA/Ke 122/17