

**Wyrok z dnia 25 maja 1995 r.
III ARN 16/95**

Prawo do wystąpienia z wnioskiem o podział nieruchomości w trybie art. 10 ust. 1 i 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.) przysługuje tylko podmiotom dysponującym tytułem prawnym własności lub użytkownika wieczystego tej nieruchomości.

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Janusz Łętowski (sprawozdawca), Teresa Romer, Walerian Sanetra,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 25 maja 1995 r. sprawy ze skargi Andrzeja K. na decyzję Wojewody O. z dnia 15 listopada 1993 r. [...] w przedmiocie zatwierdzenia projektu podziału gruntów położonych w P., na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 1994 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

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

Minister Sprawiedliwości wniósł w dniu 7 kwietnia 1995 r. rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 1994 r. [...] wydanego w sprawie ze skargi Andrzeja K. na decyzję Wojewody O. z dnia 15 listopada 1993 r. [...] w przedmiocie zatwierdzenia projektu podziału gruntów położonych w P., przeznaczonych na poszerzenie ulicy. Wyrokowi powyższemu zarzucił rażące naruszenie prawa, w szczególności przepisów art. 207 § 5 k.p.a. oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.). W konsekwencji wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz decyzji Wojewody O. z dnia 15 listopada 1993 r. [...], a także utrzymanej nią w mocy decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w P. z dnia 16 lipca 1993 r. [...] bądź uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Decyzją z dnia 16 lipca 1993 r. [...], wydaną z upoważnienia Kierownika Urzędu Rejonowego w P., zatwierdzony został projekt podziału nieruchomości położonych przy ulicy P. w P. Decyzję tę, z powołaniem na przepis art. 10 ust. 1 i 3 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.), wydano na wniosek Urzędu Miasta w P. Decyzja obejmuje 10 działek stanowiących własność osób fizycznych, których grunty znalazły się w granicach ustalonych w zatwierdzonym planie realizacyjnym regulacji ulicy P. Od decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości odwołał się Andrzej K., właściciel jednej z nieruchomości objętych podziałem. Wojewoda O. decyzją z dnia

15 listopada 1993 r., [...] utrzymał w mocy zakwestionowaną decyzję. Wojewoda uznał, że poszerzenie ulicy uwzględnione zostało w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a wszelkie zastrzeżenia dotyczące tej inwestycji powinny być składane na etapie sporządzania tego planu. Zdaniem Wojewody przedłożony projekt podziału nieruchomości jest zgodny z planem zagospodarowania przestrzennego i w związku z tym odpowiada treści art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Andrzej K., podobnie jak w odwołaniu, zarzucił decyzji nieuwzględnienie jego słusznego interesu i wskazał, że poszerzeniem ulicy można objąć inne grunty. Zdaniem skarżącego podział nieruchomości uniemożliwi mu praktyczne prowadzenie gospodarstwa rolnego, bowiem pod ulicę przewidziano część działki zagrodowej.

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę Andrzeja K. Sąd uznał, że zaskarżona decyzja jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i wobec tego zarzut o naruszeniu faktycznego, słusznego interesu strony nie może stanowić podstawy uchylenia decyzji, ponieważ nie jest jednoznaczny z zarzutem naruszenia prawa.

Zdaniem rewidującego, powyższy wyrok NSA został wydany z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie z poglądem przedstawionym w rewizji nadzwyczajnej przepis art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami określa, iż podział nieruchomości może nastąpić, jeżeli jest zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie zaś z art. 10 ust. 3 ustawy, podział nieruchomości następuje na podstawie decyzji rejonowego organu rządowej administracji ogólnej, zatwierdzającej projekt podziału. Ustawa nie mówi, kto jest legitymowany do złożenia wniosku o podział nieruchomości, tym niemniej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalony jest pogląd, że z wnioskiem takim może wystąpić osoba posiadająca tytuł prawny do nieruchomości, a więc właściciel lub użytkownik wieczysty. A zatem zgodność podziału z planem zagospodarowania przestrzennego jest tylko jednym z warunków jego zatwierdzenia. Niezbędnym warunkiem jest ponadto odpowiedni wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego. Dopiero spełnienie tych dwóch warunków daje podstawę do orzekania o podziale nieruchomości (por. wyrok NSA z dnia 15 maja 1991 r., IV SA 392/91 - ONSA 1993 nr 2 poz. 30). Podobny pogląd wypowiedział NSA w wyroku z dnia 30 grudnia 1987 r., SA/P 1435/87 (ONSA 1988 nr 2 poz. 53). Orzekanie o podziale nieruchomości bez wniosku właściciela lub użytkownika wieczystego uznane zostało za niezgodne z art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości także w innych, nie publikowanych orzeczeniach NSA, np. w wyroku z dnia 1 marca 1994 r. sygn. SA/Wr 2082/93 .

Także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 listopada 1993 r., III ARN 58/93 (nie publikowany) uznał, 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."

Przedstawioną wyżej wykładnię art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości uzasadnia dodatkowo treść art. 1 i 7 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez Ustawę Konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rze-

czypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426). Wydanie decyzji o zatwierdzeniu projektu podziału nieruchomości bez wcześniejszego wniosku właściciela tej nieruchomości i wbrew jego woli narusza wyrażoną w art. 1 przepisów konstytucyjnych zasadę państwa prawnego i koliduje z wyrażoną w art. 7 tych przepisów zasadą ochrony własności.

W okolicznościach sprawy podział nieruchomości skarżącego oznacza faktyczne jej wywłaszczenie, dokonane z obejściem przepisów regulujących tę instytucję.

W konsekwencji rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło z rażącym naruszeniem art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, jest sprzeczne z zasadą państwa prawnego i narusza gwarantowaną ustawowo ochronę własności.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona, a wnioski w niej zawarte przekonujące. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem SN i NSA na które powołuje się rewizja nadzwyczajna, do wszczęcia postępowania o podział nieruchomości uprawnieni są jedynie właściciel lub użytkownik wieczysty, a zatem te podmioty, które dysponują wyraźnym tytułem prawnym do tej nieruchomości. W orzeczeniu SN z dnia 25 listopada 1993 r. (III ARN 58/93) wypowiedziano także pogląd, iż nie może występować z takim wnioskiem jednostka, która na ewentualnie wywłaszczonych terenach zamierza przeprowadzić inwestycję. Nie można zresztą wykluczyć ewentualności, iż - jeśli postępowanie miałyby zostać wszczęte z urzędu przez konkretny organ administracji - wniosek taki mógłby zostać zastąpiony wyraźną zgodą właściciela lub użytkownika. W niniejszej sprawie tego rodzaju sytuacja jednak nie zachodzi, bowiem właściciel działki nie tylko nie wyraża zgody, lecz aktywnie prowadzi postępowanie (łącznie ze skargą do NSA) zmierzające do uchylecia decyzji zatwierdzającej projekt podziału. Słusznie zatem rewidujący powołuje się nie tylko na wykładnię przepisu art. 10 ust. 1 wyżej powołanej ustawy o gospodarce gruntami, lecz również na zasady wyrażone w art. 1 i 7 Konstytucji. Należy podzielić wyrażony w rewizji nadzwyczajnej pogląd, że w istocie rzeczy w powyższych okolicznościach sprawy podział nieruchomości oznaczałby faktycznie jej wywłaszczenie, co w konsekwencji prowadziłoby do obejścia prawa. Zwrócić też należy uwagę, iż zgodnie z uchwałą Pełnego Składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 marca 1993 r. (Dz. U. Nr 27, poz. 126) sformułowanie art. 10 ust. 5 cytowanej wyżej ustawy o gospodarce gruntami (...) mówiące o wydzielaniu gruntów "pod budowę ulic" oznacza, iż wydzielenie gruntów z nieruchomości objętej podziałem na wniosek właściciela następuje pod budowę nowych ulic przeznaczonych do obsługi działek powstałych w wyniku tego podziału. Powstający na tle powyższej uchwały problem zgodności z prawem decyzji, której przedmiotem miałyby być podział nieruchomości w celu poszerzenia już istniejącej ulicy nie został przez Naczelny Sąd Administracyjny rozważony, co powinno nastąpić przy powtórnym rozpoznawaniu sprawy.

Biorąc te okoliczności pod uwagę, Sąd Najwyższy na zasadzie art. 422 § 2 k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

=====