

**Wyrok z dnia 7 marca 2002 r.**

**III RN 50/01**

**Obowiązek wyrażenia opinii o zgodności podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) dotyczy zarówno podziału dokonywanego na wniosek osoby, która ma w tym interes prawny (art. 97 ust. 1 i 2 tej ustawy), jak i podziału dokonywanego z urzędu (art. 97 ust. 3, 4 i 5 tej ustawy).**

Przewodniczący SSN Andrzej Wróbel, Sędziowie SN: Katarzyna Gonera (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 7 marca 2002 r. sprawy ze skargi Zofii K.-S. i Adama S. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w T. w przedmiocie zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Rzeszowie z dnia 27 lipca 2000 r. [...]

z m i e n i ł zaskarżony wyrok w punkcie I w ten sposób, że uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w T. z dnia 22 grudnia 1998 r. [...] i utrzymaną nią w mocy decyzję Wójta Gminy P. z dnia 16 listopada 1998 r. [...] w przedmiocie zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości.

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

Wójt Gminy P. decyzją z dnia 16 listopada 1998 r. [...] na podstawie art. 93 ust. 1, art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) zatwierdził z urzędu projekt podziału nieruchomości oznaczonej jako działka nr 654, o powierzchni 0,11 ha, położonej w P., stanowiącej własność Zofii K.-S. i Adama S. W wyniku podziału powstały dwie działki: [...] o powierzchni 0,06 ha i [...] o powierzchni 0,05 ha. W decyzji Wójt

stwierdził, że podziału dokonano zgodnie z ustaleniami planu miejscowego, zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy P. z dnia 31 marca 1992 r. [...]. Plan ten przewiduje drogę osiedlową przechodzącą między innymi przez część działki [...]. Nowo powstała działka [...] przewidziana jest pod budowę drogi osiedlowej.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w T. decyzją z dnia 22 grudnia 1998 r. [...] utrzymało w mocy powyższą decyzję. Zdaniem Kolegium dokonany z urzędu podział nieruchomości jest uzasadniony tym, że część działki [...] jest przeznaczona na cel publiczny, mianowicie pod budowę drogi. Kolegium stwierdziło, że podział ten jest zgodny z ustaleniami planu miejscowego, zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy P.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie wyrokiem z dnia 27 września 2000 r. [...] w wyniku rozpoznania skargi Zofii K.-S. i Adama S., stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w T. i utrzymanej nią w mocy decyzji Wójta Gminy P. w przedmiocie zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości. W uzasadnieniu wyroku Sąd wyraził pogląd, że art. 93 ust. 4 i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami - w brzmieniu pierwotnym, obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji - statuuje zasadę, iż w toku postępowania o podział nieruchomości zgodność proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego opiniuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Od tej reguły istnieje tylko jeden wyjątek przewidziany w art. 94 ustawy, dotyczący sytuacji, gdy brak jest planu miejscowego. Ustawa nie przewiduje zwolnienia z obowiązku wydania opinii w sprawie zgodności proponowanego podziału z planem miejscowym, gdy podział nieruchomości dokonywany jest z urzędu. Przemawia za tym przede wszystkim treść przepisu art. 97 ust. 3 i ust. 5 ustawy, według którego, w przypadku dokonywania z urzędu podziału nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, organ uprawniony do podziału nieruchomości obowiązany jest zasięgnąć opinii starosty (poprzednio kierownika urzędu rejonowego). Opinia, aczkolwiek nie w formie zaskarżalnego zażaleniem postanowienia, jest wymagana, gdy o podziale nieruchomości orzeka sąd powszechny na podstawie art. 96 ust. 2. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął ponadto, że delegacja ustawowa z art. 100 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie zawiera upoważnienia do wprowadzenia wyjątku od zasady wynikającej z art. 93 ust. 4 i ust. 5 ustawy, w związku z czym § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1998 r. w sprawie trybu dokonywania podziałów nieruchomości oraz sposobu sporządzania i rodzajów dokumentów wymaganych w tym

postępowaniu (Dz.U. Nr 25, poz. 130), stwierdzający, że w przypadku dokonywania podziału nieruchomości z urzędu, do opracowania projektu podziału nie jest wymagana opinia, o której mowa w art. 93 ust. 4 i 5 ustawy, został wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Poza tym przepis § 4 ust. 2 powyższego rozporządzenia pozbawia strony możliwości kwestionowania opinii w postępowaniu sądowno-administracyjnym, przez co pozbawia je prawa do sądu. Sąd odmówił zastosowania tego przepisu rozporządzenia i w związku z brakiem opinii wójta o zgodności proponowanego podziału z planem miejscowym, na podstawie art. 22 ust. 3 i art. 29 ustawy o NSA stwierdził nieważność obu decyzji.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w rewizji nadzwyczajnej od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Rzeszowie zarzucił zaskarżonemu orzeczeniu rażące naruszenie art. 93 ust. 4 i ust. 5, art. 97 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) oraz art. 22 ust. 3 i art. 29 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) i na podstawie art. 57 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wniósł o uchYLENIE zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Rzeszowie do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono, że art. 93 i 94 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustalają zasady podziału nieruchomości dokonywanego na wniosek, przy czym art. 93 dotyczy sytuacji, gdy nieruchomość jest objęta planem miejscowym i wtedy konieczna jest opinia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta co do zgodności proponowanego podziału z ustaleniami planu miejscowego, art. 94 zaś odnosi się do podziału nieruchomości, co do których brak planu miejscowego. Z kolei art. 95 ustawy dotyczy podziałów dokonywanych niezależnie od ustaleń planu miejscowego. Zgodnie z art. 93 ust. 4 ustawy, w przypadku podziału dokonywanego na podstawie art. 94 nie jest konieczna opinia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Kolejny przepis, art. 96 ustawy, określa właściwość organów w sprawach o podział nieruchomości i skutki prawne podziału. Przepis art. 97 ustawy jest zbiorem regulacji dotyczących różnych kwestii. Między innymi ust. 3 art. 97 stwarza możliwość dokonania podziału z urzędu, jeżeli jest on niezbędny do realizacji celów publicznych. Wykładnia systemowa art. 93 - 97 ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzi do wniosku, że tylko w przypadku podziałów dokonywanych na wniosek, na podstawie art. 93 ustawy, konieczna jest opinia wójta, burmistrza lub

prezydenta miasta o zgodności proponowanego podziału z ustaleniami planu miejscowego. Zastrzeżenie uczynione w art. 93 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym opinia nie jest konieczna w przypadku podziału dokonywanego na podstawie art. 94 ustawy (czyli w razie braku planu miejscowego), nie może być odczytywane jako wskazanie jedynych przewidzianych w ustawie okoliczności, w których opinia nie jest wymagana. Jest to zastrzeżenie w zasadzie zbędne, skoro odnosi się do podziałów nieruchomości nieobjętych z różnych przyczyn planem miejscowym. Brak planu miejscowego powoduje sam przez się brak możliwości oceniania proponowanego podziału pod kątem jego zgodności z planem. Podobnie jest w przypadku podziału nieruchomości dokonywanego niezależnie od ustaleń planu miejscowego, o czym stanowi art. 95 ustawy, który to przypadek został objęty zastrzeżeniem z art. 93 ust. 4 ustawy przez nowelizację dokonaną ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 6, poz. 70). Zagadnienie opiniowania podziału zostało w całości uregulowane w art. 93 ust. 4 i ust. 5 ustawy i nie ma podstaw do przenoszenia tych uregulowań na podziały nieruchomości dokonywane z urzędu, przewidziane w art. 97 ust. 3 ustawy, ponieważ przepis ten nie przewiduje odpowiedniego stosowania art. 93 ustawy do podziałów z urzędu. Konieczność uzyskania opinii w przypadku podziału dokonywanego z urzędu na podstawie art. 97 ust. 3 ustawy Sąd oparł na założeniu, że zasadą jest opiniowanie zgodności podziału z ustaleniami planu miejscowego. Zdaniem wnoszącego rewizję nadzwyczajną, jest to założenie nietrafne, albowiem wbrew stanowisku Sądu, zasada ta odnosi się tylko do podziału dokonywanego na wniosek zgłoszony w oparciu o przepis art. 93 ustawy. Okoliczność, że podziały dokonywane z urzędu, o jakich mowa w art. 97 ust. 3 ustawy, nie zostały objęte wyłączeniem przewidzianym w art. 93 ust. 4 ustawy, nie oznacza, że podział z urzędu niezbędny do realizacji celów publicznych musi być poprzedzony opinią. Jeżeli zważyć, że opinia ta - zgodnie z art. 93 ust. 2 ustawy - ma odnosić się zarówno do przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu, to trudno te wymagania dotyczące wnioskodawcy podziału przenieść na orzekającego o podziale nieruchomości z urzędu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Argument Sądu, że treść art. 97 ust. 5 ustawy przemawia za koniecznością opiniowania podziału dokonywanego z urzędu, nie ma uzasadnienia. Opinia starosty (poprzednio kierownika urzędu rejonowego), zarządu powiatu lub zarządu województwa, o jakiej mowa w tym przepisie, nie jest tożsama z opinią, o jakiej mowa w art. 93 ust. 4 ustawy. Przepis art. 97 ust. 5

ustawy dotyczy nieruchomości Skarbu Państwa, powiatu lub województwa, a zatem, skoro o podziale z urzędu orzeka organ gminy (art. 96 ust. 1 ustawy), to wskazane jest zasięgnięcie opinii właściciela gruntu co do jego podziału. Inny jeszcze charakter ma opinia wydawana na podstawie art. 96 ust. 2 ustawy, do której nie stosuje się art. 93 ust. 4 ustawy, a więc nie musi być ona wyrażona w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Zdaniem wnoszącego rewizję nadzwyczajną, błędne i pozbawione oparcia w ustawie o gospodarce nieruchomościami jest stanowisko Sądu co do znaczenia przepisów art. 97 ust. 5 i art. 96 ust. 2 dla wykładni art. 93 ust. 4 i 5 oraz art. 97 ust. 3 pkt 1 ustawy i ich wpływu na przebieg postępowania w sprawie podziału nieruchomości niezbędnego dla realizacji celów publicznych, dokonywanego z urzędu. Skoro o braku konieczności zasięgnięcia opinii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o zgodności z planem miejscowym podziału nieruchomości na podstawie art. 97 ust. 3 ustawy przesądza sama ustawa (ściślej, poddane wykładni art. 93-97), to przepis § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1998 r. w sprawie trybu dokonywania podziałów nieruchomości oraz sposobu sporządzania i rodzajów dokumentów wymaganych w tym postępowaniu nie przekracza upoważnienia (delegacji) z art. 100 ustawy do wydania aktu wykonawczego i powinien być oceniany jako uściślający regulacje ustawowe.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał w rewizji nadzwyczajnej, że nawet gdyby przyjąć, że podział nieruchomości z urzędu na podstawie art. 97 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami powinien być poprzedzony postanowieniem o jego zgodności z planem miejscowym, to byłaby to tylko jedna z możliwych interpretacji przepisów art. 93-97 ustawy, a to nie jest wystarczające do stwierdzenia nieważności decyzji w oparciu o art. 156 § 1 pkt 2 KPA. Nie może bowiem zachodzić rażące naruszenie prawa wówczas, gdy dokonany wybór znaczenia normy prawnej, będącej podstawą rozstrzygnięcia, wskazuje na możliwość przyjęcia rozwiązania alternatywnego, a każde z nich mieści się w granicach obowiązującego porządku prawnego. Oznacza to także, że jeżeli w orzecznictwie lub w doktrynie wskazuje się na możliwość rozbieżnej interpretacji konkretnej normy, a więc dopuszczenie możliwości podjęcia na jej tle rozstrzygnięć o różnej treści, a dla każdego z takich rozstrzygnięć można znaleźć oparte na prawidłowej wykładni argumenty, oznacza to w oczywisty sposób, że żadnego z tych rozstrzygnięć nie można kwalifikować jako „rażącego naruszenia prawa”. Rażące naruszenie prawa jest z reguły wyrazem ewidentnego i jasno uchwytnego błędu w interpretowaniu prawa; jeśli jednak przepis

dopuszcza rozbieżną interpretację, mniej lub bardziej uzasadnioną, to wybór jednego z możliwych wariantów interpretacyjnych, nawet jeśli zostanie on potem uznany za nieprawidłowy, nie może być oceniany jako naruszenie prawa „rażące” (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 1995 r., III ARN 22/95, OSNAPiUS 1995 nr 24, poz. 297).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona jedynie częściowo. Nie jest usprawiedliwiony zarzut rażącego naruszenia art. 93 ust. 4 i 5 oraz art. 97 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741). Wykładnia przepisów art. 93 ust. 4 i 5 dokonana przez Naczelnego Sąd Administracyjny jest prawidłowa, a argumenty rewizji nadzwyczajnej skutecznie tej interpretacji nie podważają.

Według stanu prawnego obowiązującego w dniu 16 listopada 1998 r., czyli w dacie wydania decyzji przez Wójta Gminy P., stosownie do treści przepisu art. 93 ustawy o gospodarce nieruchomościami, podziału nieruchomości można było dokonać, jeżeli był on zgodny z ustaleniami planu miejscowego; w razie braku tego planu stosowało się przepis art. 94 (ust. 1), zgodność proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego, z zastrzeżeniem art. 94, opiniował wójt, burmistrz albo prezydent miasta (ust. 4), wyrażając opinię w formie postanowienia, na które przysługiwało zażalenie (ust. 5). W stosunku do stanu prawnego obowiązującego w chwili wydania decyzji przez organ pierwszej instancji, w dacie wyrokowania przez Naczelnego Sąd Administracyjny, czyli w dniu 27 września 2000 r., treść przepisu art. 93 ustawy o gospodarce nieruchomościami zmieniła się o tyle tylko, że: podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego oraz przepisami szczególnymi; w razie braku tego planu stosuje się przepis art. 94 (ust. 1), zgodność proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego oraz przepisami szczególnymi, z zastrzeżeniem art. 94 i art. 95, opiniuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta (ust. 4), wyrażając opinię, o której mowa w ust. 4, w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie (ust. 5). Zmiana legislacyjna nie jest więc istotna z punktu widzenia problemu prawnego występującego w rozpoznawanej sprawie. Z kolei stosownie do treści art. 97 ust. 3

pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, podziału nieruchomości można dokonać z urzędu, jeżeli jest on niezbędny do realizacji celów publicznych.

W rozpoznawanej sprawie bezsporne było, że wójt wydał decyzję zatwierdzającą z urzędu projekt podziału nieruchomości (na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami) z jednoczesnym stwierdzeniem, że podział został dokonany zgodnie z ustaleniami planu miejscowego. Nie został natomiast wyczerpany tryb postępowania, o jakim stanowi art. 93 ust. 4 i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a mianowicie proponowany przez wójta z urzędu podział nieruchomości nie został zaopiniowany przez tegoż wójta - w kontekście jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego - w formie postanowienia.

W związku z tymi bezspornymi ustaleniami faktycznymi podstawowym zagadnieniem prawnym do rozstrzygnięcia w rozpoznawanej sprawie było to, czy w sytuacji, w której podział nieruchomości był dokonywany z urzędu (jako niezbędny do realizacji celów publicznych - art. 97 ust. 3 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami), wymagana była opinia wójta co do zgodności proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego, wyrażona w formie postanowienia, na które przysługiwało zainteresowanym stronom zażalenie. Podziału nieruchomości można było dokonać, jeżeli był on zgodny z ustaleniami planu miejscowego (według pierwotnej treści przepisu art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami - Dz.U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741), obecnie można go dokonać, jeżeli jest zgodny z ustaleniami planu miejscowego oraz przepisami szczególnymi (według treści tego przepisu po zmianach wynikających z ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw - Dz.U. z 2000 r. Nr 6, poz. 70). Jak wynika z przytoczonych regulacji prawnych, w sytuacji, gdy nieruchomość jest objęta planem miejscowym - jak to miało miejsce w rozpoznawanej sprawie - badaniu podlega zgodność proponowanego podziału z ustaleniami tego planu. Zgodność z ustaleniami planu dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu (art. 93 ust. 2 ustawy). W powyższej kwestii zaprezentowane zostały w rozpoznawanej sprawie dwa odmienne poglądy. Pierwszy - w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, drugi zaś - w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej.

Przepis art. 93 ust. 4 i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest kategoryczny. Ustanawia on obowiązek wyrażenia przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta opinii, o jakiej mowa w ust. 4, w formie przewidzianej w ust. 5. Opinia powinna

być wyrażona w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Postanowienie to podlega zatem kontroli instancyjnej oraz kontroli sądowej. Dzięki temu opinia co do zgodności proponowanego podziału z ustaleniami planu miejscowego przestaje być rozstrzygnięciem arbitralnym, a zainteresowana strona (osoba mająca w tym interes prawny) może je kwestionować w wyniku wniesienia zażalenia. Obowiązek wyrażenia opinii nie może być różnicowany w zależności od tego, czy podział nieruchomości jest dokonywany na wniosek osoby, która ma w tym interes prawny (art. 97 ust. 1 i 2), czy z urzędu (art. 97 ust. 3, 4 i 5). Nie chodzi przy tym o ogólną regułę (zasadę), od której odstępstwa (wyjątki) musiałyby wyraźnie wynikać z przepisu ustawy - jak to ujmuje Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku - lecz o skonkretyzowany obowiązek organu prowadzącego postępowanie w sprawie podziału nieruchomości i wydającego decyzję zatwierdzającą projekt podziału (art. 96 ust. 1 ustawy), dotyczący wyrażenia opinii o zgodności proponowanego podziału z ustaleniami planu miejscowego, według kryteriów określonych w art. 93 ust. 2 ustawy. Wniosek taki wynika z dosłownego brzmienia art. 97 ust. 3, 4 i 5 ustawy, które nie przewidują jakiegokolwiek zwolnienia lub odstępstwa od tego obowiązku w sytuacji, gdy podział dokonywany jest z urzędu. Z żadnego z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami przytoczonych w rewizji nadzwyczajnej nie wynikają przesłanki pozwalające na różnicowanie tego obowiązku w zależności od sposobu wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie podziału nieruchomości.

Regulacja prawna przewidziana w przepisie art. 97 ust. 5, zgodnie z którą podział nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, powiatu lub województwa można dokonać z urzędu, po zasięgnięciu opinii odpowiednio starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, zarządu powiatu lub zarządu województwa (w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, przed zmianami wynikającymi z ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw - Dz.U. z 2000 r. Nr 6, poz. 70 - podziału nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa można było dokonać z urzędu, po zasięgnięciu opinii kierownika urzędu rejonowego), świadczy jedynie o tym, że również w przypadku podziału dokonywanego z urzędu wymagana jest opinia, tyle że pochodząca od innego organu. Jednak opinia, o jakiej mowa w art. 97 ust. 5 ustawy, nie dotyczy zgodności proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego, nie może zatem zastąpić opinii, o jakiej stanowi art. 93 ust. 4 ustawy. Z



kolei do opinii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, określonej w art. 96 ust. 2 (której zasięga sąd w przypadku sądowego podziału nieruchomości), nie stosuje się art. 93 ust. 5, co wyraźnie wynika z przytoczonego przepisu ustawy, a zatem z regulacji tej można wyprowadzić wniosek (*a contrario*), że w odniesieniu do pozostałych przypadków podziału nieruchomości (na drodze postępowania administracyjnego, a nie sądowego przed sądem powszechnym) obowiązek wydania opinii o zgodności proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego (gdy plan taki w ogóle istnieje) jest bezwzględny i wynika bezpośrednio z treści art. 93 ust. 4.

Z wykładni systemowej przepisów art. 93 - 97 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wynika - wbrew twierdzeniu przedstawionemu w rewizji nadzwyczajnej - że przepisy art. 93 i 94 ustalają zasady podziału nieruchomości dokonywanego na wniosek i skoro problem opiniowania podziału został w całości uregulowany w art. 93 ustawy, to nie ma podstaw do przenoszenia tych uregulowań na podziały dokonywane z urzędu, przewidziane w art. 97 ust. 3, ponieważ ten ostatni przepis nie przewiduje odpowiedniego stosowania art. 93. Z układu przepisów nie wynika, że art. 93 ustawy nie dotyczy podziału nieruchomości dokonywanego z urzędu. Przepis ten w ogóle nie zajmuje się kwestią dotyczącą tego, w jaki sposób (w jakim trybie) dokonywany jest podział nieruchomości. Dopiero z treści art. 97 ustawy wynika, że podziału dokonuje się albo na wniosek osoby, która ma w tym interes prawny (ust. 1 i 2), albo z urzędu (ust. 3, 4 i 5), a zatem brak jest podstaw do twierdzenia, że wcześniejszy - chronologicznie i systemowo - przepis art. 93 dotyczy tylko podziału na wniosek.

Z faktu, że ten sam organ administracji publicznej (w rozpoznawanej sprawie wójt) najpierw wydaje opinię (na podstawie art. 93 ust. 4 i 5 ustawy), a następnie rozstrzyga decyzją (wydaną na podstawie art. 96 ust. 1 w związku z art. 97 ust. 3 pkt 2 ustawy) kwestię, którą wcześniej opiniował, nie wynika wcale, że opinia taka jest zbędna, czy niepotrzebna. Poddanie również przeprowadzonego podziału nieruchomości, dokonywanego z urzędu, rygorowi opiniowania tego podziału co do zgodności z ustaleniami planu miejscowego, pozwala osobom zainteresowanym na kwestionowanie jego zgodności z tym planem poprzez wniesienie zażalenia (art. 93 ust. 5 ustawy) na wcześniejszym etapie postępowania administracyjnego niż wydanie decyzji zatwierdzającej projekt podziału (art. 96 ust. 1 ustawy).

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że prawidłowo Naczelny Sąd Administracyjny odmówił zastosowania przepisu § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1998 r. w sprawie trybu dokonywania podziałów nierucho-

mości oraz sposobu sporządzania i rodzajów dokumentów wymaganych w tym postępowaniu (Dz.U. Nr 25, poz. 130), zgodnie z którym w przypadku dokonywania podziału nieruchomości z urzędu, do opracowania projektu podziału nie jest wymagana opinia, o której mowa w art. 93 ust. 4 i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten - sprzeczny z wymienionym przepisem art. 93 ust. 4 i 5 jako przepisem ustawowym - nie mógł być zastosowany. W judykaturze przyjmuje się, że sądy są uprawnione do badania, czy akt podustawowy jest zgodny z ustawą i w przypadku stwierdzenia niezgodności mogą odmówić zastosowania go w konkretnej sprawie (por. przytoczone w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku orzeczenia Sądu Najwyższego - uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 12 czerwca 1972 r., III CZP 47/70, OSNCP 1973 nr 1, poz. 2, wyrok z dnia 20 września 1988 r., III AZP 14/87, OSNCP 1989 nr 3, poz. 39, wyrok z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98 OSNAPiUS 2000 nr 1, poz. 6).

O charakterze rozstrzygnięcia - zmianie zaskarżonego wyroku i uchyleniu decyzji organów orzekających - zadecydowało naruszenie przez Naczelnny Sąd Administracyjny przepisów art. 22 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w związku z art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o NSA, Sąd uwzględniając skargę na decyzję może stwierdzić nieważność decyzji, przy czym stosownie do art. 22 ust. 3 ustawy o NSA, Sąd stwierdza nieważność decyzji, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach. W rozpoznawanej sprawie Sąd w związku z brakiem opinii wójta co do zgodności proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego na podstawie art. 22 ust. 3 i art. 29 ustawy o NSA stwierdził nieważność decyzji obu instancji. Prawdopodobnie - bo nie wynika to w sposób wyraźny z treści uzasadnienia zaskarżonego wyroku - Naczelnny Sąd Administracyjny uznał, że skoro § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1998 r. w sprawie trybu dokonywania podziałów nieruchomości oraz sposobu sporządzania i rodzajów dokumentów wymaganych w tym postępowaniu jest sprzeczny z art. 93 ust. 4 i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, to zaskarżone decyzje zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa, i w związku z tym na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 KPA stwierdził ich nieważność. Nie jest wystarczająco jasne, którą z przesłanek wskazanych w powyższym przepisie - wydanie decyzji bez podstawy prawnej czy też jej wydanie z rażącym naruszeniem prawa - Sąd wziął pod rozwagę. Nie jest to jednak istotne z punktu widzenia naruszenia art. 22 ust. 3

ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Organy administracji publicznej mają obowiązek stosować przepisy prawa, co obejmuje zarówno stosowanie przepisów ustaw, jak i przepisów aktów wykonawczych (w tym np. rozporządzeń Rady Ministrów albo rozporządzeń ministra) wydanych na podstawie delegacji ustawowych. Organy administracji publicznej nie są natomiast uprawnione do kontroli i oceny zgodności przepisu aktu wykonawczego z przepisami ustawowymi, w szczególności nie mogą oceniać, czy przepisy wykonawcze zostały wydane w ramach upoważnienia ustawowego, czy też z jego przekroczeniem. W każdym razie zarówno judykatura, jak i doktryna nie formułują pod adresem organów administracji takich wymagań, nie przypisują im takich obowiązków ani kompetencji. Z tej przyczyny organy orzekające w rozpoznawanej sprawie (zarówno wójt, jak i samorządowe kolegium odwoławcze) nie mogły odmówić zastosowania § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1998 r. Mógł to uczynić dopiero sąd (Naczelny Sąd Administracyjny), odmawiając zastosowania przepisu aktu wykonawczego niższego rzędu niezgodnego z ustawą. Skoro organy administracji publicznej musiały zastosować § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1998 r., ponieważ był to przepis istniejący w obowiązującym porządku prawnym, to zastosowanie tego przepisu - co było obowiązkiem tych organów - nie może wiązać się z zarzutem rażącego naruszenia prawa powodującego nieważność wydanych decyzji. Stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji było w takiej sytuacji rozstrzygnięciem idącym za daleko ze względu na jego konsekwencje, zwłaszcza co do obowiązków odszkodowawczych organu, który wydał decyzję z rażącym naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej (art. 160 KPA).

Nie można było stwierdzić nieważności zaskarżonych decyzji obydwu instancji - ze względu na rażące naruszenie prawa - również z tej przyczyny, że wykładnia przepisów art. 97 ust. 3 pkt 1 w związku z art. 93 ust. 4 i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami mogła nie być oczywista, skoro w rozporządzeniu wykonawczym Rada Ministrów zawarła przepis § 4 ust. 2 stanowiący swoistą wykładnię przepisów ustawowych. W tej kwestii Sąd Najwyższy podzielił w całości wywody prawne Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w rewizji nadzwyczajnej.

Organy orzekające obydwu instancji nie mogły dokonać wykładni przepisu § 4 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego, ponieważ był on jednoznaczny w swojej treści, a jednocześnie - co do przepisów ustawy - możliwa była wykładnia taka, jaką przedstawił Sąd, jak i taka, jaką prezentuje Prezes Naczelnego Sądu Admini-

stracyjnego w rewizji nadzwyczajnej. Również z tej przyczyny nie można było stwierdzić rażącego naruszenia prawa materialnego na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 KPA.

Biorąc powyższe pod rozwagę, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====