



Przypadki z praktyki, cz. 38



przedstawia sędzia Magdalena Durzyńska

O nakładaniu się procedur

Opisany przypadek nieruchomości zajętej pod drogę publiczną pokazuje, do jakich konsekwencji prowadzi brak w decyzji podziałowej informacji o zmianie właściciela działki. Świadomości tej nie mają byli właściciele, więc nie domagają się odszkodowania, ale nie wiedzą też o tym urzędy.

• Decyzja wojewody

W połowie 2018 r. wojewoda stwierdził nabycie z dniem 1 stycznia 1999 r. z mocy prawa przez województwo łódzkie własności części nieruchomości zajętej pod drogę wojewódzką, oznaczonej jako działka nr 263/5 o pow. 0,1870 ha, a minister infrastruktury i budownictwa utrzymał tę decyzję w mocy. Jako podstawę prawną decyzji organ wskazał art. 73 ust. 1 i ust. 4 ustawy z 13 października 1998 r. – *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* (DzU nr 133, poz. 872 ze zm., dalej jako ustawa). Stanowi on, że nieruchomość pozostająca w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, niestanowiąca ich własności, a zajęta pod drogę publiczną, z dniem 1 stycznia 1999 r. staje się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do tych przesłanek wojewoda ustalił, że objęta decyzją działka nr 263/5 o powierzchni 0,1870 ha

(powstała z podziału działki nr 263/3) 31 grudnia 1998 r.:

1. stanowiła (i nadal stanowi) współwłasność małżeńską X i Y (przywołano numer KW, w której prawa te są ujawnione);

2. na podstawie uchwały nr 192 Rady Ministrów z 2 grudnia 1985 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg krajowych (MP z 1986 r. nr 3, poz. 16) była zajęta pod drogę publiczną kategorii krajowej nr 485 relacji: Pabianice – Wadlew – Bełchatów, a na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 15 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich (DzU nr 160, poz. 1071) z dniem 1 stycznia 1999 r. stała się drogą wojewódzką relacji: Pabianice – Wadlew – Bełchatów;

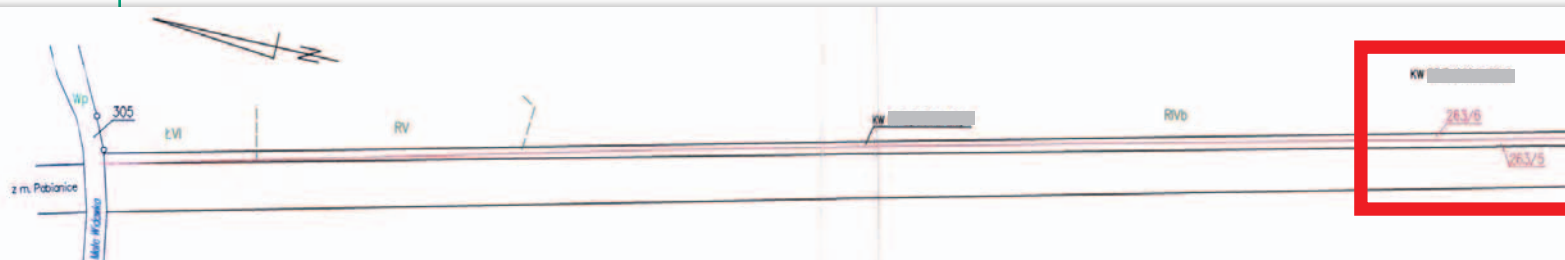
3. pozostawała we władaniu Skarbu Państwa (powołano się tu na oświadczenie osoby zatrudnionej w Dyrekcji Okręgowej Dróg Publicznych w Łodzi).

• Decyzja ministra

Dodatkowo minister infrastruktury wyjaśnił, że według art. 4 ust. 1 pkt 1

ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (DzU z 2017 r., poz. 2222), w brzmieniu obowiązującym 31 grudnia 1998 r., pojęcie drogi jest utożsamiane z pojęciem pasa drogowego, przez co rozumie się „wydzielony pas terenu przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów oraz do ruchu pieszych, wraz z leżącymi w jego ciągu obiektami inżynierskimi, placami, zatokami postojowymi oraz znajdującymi się w wydzielonym pasie terenu chodnikami, ścieżkami rowerowymi, drogami zbiorczymi, drzewami i krzewami oraz urządzeniami technicznymi związanymi z prowadzeniem i zabezpieczeniem ruchu”.

W kontekście tej regulacji podał też, że o przestrzennych granicach zajęcia nieruchomości pod drogę publiczną rozstrzyga stan jej urządzenia lub sposób korzystania 31 grudnia 1998 r., a w przypadku dróg publicznych od dawna istniejących granice zajęcia pod drogę odpowiadają granicom jej urządzenia w ramach normatywnie zdefiniowanego pasa drogowego (a więc jezdnie wraz z pobocznymi, zatokami, ciągami dla pie-



szych, rowami odwadniającymi i pasem izolacyjnym).

Minister rozszerzył dodatkowo to pojęcie i wyjaśnił, że w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, iż zawarte w art. 73 ust. 1 ustawy sformułowanie „nieruchomości zajęte pod drogi publiczne” oznacza nieruchomości, na których urządzono drogę, którą następnie zaliczono do odpowiedniej kategorii dróg publicznych, przy czym fakt ten musiał mieć miejsce przed 1 stycznia 1999 r. W tym zakresie organ powołał się na mapę z projektem podziału nieruchomości (oznaczonej jako działka nr 263/3) przyjętą do zasobu przez Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, na której geodeta uprawniony potwierdził, że przebieg granic pasa drogowego jest zgodny ze stanem faktycznym w terenie na 31 grudnia 1998 r.

Co do pojęcia władania, minister wskazał, że winno być ono rozumiane jako pozostawanie danego gruntu w faktycznym władztwie publicznoprawnym oraz że dla udowodnienia tej przesłanki należy wykazać wykonywanie prac związanych m.in. z utrzymaniem drogi, jej konserwacją, modernizacją, odsnieżaniem, a to, w myśl art. 20 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, należy do zarządcy drogi.

• Skarga byłych właścicieli

W skardze na ww. decyzję X i Y (dalej jako skarżący) zarzucili ministrowi naruszenie przepisów postępowania, mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 7 kpa w związku z art. 77 kpa oraz art. 80 kpa, poprzez brak uwzględnienia okoliczności wskazujących na faktyczną datę zajęcia spornej części

nieruchomości pod drogę publiczną, co w konsekwencji doprowadziło do naruszenia prawa materialnego, tj. art. 73 ust. 1 i 3 ustawy poprzez ich niewłaściwe zastosowanie.

Skarżący zarzucili w szczególności, że w 2005 r. doszło do podziału nieruchomości – stanowiącej działkę nr 263 – na działki 263/1, 263/2, 263/3 oraz 263/4, przy czym wójt ustalił służebność gruntową polegającą na prawie przejazdu i przechodu przez działkę nr 263/3 na rzecz działki nr 263/1 i 263/2, oraz że w treści ww. decyzji wprost wskazano, że działkę nr 263/3 wydzielono na poszerzenie drogi wojewódzkiej. Powołując się na powyższe, skarżący zarzucili, że do faktycznego zajęcia części ich nieruchomości pod drogę doszło dopiero w 2005 roku (w wyniku decyzji podziałowej), a nie w 1998 r., a zatem nie było podstaw do zastosowania art. 73 ustawy.

Wskazując na operat podziałowy i operat przygotowany na potrzeby niniejszej sprawy (protokół z przyjęcia przebiegu granic nieruchomości oraz sprawozdanie techniczne), skarżący domagali się ustalenia, na podstawie których dokumentów określono przebieg drogi, skoro działkę pod jej poszerzenie wydzielono dopiero w 2005 r., a następnie w spornym postępowaniu geodeta ustalił, iż „stan ten trwał również w dniu 31 grudnia 1998 roku”. Zarzucili też, że za działkę nr 263/5 nie otrzymają odszkodowania.

Moim zdaniem

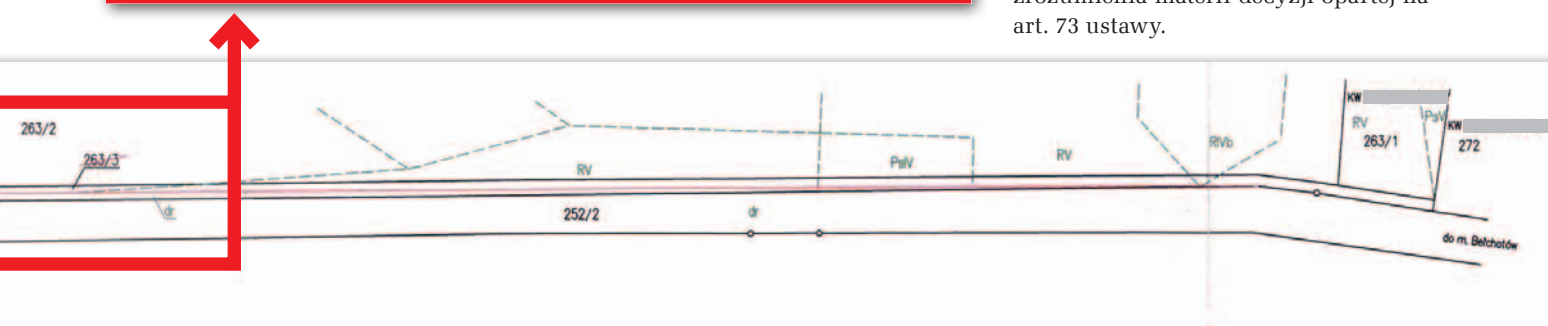
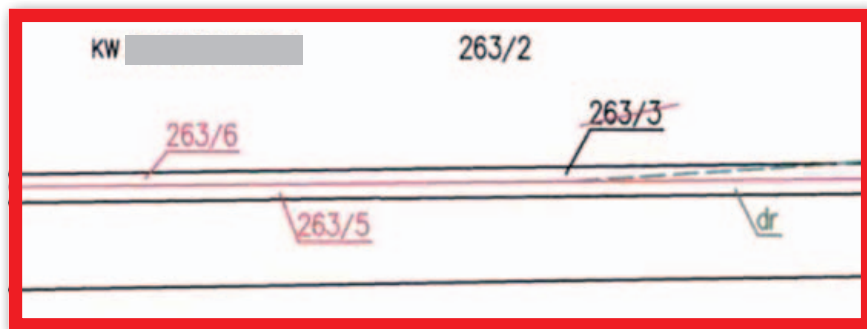
Jak słusznie wskazał minister, przesłanki zastosowania art. 73 ust. 1 ustawy wymagają ustalenia przez organ administracji, czy nieruchomość

objęta postępowaniem nie była własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, czy była zajęta pod drogę publiczną, a przy tym, czy pozostawała we władaniu Skarbu Państwa bądź – jak w tej sprawie – województwa. Tu nie budziło wątpliwości, że objęta decyzją nieruchomość (działka nr 263/5) w końcu 1998 r. stanowiła własność „prywatną” i leżała w ciągu drogi krajowej, która z dniem 1 stycznia 1999 r. uzyskała kategorię drogi wojewódzkiej. Sporne pozostawało, czy omawiana działka była zajęta pod drogę publiczną i czy pozostawała we władaniu zarządcy drogi.

• Kiedy grunt zajęty pod drogę

W tego typu sprawach organ ustala zwyczaj przebieg zajętości urządzonej drogi poprzez określenie parametrów pasa drogowego i odzwierciedlenie powyższego na mapie sporządzonej przez biegłego geodetę. Mapa taka stanowi załącznik do decyzji. Skarżący kwestionowali ustalenia organu i prawidłowość mapy obrazującej przebieg spornej drogi wojewódzkiej. Jednak nie przedstawili na poparcie swoich twierdzeń żadnych rzeczowych argumentów. Istotne jest przy tym, że ani X, ani Y – prawidłowo wezwani na czynności ustalenia przebiegu pasa drogowego – nie stawili się na gruncie, nie usprawiedliwili nieobecności i nie żądali powtórzenia tych czynności.

Z okoliczności i zarzutów skargi nie wynikało także, aby skarżący kwestionowali szerokość pasa drogi publicznej czy np. jej przebieg w 1998 r. Zarzuty sprowadzały się do tego, że objęty decyzją pas gruntu (263/5) został faktycznie zajęty pod drogę publiczną dopiero w 2005 r., przy czym jako argument na tę okoliczność skarżący powołali decyzję podziałową z 2005 r., a nie np. okoliczność remontu czy modernizacji drogi, okoliczność jej poszerzenia dopiero w 2005 r., przebudowy czy np. zmiany nawierzchni, co ewentualnie mogłoby mieć wpływ na wynik sprawy. Wobec tego zarzuty skargi świadczyły jedynie o braku zrozumienia materii decyzji podziałowej i jej przedmiotu oraz o braku zrozumienia materii decyzji opartej na art. 73 ustawy.



• Decyzja podziałowa i jej skutki

Jak wynikało z akt, w toku postępowania podziałowego zakończonego decyzją z 23 listopada 2005 r., w trybie art. 98 ust. 1 ustawy 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity DzU z 2018 r., poz. 2204, dalej jako *uogn*), z działki nr 263 wydzielono pod poszerzenie drogi wojewódzkiej działkę nr 263/3. Decyzja miała charakter prawotwórczy, a jej skutkiem, jak jednoznacznie wynika z treści art. 98 ust. 1 *uogn*, było przejście, z datą ostateczności decyzji podziałowej, z mocy samego prawa, za odszkodowaniem, własności tej działki na województwo łódzkie.

Błędem organu było tu zatem ustalenie, że działka 263/3 w dacie wydawania spornej decyzji z 2018 r. stanowiła własność X i Y. Własność całej działki 263/3 skarżący utracili bowiem z datą ostateczności decyzji podziałowej. I wpływu na to nie ma ani okoliczność, że województwo dotychczas nie ujawniło swojego prawa w księdze wieczystej, ani też okoliczność, że pomimo

powieli ten błąd, jednoznacznie wskazując, że działka 263/3 w 2018 r. nadal stanowiła własność skarżących.

• Konfrontacja dwóch procedur

Jeśli chodzi o zależność pomiędzy tymi postępowaniami, to decyzja wojewody winna wyprzedzać decyzją podziałową. Nikt nie przypuszczał przy tym, że kwestia regulacji stanów prawnych pod drogami publicznymi będzie trwała kilkadziesiąt lat...

Procedura określona w art. 73 ustawy w konfrontacji z procedurą podziału nieruchomości określona w art. 92 i następnym *uogn* nie wykluczają się wzajemnie. Decyzja wydawana na podstawie art. 73 ustawy jest decyzją deklaratoryjną i potwierdza jedynie skutek, jaki nastąpił z mocy samego prawa z dniem 1 stycznia 1999 r., o ile określona droga publiczna była w tym czasie urządzona i była we władaniu zarządcy drogi. Decyzja podziałowa określa zaś nie tyle stan urządzenia drogi, tj. wielkość jej pasa według definicji z usta-

toryjnej w trybie art. 73 ust. 1 ustawy, badaniu podlega m.in. zajętość prywatnego gruntu pod pas drogowy w konkretnej określonej przez ustawę dacie 31 grudnia 1998 r. Oczywiście prowadzone w 2005 r. postępowanie podziałowe nie mogło być zawieszono na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 kpa, bo przed wojewodą nie toczyło się wówczas żadne postępowanie w stosunku do tej nieruchomości.

• Kiedy zajęto pas drogowy

W omawianej sprawie skarżący nie kwestionowali przebiegu ww. drogi, zarzucili natomiast, że do zajęcia pasa ich nieruchomości doszło dopiero w 2005 r. oraz że miało to miejsce w wyniku decyzji zatwierdzającej projekt podziału. To nieporozumienie. Wbrew twierdzeniom skarżących decyzja podziałowa nie stanowi o faktycznym zajęciu pasa wydzielonego pod poszerzenie drogi wojewódzkiej. Jej skutkiem jest natomiast zmiana właściciela, która – jak wynika z akt sprawy i danych z księgi wieczystej – do dzisiaj nie została przez nikogo ujawniona.

Co do zasady nie jest wykluczone, że pas drogi wojewódzkiej, a wcześniej krajowej, na nieruchomości X i Y został urządzony dopiero po 2005 r. Okoliczność ta musiałaby jednak wynikać z argumentów stron. Musieliby oni wykazać, że droga została wybudowana bądź poszerzona dopiero po tej dacie. Równie dobrze mogło być i tak, że pomimo wydzielenia w 2005 r. działki pod poszerzenie drogi wojewódzkiej, do dzisiaj żaden odcinek pasa drogowego nie został wybudowany. Nie niweczyłoby to skutku z art. 98 ust. 1 *uogn*. Skoro zaś nie udowodniono, że przebieg drogi uległ w tym okresie zmianie, decyzje ministra i wojewody nie mogły uchodzić za wadliwe.

W tym konkretnym przypadku skutkiem decyzji wydawanej w trybie art. 73 ustawy, jako że ma ona jedynie charakter deklaratoryjny, będzie częściowa wadliwość decyzji podziałowej z 2005 r. Po decyzji z 2018 r. potwierdzającej zdarzenie, które nastąpiło z mocy samego prawa z dniem 1 stycznia 1999 r., decyzja podziałowa rozstrzygała też o pasie gruntu, który już od 1 stycznia 1999 r. nie stanowił własności skarżących, czyli o areale zawartym w działce 263/5. Powyższe nie przesądza jednak o wadliwości decyzji ministra z 2018 r. Kwestia prawidłowości decyzji podziałowej nie była tu przedmiotem badania.

Magdalena Durzyńska

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

Procedura określona w art. 73 Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną w konfrontacji z procedurą podziału nieruchomości określona w art. 92 i następnym *uogn* nie wykluczają się wzajemnie.

wpływu tyłu lat skarżący nie wystąpili o przyznanie im za nią odszkodowania na zasadach wynikających z art. 98 ust. 3 *uogn*.

Oczywiście decyzja podziałowa nie zawiera żadnej informacji na temat przejścia prawa własności działki 263/3 na województwo, i jest to konsekwencją orzecznictwa zakazującego informowania właścicieli, na wniosek których dokonywany jest podział, o skutkach wydzielania działek pod drogi publiczne. Pisałam o tym wielokrotnie, wielokrotnie ten zakaz negując (vide GEODETA 6/2015). Skutkiem takiego „orzekania” (czy też braku orzekania) przez organy gminy jest brak świadomości właścicieli co do zmiany właściciela działki wydzielanej pod drogę publiczną. Od podziału w 2005 r. minęło zdecydowanie ponad 10 lat, X i Y nie wystąpili o odszkodowanie, bo nie wiedzą nawet, że im się ono należało, w księdze wieczystej nadal figurują jako właściciele, a wojewoda orzekający o zajętości w 1998 r. części tej działki pod urządzony pas drogowy

wy o drogach publicznych, lecz także (przede wszystkim) planowane w przyszłości nowe inwestycje wobec danej drogi publicznej czy też drogi choćby dopiero projektowanej.

Przy wydzielaniu w trybie art. 98 *uogn* osobnej działki pod poszerzenie drogi już istniejącej, nie wyklucza to możliwości objęcia zasięgiem decyzji zatwierdzającej projekt podziału także arealu gruntu drogi już urządzonej i zajętej pod pas drogowy. Jednak przedmiotem badania organu gminy jest wówczas to, czy dana już istniejąca droga publiczna w świetle przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma być poszerzona czy też nie. Przedmiot rozstrzygnięcia wójta, burmistrza czy prezydenta miasta nie sprowadza się natomiast do ustaleń, kiedy dana droga w tym konkretnym pasie drogowym była wybudowana, gdyż dla wyniku sprawy podziałowej ma to irrelevantne znaczenie.

Odmienne, w sprawie prowadzonej przez wojewodę, przy ocenie zaistnienia przesłanek do wydania decyzji deklaracyjnej