

Wojciech Wieczorek

Podział nieruchomości przeznaczonych pod budowę autostrad płatnych

Nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności, jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności (art. 46 § 1 k.c.)¹. W granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa (...). W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą (art. 140 k.c.). W zakresie przysługującego prawa do nieruchomości mieści się także uprawnienie właściciela do dokonania jej podziału. W tej sytuacji właściciel, w szczególności gdy zamierza rozporządzić częścią nieruchomości, uzyskać winien zatwierdzenie projektu podziału nieruchomości w granicach i na zasadach określonych ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami². Powołana ustawa reguluje podział nieruchomości, który w literaturze prawniczej zwykło się określać jako „podział geodezyjny nieruchomości”³. Podział geodezyjny

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn.zm.), zwana dalej k.c.

² Tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543, zwaną dalej u.g.n.

³ Por. M. Wołanin, *Glosa do wyroków NSA z dnia 22 września 1998 r. I SA 547/98 i z dnia 23 września 1998 r. SA/Rz 899/98*, OSP 1999, nr 5, poz. 105 i 106; J. Kasprzyś z y n, *Przedmiot ksiąg wieczystych*, Rejent 1999, nr 1, poz. 73 oraz E. Gąsior, *Najnowsza historia podziału nieruchomości*, Rejent 2000, nr 11, s. 144.

nieruchomości polega ogólnie na zatwierdzeniu, w formie decyzji administracyjnej, projektu podziału nieruchomości⁴, co w efekcie prowadzi do ewidencyjnej zmiany oznaczenia nieruchomości⁵. Podziałem nieruchomości *sensu stricto*, w literaturze zwanym także podziałem prawnym czy też cywilnym, jest natomiast utworzenie nowej nieruchomości, z nieruchomości objętej geodezyjnym podziałem (czyli zmiana właściciela części wspomnianej nieruchomości). Decyzja zatwierdzająca projekt podziału jest zarówno podstawą, jak i warunkiem podziału prawnego nieruchomości⁶. Na potrzeby niniejszego opracowania przez zwrot „podział nieruchomości” należy rozumieć geodezyjny podział nieruchomości.

Regulacja prawna dotycząca podziału nieruchomości, zawarta w ustawie o gospodarce nieruchomościami, dotyczy wszystkich nieruchomości, z wyłączeniem położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych⁷ na cele rolne i leśne.

⁴ Projekt podziału sporządzany jest w formie operatu, który podlega przyjęciu do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przed wydaniem decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości, stosownie do przepisów ustawy z 17 maja 1989 – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 z późn. zm.) i podlega ocenie wyłącznie w zakresie zgodności z zasadami wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych. Natomiast ostateczna decyzja zatwierdzająca projekt podziału, stanowi podstawę do umieszczenia przez organ, który wydał decyzję, na mapie z projektem podziału nieruchomości, stanowiącej załącznik do decyzji, wzmianki o treści: „Niniejszy projekt podziału nieruchomości został zatwierdzony decyzją ... z dnia ... nr ...”, z podpisem upoważnionej osoby, oraz do utrwalenia na gruncie nowo wyznaczonych punktów granicznych znakami granicznymi (rozporządzenie 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).

⁵ Podstawą oznaczenia nieruchomości (także w księgach wieczystych) powinny być dane z wynikające z ewidencji gruntów i budynków (art. 21 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne). Przedmiotem ewidencji są działki gruntu stanowiące ciągle obszar gruntu, jednorodny ze względu na stan prawny. Działkę identyfikuje numer porządkowy, który raz ustanowiony, pozostaje elementem odpowiednio związanym z oznaczeniem każdej jej części powstałej w wyniku podziału.

⁶ B. Barłowski, *Wyważanie otwartych drzwi?*, Rejent 1994, nr 4, s. 82 i nast.

⁷ Przez plan miejscowy należy rozumieć miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w przepisach o zagospodarowaniu przestrzennym (za art. 4 pkt 5 u.g.n.), czyli w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), zwanej dalej u.z.p.

Zgodnie z art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami, podziału nieruchomości dokonuje się na podstawie decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta⁸, zatwierdzającej projekt podziału. Podstawową przesłanką umożliwiającą dokonanie podziału nieruchomości, jest zgodność projektu podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego oraz przepisami szczególnymi. Dodatkową uwagę warto także zwrócić na konieczność zapewnienia projektowanym do wydzielenia częściom nieruchomości dostępu do drogi publicznej (art. 93 ust. 2 u.g.n.). W określonych w ustawie przypadkach podziału nieruchomości można dokonać niezależnie od ustaleń planu miejscowego, w celu m.in. wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji autostrady (art. 95 u.g.n.).

Nabywanie nieruchomości przeznaczonych pod budowę autostrad regulują przepisy ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych⁹. Przepisy te stanowią *lex specialis* w odniesieniu do przepisów u.g.n., jednakże w sprawach nie uregulowanych w ustawie o autostradach płatnych zastosowanie, na podstawie wyraźnego odesłania zawartego w art. 37 u.a.p., znajdują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jednym z zagadnień nie normowanych przez u.a.p. jest właśnie kwestia wydzielenia części nieruchomości (podziału nieruchomości) przeznaczonej pod autostradę.

W trakcie dalszych rozważań przedstawione zostaną te elementy regulacji prawnej dotyczącej „podziału nieruchomości”, które z punktu widzenia wydzielenia części nieruchomości przeznaczonych pod budowę autostrady, mogą budzić wątpliwości lub wymagać – moim zdaniem – komentarza.

Zasadniczo, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.g.n., podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego oraz przepisami szczególnymi. Od powyższej zasady ustawa przewiduje kilka wyjątków. Pierwsza ich grupa określa przypadki, w jakich może dojść do podziału nieruchomości niezależnie od ustaleń planu miejscowego, druga dotyczy sytuacji, gdy brak jest obowiązującego planu miejscowego.

⁸ W przypadku gdy o podziale orzeka sąd, nie wydaje się decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości. Jeżeli podział jest uzależniony od ustaleń planu miejscowego, sąd zasięga opinii wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (art. 96 ust. 2 u.g.n.).

⁹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 110, poz. 1192, powoływanej dalej jako u.a.p.

1. Podział nieruchomości przeznaczonych pod budowę autostrad dokonywany niezależnie od ustaleń planu miejscowego

Niezależnie od ustaleń planu miejscowego podział nieruchomości może nastąpić w celu m.in. wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji autostrady (art. 95 pkt 6 u.g.n.). Uzasadnienie dla regulacji uniezależniającej podział nieruchomości pod autostrady od ustaleń planu miejscowego stanowi fakt, że w sposób nie związany z ustaleniami planu miejscowego przeznaczenie terenu określa decyzja o ustaleniu lokalizacji autostrady¹⁰. Badanie w tych przypadkach zgodności projektu podziału z planem miejscowym, jak wymaga tego art. 93 ust. 1 u.g.n., pozbawione byłoby więc znaczenia i racjonalnego uzasadnienia. Ustalenia wymaga jednak znaczenie zwrotu „nieruchomości objęte decyzją o ustaleniu lokalizacji autostrady”. Podkreślić należy, iż kwestię lokalizacji autostrad regulują przepisy ustawy o autostradach płatnych w rozdziale czwartym. W tym trybie, stanowiącym *lex specialis* w odniesieniu do przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, decyzję o ustaleniu lokalizacji autostrady¹¹ (zwaną dalej decyzją lokalizacyjną) wydaje wojewoda na wniosek Prezesa Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad¹². Decyzja ta, jak sama jej nazwa wskazuje, określa umiejscowienie, umieszczenie, położenie¹³ autostrady. Podstawowy element decyzji lokalizacyjnej w tym zakresie stanowi mapa¹⁴, na której zaznaczone zostają linie rozgraniczające teren autostrady¹⁵ (art. 22 ust. 1 pkt 2 u.a.p.). Nieruchomości położone w granicach

¹⁰ Zob. także dalej pkt 3 oraz przypisy do tego fragmentu tekstu.

¹¹ Zgodnie z art. 22 ust. 1 u.a.p., decyzja lokalizacyjna powinna zawierać w szczególności wymagania dotyczące powiązania z innymi drogami publicznymi, linie rozgraniczające teren, warunki techniczne realizacji oraz warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska i ochrony dóbr kultury, a także winna określać wymagania dotyczące ochrony osób trzecich.

¹² Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad, która przygotowuje i koordynuje budowę i eksploatację autostrad, utworzona została ustawą o autostradach płatnych jako państwowa osoba prawna. Działalnością Agencji kieruje jej Prezes (art. 5, 7 i 8 u.a.p.).

¹³ *Słownik Współczesnego Języka Polskiego*, pod red. B. Dunaja, Warszawa 1996, s. 234.

¹⁴ H. Jędrzejewski, L. Kostórkiewicz, St. Rybak, P. Świątecki, *Ustawa o autostradach płatnych. Komentarz, przepisy wykonawcze*, Warszawa-Zielona Góra 1996, s. 51.

¹⁵ Warto podkreślić, że zgodnie z § 35 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płat-

określonych wyżej wymienionymi liniami to nieruchomości, na których zlokalizowana będzie autostrada, czyli, innymi słowy: nieruchomości przeznaczone pod budowę autostrady.

Rozważana kwestia – co należy rozumieć przez nieruchomości „objęte” decyzją lokalizacyjną – ma podstawowe znaczenie dla określenia granic, w jakich możliwe jest dokonanie podziału niezależnie od ustaleń planu miejscowego na podstawie art. 95 pkt 6 u.g.n.. W tym kontekście, jak już wyżej zaznaczono, podstawowy element decyzji lokalizacyjnej stanowią linie rozgraniczające teren. Wyrażenie „linie rozgraniczające” pojawia się w przepisach celem dookreślenia granic terenu przeznaczonych pod realizację różnego rodzaju inwestycji, szczególnie inwestycji liniowych¹⁶.

Nieruchomości objęte decyzją lokalizacyjną, w rozumieniu art. 95 pkt 6 u.g.n., to nieruchomości znajdujące się na przestrzeni zamkniętej liniami

nych (Dz.U. Nr 12, poz. 116, zwanego dalej rozporządzeniem) pas drogowy autostrady powinien być usytuowany pomiędzy liniami rozgraniczającymi określonymi decyzją lokalizacyjną. W skład pasa drogowego autostrady płatnej, w rozumieniu rozporządzenia, wchodzi: jezdnie autostrady, pobocza, jezdnie zbierająco-rozprowadzające, pasy dzielące jezdnie, skarpki nasypów i wykopów, węzły i przejazdy z przecinającymi ją drogami i innymi liniami komunikacyjnymi wraz z:

- drogowymi obiektami inżynierskimi (mosty, wiadukty, estakady, konstrukcje oporowe, tunele, przejazdy gospodarcze, przepusty, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych oraz dla zwierząt),

- urządzeniami związanymi z obsługą i ochroną autostrady (miejsca obsługi podróżnych, obwoły utrzymania autostrady, miejsca poboru opłat),

- urządzeniami organizacji i bezpieczeństwa ruchu (znaki i sygnały drogowe, urządzenia monitorowania i kontroli ruchu, urządzenia łączności, ogrodzenie pasa drogowego autostrady, osłony przeciwołnieniowe, energochłonne i przeciwwietrzne oraz bariery ochronne),

- oraz urządzeniami ochrony środowiska (ekrany przeciwhałasowe, ekrany tłumiące drgania w podłożu, urządzenia do oczyszczania ścieków odprowadzanych z pasa drogowego autostrady, pasy zieleni izolacyjnej).

¹⁶ W tym celu np. w miejscowym planie zagospodarowania ustala się linie rozgraniczające tereny przeznaczone dla realizacji celów publicznych, z uwzględnieniem linii rozgraniczających ulice, place oraz drogi publiczne wraz z urządzeniami pomocniczymi (art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 u.z.p.). Decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, umożliwiającą zmianę zagospodarowania terenu, określa także linie rozgraniczające teren danej inwestycji (zgodnie z art. 39 i nast. u.z.p., zmiana zagospodarowania terenu polegająca w szczególności na wykonaniu, odbudowie, rozbudowie i nadbudowie obiektu budowlanego wymaga ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu; ustalenie tych warunków następuje w drodze decyzji, na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – art. 42 ust. 1 pkt 6 u.z.p.).

rozgraniczającymi teren autostrady, które to linie określa wspomniana decyzja (zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 2 u.a.p.). W granicach określonych przez powołane wyżej linie, podziału nieruchomości można więc dokonać niezależnie od ustaleń planu miejscowego.

W tym miejscu warto zadać sobie także pytanie, czy podział nieruchomości musi być zgodny z przebiegiem linii rozgraniczającej, a więc czy linia podziału nieruchomości (określona w projekcie podziału nieruchomości) musi „pokrywać się” z linią rozgraniczającą określoną decyzją lokalizacyjną. W świetle art. 95 pkt 6 u.g.n. z całą pewnością nie można w tym trybie zatwierdzić projektu podziału nieruchomości, jeżeli podział dotyczyłby części nieruchomości położonej poza linią rozgraniczającą (nie objętych decyzją lokalizacyjną). Natomiast brak – moim zdaniem – przeciwwskazań, aby na wskazanej podstawie zatwierdzić projekt podziału polegający na wydzieleniu pod autostradę mniejszej części nieruchomości, niż wynikałoby to z przebiegu linii rozgraniczającej¹⁷.

2. Podział nieruchomości pod autostrady w przypadku braku planu miejscowego

W tym przypadku u.g.n. wyróżnia dwie sytuacje: gdy sporządzenie planu na obszarze, na którym nieruchomość jest położona, jest obowiązkowe i gdy nieruchomość znajduje się poza takim obszarem.

W razie braku planu miejscowego, jeżeli nieruchomość jest położona na obszarze **nie objętym** obowiązkiem¹⁸ sporządzania planu miejscowego, a gmina nie ogłosiła o przystąpieniu do sporządzania tego planu, zasady

¹⁷ Powyższe stanowisko można dodatkowo uzasadnić koniecznością oszczędnego korzystania z terenu potrzebnego dla realizacji celów publicznych (art. 74 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. Nr 62, poz. 627).

¹⁸ Zgodnie z art. 13 ust.1 u.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządza się obowiązkowo, jeżeli przepisy szczególne tak stanowią, dla obszarów, na których przewiduje się wykonanie programów wojewódzkich służących realizacji ponadlokalnych i regionalnych celów publicznych oraz programów zawierających zadania rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych; dla obszarów, na których przewiduje się zadania dla realizacji lokalnych celów publicznych, z wyjątkiem zadań związanych z budową urządzeń infrastruktury technicznej w granicach pasa drogowego; dla obszarów, które mogą być przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową wynikającą z potrzeby zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, oraz innych obszarów z uwagi na istniejące uwarunkowania.

podziału nieruchomości, zgodnie z przepisami u.g.n., ustala się w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydanej w trybie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym (art. 93 ust. 1 i 94 u.g.n.). W przypadku gdy gmina ogłosiła przystąpienie do sporządzania planu miejscowego przed złożeniem wniosku o podział nieruchomości, postępowanie w sprawie podziału zawiesza się do czasu uchwalenia tego planu, jednak nie dłużej niż na okres 12 miesięcy. Natomiast gdy gmina nie uchwaliła planu miejscowego dla obszarów **objętych** obowiązkiem sporządzenia takiego planu, postępowanie w sprawie podziału zawiesza się do czasu jego uchwalenia (art. 94 ust. 2 i 3 u.g.n.).

Powstaje pytanie, czy powołane wyżej przepisy u.g.n. znajdują zastosowanie w przypadku zatwierdzania projektu podziału nieruchomości przeznaczonej pod autostradę. Z przyjętej w art. 95 pkt 6 u.g.n. konstrukcji wynika wprost, że wydzielenie części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji autostrady następuje niezależnie od ustaleń planu miejscowego. Fakt braku planu miejscowego nie powinien zatem uniemożliwiać – w sytuacjach opisanych w powołanych wyżej przepisach – zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości objętej decyzją lokalizacyjną. Przeciwna wykładnia powołanych uregulowań byłaby nieracjonalna i prowadziłaby do sytuacji, w której np. dochodziłoby do zawieszenia postępowania w sprawie zatwierdzenia projektu podziału do czasu uchwalenia planu miejscowego, gdy tymczasem ustalenia owego planu i tak nie stanowiłyby przesłanki zatwierdzenia projektu podziału. Wydaje się zatem, że uregulowania art. 93 ust. 1 i 94 ust. 2 i 3 u.g.n. nie będą miały zastosowania w przypadku wydzielenia części nieruchomości przeznaczonych pod autostrady.

3. Podział nieruchomości rolnych i leśnych – kwestia art. 92 u.g.n.

Zgodnie z art. 92 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przepisów dotyczących podziału nieruchomości nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg nie będących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych¹⁹.

¹⁹ Analizując drugą część cytowanego przepisu, należy zauważyć, że art. 92 u.g.n. odnosi się do sytuacji, w której do wydzielenia nowych dróg dochodzi niejako „przy okazji”

Podział nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, w świetle cytowanego wyżej art. 92 u.g.n. – co do zasady – nie wymaga więc zatwierdzenia w drodze decyzji. Na marginesie odnotować przy tym należy, iż w przepisach nie tylko tej ustawy, ale całego systemu prawnego, brak jest regulacji dotyczących podziału nieruchomości rolnych lub leśnych. W tej sytuacji podział ich to zasadniczo tylko czynność materialno-techniczna, wymagająca jedynie dokonania stosownych pomiarów i złożenia dokumentacji w ewidencji gruntów²⁰.

Jak już wyżej zaznaczono, podział nieruchomości przeznaczonych na inne cele poza rolnymi lub leśnymi reguluje ustawa o gospodarce nieruchomościami. Przeznaczenie terenu wpływa zatem wprost na sposób i tryb dokonywania podziału nieruchomości, a w konsekwencji rozstrzyga o dopuszczalności zatwierdzania projektu podziału w drodze decyzji administracyjnej²¹. Na podstawie przepisów u.g.n. nie ma bowiem podstaw

dokonywania podziału nieruchomości. Natomiast w przypadku wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji autostrady podział polega wprost i tylko i wyłącznie na wydzieleniu drogi. Ta istotna różnica powoduje, iż treść art. 92 *in fine* u.g.n. nie będzie miała rozstrzygającego znaczenia dla określenia sposobu podziału nieruchomości, której część przeznaczona została pod autostradę, a pozostała część – zgodnie z planem miejscowym – przeznaczona jest na cele rolne i leśne.

²⁰ E. M z y k, [w:] G. B i e n i e k, A. H o p f e r, Z. M a r a m a j, E. M z y k, R. Ż r ó b e k, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, t. II, Warszawa-Zielona Góra 1998, s. 13-14.

²¹ Linie rozgraniczające teren, określone decyzją lokalizacyjną, mogą rozgraniczać tereny o odmiennym przeznaczeniu: w granicach określonych linią rozgraniczającą teren przeznaczony pozostaje pod autostradę, a poza tymi liniami przeznaczenie terenu ocenia się według ustaleń planu miejscowego. Tożsamość linii rozgraniczającej teren autostrady i linii podziału nieruchomości oznacza w tym przypadku, że wskazane linie mają rozdzielać tereny o odmiennym przeznaczeniu. Ten aspekt sprawy może być w szczególności istotny w przypadku, gdy plan miejscowy przewiduje tereny sąsiadujące z autostradą na cele rolne lub leśne. W tej sytuacji podział nieruchomości w celu wydzielenia nieruchomości rolnej (leśnej) nie będzie wymagać zatwierdzenia w trybie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jeżeli natomiast podział nieruchomości ma nastąpić w celu wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją lokalizacyjną, to projekt podziału wymagać będzie zatwierdzenia w trybie przepisów u.g.n. Artykuł 95 pkt 6 u.g.n. uzależnia bowiem możliwość dokonania podziału (niezależnie od ustaleń planu miejscowego) od celu, w jakim ma on nastąpić. Podział nieruchomości, dokonywany celem wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji autostrady, wymaga zatem zatwierdzenia w trybie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, i to niezależnie od przeznaczenia – określonego przez plan miejscowy – nieruchomości sąsiadujących z autostradą.

prawnych do orzekania o zgodności projektu podziału nieruchomości rolnej lub leśnej z planem miejscowym²².

W zakresie dotyczącym **wydzielenia części nieruchomości pod autostradę** rozważyć zatem należy, w jakim trybie można dokonać podziału nieruchomości, która w planie miejscowym przeznaczona jest na cele rolne lub leśne. W szczególności trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy podział nieruchomości przeznaczonej pod budowę autostrady (zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji autostrady), a równocześnie przeznaczonej na cele rolne lub leśne (zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego), wymaga zatwierdzenia w trybie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W przypadku podziału nieruchomości przeznaczonej w planie miejscowym na cele rolne lub leśne należy rozważyć co najmniej dwa możliwe sposoby wykładni art. 92 ust. 1 u.g.n. Po pierwsze, powołany przepis już na wstępie stanowi, że „przepisów niniejszego rozdziału (dotyczącego podziałów nieruchomości – przyp. W.W.) nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne”. Wykładnia językowa omawianego przepisu prowadzi wprost do wniosku, że skoro w przypadku podziału nieruchomości rolnych lub leśnych (decyduje przeznaczenie na ten cel w planie miejscowym) nie stosuje się przepisów całego rozdziału 1 działu III u.g.n., to – co oczywiste – nie stosuje się także art. 95, regulującego kwestię dokonywania podziału niezależnie od ustaleń planu miejscowego. W tym przypadku nie będzie więc podstaw do zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości w części przeznaczonej pod budowę autostrady na podstawie przepisów u.g.n. Druga możliwość interpretacji art. 92 u.g.n. opiera się na funkcjonalnej i celowościowej wykładni przepisów działu III rozdział 1 u.g.n. Warto w związku z tym zwrócić uwagę na dwa zasadnicze elementy art. 92 u.g.n.:

a) rolny lub leśny charakter nieruchomości, o którym decyduje ich przeznaczenie,

b) oraz to, że owo przeznaczenie dokonywane jest przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

²² Zob. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1998 r. I S.A. 1033/97, publ. System Informacji Prawnej Lex, orzeczenie nr 44520.

Zasadnicze znaczenie ma zatem fakt decydowania o rolnym lub leśnym przeznaczeniu terenów właśnie przez przepisy planu miejscowego. Przepisy ustawy o autostradach płatnych określają jednak szczególnie, niezależny od przepisów ogólnych – ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym – tryb przeznaczania terenów pod budowę autostrad. Artykuł 25 ust. 1 u.a.p. stanowi bowiem, że przepisy o zagospodarowaniu przestrzennym nie mają zastosowania w sprawach określonych w rozdziale czwartym u.a.p., zatytułowanym „lokalizacja autostrad”. W literaturze, jak i w orzecznictwie panuje zgodność co do tego, że „w granicach, w jakich w rachubę wejdzie lokalizacja autostrad, nie znajdują zastosowania przepisy o zagospodarowaniu przestrzennym”²³. Jednocześnie wskazać trzeba na brak w przepisach u.a.p. postanowień, które wprost odniosłyby się do relacji pomiędzy decyzją o ustaleniu lokalizacji autostrady a planem miejscowym. Trafnie zauważa to W. Radecki, stwierdzając, że „ustawa (u.a.p. – przyp. W.W.) nie przewiduje trybu pozwalającego na uwzględnienie przepisów dotyczących budowy autostrad w treści planu zagospodarowania przestrzennego”, oraz zarzucając u.a.p. „całkowite zlekceważenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na znacznej części terytorium państwa”²⁴.

Przepisy u.a.p. umożliwiają zatem, a poszczególne decyzje lokalizacyjne *de facto* prowadzą do zmiany przeznaczenia terenu²⁵ (zmiana przeznaczenia z terenu rolnego na przeznaczony pod budowę autostrady). Nawiązując do dokonanego wyżej wyróżnienia elementów art. 92 u.g.n., oznacza to, że teren przeznaczony zostaje na inny niż rolny lub leśny cel, ale owo przeznaczenie nie wynika z ustaleń planu miejscowego, a z decyzji ustalającej lokalizację autostrady²⁶. Celem art. 92 u.g.n. jest uregulowanie zasad i trybu podziału wszystkich nieruchomości, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych na cele rolne i leśne. Przyjmując taką interpretację art. 92 u.g.n., z uwzględnieniem ponadto szczególnej relacji decyzji lokalizacyjnej

²³ A. Lipiński, R. Mikos, *Prawna ochrona środowiska w związku z budową i eksploatacją autostrady*, Wrocław 1998, s. 18.

²⁴ W. Radecki, [w:] *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wrocław 1996, s. 161. Krytyce poddają to uregulowanie także A. Lipiński i R. Mikos, *op. cit.*, s. 18.

²⁵ O utracie aktualności ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego już na etapie udzielenia wskazań lokalizacyjnych autostrady wspomina W. Radecki, *op. cit.*, s. 112.

²⁶ Oczywiście w sytuacji, gdy plan miejscowy nie uwzględnia przebiegu autostrady.

(u.a.p.) względem ustaleń planu miejscowego (u.z.p.), stwierdzić należy, że w trybie przepisów u.g.n. może²⁷ dojść do zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości rolnej lub leśnej²⁸, której przeznaczenie uległo zmianie wskutek decyzji lokalizacyjnej²⁹.

4. Zapewnienie dostępu do drogi publicznej w przypadku wydzielenia części nieruchomości przeznaczonej pod budowę autostrad

Zgodnie z art. 93 ust. 3 u.g.n., podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej. W myśl powołanego przepisu, za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem.

²⁷ Jest to sytuacja nie tylko prawnie dopuszczalna, ale także – moim zdaniem – pożądana.

²⁸ Przeznaczenie nieruchomości zakładane w planie miejscowym.

²⁹ Gdyby jednak przyjąć, iż plan miejscowy, mimo obowiązywania decyzji lokalizacyjnej, wpływa na sposób i tryb podziału nieruchomości w części przeznaczonej pod budowę autostrady, to w konsekwencji, w przypadku braku planu miejscowego (sytuacja dopuszczalna na gruncie obowiązujących przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym – art. 2 ust. 2 u.z.p.), nie byłoby przepisów, na podstawie których możliwe byłoby ustalenie przeznaczenia terenu. W tej sytuacji z kolei powinien znaleźć zastosowanie art. 94 u.g.n., stanowiący, że w przypadku braku planu miejscowego, zasady podziału nieruchomości ustala się w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu wydawanej w trybie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym (szerzej patrz pkt 2). Zatwierdzenie projektu podziału nieruchomości wymagałoby w tym przypadku wszczęcia odrębnego postępowania o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, z zachowaniem wymogów oraz trybu określonego ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym. W tym przypadku brak planu miejscowego, mimo że jego ustalenia, zgodnie z art. 95 pkt 6 u.g.n., nie mają wpływu na możliwość dokonania podziału, wywierałby bardzo duże konsekwencje. Trudno uznać to rozwiązanie za uzasadnione. Warto podkreślić, że wspomniana decyzja (o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu) będzie miała znaczenie wyłącznie w aspekcie podziału nieruchomości, gdyż jej postanowienia w zakresie ustalenia warunków zabudowy czy zagospodarowania terenu przeznaczonego pod budowę autostrad zastępuje z mocy art. 25 ust. 3 u.a.p. decyzja o ustaleniu lokalizacji autostrady (por. szerzej E. M z y k, *op. cit.*, s. 14 i 25-31, tak też H. Ję d r z e j e w s k i, L. K o s t ó r k i e w i c z, St. R y b a k, P. Ś w i a t e c k i *op. cit.* s. 55).

Powstaje pytanie, czy w przypadku dokonywania wydzielenia terenu objętego decyzją lokalizacyjną cytowany wyżej przepis znajdzie zastosowanie. Aby móc wyjaśnić to zagadnienie, konieczne jest rozstrzygnięcie, czy autostrada płatna jest drogą publiczną. Pytanie to jest o tyle uzasadnione, że jeżeli stwierdzimy, iż autostrada jest drogą publiczną, to postanowienia art. 93 ust. 3 nie powinny stanowić przeszkody do dokonania podziału nieruchomości.

Za tym, że autostrada jest drogą publiczną, przemawiają dwie podstawowe przesłanki:

1) ani ustawa o autostradach płatnych, ani żaden inny obowiązujący akt prawny nie definiuje pojęcia autostrady płatnej, a termin „autostrada”, zarówno w języku potocznym, jak i prawnym odpowiada pojęciu „drogi”. W systemie prawa polskiego kwestie budowy, utrzymania i ochrony dróg oraz rodzaje dróg i właściwość organów zarządzającymi tymi drogami regulują przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³⁰ (zwanej dalej u.d.p.). Wedle tych przepisów, autostrada jest jedną z dróg publicznych³¹, którą wyróżnia od innych dróg stopień dostępności i obsługi przyległego terenu;

2) publicznego charakteru autostrad płatnych jako dróg, z których może korzystać każdy, nie wyklucza faktu pobierania opłat za przejazd tymi autostradami. Po pierwsze, dlatego że przymiotnik „publiczny” nie jest, także w języku potocznym³², rozumiany jako bezpłatny. Ponadto określenie drogi publicznej, zawarte w art. 1 u.d.p., nie łączy z publicznym charakterem drogi jej bezpłatności. Przeciwnie, art. 13 u.d.p. wyraźnie stanowi, że korzystanie z dróg publicznych może być w określonych przypadkach uzależnione od wniesienia opłat. Zatem uzależnienie korzystania z dróg publicznych od wniesienia opłat nie jest sprzeczne z definicją drogi publicznej, zawartą w art. 1 u.d.p. Po trzecie wreszcie, art. 3 u.d.p. określa autostradę jako jedną z dróg publicznych, nie dokonując rozróżnienia na au-

³⁰ Tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 z późn. zm.

³¹ Na pojęcie drogi publicznej z u.d.p. w aspekcie art. 93 ust. 3 u.g.n. powołuje się także J. Siegień, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Jaktorów 1999, s. 164.

³² Przymiotnik publiczny oznacza rzecz, instytucję, usługę dotyczącą ogółu ludzi, służącą ogółowi, dostępną dla wszystkich, jako odpowiedniki słownik powołuje wyrazy: ogólny, powszechny, nie prywatny (*Słownik Języka Polskiego*, pod red. M. Szymczaka, t. II, Warszawa 1994, s. 354).

tostrady płatne i autostrady niepłatne. *Lege non distinguente nec nostrum est distinguere* uznać należy więc autostradę płatną za jedną z dróg publicznych.

Przyjmując literalną wykładnię art. 93 ust. 3 u.g.n. oraz sięgając do powołanych wyżej przepisów ustawy o drogach publicznych, należy dojść do wniosku, że wydzielenie części nieruchomości objętej decyzją lokalizacyjną nie wymaga zapewnienia dostępu do drogi publicznej w trybie art. 93 u.g.n., gdyż podział zmierza w tym przypadku do wydzielenia terenu, który stanowić będzie drogę publiczną. Jednakże powyższe stwierdzenie nie usuwa wszystkich wątpliwości. Dostęp do drogi publicznej, o którym stanowi art. 93 ust. 3 u.g.n., polega bowiem – innymi słowy – na zapewnieniu dojazdu do wydzielanej części nieruchomości (pozostałej części nieruchomości nie przeznaczonej pod autostradę). Natomiast autostrada już z samej definicji jest drogą „przeznaczoną wyłącznie dla ruchu pojazdów samochodowych i nie obsługującą przyległego terenu”(art. 4 ust. 1 pkt 6 u.d.p.). Powołany element definicji autostrady wskazuje, że traktowanie autostrady w rozumieniu art. 93 ust. 3 u.g.n. jako drogi publicznej, której zadaniem ma być także obsługa przyległego terenu (zapewnienie dojazdu do nieruchomości), nie wydaje się trafne. Z kolei jednak rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych³³ stanowi, że pomiędzy liniami rozgraniczającymi, określonymi decyzją lokalizacyjną, mogą zostać umieszczone pasy drogowe innych dróg, które są niezbędne do odtworzenia połączeń przerwanych w wyniku budowy lub eksploatacji autostrady. Zapis rozporządzenia Ministra Infrastruktury stwarza możliwość umieszczenia w liniach rozgraniczających autostrady dróg zapewniających dojazdu do nieruchomości, które na skutek wydzielenia terenu pod autostradę tych dojazdów zostają pozbawione. Z treści powołanego przepisu nie wynika jednak jednoznacznie obowiązek zapewnienia dojazdu do każdej nieruchomości, która w związku z decyzją lokalizacyjną owego dojazdu ma być pozbawiona.

Z założenia, że autostrada jako droga publiczna (w rozumieniu przepisów u.d.p.) nie zapewnia jednak dostępu do drogi w rozumieniu art. 93 ust. 3 u.g.n., wyszedł Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z dnia 19

³³ Dz.U. Nr 12, poz. 116.

maja 1997 r. NSA, rozpatrując skargę na decyzję o ustaleniu lokalizacji autostrady, stwierdził, że gdy decyzja o ustaleniu lokalizacji autostrady płatnej dopuszcza możliwość urządzenia pomiędzy liniami rozgraniczającymi pas drogowy autostrady także innych dróg, które są niezbędne dla zapewnienia połączeń z nieruchomościami odciętymi autostradą, wówczas utworzenie takiej drogi powinno znaleźć wyraźne rozstrzygnięcie w decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady³⁴.

Dla rozpatrywanego zagadnienia powołany wyrok oznacza, że zdaniem NSA:

a) autostrada jako droga publiczna nie obsługuje przyległego terenu, a zatem wydzielenie terenu pod autostradę nie zapewnia dojazdu do części nieruchomości powstałej w wyniku podziału;

b) decyzja lokalizacyjna może zapewniać dostęp do drogi publicznej nieruchomościom powstałym w wyniku wydzielenia części nieruchomości przeznaczonej pod autostradę, a gdy zapewnia dojazd do tych nieruchomości, to za zapewniony należy uznać dostęp do drogi publicznej;

c) nie znajduje zastosowania art. 93 ust. 3 u.g.n. (gdy spełniony jest warunek b);

d) decyzja lokalizacyjna powinna wyraźnie rozstrzygać o utworzeniu drogi dojazdowej.

Wydaje się, że stanowisko NSA należy uznać za słuszne, zapewnia ono bowiem pełną ochronę interesów osób trzecich – właścicieli nieruchomości sąsiadujących z autostradą. W związku jednak z kwestią podniesioną wyżej w pkt d), należy się zastanowić, czy wykładnia ta nie jest zbyt szeroka. Artykuł 22 u.a.p. określa bowiem, co powinna zawierać decyzja lokalizacyjna, i przepis ten nie wskazuje kwestii zapewnienia dostępu do drogi publicznej do nieruchomości (które po podziale zostały pozbawione dostępu do drogi publicznej) jako składnika koniecznego wymienionej decyzji. Zgodnie z art. 22 ust. 2 pkt 5 u.a.p., decyzja lokalizacyjna powinna zawierać wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich. Z pewnością ochrona interesów osób trzecich wymaga, aby właściciele nieruchomości sąsiadujących z autostradą mieli zapewniony dostęp do innych dróg publicznych. Pytanie pojawiające się tutaj dotyczy sposobu, w jaki decyzja lokalizacyjna ma o owym dostępie rozstrzygać, czy indywidualnie dla każdej

³⁴ Wyrok NSA z dnia 19 maja 1997 r. IV S.A. 1991/96, ONSA 1998, nr 2, poz. 58.

nieruchomości, czy też ogólnie dla wszystkich. Trudno na nie jednoznacznie odpowiedzieć, wydaje się jednak, że z punktu widzenia ochrony osób trzecich³⁵ stanowisko NSA uznać należy za trafne.

Do wyjaśnienia pozostaje jednak jeszcze jedno zagadnienie. Zgodnie z art. 27 ust. 1 u.a.p., nieruchomości przeznaczone na pasy drogowe autostrad, stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego, stają się, z mocy prawa, własnością Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji, dotycząca tych nieruchomości, stała się ostateczna.

W związku z tym, iż decyzja o ustaleniu lokalizacji autostrady może objąć tylko część nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego, otwarta zostaje kwestia zapewnienia dostępu do drogi publicznej dla pozostałej części nieruchomości (zgodnie z art. 93 ust. 3 u.g.n.)³⁶. Zagadnienie to jest dość istotne. Otóż – zgodnie z powołanym wyżej stanowiskiem NSA – w sytuacji gdy decyzja lokalizacyjna nie zapewnia dostępu do drogi publicznej nieruchomościom powstałym w wyniku wydzielenia części nieruchomości przeznaczonej pod autostradę, generalnie powinien znaleźć zastosowanie cytowany wcześniej art. 93 ust. 3 i art. 99 u.g.n. Zapewnienie dostępu do drogi publicznej polegać powinno więc na ustanowieniu służebności, o których mowa w art. 93 ust. 3, a podziału nieruchomości dokonywać można pod warunkiem, że przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału zostaną one ustanowione (art. 99 u.g.n.).

W sytuacji przejścia z mocy prawa części nieruchomości stanowiącej własność jednostek samorządu terytorialnego, wydanie (niejako *ex post*) decyzji zatwierdzającej projekt podziału³⁷ obciążonej warunkiem, o którym mowa wyżej, może okazać się prawnie nieskuteczne. Skutek w postaci zbycia części nieruchomości następuje bowiem z mocy prawa z dniem,

³⁵ Por. wyrok NSA z dnia 6 stycznia 1995 r. SA/Wr 1624/94, OSS 1995, nr 3, poz. 83 oraz wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 1997 r. IV SA 2229/91, ONSA 1998, nr 1, poz. 22 oraz głosem do tego wyroku Z. Czarnik a. publ. w: Samorząd Terytorialny 1998, nr 6, s. 72 i nast.

³⁶ Art. 27 ust. 1 u.a.p. stanowi, co prawda, o nieruchomości, nie powinno jednak budzić wątpliwości, że ustawodawca zamierza powołanym przepisem do przejścia z mocy prawa tylko tych części danej nieruchomości, które objęte są decyzją o ustaleniu lokalizacji autostrady. *De lege ferenda* należałoby doprecyzować zapis ustawy, dodając po słowach „nieruchomości” wyrażenie „lub ich części”.

³⁷ Zdaniem E. Drozda, w sytuacji gdy część nieruchomości została nabyta z mocy prawa, żadna decyzja o podziale nieruchomości nie jest wymagana. Autor podkreśla, że w tym przypadku rzecz nie sprowadza się do podziału nieruchomości, bo on już jest dokonany

w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji autostrady stała się ostateczna, a więc jeszcze przed zatwierdzeniem projektu podziału nieruchomości³⁸. W tym przypadku podział nieruchomości wydaje się następować, mimo że projektowane do wydzielienia działki nie będą miały dostępu do drogi publicznej (czyli z naruszeniem art. 93 ust. 3 u.g.n.). Hipotetycznie można jednak założyć jeszcze dwa inne rozwiązania sytuacji powyżej opisanej. Przyjmując, iż projektowana do wydzielienia działka pozbawiona zostaje w wyniku podziału dostępu do drogi publicznej, organ administracji winien odmówić zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości z uwagi na naruszenie art. 93 ust. 3 u.g.n.. Wskutek odmowy właścicielem nie wydzielonej części nieruchomości stałby się Skarb Państwa (z mocy prawa, zgodnie z art. 27 ust. 1 u.a.p., a więc w granicach określonych decyzją lokalizacyjną), a w pozostałej części odpowiednia jednostka samorządu terytorialnego. Ta swoistego rodzaju współwłasność przypominałaby – moim zdaniem – podział nieruchomości do korzystania, zwany podziałem *quoad usum*³⁹. Także w tym bowiem przypadku każdy ze współwłaścicieli otrzymuje do wyłącznego użytku ściśle określoną część nieruchomości. Natomiast jeżeli organ administracji w omawianej sytuacji, zgodnie z art. 99 u.g.n., zatwierdza projekt podziału, jednakże pod warunkiem, że przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału zostaną ustanowione odpowiednie służebności (o których mowa w art. 93 ust. 3 u.g.n.), to powstaje pytanie, czy i kiedy przepis ten wywoła określone w u.g.n. skutki. Decyzja o podziale nieruchomości stanowi przesłankę umożliwiającą wojewodzie stwierdzenie⁴⁰ – w trybie art. 27 ust. 3 u.a.p. – że dana część nieruchomości stała się własnością Skarbu Państwa. Na podstawie wspomnianej decyzji wojewody możliwe jest ujawnienie prawa własności na rzecz Skarbu Państwa w księdze wieczystej. Należy jednak pamiętać, że w postępowaniu wieczystoksięgowym należy przedstawić dokumenty stanowiące podstawę ozna-

z mocy prawa, lecz do rozgraniczenia istniejących nieruchomości powstałych wskutek nabycia pierwotnej nieruchomości przez osobę trzecią. E. D r o z d, [w:] E. D r o z d, Z. T r u s z - k i e w i c z, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Zakamycze 1995, s. 81.

³⁸ Tym samym przed geodezyjnym podziałem nieruchomości (patrz wstęp opracowania) dochodzi do jej podziału prawnego.

³⁹ Zob. J. I g n a t o w i c z, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994, s. 138.

⁴⁰ Decyzja wojewody wydawana na podstawie art. 27 ust. 3 u.a.p. ma charakter deklaratoryjny.

czenia nieruchomości zarówno co do części odłączonej, jak i co do części pozostającej⁴¹. Sąd zatem, zgodnie z art. 46 ustawy z dnia 6 lipca o księgach wieczystych i hipotece⁴², badać będzie treść wniosku, treść i formę dołączonych doń dokumentów oraz treść księgi wieczystej. Badając treść decyzji zatwierdzającej projekt podziału, sąd weźmie pod uwagę jej warunkowy charakter⁴³. Stwierdzenie, iż służebności, o których mowa w art. 93 ust. 3 u.g.n., nie zostały ustanowione, będzie stanowić wtedy przeszkodę do wpisu. W tej sytuacji sąd – w trybie art. 48 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, po bezskutecznym upływie terminu do usunięcia przeszkody (tu: do ustanowienia odpowiedniej służebności) – odmówi wpisu. Okazuje się, że mimo „zbycia” nieruchomości (*ex lege*), ujęcie – w decyzji zatwierdzającej projekt podziału – warunku, o którym mowa w art. 99 u.g.n., może nie okazać się bezprzedmiotowe, a wprost przeciwnie, może wywoływać daleko idące skutki prawne.

5. Kilka uwag dotyczących wywłaszczenia części nieruchomości

Kwestia zapewnienia dostępu do drogi publicznej pojawia się także w przypadku wywłaszczenia części nieruchomości.

Budowa autostrad stanowi cel publiczny, i to zarówno w rozumieniu przepisów ogólnych – art. 6 pkt 1 u.g.n., jak i przepisów szczególnych – art. 29 u.a.p. Gdy nabycie nieruchomości na wskazany wyżej cel w drodze umowy nie jest możliwe, przepisy pozwalają na jej wywłaszczenie. Przedmiotem wywłaszczenia może być cała nieruchomość albo jej część (art. 113 ust. 3 u.g.n.). Tym samym konieczne może okazać się wydzielenie części nieruchomości przeznaczonej dla realizacji celu publicznego. W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴⁴, decyzja o wywłaszczeniu części nierucho-

⁴¹ Zob. § 16 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 marca 1992 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o księgach wieczystych i hipotece, Dz.U. Nr 29, poz. 128 z późn. zm.

⁴² Dz.U. Nr 19, poz. 147 z późn. zm.

⁴³ W. Sługiewicz, *Glosa do postanowienia SN z dnia 1 kwietnia 1998 r. sygn. akt I CKU 121/97*, stwierdził m.in., że „sąd wieczystoksięgowy swoją kognicją obejmuje wszystkie przesłanki, od których ustawodawca uzależnił ważność decyzji administracyjnej lub czynności prawnej, stwierdzających zmianę stanu prawnego”, *Przegląd Sądowy* 2000, nr 3, poz. 92.

⁴⁴ Czyli pod rządami ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 99 z późn. zm.).

mości zatwierdzała zarazem projekt jej podziału⁴⁵, nie było zatem konieczne odrębne orzekanie o podziale nieruchomości⁴⁶.

Artykuł 116 ust. 2 pkt 3 obowiązujących przepisów (u.g.n.) stanowi, że do wniosku o wywłaszczenie części nieruchomości należy dołączyć decyzję zatwierdzającą projekt podziału. Oznacza to, że odrębnie należy najpierw dokonać wydzielenia części nieruchomości niezbędnej dla realizacji celu publicznego, a dopiero później możliwe jest złożenie wniosku o wywłaszczenie (odmiennie – w niektórych sytuacjach – NSA w wyroku z dnia 26 listopada 2001 r. OSA 5/01, nie publ.). Uważam, iż przyjęte rozwiązanie jest – ze względów praktycznych – złe i zupełnie niepotrzebnie komplikuje i wydłuża proces wywłaszczenia części nieruchomości. Dodatkowo warto zwrócić uwagę, że wykonalność decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości (podobnie zresztą jak decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości) z urzędu podlega wstrzymaniu w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 9 u.g.n.). Za przyjętym w u.g.n. rozstrzygnięciem omawianego zagadnienia nie przemawiają także względy merytoryczne. Decyzją o podziale nieruchomości dokonuje się bowiem wydzielenia terenu niezbędnego dla realizacji celu publicznego (tu: budowa autostrady); ta sama zaś kwestia – czyli niezbędność części nieruchomości dla realizacji celu publicznego – stanowi jedną z podstawowych przesłanek warunkujących wywłaszczenie nieruchomości.

Reasumując, uważam, że rozwiązaniem skuteczniejszym – z punktu widzenia możliwości realizacji celu publicznego – oraz trafniejszym⁴⁷ byłoby, aby decyzja, której przedmiotem jest wywłaszczenie części nieruchomości, zatwierdzała także jej podział⁴⁸.

⁴⁵ Tak Z. Truszkiewicz, [w:] E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *op. cit.*, s. 215; NSA w wyroku z dnia 5 maja 1995 r. SA/Gd 295/95, ONSA 1999, nr 3, poz. 133.

⁴⁶ Podobnie jak pod rządami ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, decyzja o wywłaszczeniu wydawana w trybie u.g.n. dokonuje podziału prawnego nieruchomości – poprzez orzekanie o zmianie właściciela jednej z działek powstałych w wyniku podziału geodezyjnego (patrz także przypis 1).

⁴⁷ Powstaje bowiem pytanie, po co prowadzić odrębne (od postępowania w sprawie wywłaszczenia) postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości, skoro kwestię tę można rozstrzygnąć w jednym postępowaniu wywłaszczeniowym.

⁴⁸ Tak regulowała tę kwestię powołana już wcześniej ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.