



Przypadki z praktyki, cz. 48



przedstawia sędzia Magdalena Durzyńska

Planowana droga gminna a użytek Tp

W opisywanej sprawie chodziło o wydzielenie z działki leśnej działki pod drogę gminną przewidzianą w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Choć wydaje się to proste, przy okazji wyłoniło się kilka kwestii spornych.

• Wójt wydziela działki pod drogę

Pierwotnie wójt jednej z podwarszawskich gmin zatwierdził podział nieruchomości stanowiącej działkę nr 827/2. W wyniku odwołania Skarbu Państwa, Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe Nadleśnictwo J (dalej nadleśnictwo) decyzja ta została uchylona. Przy kolejnym rozpoznawaniu sprawy wójt ponownie zatwierdził podział tej nieruchomości na działki: nr 827/5 o pow. 0,0569 ha i nr 827/6 o pow. 2,9399 ha.

W odwołaniu nadleśnictwo zarzuciło wójtowi błędne przyjęcie, że dzielona działka – stanowiąca własność Skarbu Państwa – znajduje się w trwałym zarządzie nadleśnictwa, podczas gdy jednostka ta sprawuje ustawowy zarząd określony w art. 4 ust. 1 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach. Ponadto w odwołaniu znalazł się zarzut błędnego sklasyfikowania użytku gruntowego nowej działki ewidencyjnej nr 827/5 jako Tp, a także błędnej numeracji działek.

• SKO: podział możliwy, gdy zgodny z MPZP

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie (SKO) po rozpatrzeniu odwołania nadleśnictwa utrzymało decyzję wójta w mocy. Jako podstawę prawną

rozstrzygnięcia podało art. 93 ust. 3 i 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [tekst jednolity DzU z 2020 r., poz. 1990 ze zm., dalej *ugn*], wskazując na możliwość podziału, gdy jest on zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (MPZP) zarówno co do przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania działek.

SKO wyjaśniło, że wszczęcie postępowania z urzędu nastąpiło z uwagi na realizację celu publicznego polegającego na wydzieleniu części nieruchomości przeznaczonej pod drogę publiczną gminną oznaczoną w MPZP symbolem 6.KDL (ulica P) i 5.KDL (ulica W). Stanowi to przesłankę z art. 97 ust. 3 *ugn* uzasadniającą dokonanie podziału. Zdaniem SKO wójt wyjaśnił rozbieżności w numerach działek wskazanych we wstępnym i w ostatecznym projekcie podziału (co było powodem uchylenia poprzedniej decyzji). Finalnie numery działek uległy zmianie, jednak w stosunku do wstępnego projektu podziału nie uległa zmianie ich powierzchnia i granice. Jak podało SKO, działka nr 827/3 ze wstępnego projektu podziału odpowiada działce 827/5 z mapy podziałowej, a działka nr 827/4 odpowiada działce 827/6.

Ponadto SKO zwróciło uwagę, że przeznaczenie części gruntów leśnych wcho-

dzących w skład oddziału leśnego 262Af stanowiących część działki ewidencyjnej nr 827/2 na cele nierolnicze i nieleśne pod tereny dróg publicznych (w tym dróg gminnych 6.KDL i 5.KDL) w MPZP gminy J zostało pozytywnie zaopiniowane przez Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych 10 czerwca 2009 r., a następnie przez ministra środowiska (decyzja z 19 czerwca 2009 r.) oraz Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe 26 kwietnia 2010 r. Konsekwencją tego przeznaczenia było zastosowanie na mapie użytku Tp – grunty przeznaczone pod budowę dróg publicznych. Zaznaczono tu, że prawidłowe sklasyfikowanie użytku potwierdził Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w osobnym piśmie – jako zgodne z rozporządzeniem ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków [tekst jednolity DzU z 2019 r., poz. 393, dalej rozporządzenie *ws. EGIB*]. SKO podało, że według wymienionych przepisów grunty przeznaczone pod budowę dróg publicznych lub linii kolejowych oznaczają się symbolem Tp, o ile chodzi o grunty, które są własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego oraz zostały wydzielone pod drogi publiczne, co miało

miejsce w tym przypadku. Wskazano przy tym na § 44 pkt 2 rozporządzenia ws. EGIB, zgodnie z którym starosta właściwy do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków ma obowiązek utrzymania operatu ewidencyjnego w stanie aktualności.

● Skarga do WSA: interes publiczny a interes strony

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie złożył Skarb Państwa (nadleśnictwo). Powtórzono zarzuty odwołania. Zarzucono SKO naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 7 kpa poprzez brak wyważenia dwóch przeciwstawnych sobie interesów: publicznego i strony, a w konsekwencji naruszenie art. 97 ust. 3 pkt 1 *ugn* poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że istnienie MPZP w stopniu wystarczającym stanowi uzasadnienie przesłanki niezbędności dla celu publicznego, o jakiej mowa w art. 97 ust. 1 pkt 3 *ugn*. Nadleśnictwo zarzuciło też naruszenie art. 11 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych [tekst jednolity DzU z 2017 r., poz. 1161] w zw. z § 68 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 pkt 7 lit. d rozporządzenia ws. EGIB poprzez oznaczenie wydzielonej działki gruntu 827/5 symbolem Tp, podczas gdy w ewidencji gruntów teren ten oznaczony jest symbolem LsV – lasy.

● WSA o przesłankach do wszczęcia podziału z urzędu

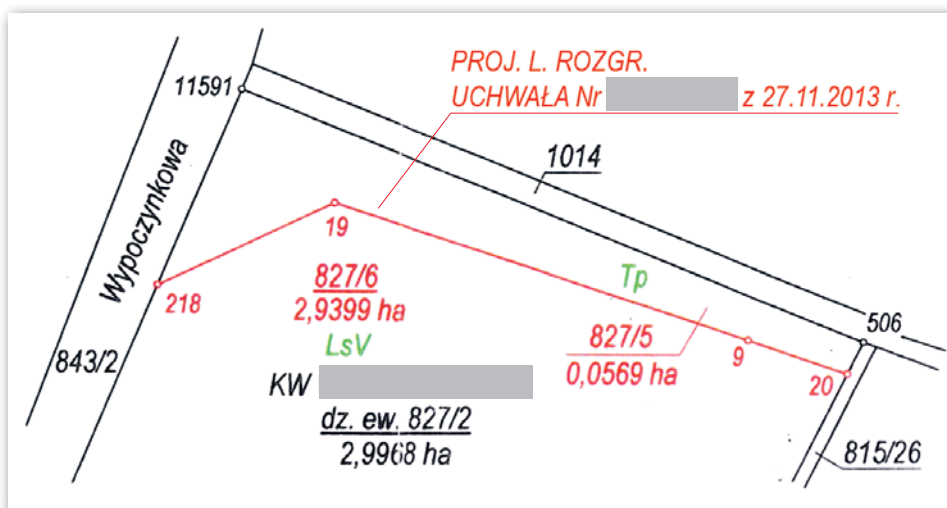
Sąd oddalił skargę. Wskazał na art. 93 ust. 1 i 2 oraz art. 97 ust. 3 pkt 1 *ugn* dające możliwość wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie podziału nieruchomości, gdy jest on niezbędny do realizacji celów publicznych. Nie było tu sporu co do tego, że działka nr 827/2 położona jest na terenie objętym ustaleniami MPZP, a podział polegał na wydzieleniu dwóch działek nr 827/5 i nr 827/6, z czego działka nr 827/5 została wydzielona pod drogę publiczną oznaczoną w planie symbolem 6.KDL i 5.KDL; natomiast działka nr 827/6 według MPZP jest położona w części na terenie z przeznaczeniem pod las z zakazem zabudowy i oznaczona symbolem 4.ZL i 5.ZL, w części na terenie przeznaczonym pod drogę publiczną oznaczona symbolem 5.KDL i 14.KDD oraz w części na terenie przeznaczonym pod drogę wewnętrzną – 20.KDW.

Sąd zwrócił uwagę, że jakkolwiek wstępny projekt podziału wskazywał na podział na działki o numerach 827/3 i 827/4, to jednak po stosownych wyjaśnieniach co do błędów w oznaczeniu nu-



merów mapa z projektem podziału nie różni się od wstępnego projektu podziału, a więc że błąd ten nie ma istotnego znaczenia. Zaznaczył przy tym, że w tej sprawie nie było konieczności wydania opinii przez wójta, gdyż art. 94 ust. 4 i 5 *ugn* nie ma zastosowania przy podziale dokonywanym z urzędu [przywołał wyrok NSA z 22 września 1998 r.,

sygn. I SA 547/98 w OSP 1999/5/105, wyrok NSA z 5 grudnia 2019 r., sygn. I OSK 911/18, LEX nr 2764615 i wyrok NSA z 16 stycznia 2020 r., sygn. I OSK 1433/18, LEX nr 2798813]. Mimo to, jak podkreślił w związku z zarzutami nadleśnictwa, w 2017 r. zostało wydane postanowienie pozytywnie opiniujące projekt podziału, a opinia ta ma charakter wiążący.



Fragment mapy podziałowej

• WSA o treści MPZP oraz o użytku Tp

Sąd nie miał też wątpliwości, że przesłanka niezbędności do realizacji celów publicznych wynika z treści MPZP. Wskazano tu, że wytyczenie dróg (ulic) w planie miejscowym i nadanie im w treści planu parametrów technicznych właściwych do zakwalifikowania ich do dróg publicznych jest wystarczające do uznawania późniejszej czynności wydzielenia gruntów pod te drogi na potrzeby realizacji celu publicznego. A przy tym, że nieruchomości staje się niezbędna na cel publiczny w chwili wejścia w życie MPZP [wskazano na wyrok WSA w Kielcach z 25 października 2017 r., sygn. II SA/Ke 655/17, LEX nr 2401549]. Sąd zwrócił uwagę, że MPZP jest aktem prawa miejscowego, a jego postanowienia wiążą organy administracji publicznej, nie mogą one zatem we własnym zakresie oceniać, czy zasadnie rada gminy zdecydowała o budowie bądź o konieczności poszerzenia drogi publicznej. Zdaniem WSA w tej sprawie nie miał zastosowania art. 97 ust. 5 *ugn*, gdyż dotyczy on innej sytuacji niż podział służący realizacji celów publicznych.

Według WSA zasadnie nadleśnictwo zarzuciło natomiast, że nieruchomości nie pozostaje w trwałym zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego – Lasy Państwowe, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o *lasach* jest to zarząd ustawowy. Jednak nie ma to istotnego znaczenia w sprawie, skoro właściciel był prawidłowo reprezentowany i brał udział w postępowaniu administracyjnym.

I wreszcie, w zakresie naruszenia § 68 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 7 lit. d rozporządzenia *ws. EGiB* w aspekcie ujawnienia w odniesieniu do działki nr 827/5 użytku Tp w miejsce Ls, WSA podał, że zgodnie z § 68 ust. 2 pkt 1 symbolem Ls określa się las, natomiast powołany w skardze § 68 ust. 3 pkt 7 lit d określa symbol Tp jako przynależny dla terenów komunikacyjnych, a więc gruntów przeznaczonych pod budowę dróg publicznych lub linii kolejowych. A to uzasadniało, zgodnie z postanowieniami MPZP, zakwalifikowanie tego terenu jako Tp, gdyż podział działki nr 872/2 wynikał z konieczności wydzielenia działki pod przyszłą drogę publiczną.

MOIM ZDANIEM

Wydaje się, że to banalna sprawa, a jednak wyłania się tu parę kwestii spornych. Przepisy nie rozstrzygają, czy obowiązek opiniowania zgodności wstępnego podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego dotyczy zarówno podziału dokonywa-

nego na wniosek osoby, która ma w tym interes prawny (art. 97 ust. 1 i 2 *ugn*), jak i podziału dokonywanego z urzędu. Żaden z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wyłącza elementu opiniowania w sprawie dotyczącej podziału nieruchomości prowadzonego z urzędu [por. wyrok NSA z 6 grudnia 2000 r., sygn. I SA 1292/00, LEX nr 7763; wyrok WSA w Poznaniu z 10 września 2008 r., sygn. III SA/Po 253/08, LEXPolonica nr 1972881, LEX nr 516734; wyrok NSA z 30 września 2010 r., sygn. I OSK 1611/09, LEX nr 745101; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 18 stycznia 2018 r., sygn. II SA/Go 1115/17, LEX nr 2431569]. W art. 93 ust. 4 *ugn* zastrzeżono jedynie, że obowiązek opiniowania nie dotyczy wyjątków określonych w art. 95 *ugn*.

• Orzecznictwo o braku podstaw do opiniowania

Mimo to aktualnie – według znacznej części orzecznictwa – w przypadku podziału prowadzonego z urzędu nie ma podstaw do opiniowania wstępnego projektu podziału. W uzasadnieniu tej koncepcji wskazuje się na to, że „nie sposób doszukać się większego sensu odrębnego wypowiedzienia się przez ten sam organ o zgodności proponowanego podziału z planem, jak tylko w celu uniknięcia kosztów opracowania projektu w formie odpowiednich dokumentów geodezyjnych przez stronę inicjującą postępowanie w sprawie podziału” [por. stanowisko NSA zawarte w wyrokach: z 31 marca 2008 r., sygn. I OSK 403/07, LEX nr 453979; z 12 listopada 2015 r., sygn. I OSK 450/14, LEX nr 1950958; z 29 stycznia 2019 r., sygn. I OSK 649/17, LEX nr 2638711; z 29 stycznia 2019 r., sygn. I OSK 650/17, LEX nr 2638722; z 16 stycznia 2020 r., sygn. I OSK 1433/18, LEX nr 2798813; por. też uzasadnienie uchwały składu 5 sędziów NSA z 1 marca 1999 r., sygn. OPK 1/99, ONSA 1999, nr 3, poz. 84, LEXPolonica nr 334572, LEX nr 36356].

Moim zdaniem pogląd ten wydaje się zasadny tylko w jednym przypadku – w sytuacji dokonywania z urzędu przez organ gminy podziału nieruchomości stanowiącej własność tej właśnie gminy (art. 97 ust. 3 pkt. 2 *ugn*). W świetle orzecznictwa gmina nie ma zresztą prawa do odwołania czy zażalenia w stosunku do aktów administracyjnych wydawanych przez wójta. W razie wszczętego z urzędu podziału nieruchomości stanowiących gminnej brak opinii o zgodności wstępnego projektu podziału z planem miejscowym nie narusza praw osób trzecich, a gmina – jako właściciel nieruchomości – sama ocenia za-

sadność podjętej inicjatywy wszczęcia postępowania z urzędu.

• Kiedy opiniowanie jest uzasadnione

W pozostałych przypadkach związanych z realizacją określonego w MPZP celu publicznego opiniowanie zasadności dokonania podziału na potrzeby wyłączenia (i zasięgu wydzielanych na ten cel działek gruntu) według mnie ma normatywne uzasadnienie, zwłaszcza gdy chodzi o nieruchomości prywatne. Z kolei w przypadku dokonywania z urzędu podziału nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, powiatu czy województwa, ustawodawca obligatoryjnie wymaga w toku procedury dodatkowo zasięgnięcia opinii odpowiednio starosty wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, zarządu powiatu lub zarządu województwa (art. 97 ust. 5 *ugn*). Nie utożsamiałbym tej regulacji z innym celem niż cel publiczny, bo dopuszczalność prowadzenia postępowania podziałowego z urzędu określa art. 97 ust. 3 *ugn*. Stanowi on (pomijając nieruchomości gminną z pkt 2), że podział nieruchomości z urzędu może być dokonany, tylko jeśli jest niezbędny do realizacji celów publicznych. Wyznacza on zasadę. Natomiast w kolejnych paragrafach tego przepisu mowa jest o procedurze, w tym o opiniowaniu, gdy chodzi o nieruchomości Skarbu Państwa, przy czym opinię ma tu wyrazić właściciel, a więc w tym przypadku starosta.

Wobec tego nie wydaje się trafne stanowisko, zgodnie z którym opiniowanie wstępnego projektu podziału (i w ogóle jego sporządzenie) nie znajduje uzasadnienia (zwłaszcza w przypadku nieruchomości prywatnych) z tego powodu, że organem opiniującym i organem decydującym o podziale jest jeden i ten sam organ gminy. Oczywiście określony w art. 97 ust. 5 *ugn* obowiązek zasięgnięcia opinii podmiotów publiczno-prawnych (w przypadku dokonywania podziału nieruchomości stanowiących ich własność) nie może być utożsamiany z opiniowaniem, o którym mowa w art. 93 ust. 4 *ugn*. Niemniej jednak pominięcie procedury opiniowania wstępnego projektu podziału w oparciu o przepisy planu miejscowego – przy jednoczesnym braku w stosunku do podmiotów prywatnych regulacji zarezerwowanej dla Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego – wydaje się dyskryminujące dla tych pierwszych (choćby z procesowego punktu widzenia). Tu akurat opinia była, i to pozytywna, organ gminy był nią zatem związany.

● Ochrona gruntów leśnych

Jeśli chodzi o art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, to nie ma on tu zastosowania, gdyż sam podział geodezyjny nieruchomości nie powoduje wyłączenia gruntu z produkcji rolnej czy leśnej. Wyłączenie gruntów z produkcji leśnej to faktyczne rozpoczęcie innego niż leśne użytkowania gruntów. Podział administracyjny nie powoduje takiej zmiany na gruncie, stąd uważam, że ww. przepisy nie mają zastosowania przy podziale jako „przepisy odrębne” (stosowane, gdy nie ma MPZP), natomiast kwestię przeznaczenia przesądza plan miejscowy, odpowiednio opiniowany w trakcie jego sporządzania – jak słusznie podniosło SKO.

Nie mam jednak pewności, jeśli chodzi o użytek Tp. Według § 68 ust. 2 rozporządzenia ws. EGIB grunty leśne dzielą się na: lasy, oznaczone symbolem Ls; grunty zadrzewione i zakrzewione, oznaczone symbolem Lz, zaś stosownie do § 68 ust. 3 wśród gruntów zabudowanych i zurbanizowanych mamy:

- „1) tereny mieszkaniowe, oznaczone symbolem – B;
- 2) tereny przemysłowe, oznaczone symbolem – Ba;
- 3) inne tereny zabudowane, oznaczone symbolem – Bi;
- 4) zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy, oznaczone symbolem – Bp;
- 5) tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, oznaczone symbolem – Bz;
- 6) użytki kopalne, oznaczone symbolem – K;
- 7) tereny komunikacyjne, w tym:
 - a) drogi, oznaczone symbolem – dr,
 - b) tereny kolejowe, oznaczone symbolem – Tk,
 - c) inne tereny komunikacyjne, oznaczone symbolem – Ti,
 - d) grunty przeznaczone pod budowę dróg publicznych lub linii kolejowych, oznaczone symbolem – Tp”.

● Co z użytkowaniem Tp?

Użytek Tp jest właściwy dla terenów komunikacyjnych przeznaczonych pod budowę dróg publicznych. Załącznik do rozporządzenia mówi jednak, że chodzi o grunty, które są własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i zostały wydzielone pod drogi publiczne lub linie kolejowe na podstawie:

„1) ostatecznych decyzji zatwierdzających podział nieruchomości lub uchwał o scaleniu i podziale nieruchomości, wydanych na podstawie przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, a także prawomocnych

orzeczeń sądowych orzekających o podziale nieruchomości;

2) ostatecznych decyzji, o których mowa w art. 11a ust. 1 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych [DzU z 2015 r. poz. 2031],

3) ostatecznych decyzji, o których mowa w art. 9o ust. 1 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym [DzU z 2017 r. poz. 2117 z późn. zm.];

4) ostatecznych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale na których budowa dróg publicznych lub linii kolejowych nie została zakończona”. Jest to zatem faza przejściowa pomiędzy użytkowaniem pierwotnym i wybudowaniem drogi oznaczanej następnie jako dr.

cie planistycznym) Skarb Państwa bądź jednostka samorządu terytorialnego. I wówczas – w świetle pkt 21 załącznika nr 6 do rozporządzenia ws. EGIB – uzasadnione będzie nadanie tak wydzielonej działce użytku Tp.

W tej sprawie ten problem nie wystąpił, bo od początku mieliśmy do czynienia z nieruchomością Skarbu Państwa, a więc teoretycznie użytek Tp mógł być zastosowany (bo jest on możliwy tylko przy własności Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego). Formalnie ten użytek nie narusza tu prawa, ale nie wiem, czy taka była intencja prawodawcy. Choć wydzielono z urzędu działkę pod drogę gminną, to jednak nadal pozostaje ona własnością Skarbu Państwa, a więc nie podmiotu, który będzie realizował inwestycję drogową. A takie chyba było założenie tych przepisów. W moim przekonaniu uży-

Wydzielenie z urzędu z nieruchomości prywatnej działki pod drogę publiczną nie uzasadnia na tym etapie zastosowania użytku Tp.

Rozporządzenie nie mówi, że chodzi o działki wydzielone pod drogi publiczne przy każdym podziale nieruchomości, ale też nie zawęża użytku Tp tylko dla działek drogowych wydzielanych w ramach art. 98 ust. 1 *ugn*. Zwracam na to uwagę. Geodeta każdorazowo musi wiedzieć, jaki skutek będzie miała decyzja podziałowa. W przypadku decyzji ZRID (zgoda na realizację inwestycji drogowej) i decyzji podziałowych wydawanych na wniosek właściciela (po zastosowaniu art. 98 ust. 1 *ugn*) działki wydzielone pod drogi publiczne zmieniają właściciela z datą ostateczności decyzji. Nowym właścicielem będzie Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo). Wtedy przy sporządzaniu mapy na potrzeby ZRID, scalenia i podziału czy podziału w trybie art. 98 ust. 1 *ugn* użytek Tp będzie uzasadniony.

Zmiana właściciela na podmiot publicznoprawny nie następuje natomiast z mocy prawa w przypadku wydzielania działki pod drogę publiczną z urzędu. Po dokonaniu podziału nieruchomości na cel publiczny w postaci drogi publicznej konieczne jest przeprowadzenie całej procedury wywłaszczeniowej. Dopiero z datą ostateczności decyzji wywłaszczeniowej nastąpi skutek w postaci zmiany właściciela, a więc będzie nim (w zależności od kategorii drogi określonej w ak-

tek Tp byłby niedopuszczalny, gdyby wydzielenie działki z urzędu pod drogę gminną nastąpiło z nieruchomości prywatnej, a nie z nieruchomości Skarbu Państwa. I na to warto zwrócić uwagę, także gdy chodzi o PODGiK.

● Wójt czy starosta

Inna rzecz, że aktualnie pozostaje pytanie, czy na etapie zatwierdzania mapy z projektem podziału organ gminy może ingerować w kwestię użytku gruntowego, skoro wyłącznie właściwy w tym zakresie jest prowadzący ewidencję gruntów i budynków starosta. To starosta decyduje o tym, czy geodeta prawidłowo przypisał użytek do określonego gruntu, a „decyzja” w tym zakresie następuje przy przyjęciu mapy do PODGiK. Z drugiej strony wójt decyduje o zgodności projektu podziału z planem miejscowym i oczywiście ma obowiązek odmówić zatwierdzenia mapy z projektem podziału, np. gdy nieruchomość nie ma zapewnionego dostępu do drogi publicznej, ale to wymusza na nim art. 93 ust. 3 *ugn*. Natomiast przy użytku gruntowym organ gminy (jak się wydaje) jest związany stanowiskiem starosty prowadzącego ewidencję.

Magdalena Durzyńska

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