

Wyrok z dnia 29 marca 1995 r.
III ARN 7/95

Wydzielenie z nieruchomości w trybie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.) pasa gruntu z przeznaczeniem na ogólnie dostępną drogę może nastąpić na wniosek właściciela nieruchomości i tylko wówczas, gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa przebieg tej drogi.

Przewodniczący SSN: Adam Józefowicz (sprawozdawca), Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza, Józef Iwulski, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 29 marca 1995 r. sprawy ze skargi Waldemara Z. na decyzję Wojewody W. z dnia 23 marca 1993 r. [...] w przedmiocie zatwierdzenia geodezyjnego projektu podziału nieruchomości położonych w miejscowości D., gmina D., na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 września 1994 r. [...]

1) u c h y ł zaskarżony wyrok,
2) stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji Wojewody Włocławskiego z dnia 23 marca 1993 r. [...] i poprzedzającej ją decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w R. z dnia 12 lutego 1993 r. [...] oraz zasądził od Wojewody W. na rzecz Waldemara Z. tytułem zwrotu kosztów postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym kwotę pięć (5) złotych.

U z a s a d n i e n i e

Kierownik Urzędu Rejonowego w R. decyzją z dnia 12 lutego 1993 r. [...] zatwierdził geodezyjny projekt podziału nieruchomości, położonych w miejscowości D., Gmina D., będących własnością Kazimierza E. [...], Włodzimierza Z. [...], Mieczysława W. [...], Piotra G. [...], Bronisława K. [...], Ireny Z. [...] na działki [...]. Z działek tych działki [...] zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego wsi i gminy D. przeznaczone są na budowę drogi. Ponadto w decyzji tej orzeczono, że mapa geodezyjnego projektu podziału wyżej wymienionych nieruchomości, sporządzona przez geodetę Jacka C. stanowi integralną część decyzji. W uzasadnieniu powyższej decyzji Kierownik Urzędu Rejonowego w R. stwierdził, że projekt podziału nieruchomości opracowany został zgodnie z ogólnym planem zagospodarowania wsi i gminy D., zatwierdzonym uchwałą Gminnej Rady Narodowej w D. z dnia 10 lutego 1984 r. [...] i zmianą planu, zatwierdzoną uchwałą tej Gminnej Rady z dnia 26 marca 1992 r. [...] oraz wydaną przez Wójta Gminy O. decyzją lokalizacyjną z dnia 2 października 1992 r. [...] w sprawie lokalizacji i wydzielenia drogi publicznej we wsi D., która określiła linie rozgraniczające drogi. Decyzja ta nie była kwestionowana przez zainteresowanych właścicieli gruntów.

Waldemar Z. złożył odwołanie od decyzji kierownika Urzędu Rejonowego w R. z

dnia 23 marca 1993 r. [...], zatwierdzającej geodezyjny projekt podziału nieruchomości w miejscowości D.

Wojewoda W. po rozpoznaniu odwołania utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję w całości. W uzasadnieniu decyzji Wojewoda stwierdził, że geodezyjny projekt podziału został opracowany zgodnie z ogólnym planem zagospodarowania przestrzennego wsi i gminy D., (ogłoszonym w Dz. Urz. Wojew. Rady Narod. w W. Nr 5) oraz zmianą planu (ogłoszoną w Dz. Urz. Wojewody W. Nr 6, poz. 30). Powołując się na art. 10 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127), Wojewoda uznał, że został spełniony warunek podziału, zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 16 września 1994 r., [...] oddalił skargę Waldemara Z. na decyzję Wojewody W. z dnia 23 marca 1993 r.

W uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zaskarżona decyzja jak również poprzedzająca ją decyzja Kierownika Urzędu Rejonowego w R. nie narusza prawa. Decyzje te zostały oparte na art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., który stanowi, że podział nieruchomości może nastąpić, jeżeli jest zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W niniejszej sprawie geodezyjny projekt podziału nieruchomości został opracowany zgodnie z ogólnym planem zagospodarowania przestrzennego wsi i gminy D., zatwierdzonym przez właściwy organ i ogłoszonym w urzędowym zbiorze publikacyjnym Województwa W. Geodezyjny projekt podziału nieruchomości ma też swoje oparcie w ostatecznej decyzji lokalizacyjnej Wójta Gminy O. z dnia 2 października 1992 r. dotyczącej wydzielenia drogi gruntowej we wsi D., która określiła linie rozgraniczające drogi z innymi nieruchomościami. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zarzuty skargi nie miały wpływu na ocenę zgodności z prawem zaskarżonej decyzji. Fakt posadzenia drzewek owocowych na gruncie przeznaczonym na drogę, jak też zarzuty, że działka skarżącego w wyniku podziału utraci charakter budowlany winny być uwzględnione przy ustaleniu odszkodowania na podstawie art. 10 ust. 5 cytowanej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Wobec tego, że zaskarżona decyzja nie narusza prawa Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 207 § 5 k.p.a. skargę oddalił.

Od powyższego wyroku Minister Sprawiedliwości złożył rewizję nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie prawa, w szczególności art. 207 § 5 k.p.a. oraz art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody W. z dnia 23 marca 1993 r. i utrzymanej nią w mocy decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w R. z dnia 12 lutego 1993 r., bądź o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Nacelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej skarżący motywując sformułowanie zarzutu rażącego naruszenia art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oparł zarzut na twierdzeniu, że zaskarżony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego pomija istotną kwestię wadliwości decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w R. z dnia 12 lutego 1993 r., dotyczącą braku wymaganego prawem wniosku właściciela nieruchomości o jej podział. W związku z tym zarzucił, że decyzja organu I instancji, utrzymana w mocy przez organ II instancji, została wydana wbrew

woli właściciela nieruchomości, na co nie zwrócił uwagi Naczelny Sąd Administracyjny, wydając zaskarżony wyrok oddalający skargę, sprzeczny z utrwalonym orzecnictwem sądowym i rażąco naruszający prawo.

Prokurator poparł rewizję nadzwyczajną.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z treści uzasadnienia rewizji nadzwyczajnej wynika, że jej zarzut rażącego naruszenia prawa odnosi się do art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, którego dyspozycja wymaga uprzedniego wniosku właściciela na wydzielenie z nieruchomości gruntu pod budowę ulicy, a nie jak omyłkowo wskazano w rewizji nadzwyczajnej art. 10 ust. 1 tej ustawy. Ten ostatni przepis stanowi, że podział nieruchomości może nastąpić, jeżeli jest zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Z uzasadnienia rewizji nadzwyczajnej nie wynika, aby chodziło w niej o rażące naruszenie tego przepisu, skoro w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego części nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych, w tym skarżącego, zostały przeznaczone na drogę gminną. Dlatego Sąd Najwyższy nie będąc związany z mocy art. 420 § 2 k.p.c. sformułowaniem podstawy rewizji nadzwyczajnej, uznał, że rewizja nadzwyczajna jest trafna ze względu na podniesione w niej merytoryczne podstawy dotyczące art. 10 ust. 5 ustawy. Zdaniem Sądu Najwyższego zaskarżony wyrok i poprzedzające go decyzje administracyjne organów obu instancji rażąco naruszają art. 10 ust. 5 omawianej ustawy. Brak bowiem było podstawy materialnoprawnej zawartej w tym przepisie do wydania decyzji o zatwierdzeniu podziału nieruchomości skarżącego z powodu braku jego wniosku lub zgody, (jako właściciela nieruchomości) na jej podział.

Wydzielenie z nieruchomości w trybie art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości pasa gruntu z przeznaczeniem na ogólnie dostępną drogę wiejską, która ma spełniać funkcje, określone w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 60 ze zm.) może nastąpić na wniosek właściciela gruntu tylko wówczas, gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ustala jej przebieg. Z powyższego wynika, że do realizacji tego planu konieczny jest zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, wniosek właściciela o podział nieruchomości, objętej wydzieleniem gruntu pod ulicę lub drogę wiejską, niezbędną do funkcjonowania miasta lub wsi (art. 1 ust. 1 tej ustawy). Jeżeli nieruchomość objęta podziałem zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego stanowi własność osoby fizycznej, to wyłącznie ta osoba jest uprawniona do złożenia wniosku o podział nieruchomości lub wyrażenie zgody na wydzielenie z niej pasa gruntu pod budowę drogi. Takiej wykładni art. 10 ust. 5 omawianej ustawy, dokonał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 listopada 1993 r., III ARN 58/93 (nie publikowanym) w którym wyraził pogląd, że "prawo do wystąpienia z wnioskiem o podział nieruchomości służy tylko podmiotom dysponującym tytułem prawnym do tej nieruchomości, bowiem tylko takie podmioty mają wyraźny interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a.". Podobne stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 grudnia 1987 r., SA/P1435/87 (ONSA 1988 nr 2 poz. 53) i wyroku z dnia 15 maja 1991 r., IV SA 392/91 (ONSA 1993 r. nr 2 poz. 30). Brak zatem wniosku t.j. materialnoprawnej przesłanki z art. 10 ust. 5 ustawy, uniemożliwiał rejonowemu organowi administracji ogólnej wydanie decyzji

zatwierdzającej projekt podziału.

Jeżeli brak było wniosku właściciela o podział nieruchomości, w celu wydzielania pasa gruntu pod ulicę lub drogę wiejską, gmina może skorzystać wyłącznie z instytucji wywłaszczenia części nieruchomości stosownie do przepisu art. 46 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Przepisy o wywłaszczaniu nieruchomości stosuje się bowiem, gdy cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez ograniczenie lub odjęcie prawa własności do nieruchomości na rzecz gminy, a nieruchomość nie może być nabyta w drodze umowy. Według art. 48 ust. 1 ustawy, wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego może nastąpić z urzędu lub na wniosek zarządu gminy tylko wówczas, gdy nieruchomość lub jej część nie może być nabyta w drodze umowy po uprzednim przeprowadzeniu rokowań z właścicielem nieruchomości o jej nabycie w drodze umowy.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu uchwały z dnia 29 marca 1993 r., W.13/92 (OTK z 1993 r., poz. 17) podkreślił, że regulacja prawna zawarta w art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości mieści się w konstytucyjnym pojęciu wywłaszczenia. W związku z tym należy odwołać się do zasady ochrony własności, wynikającej z art. 7 Przepisów Konstytucyjnych, utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426), w myśl której wywłaszczenie powinno być stosowane jedynie w sytuacjach koniecznych. uzasadnionych celami publicznymi i za słusznym odszkodowaniem.

Dokonanie w niniejszej sprawie podziału nieruchomości bez wniosku właściciela i wbrew jego woli narusza nadto wyrażoną w art. 1 Przepisów Konstytucyjnych zasadę państwa prawnego i koliduje z wyrażoną w art. 7 tych Przepisów Konstytucyjnych zasadą ochrony własności. W tych okolicznościach okazuje się, że rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona i podlega z mocy art. 422 § 1 k.p.c. uwzględnieniu. W ustalonym stanie faktycznym sprawy skarga powinna być uwzględniona, czego Naczelny Sąd Administracyjny wbrew przepisowi art. 207 § 1 k.p.a. nie uczynił. Wobec tego Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok z mocy art. 422 § 1 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a. oraz stwierdził nieważność decyzji organów administracyjnych obu instancji mając na uwadze treść art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., wobec wydania ich z rażącym naruszeniem prawa.

Ponadto Sąd Najwyższy uwzględniając skargę, orzekł na podstawie art. 208 k.p.a. o zwrocie kosztów postępowania na rzecz skarżącego.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

=====