

**Wyrok z dnia 6 kwietnia 2000 r.**

**III RN 149/99**

**Podział nieruchomości niezbędnej na cele budowy autostrady płatnej dokonywany jest w nawiązaniu do decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady (art. 10 ust. 1 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. w związku z art. 22 ust. 1 i art. 25 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych, Dz.U. Nr 127, poz. 627 ze zm.).**

Przewodniczący: SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Walerian Sanetra, Andrzej Wasilewski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 6 kwietnia 2000 r. sprawy ze skargi Grażyny i Waldemara W. na decyzję Wojewody P. z dnia 30 grudnia 1997 r. [...] w przedmiocie podziału nieruchomości, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z dnia 4 lutego 1999 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

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

Wojewódzkie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w P. działając na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych (Dz.U. Nr 127, poz. 627 ze zm. – powoływanej nadal jako: ustawa o autostradach płatnych) oraz art. 61 § 1 KPA złożyło w dniu 17 listopada 1997 r. wniosek o wydanie decyzji o zatwierdzeniu projektu podziału nieruchomości składającej się z działki [...], a położonej w P. przy ul. P. (obręb K.) o powierzchni 21.243 m<sup>2</sup> i zapisanej w księdze wieczystej [...] jako własność Waldemara i Grażyny W. Dyrektor Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego „G.” w P. decyzją z dnia 25 listopada 1997 r., która wydana została na podstawie art. 104 § 1 KPA, art. 10 ust. 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. – powoływanej nadal jako: ustawa o gospodarce gruntami), art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. Nr 141, poz. 692 ze zm. – powoływanej nadal jako: ustawa o zmianie zakresu działania) oraz § 9 uchwały [...] Rady Miasta P. z dnia 25 czerwca 1991 r. w sprawie przekształcenia P. Przedsiębiorstwa Geodezyjno-Kartograficznego „G.” w Zarząd Geodezji i Katastru Miejskiego „G.”, zatwierdził przedłożony projekt podziału tej działki. Decyzja ta została następnie utrzymana w mocy decyzją Wojewody P. z dnia 30 grudnia 1997 r. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu wyrokiem z dnia 4 lutego 1999 r. [...] oddalił skargę właścicieli nieruchomości na powyższą decyzję Wojewody P., w której zarzucali oni naruszenie przepisów obowiązującego prawa oraz wniesli, że są zainteresowani wywłaszczeniem całej działki, wobec zakresu ograniczeń jakim poddano ich prawo własności na nieruchomości. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd stwierdził, że przedmiotowe decyzje administracyjne są zgodne z art. 10 ust. 1 i ust. 3 ustawy o gospodarce gruntami oraz z art. 7 i art. 25 ust. 1 ustawy o autostradach płatnych, bowiem w wypadku lokalizacji autostrady nie mają zastosowania przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Rzecznik Praw Obywatelskich [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z dnia 4 lutego 1999 r. [...], zarzucając rażące naruszenie art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami oraz art. 33 § 1, art. 61 § 1 i § 2 KPA, a w konsekwencji wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Poznaniu. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono, że skoro Naczelny Sąd Administracyjny nie jest związany granicami skargi, to w niniejszej sprawie powinien ustalić, czy przedmiotowe postępowanie w sprawie o podział nieruchomości zostało wszczęte na wniosek uprawnionego organu, bowiem jeśli wymaganie takie nie zostało spełnione, to postępowanie to powinno zostać umorzone jako bezprzedmiotowe (art. 105 KPA). Równocześnie rewizja nadzwyczajna zarzuca, że wedle art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami podział nieruchomości mógł nastąpić, jeżeli był zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a jego wszczęcie było dopuszczalne jedynie na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości. Tymczasem z akt rozpoznawanej sprawy nie wynika,

aby z wnioskiem o podział nieruchomości wystąpił właściciel, natomiast w dniu 17 listopada 1997 r. z wnioskiem takim wystąpiło Wojewódzkie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w P., powołując się na art. 7 ust. 1 ustawy o autostradach płatnych oraz na art. 61 § 1 KPA. Z akt sprawy może wynikać [...], że Wojewódzkie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w P. działało w tym wypadku w imieniu i na rzecz Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad, jako podmiotu przygotowującego i koordynującego budowę autostrady, gdy tymczasem w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że z wnioskiem o wszczęcie postępowania o podział nie może występować jednostka, która na terenach przeznaczonych do wywłaszczenia ma realizować inwestycję (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 1995 r., III ARN 16/95 – OSNAPiUS 1995 nr 21, poz. 258). Wprawdzie w aktach administracyjnych niniejszej sprawy znajduje się pismo bez daty, zatytułowane „oświadczenie” i podpisane przez właścicieli przedmiotowej nieruchomości - Waldemara i Grażynę W., ale z treści tego oświadczenia wynika jedynie, że wyrażają oni zgodę na zatwierdzenie projektu podziału nieruchomości działki [...] położonej w P. (obręb K.) i wpisanej w księgę wieczystą [...] Sądu Rejonowego w P., które – w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich: „odczytywać należy w kontekście negocjacji toczonych przez właścicieli gruntu z pełnomocnikiem Prezesa Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad (...) w przedmiocie odkupienia nieruchomości”. Natomiast z treści pism właścicieli z dnia 12 listopada 1997 r. oraz z dnia 17 listopada 1997 r. [...] wynika, że nie wyrażają oni zgody na proponowany projekt podziału nieruchomości. Pomimo to organ pierwszej instancji wydał decyzję w sprawie podziału tej nieruchomości w dniu 25 listopada 1997 r. W rewizji nadzwyczajnej zarzucono, że wskazany przez Naczelnego Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku art. 25 ust. 1 ustawy o autostradach płatnych wyłącza jedynie stosowanie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, ale żaden przepis tej ustawy nie wyłącza obowiązku stosowania w sprawach dotyczących podziału nieruchomości art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami. Ponadto w rewizji zarzucono także, że w postępowaniu administracyjnym pełnomocnikiem może być wyłącznie osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych (art. 33 § 1 KPA), gdy tymczasem z treści decyzji Dyrektora Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego „G.” w P. z dnia 25 listopada 1997 r., mocą której zatwierdzony został podział przedmiotowej nieruchomości, wynika, że została ona wydana na wniosek Wojewódzkiego Biura Geodezji i terenów Rolnych w P., a więc jednostki organizacyjnej, która nie posiada osobowości prawnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podniesiony w rewizji nadzwyczajnej zarzut naruszenia art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami, która obowiązywała w dacie podejmowania zaskarżonych decyzji, jest chybiony, bowiem – stosownie do wyraźnego postanowienia art. 25 ustawy o autostradach płatnych – przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm.), w tym także przepisy dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie mają zastosowania w sprawach lokalizacji autostrad. O lokalizacji autostrady przesądza decyzja o ustaleniu lokalizacji autostrady, która między innymi określa także: linie rozgraniczające teren (art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o autostradach płatnych) oraz wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich w związku z lokalizacją autostrady (art. 22 ust. 1 pkt 5 ustawy o autostradach płatnych). Na podstawie ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady, Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad nabywa w drodze umowy i na własność Skarbu Państwa nieruchomości przeznaczone na cele budowy autostrady (art. 26 ustawy o autostradach płatnych), przy czym w sprawach nie uregulowanych w tym zakresie mają zastosowanie przepisy ustawy o gospodarce gruntami (art. 37 w związku z art. 32 ust. 2 ustawy o autostradach płatnych).

W rozpoznawanej sprawie jest poza sporem, że zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzja Wojewody P. z dnia 30 grudnia 1997 r., utrzymująca w mocy poprzedzającą ją decyzję Dyrektora Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego „G.” w P. z dnia 25 listopada 1997 r., mocą której zatwierdzony został projekt podziału nieruchomości będącej własnością skarżących – Waldemara i Grażyny W. i położonej w P. przy ul. P. (oznaczonej w ewidencji gruntów jako: obręb K. [...]) oraz zapisanej w księdze wieczystej [...] – prowadzonej przez Sąd Rejonowy w P.), stwierdzała zgodność projektu podziału powyższej działki z ustaleniami lokalizacyjnymi wynikającymi z ostatecznej decyzji Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 16 października 1996 r. [...], którą dokonano ustalenia lokalizacji autostrady płatnej A-2 na terenie województwa p. wraz z ustaleniem linii rozgraniczających tereny. Nie zasługuje również na uwzględnienie podniesiony w rewizji nadzwyczajnej zarzut, że decyzja w sprawie podziału nieruchomości wydana została w wyniku postępowania administracyjnego wszczętego na wniosek Wojewódzkiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych w P., które działało z upoważnienia Prezesa

Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad, chociaż pełnomocnikiem strony w postępowaniu administracyjnym może być „osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych” (art. 33 § 1 KPA), skoro: po pierwsze – już w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej zwrócono uwagę, iż w sprawie niniejszej działania podejmowane były właśnie przez upoważnione osoby fizyczne: „pełnomocnik Prezesa Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad dyr. Jan Józef Ł., korzystając z udzielonego mu prawa substytucji, udzielił dalszego pełnomocnictwa Zastępcy Dyrektora Wojewódzkiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych w P. – Stanisławowi I. Dalszym pełnomocnikiem Prezesa Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad została ustanowiona osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych”; w tym kontekście zupełnie niezrozumiała jest konkluzja wyrażona w ostatnim zdaniu uzasadnienia rewizji nadzwyczajnej, które brzmi: „Zatem i z tego powodu wydane w sprawie orzeczenia należałoby uznać za wadliwe”; po drugie – w rozpoznawanej sprawie jest poza sporem, że postępowanie dotyczące podziału przedmiotowej nieruchomości toczyło się za wiedzą i zgodą obojga skarżących – właścicieli nieruchomości, których stosowne pisemne oświadczenie w tej kwestii (złożone w 1997 r.) znajduje się w aktach sprawy; w tej sytuacji, nawet jeśli by przyjąć, że w danym wypadku postępowanie w sprawie podziału nieruchomości wszczęte zostało z urzędu (a nie na wniosek strony), a mianowicie na skutek inicjatywy Wojewódzkiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych w P., to spełniony został określony w art. 61 § 2 KPA warunek dopuszczalności prowadzenia tego postępowania, skoro właściciele nieruchomości wyrazili zgodę na jego prowadzenie. Przy czym nie jest uzasadniona zawarta w rewizji nadzwyczajnej sugestia, jakoby wspomniane wyżej oświadczenie właścicieli należało odczytywać jedynie „w kontekście negocjacji toczonych przez właścicieli gruntu z pełnomocnikiem Prezesa Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad dyr. Janem Ł. w przedmiocie odkupienia nieruchomości”, ponieważ z pism właścicieli nieruchomości (z dnia 12 oraz z dnia 17 listopada 1997 r.) wynika, że nie wyrażają oni zgody na proponowany podział nieruchomości; przeciwnie, należy mieć na uwadze, że pisma te zostały sformułowane i wniesione przez właścicieli dopiero po wydaniu w dniu 25 listopada 1997 r. decyzji w niniejszej sprawie przez Dyrektora Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego „G.” w P. i stały się przedmiotem rozpoznania w postępowaniu odwoławczym. Dodatkowo na podkreślenie zasługuje także i to, że w uzasadnieniu zaskarżonej do Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzji Wojewody P. z dnia 30 grudnia 1997 r., zawarte zostało wyraźne pouczenie dla właścicieli nieruchomości, które nawiązuje do pona-

wianego przez nich w toku postępowania żądania wykupu całej nieruchomości, a w którym organ odwoławczy trafnie stwierdza (por. art. 47 ust. 3 ustawy o gospodarce gruntami w związku z art. 32 ust. 2 oraz art. 37 ustawy o autostradach płatnych), iż: „Właściciel nieruchomości po otrzymaniu oferty Agencji nabycia nieruchomości pod pas drogowy autostrady ma prawo żądać wykupu pozostałej części nieruchomości, jeżeli część ta nie nadaje się do racjonalnego zagospodarowania. Nabycie przez Agencję pozostałej części nieruchomości będzie przedmiotem odrębnego postępowania”. Wreszcie, podniesiony w rewizji nadzwyczajnej zarzut rażącego naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie został w ogóle uzasadniony i w tym stanie rzeczy nie był przedmiotem rozpoznania.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 393<sup>12</sup> KPC w związku art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

=====