

---

Marcin Ciemiński<sup>1</sup> Łukasz Piergies<sup>2</sup>

# Nacjonalizacja i komunalizacja działek drogowych jako skutek prawny decyzji o zatwierdzeniu ewidencyjnego podziału nieruchomości

DOI: 10.5604/01.3001.0014.3519

## Streszczenie

Artykuł dotyczy instytucji przejmowania działek gruntu przeznaczonych pod drogi publiczne na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Przedmiotem rozważań jest relacja pomiędzy treścią decyzji w przedmiocie zatwierdzenia podziału nieruchomości a powstaniem prawnorzeczowego skutku takiej decyzji w postaci odjęcia prawa własności. Przeniesienie prawa własności działki wydzielonej pod drogę publiczną z podmiotu prywatnego na publiczny stanowi dodatkowy skutek prawny decyzji o zatwierdzeniu podziału nieruchomości powstający z mocy samego prawa, a nie z mocy decyzji. W ocenie autorów, brak upoważnienia organu do wydania władczego rozstrzygnięcia w zakresie odjęcia prawa własności oznacza, że powstanie tego skutku nie może być uzależnione od treści decyzji podziałowej. W ocenie autorów odrzucić należy taką interpretację przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (w tym jej art. 98 ust. 1), która zmierza do wykazania minimalnej treści decyzji podziałowej, warunkującej powstanie prawnorzeczowego skutku tej decyzji w postaci przeniesienia prawa własności nieruchomości z podmiotu prywatnego na publiczny. Ze względów praktycznych organ może zawrzeć w decyzji podziałowej informację o skutku prawnym decyzji podziałowej w postaci odjęcia prawa własności w chwili, gdy decyzja stanie się ostateczna. Taka wzmianka będzie jednak miała wyłącznie walor informacyjny.

**Słowa kluczowe:** nacjonalizacja działek drogowych, wywłaszczenie działek drogowych, wydzielenie pod drogę publiczną, odjęcie prawa własności

---

<sup>1</sup> Doktor nauk prawnych, wykładowca akademicki na Uniwersytecie Warszawskim, partner w Departamencie Postępowań Spornych kancelarii Clifford Chance. Reprezentuje polskich i zagranicznych przedsiębiorców przed organami administracji, sądami administracyjnymi oraz sądami powszechnymi. Autor publikacji z zakresu prawa cywilnego. Według polskich i międzynarodowych rankingów kancelarii prawnych należy do grona wiodących prawników w dziedzinie rozwiązywania sporów oraz prawa karnego gospodarczego. ORCID: 0000-0003-1472-1290.

<sup>2</sup> Adwokat, absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Warszawskiego oraz Uniwersytetu w Tuluzie (Capitole I). Praktyk z bogatym doświadczeniem w sprawach administracyjnych, cywilnych i regulacyjnych. Doradza polskim i zagranicznym przedsiębiorcom w sporach nieruchomościowych, w tym sporach obejmujących problematykę tzw. gruntów warszawskich. Prowadził precedensowe sprawy z udziałem podmiotów publicznych o łącznej wartości kilku miliardów złotych. Jego praktyka obejmuje również sprawy z zakresu przestępstw gospodarczych, wewnętrznych śledztw oraz zarządzania kryzysem. Jest autorem szkoleń z zakresu zarządzania ryzykiem i zgodnością (GRC) oraz z odpowiedzialności członków zarządu i rad nadzorczych spółek kapitałowych. ORCID: 0000-0002-5684-1568.

## Nationalization and communalisation of road plots as a legal effect of the decision to approve the registration division of the property

### Abstract

This article is devoted to the appropriation of plots of land intended for the construction of public roads by the State Treasury or local self-government units. What is contemplated is the relationship between the content of the decision approving the division of real property and its legal and material effect, i.e. the revocation of the ownership right. The transfer of ownership to a plot of land intended for the construction of a public road from a private entity to a public body is an additional legal effect of the decision approving the division of real property. This effect does not arise from the decision itself, but by operation of law. In the Authors' opinion, since the public body is not authorized to issue a binding decision on the revocation of an ownership right, it means that such an effect may not depend on the content of the decision on the division of land. In the Authors' opinion, it is necessary to reject such an interpretation of the provisions of the Real Property Management Act, including Article 98(1) of the Real Property Management Act, which aims to establish the minimum content of the decision on the division of land that would determine the legal and material effect of such a decision, i.e. the transfer of the ownership right from a private entity to a public body. For practical reasons, a public body may include in its decision information on the legal effects of such a decision, i.e. the revocation of the ownership right when the decision becomes final. However, such a note will be informative only.

**Keywords:** nationalization of road plots, expropriation of road plots, land division for the construction of public roads, revocation of ownership right

### Wstęp

Instytucja przejmowania działek gruntu przeznaczonych pod drogi publiczne na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego była wielokrotnie analizowana w orzecznictwie. Mimo to nadal występują rozbieżności interpretacyjne co do uwarunkowań, w jakich następuje odjęcie prawa własności działek wydzielonych pod drogi publiczne. Za budzące wątpliwości należy uznać zagadnienie wyrażające się w następującym pytaniu: Czy, i ewentualnie w jakim zakresie, treść decyzji w przedmiocie zatwierdzenia podziału nieruchomości determinuje powstanie praworzeczonego skutku takiej decyzji w postaci odjęcia prawa własności? Zagadnienie to jest przedmiotem niniejszego artykułu.

Instytucja przejmowania działek gruntu przeznaczonych pod drogi publiczne na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego została uregulowana w art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup>. Wątpliwości normatywne na tle tej instytucji są następstwem licznych sporów dyktowanych przede wszystkim względami ekonomicznymi.

---

<sup>3</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 65, dalej: „u.g.n.”.

W orzecznictwie można wyróżnić co najmniej dwa obszary sporów. Pierwszy wiąże się z drogami wewnętrznymi, a więc takimi, do których regulacja art. 98 ust. 1 u.g.n. nie ma zastosowania. Orzecznictwu sądów administracyjnych znane są przypadki<sup>4</sup>, w których właściciele działek wydzielonych pod drogi wewnętrzne podejmowali próby rozszerzającej wykładni przepisów u.g.n., tak aby otrzymać odszkodowanie za pozbawienie prawa własności działek drogowych i jednocześnie przenieść ciężar budowy dróg wewnętrznych i ich utrzymania na stronę publiczną<sup>5</sup>. Druga grupa sporów wynika z przymusowego charakteru przejęcia własności działek wydzielonych pod drogi publiczne przez podmioty publiczne. Omawiana instytucja została ukształtowana w taki sposób, że do przejęcia własności działki przez podmiot publiczny może dojść wbrew woli tego podmiotu. W efekcie podmioty publiczne nie zawsze są zainteresowane przejęciem działek drogowych na własność (np. ponieważ w najbliższym czasie nie planują budowy drogi czy nie mają przewidzianych środków na wypłatę odszkodowania). W rezultacie w orzecznictwie nie brak spraw<sup>6</sup>, w których podmioty publiczne wykladały przepisy u.g.n. w taki sposób, aby uchylić się od przejęcia własności i obowiązku wypłaty odszkodowania za działki wydzielone pod drogi publiczne.

Zgodnie z przepisem art. 98 ust. 1 u.g.n. „działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna [...]”. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, na których ustanowiono prawo użytkowania wieczystego. W takim przypadku skutkiem decyzji jest wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego. Dalsze rozważania są prowadzone w stosunku do skutku prawnego w postaci odjęcia prawa własności działki wydzielonej pod drogę publiczną. Odnoszą się one jednak analogicznie do skutku prawnego w postaci wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego.

Jak wynika z przepisu art. 98 ust. 1 u.g.n., prawnorzeczowy skutek decyzji o zatwierdzeniu podziału nieruchomości w postaci przejścia prawa własności z podmiotu prywatnego na podmiot publiczny wystąpi, jeżeli:

<sup>4</sup> Por. np. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., I OSK 986/11.

<sup>5</sup> Na marginesie rozważań należy zauważyć, że żądania te nie są w niektórych przypadkach pozbawione uzasadnienia. Zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odszkodowanie powinno przysługiwać nawet za wydzielenie działki pod drogę wewnętrzną w przypadku łącznego spełnienia dwóch przesłanek: połączenia takiej drogi z siecią dróg publicznych oraz służenia ogółowi użytkowników (por. wyrok ETPC z dnia 6 listopada 2007 r. w sprawie Bugajny i inni przeciwko Polsce, skarga nr 22531/05).

<sup>6</sup> Por. np. wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2018 r., I OSK 605/16.

1. dokonano podziału nieruchomości na wniosek jej właściciela;
2. wydzielono działkę, która jest przeznaczona pod drogę publiczną;
3. decyzja o zatwierdzeniu podziału uzyskała walor ostateczności.

Przepisy prawa nie przewidują innych przesłanek, dlatego dla stwierdzenia skutku w postaci przejścia własności konieczne, a zarazem wystarczające jest zbadanie, czy powyższe przesłanki ziściły się w stosunku do danej działki.

W praktyce najczęściej wątpliwości dostarcza przesłanka „wydzielenia działek pod drogę publiczną”. Wątpliwości te można wyrazić w pytaniu, co decyduje o wydzieleniu działki pod drogę publiczną i jakie znaczenie ma w tym zakresie treść decyzji podziałowej. Zwłaszcza w stanowiskach podmiotów publicznych prezentowany jest pogląd, w myśl którego aby nastąpił skutek w postaci odjęcia prawa własności, decyzja o zatwierdzeniu podziału musi spełniać określone kryteria. Wskazuje się m.in., że w podstawie prawnej decyzji musi znaleźć się odwołanie do art. 98 u.g.n., a w jej rozstrzygnięciu – stwierdzenie, że dana działka „jest wydzielana pod drogę publiczną”. Pogląd ten został zaaprobowany w kilku orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>7</sup>. Jest to jednak pogląd mniejszościowy,<sup>8</sup> zdaniem autorów nieprawidłowy.

Właściwa ocena tego, czy (i ewentualnie w jakim zakresie) treść decyzji w przedmiocie zatwierdzenia podziału nieruchomości wpływa (oddziałuje) na powstanie praworzeczowego skutku takiej decyzji w postaci odjęcia prawa własności działki gruntu wydzielonej pod drogę publiczną, powinna być dokonywana przez pryzmat zakresu przedmiotowego postępowania administracyjnego

---

<sup>7</sup> Tak np. NSA w wyroku z dnia 2 lutego 2018 r., I OSK 673/16, w którym wskazano, że „[w] decyzji zatwierdzającej projekt o podziale nieruchomości musi zostać określone, oprócz numeru działki wydzielonej pod drogę, również to, czy jest to droga gminna, powiatowa, wojewódzka czy krajowa, na rzecz jakiego podmiotu publicznego imiennie określonego przechodzi ta działka na własność, który podmiot jest zobowiązany do wypłaty i na czyją rzecz odszkodowania”.

Por. też NSA w wyroku z dnia 27 czerwca 2012 r., I OSK 986/11, w którym wskazano, że „[z] decyzji podziałowej musi wynikać, że wydzielona działka gruntu została wydzielona pod drogę publiczną, a nie jedynie pod drogę, jako ciągu komunikacyjnego, która nie ma charakteru publicznego [...] O charakterze działek gruntu wydzielonych pod drogi przesądza treść decyzji podziałowej, bowiem to na podstawie decyzji podziałowej określone działki gruntu przechodzą z mocy prawa na własność gminy i to za te działki przysługuje ich dotychczasowym właścicielom odszkodowanie”.

<sup>8</sup> Por. np. wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2011 r., I OSK 435/10, w którym wskazano, że „Postanowienia decyzji w sprawie podziału nieruchomości dotyczące przejścia prawa własności nie mają żadnego znaczenia w świetle regulacji z art. 98 ust. 1, gdyż przejście prawa własności nie dokonuje się z mocy decyzji w sprawie podziału, ale z mocy prawa. Koniecznym jest także zauważenie, że ewentualne rozstrzygnięcie o przejściu na własność nieruchomości przeznaczonych na drogę, nie mieści się w zakreślonych organowi przez prawodawcę granicach władczego rozstrzygnięcia”. Por. też: wyrok NSA z dnia 17 lipca 2012 r., I OSK 892/11, oraz z dnia 5 stycznia 2006 r., I OSK 276/05; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 grudnia 2011 r., II SA/Po 1009/11, z dnia 11 grudnia 2013 r., IV SA/Po 768/13, oraz z dnia 13 maja 2016 r., II SA/Po 198/16; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 listopada 2018 r., I SA/Gd 515/18, oraz z dnia 19 kwietnia 2018 r., II SA/Gd 61/18.

o zatwierdzenie planu podziału nieruchomości prowadzonego na podstawie art. 92 i nast. u.g.n. Treść rozstrzygnięcia decyzji administracyjnej jest bowiem zawsze związana z przedmiotem postępowania i stanowi swoistą odpowiedź organu administracyjnego na postawione w podaniu żądanie strony.

W tym względzie poczynić należy dwie zasadnicze uwagi.

## 1. Decyzja o zatwierdzeniu podziału nie rozstrzyga o odjęciu prawa własności

Przeniesienie prawa własności działki wydzielonej pod drogę publiczną z podmiotu prywatnego na publiczny stanowi dodatkowy skutek prawny decyzji o zatwierdzeniu podziału nieruchomości powstający z mocy samego prawa (ustawy) w chwili, gdy decyzja stanie się ostateczna. Jak trafnie wskazuje się w doktrynie, „[w] istocie więc decyzja o podziale nieruchomości konkretyzuje jedynie chwilę, w której następuje przejęcie własności działek wydzielonych pod drogi publiczne jako skutek ukształtowany przez samego ustawodawcę”<sup>9</sup>.

W stanowisku dotyczącym restrykcyjnych kryteriów formalnych, jakie powinna spełniać decyzja o zatwierdzeniu planu podziału, aby wywołać skutek w postaci odjęcia prawa własności, niedostatecznie rozważono, że sama decyzja nie rozstrzyga tej kwestii. Skoro skutek prawny w postaci odjęcia prawa własności nie jest przedmiotem orzekania w postępowaniu o zatwierdzenie podziału nieruchomości, to „właściwa” bądź „niewłaściwa” konstrukcja decyzji nie może wpływać na to, czy ten skutek wystąpi.

Dla przykładu, nie może spotkać się z aprobatą pogląd, że omawiany skutek nastąpi tylko wtedy, gdy organ prowadzący postępowanie o zatwierdzenie podziału powoła się w podstawie prawnej decyzji podziałowej na art. 98 ust. 1 u.g.n. Prowadziłoby to do uposażenia organu w możliwość kształtowania skutku prawnorzeczowego, który w założeniu i intencji ustawodawcy ma się realizować z mocy samego prawa. Innymi słowy, taka koncepcja tworzyłaby nieznaną ustawie odstępstwo od art. 98 ust. 1 u.g.n., zgodnie z którym skutek prawny w postaci odjęcia prawa własności nie będzie dotyczył wszystkich działek wydzielonych pod drogi publiczne na wniosek właściciela, a jedynie tych, co do których organ tak postanowi poprzez podanie w podstawie prawnej decyzji o zatwierdzeniu podziału z art. 98 u.g.n. W istocie, *lege non distinguente* skutek w postaci odjęcia prawa własności występuje w stosunku do każdej działki wydzielonej pod drogę

<sup>9</sup> M. Wolanin, *Nacjonalizacja działek drogowych przy podziale nieruchomości*, cz. I, „Nieruchomości” 2008, nr 10.

publiczną w wyniku podziału na wniosek właściciela – niezależnie od woli organu i poczynionych w decyzji podziałowej wzmianek i adnotacji.

W ocenie autorów, brak upoważnienia organu do wydania władczego rozstrzygnięcia w zakresie odjęcia prawa własności oznacza, że powstanie tego skutku nie może być uzależnione od treści decyzji podziałowej. Przeciwnie podejście – wyrażające się w formułowaniu wymogów, jakie musi spełnić decyzja podziałowa, aby wywołać skutek w postaci odjęcia prawa własności – nie znajduje oparcia w przepisach. Jego zastosowanie byłoby działaniem sprzecznym z ustawą.

## 2. Decyzja o zatwierdzeniu podziału nie rozstrzyga o wydzieleniu działek pod drogi publiczne

W przepisie art. 98 ust. 1 u.g.n. mowa o działkach „wydzielonych pod drogi publiczne”. Na tle tej przesłanki pojawiają się liczne wątpliwości co do tego, w jakiej sytuacji uznać działkę za wydzieloną pod drogę publiczną i jakie znaczenie ma w tym zakresie treść decyzji podziałowej.

W pierwszej kolejności należy rozdzielić pojęcie działki będącej drogą publiczną od pojęcia działki wydzielonej pod drogę publiczną. Ten drugi termin – określony w art. 98 ust. 1 u.g.n. – oznacza działki, na których dopiero mają zostać urządzone drogi publiczne i które w dacie zatwierdzenia podziału nie stanowią dróg publicznych, tj. nie zostały zaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych w sposób przewidziany w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>10</sup>.

To, czy działka została formalnie zaliczona do danej kategorii drogi publicznej, nie ma znaczenia dla oceny przesłanki „wydzielenia pod drogę publiczną” w rozumieniu art. 98 ust. 1 u.g.n.<sup>11</sup>.

Po pierwsze, nie jest możliwe zaliczenie drogi do jednej z kategorii dróg publicznych już na etapie jej planowania, a więc jeszcze przed jej ewidencyjnym wyodrębnieniem w ramach podziału nieruchomości. Po drugie, gdyby ujmować zaliczenie drogi do jednej z kategorii dróg publicznych za warunek konieczny ziszczenia się przesłanki „wydzielenia pod drogę

<sup>10</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 470.

<sup>11</sup> Pogląd ten jest powszechnie aprobowany w orzecznictwie: „za całkowicie błędne i nie znajdujące żadnego oparcia w obowiązujących przepisach prawa, uznać należy stanowisko [...], że warunkiem wynikającym z treści art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami, warunkiem niezbędnym do przejścia na własność Skarbu Państwa gruntu wydzielonego pod drogę i powstania obowiązku zapłaty odszkodowania za przejętą nieruchomość jest jej zaliczenie do kategorii dróg publicznych” (tak SN w wyroku z dnia 7 lutego 2013 r., II CSK 672/12). Por. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2006 r., I SA/Wa 2210/05, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 maja 2013 r., II SA/Rz 140/13, i wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 września 2010 r., II SA/Kr 799/10.

publiczną”, to skutek w postaci odjęcia prawa własności nie następowałby z dniem, w którym decyzja podziałowa stawałaby się ostateczna, a zostałyby przesunięty na nieznaną czas, uzależniony od wybudowania drogi na działce wydzielonej pod drogę publiczną i podjęcia przez organy publiczne właściwych działań (skategoryzowanie drogi), na których zaistnienie były właściciel nie miałby żadnego wpływu. Taka wykładnia przesłanki „wydzielenia pod drogę publiczną” w rozumieniu art. 98 ust. 1 u.g.n. miałyby w sposób oczywisty charakter wykładni *contra legem*.

Na gruncie art. 98 ust. 1 u.g.n. należy zatem odróżnić ustalenie przeznaczenia terenu pod drogę publiczną od ustawowo zdefiniowanej drogi publicznej jako budowli o nadanej kategorii drogi publicznej. Znaczenie ma tylko pierwsza z wymienionych kategorii.

Przeznaczenie terenu – rozumiane jako możliwość określonego sposobu jego zagospodarowania – ustalane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego<sup>12</sup>. Ocena, czy doszło do „wydzielenia działki pod drogę publiczną”, wymaga zatem analizy właściwego planu zagospodarowania. Ustalenie, czy dana działka została przeznaczona w planie zagospodarowania pod drogę (jako ciąg komunikacyjny), co do zasady nie powinno nastręczać żadnych trudności – zwykle jasno wynika to z analizy części graficznej planu zagospodarowania. Bardziej wymagające może wydawać się ustalenie, czy dany ciąg komunikacyjny ma pełnić funkcję drogi wewnętrznej czy publicznej, a jeżeli publicznej, to jakiej: gminnej, powiatowej, wojewódzkiej czy krajowej.

Ustawodawca wyróżnia dwa rodzaje dróg: publiczne oraz wewnętrzne, a podział ten ma charakter dychotomiczny. W przypadku zatem gdy działka jest przeznaczona pod drogę jako ciąg komunikacyjny, należy ustalić, czy ciąg ten będzie w przyszłości pełnić funkcję drogi publicznej, czy wewnętrznej. Ocena, czy dana działka została wydzielona pod drogę wewnętrzną albo publiczną, powinna być dokonywana przy przyjęciu kryterium funkcjonalnego. Należy zatem odpowiedzieć na pytanie, „czy działki te [będą] miały spełniać w przyszłości funkcje jednej z dróg publicznych, o których mowa w art. 2 w zw. z art. 1 u.o.d.p.”<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Por. M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wyd. 4, Warszawa 2015, komentarz do art. 98 u.g.n.; powyższe potwierdził również SN w wyroku z dnia 11 lipca 2012 r., II CSK 709/11, oraz w wyroku z dnia 7 lutego 2013 r., II CSK 672/12. Por. też: wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 stycznia 2012 r., II SA/Lu 921/11, wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 września 2010 r., II SA/Kr 799/10, oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2011 r., I SA/Wa 1023/11.

<sup>13</sup> Por. wyrok SN z dnia 28 marca 2012 r., V CSK 144/11. Por. też wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2018 r., I OSK 605/16, w którym wskazano, że „określenie przeznaczenia gruntu pod cel publiczny, jakim jest droga publiczna, ma miejsce w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego albo w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego [...]. Oceny w sprawie wymagało ustalenie przeznaczenia gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Po pierwsze: należało ustalić, czy obszar jest przeznaczony pod ciągi komunikacyjne, po wtóre: w przypadku odpowiedzi twierdzącej należało ustalić, jakie jest oznaczenie tych ciągów

Kluczowe w tym względzie są zasady użytkowania oraz dostępność drogi. Jak prawidłowo wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, „drogi połączone z siecią dróg publicznych, a nieprzeznaczone do wyłącznego użytku mieszkańców zamkniętego osiedla, lecz ogólnodostępne, służące nieograniczonej liczbie potencjalnych użytkowników, należy zaliczyć do dróg publicznych”<sup>14</sup>.

Trzeba również dopuścić możliwość stosowania innych kryteriów pomocniczych, w tym powiązania warunków technicznych przewidzianych w planie zagospodarowania dla działki drogowej z klasyfikacją techniczno-użytkową dróg publicznych określoną w Rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie<sup>15</sup>. Ubocznie należy również zwrócić uwagę, że w przypadku planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (tj. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139 ze zm.), wydzielenie działki pod drogę w planie zagospodarowania przesądzało o jej funkcji publicznej. Ówczesnie obowiązujące przepisy nie dopuszczały bowiem możliwości uwzględniania w planach zagospodarowania dróg wewnętrznych<sup>16</sup>.

Jak przedstawiono powyżej, to w planie zagospodarowania dochodzi do określenia przeznaczenia terenu, w tym do określenia przeznaczenia danego terenu pod drogę publiczną. Skoro właściwym do określenia przeznaczenia terenu jest plan zagospodarowania, to już w ujęciu systemowym postępowanie podziałowe musi być podporządkowane ustaleniom planu. Takie też rozwiązanie przyjął ustawodawca. Ustalenia planistyczne wiążą w postępowaniu podziałowym. W ten sposób regulacja ma charakter komplementarny i spójny.

W postępowaniu o zatwierdzeniu podziału nieruchomości organ jest związany ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i może dokonać tylko takiego podziału, który jest zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego<sup>17</sup>. Organ prowadzący postępo-

---

w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, po trzeciej: ustalenie, jaką funkcję mają pełnić ciągi komunikacyjne wskazane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, czy są to drogi np.: dojazdowe, zaopatrzeniowe, ewakuacyjne czy ogólnodostępne”.

<sup>14</sup> Por. wyrok NSA z dnia 25 września 2019 r., I OSK 2891/17.

<sup>15</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 124.

<sup>16</sup> Por. art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym; por. też wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, w którym stwierdzono, że wyliczenie zawarte w art. 10 ust. 1 i 2 ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że gmina nie może zamieszczać w miejscowym planie regulacji dotyczących spraw niewymienionych w przepisie. Por. także wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2010 r., II OSK 699/10, oraz wyrok SN z dnia 28 marca 2012 r., V CSK 144/11.

<sup>17</sup> Por. art. 93 ust. 1 u.g.n., który stanowi, że „podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny



wanie o zatwierdzenie podziału nieruchomości nie rozstrzyga zatem władczo o przeznaczeniu działek i nie dokonuje w tym zakresie własnych ustaleń. Skoro ustalenie przeznaczenia terenu wykracza poza ramy postępowania w sprawie zatwierdzenia podziału nieruchomości i organ nie może „rozstrzygać” o przeznaczeniu działek, to brak uzasadnienia jurydycznego dla poglądu – kilkakrotnie zaaprobowanego przez sądy administracyjne<sup>18</sup> – że decyzja podziałowa musi określać (lub że z decyzji musi wynikać), że dana działka została „wydzielona pod drogę publiczną”. Ta linia argumentacji musi spotkać się z krytyką, ponieważ prowadzi do nieuchronnej sprzeczności. Nie do pogodzenia jest bowiem sytuacja, w której z jednej strony organ w postępowaniu podziałowym nie ma kompetencji do określenia przeznaczenia dzielonej nieruchomości, a z drugiej przesłankę „wydzielenia pod drogę publiczną” uzależnia się od uwzględnienia w treści tej decyzji konkretnej formuły (w tym np. stwierdzenia „wydzielałam pod drogę publiczną”).

Stwierdzenia odnoszące się do przeznaczenia wydzielanych działek w treści decyzji podziałowej muszą zatem być uznane za pozbawione doniosłości prawnej. W tym względzie odrębnego rozważenia wymaga sytuacja, w której decyzja o zatwierdzeniu podziału wskazuje na wydzielenie danej działki „pod drogę wewnętrzną”, podczas gdy z ustaleń planistycznych wynika, że działka będzie pełnić funkcję drogi publicznej. Jeżeli taka – wadliwa – decyzja stanie się ostateczna, to należy rozważyć, czy jej skutkiem prawnym będzie odjęcie prawa własności zgodnie z rzeczywistym przeznaczeniem działki, czy też takiego skutku nie wywoła, skoro w decyzji działkę uznano za drogę wewnętrzną, do której art. 98 ust. 1 u.g.n. nie ma zastosowania.

Z jednej strony, zgodnie z zasadą trwałości decyzji administracyjnych wyrażoną w art. 16 § 1 i 3 k.p.a., decyzja ostateczna obowiązuje i korzysta z domniemania zgodności z prawem<sup>19</sup>. Kierując się tym domniemaniem, należałoby przyjąć, że decyzja administracyjna prawidłowo (zgodnie z prawem) zakwalifikowała daną działkę jako wydzieloną pod drogę wewnętrzną, a inne organy oraz sądy powinny być tym rozstrzygnięciem związane. Z drugiej jednak strony, należy postawić pytanie, czy domniemanie zgodności z prawem decyzji administracyjnej rozciąga się na kwestie wykraczające poza zakres przedmiotowy danej sprawy administracyjnej. Wydaje się, że domniemanie zgodności z prawem nie może obejmować tego, o czym organ w pierwszej kolejności

---

z ustaleniami planu miejscowego”.

<sup>18</sup> Por. np. wyrok NSA z dnia 2 lutego 2018 r., I OSK 673/16.

<sup>19</sup> Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 października 2016 r., I OSK 925/15; por. też wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 sierpnia 2016 r., I OSK 3284/15.

nie mógł rozstrzygnąć, a zatem, że ogranicza się do zakresu sprawy administracyjnej<sup>20</sup>. Przy akceptacji tej koncepcji, rozstrzygnięcie co do przeznaczenia działki pod drogę publiczną zawarte w decyzji podziałowej nie miałyby waloru wiążącego, ponieważ w pierwszej kolejności nie mieściło się w zakresie sprawy o zatwierdzenie podziału nieruchomości. Jakkolwiek zatem inne organy oraz sądy są, co do zasady, związane decyzją administracyjną, nawet jeżeli jest ona wadliwa, istnieją podstawy, by twierdzić, że w przypadku decyzji o zatwierdzeniu podziału ewidencyjnego nieruchomości wiązanie to nie rozciąga się na kwestię przeznaczenia wydzielanych działek oraz na kwestię wygaśnięcia prawa własności działek wydzielonych pod drogi publiczne. Koncepcja ta zyskuje dalsze oparcie w postępowaniu cywilnym, w myśl zasady, że sąd orzekający w sprawie cywilnej może autonomicznie i suwerennie rozstrzygać o tym, czy dana decyzja administracyjna mogła wyrzeć i czy wywarła skutki cywilnoprawne<sup>21</sup>.

\*\*\*

Reasumując, odrzucić należy taką interpretację przepisów u.g.n., w tym jej art. 98 ust. 1, która zmierza do wykazania minimalnej treści decyzji podziałowej, warunkującej powstanie praworzeczonego skutku tej decyzji w postaci przeniesienia prawa własności nieruchomości z podmiotu prywatnego na publiczny. Treść decyzji administracyjnej jest zdeterminowana zakresem samej sprawy administracyjnej. W przypadku postępowania w sprawie zatwierdzenia podziału ewidencyjnego nieruchomości, zakres ten ogranicza się do dokonania ewidencyjnego podziału działki na mniejsze działki i nie rozciąga się na określenie przeznaczenia wydzielanych działek. To, czy dana działka została wydzielona pod drogę – i to o funkcji publicznej – należy odtworzyć w oparciu o akt normatywny regulujący przeznaczenie terenu, czyli właściwy plan zagospodarowania przestrzennego. Na etapie postępowania podziałowego przeznaczenie terenu jest już zatem określone, a organ jest tym przeznaczeniem związany. W decyzji o zatwierdzeniu podziału nie musi się zatem znaleźć jakiegokolwiek odwołanie do wydzielania działki „pod drogę publiczną”. Ze względów praktycznych taka wzmianka może się znaleźć w decyzji podziałowej, może być również wskazany skutek prawny decyzji w postaci odjęcia prawa własności w chwili,

---

<sup>20</sup> W tym względzie por. np. postanowienie SN z dnia 4 czerwca 2009 r., III CZP 28/09, w którym wskazano, że „[w] myśl powszechnie przyjętego poglądu decyzja podjęta przez organ administracji publicznej w sprawie należącej do kompetencji tej administracji wiąże sądy w postępowaniu cywilnym w zakresie objętym jej rozstrzygnięciem” (podkreślenia własne autorów).

<sup>21</sup> Tak np. SN w wyroku z dnia 21 września 2018 r., V CSK 589/17.

gdy decyzja stanie się ostateczna. Takie wzmianki będą miały jednak wyłącznie walor informacyjny.