

SAMORZĄDOWE KOLEGIUM ODWOŁAWCZE W ZIELONEJ GÓRZE

65-048 Zielona Góra
ul. Aleja Niepodległości 7
www.sko.zgora.pl

tel. 68-327-14-50
fax. 68-324-80-26
e-mail: kolegium@sko.zgora.pl

Zielona Góra, dnia 3 stycznia 2018 r.

SKO-3682/56-N/17

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Zielonej Górze w składzie:

Przewodniczący: Justyna Pawlak

Członkowie: Małgorzata Buczkowska
Patrycja Pastuszko-Bitka (spr.)

po rozpatrzeniu sprawy znak SKO-3682/56-N/17 w przedmiocie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji Prezydenta Miasta Zielona Góra z dnia 19 sierpnia 2004 r. nr GG.III.74302-172/2004 wydanej w przedmiocie zatwierdzenia podziału nieruchomości stanowiącej własność Państwa Sławomira i Lidii Kościńskich, położonej w Zielonej Górze przy ul. Kard. Stefana Wyszyńskiego i ul. Zachodniej, w obrębie 26, działki nr 114 na działki nr 114/1 i 114/2, po uchyleniu decyzji tut. Kolegium z dnia 21 września 2016 r. nr SKO/3945/63-N/16 oraz poprzedzającej ją decyzji tut. Kolegium z dnia 19 lipca 2016 r. nr SKO-2328/28-N/16 wskutek wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 22 marca 2017 r. sygn. akt: II SA/Go 1064/16

działając na podstawie art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1875), art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 1659 z późn. zm.), oraz art. 107 § 1, art. 156 § 1 pkt 2 oraz § 2, art. 158 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1257) z uwzględnieniem art. 6 ust. 1, art. 93 ust. 1, art. 94 ust. 1 i 2, art. 97 ust. 1 pkt 1, art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2000 r., Nr 46, poz. 543 z późn. zm.)

orzeka:

stwierdzić, że decyzja Prezydenta Miasta Zielona Góra z dnia 19 sierpnia 2004 r. nr GG.III.74302-172/2004 wydana w przedmiocie zatwierdzenia podziału nieruchomości stanowiącej własność Państwa Sławomira i Lidii Kościńskich, położonej w Zielonej Górze przy ul. Kard. Stefana Wyszyńskiego i ul. Zachodniej, w obrębie 26, działki nr 114 na działki nr 114/1 i 114/2, została wydana z naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić jej nieważności z powodu wywołania przez tę decyzję nieodwracalnych skutków prawnych

Uzasadnienie

Decyzją z dnia 19 sierpnia 2004 r. nr GG.III.74302-172/2004 Zastępca Naczelnika Wydziału Geodezji i Gospodarowania Mieniem, działający z upoważnienia Prezydenta Miasta Zielona

Góra, zatwierdził projekt podziału nieruchomości położonej w Zielonej Górze przy ul. Zachodniej, obręb 26, składającej się z działki nr 114, dla której Sąd Rejonowy w Zielonej Górze, Wydział VI Ksiąg Wieczystych, prowadził księgę wieczystą nr KW 65141, na działki gruntu o numerach 114/1 i 114/2. Przedmiotowa nieruchomość stanowiła własność Lidii i Sławomira Kościńskich. W punkcie drugim decyzji z dnia 19 sierpnia 2004 r. organ stwierdził, że powstała w wyniku podziału działka nr 114/1 przeznaczona jest na drogę publiczną.

W podstawie prawnej decyzji z dnia 19 sierpnia 2004 r. organ powołał się na przepisy art. 93 ust. 1-3, art. 94, art. 96 ust. 1 i 4, art. 97 ust. 1 i 3 pkt 2, art. 98 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2000 r., Nr 46, poz. 543 ze zm.; dalej: u.g.n.).

Uzasadniając decyzję z dnia 19 sierpnia 2004 r. organ wyjaśnił, że wnioskiem z dnia 17 sierpnia 2004 r. wystąpiło o zatwierdzenie projektu podziału Przedsiębiorstwo Usług Geodezyjnych i Rzeczoznawstwa Majątkowego „GEOEXPERT” s.c., działające na zlecenie Prezydenta Miasta Zielona Góra. W dalszej części uzasadnienia organ wyjaśnił, że projekt podziału, sporządzony przez uprawnionego geodetę, stanowi integralną część decyzji, a także, że operat zawierający dokumentację podziałową został przyjęty do państwowego zasobu geodezyjnego. W uzasadnieniu decyzji zatwierdzającej projekt podziału organ powołał również decyzję z dnia 16 sierpnia 2004 r. nr RM-I-7331-360/04 o warunkach zabudowy i zagospodarowania tereny obejmującej m.in. działkę nr 114, mocą której projekt podziału działki nr 114 został pozytywnie zaopiniowany, przy czym celem podziału było wydzielenie gruntu pod realizację drogi dla polepszenia układu komunikacyjnego osiedla oraz osiągnięcie w tym względzie ładu przestrzennego. Ostatecznie, uzasadnienie decyzji zawierało również stwierdzenie, że niniejsza decyzja stanowi podstawę dokonania wpisu w księdze wieczystej.

Lidia i Sławomir Kościńscy zwrócili się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze z wnioskiem z dnia 2 maja 2016 r. o stwierdzenie nieważności m.in. decyzji z dnia 19 sierpnia 2004 r. nr GG.III.74302-172/2004 wydanej przez Zastępcę Naczelnika Wydziału Geodezji i Gospodarowania Mieniem, działającego z upoważnienia Prezydenta Miasta Zielona Góra. Wnioskując o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 19 sierpnia 2004 r. Lidia i Sławomir Kościńscy wskazywali na to, że decyzją z dnia 13 sierpnia 2015 r. nr GN-1.7581.37.2015.K.Mac Wojewoda Lubuski orzekł o utrzymaniu w mocy decyzji Starosty Krośnieńskiego z dnia 2 czerwca 2015 r. nr GK.1.683.00005.2013.MB wydanej w przedmiocie odmowy ustalenia odszkodowania na rzecz Lidii i Sławomira Kościńskich, m.in. za prawo własności działki nr 114/1, która została przez Gminę Zielona Góra o statusie miejskim przejęta na własność pod budowę drogi publicznej na podstawie ostatecznej decyzji Prezydenta Miasta Zielona Góra z dnia 19 sierpnia 2004 r. nr GG.III.74302-172/2004 z uwagi na

okoliczność, że podział nieruchomości oznaczonej działką nr 114 na działki nr 114/1 i 114/2 odbył się nie wyniku wniosku właścicieli.

Lidia i Sławomir Kościńscy, wnioskując o stwierdzenie nieważności powołanej decyzji z dnia 19 sierpnia 2004 r. podnosili, że zgodnie z treścią decyzji Wojewody Lubuskiego prawo własności nieruchomości powstałej w wyniku podziału i oznaczonej jako działka nr 114/1 nie przeszło na Gminę Zielona Góra o statusie miejskim. Wnioskodawcy wywodzili o wadliwości powołanej decyzji z dnia 19 sierpnia 2004 r. oznaczającej wadę nieważności. Wnioskodawcy podali również, że zwrócili się uprzednio do Prezydenta Miasta Zielona Góra z wnioskiem o wszczęcie z urzędu postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności powołanej decyzji z dnia 19 sierpnia 2004 r., lecz wniosek nie doprowadził do wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Zielonej Górze następnie uzyskało od Prezydenta Miasta Zielona Góra akta postępowania administracyjnego zakończonego decyzją z dnia 19 sierpnia 2004 r. nr GG.III.74302-172/2004, jak również powołane przez wnioskodawców decyzje Wojewody Lubuskiego z dnia 13 sierpnia 2015 r. nr GN-1.7581.37.2015.K.Mac i poprzedzającej ją decyzji Starosty Krośnieńskiego z dnia 2 czerwca 2015 r. nr GK.1.683.00005.2013.MB wydanych w przedmiocie odmowy przyznania odszkodowania. Po zgromadzeniu tych materiałów i dokonaniu zawiadomienia wnioskodawców o zakończeniu postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności SKO decyzją z dnia 19 lipca 2016 r. znak SKO-2328/28-N/16 orzekło o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Zielona Góra z dnia 19 sierpnia 2004 r. wydanej w przedmiocie zatwierdzenia projektu podziału działki nr 114.

W uzasadnieniu decyzji z dnia 19 lipca 2016 r. Kolegium wyjaśniło, że po zbadaniu czy zachodzi któraś z przesłanek nieważności decyzji określonych w art. 156 § 1 KPA oceniło, że decyzja z dnia 19 sierpnia 2004 r. jest prawidłowa. W kwestii braku przesłanki nieważności decyzji Kolegium w decyzji z dnia 19 lipca 2016 r. wyjaśniło, że decyzja Prezydenta Miasta Zielona Góra z dnia 19 sierpnia 2004 r. zatwierdzająca projekt podziału nie została wydana z rażącym naruszeniem prawa ani nie została wydana bez podstawy prawnej, a jednocześnie nie dotyczyła sprawy rozstrzygniętej już uprzednio decyzją ostateczną, co więcej nie została skierowana do osoby niebędącej stroną, a także nie była niewykonalna w dniu jej wydania, nie wywołała czynu zagrożonego karą w razie jej wykonania. Ponadto w decyzji z dnia 19 lipca 2016 r. SKO wywiodło, że decyzja podziałowa nie rozstrzyga o przejściu na własność Gminy Zielona Góra działki nr 114/1, wywodząc z tego, że nabycie własności gruntu w trybie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami następuje z mocy prawa, a nie z mocy decyzji o podziale, ponieważ w decyzji o podziale organ nie orzeka w przedmiocie utraty własności

nieruchomości. Natomiast SKO jednocześnie stwierdziło, że skutkiem wydania decyzji zatwierdzającej podział było dokonanie na jej podstawie zmian w zakresie oznaczenia nowo wydzielonych działek w ewidencji gruntów oraz w księdze wieczystej, zaznaczając przy tym, że aby nastąpił skutek w takiej postaci podział musi być dokonany na wniosek właściciela. Ponadto SKO wskazało, że zgodnie z art. 94 ust. 1 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji zatwierdzającej podział podziału dokonano zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydanej w dniu 16 sierpnia 2004 r. nr RM-I-7331-360/04 przez Prezydenta Miasta Zielona Góra. SKO wyjaśniło przy tym, że kwestia przejścia prawa własności wydzielonej pod drogę publiczną nieruchomości dokonującego się z mocy samego prawa na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. na rzecz Gminy Zielona Góra jest rozstrzygana przez sąd powszechny w sprawie o wpis do księgi wieczystej lub o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

Z tym rozstrzygnięciem nie zgodzili się Lidia i Sławomir Kościńscy zwracając się do SKO z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. W treści tego wniosku podając, że podziału nieruchomości dokonano z urzędu, wobec czego przepis art. 98 ust. 1 u.g.n. nie mógł być podstawą prawną wydania decyzji z dnia 19 sierpnia 2004 r. Wnioskodawcy kwestionowali ocenę SKO, że decyzja podziałowa została oparta na właściwych przepisach prawa materialnego i wywodzili z powyższego zarzutu, że wobec decyzji z dnia 19 sierpnia 2004 r. spełnione są przesłanki z art. 156 § 1 pkt 2 KPA.

W wyniku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy SKO decyzją z dnia 21 września 2016 r. nr SKO-3945/63-N/16 utrzymało w mocy własną, uprzednio wydaną decyzję o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji o zatwierdzeniu podziału nieruchomości. W uzasadnieniu decyzji z dnia 21 września 2016 r. SKO wywodziło, że ponowne rozpatrzenie sprawy o stwierdzenie nieważności i ocena istnienia przesłanek nieważności określonych w art. 156 § 1 KPA, w szczególności przesłanki z art. 156 § 1 pkt 2 KPA, ponownie prowadziło SKO do oceny o braku postaw do stwierdzenia nieważności decyzji podziałowej.

Z powyższą decyzją nie zgodzili się Lidia i Sławomir Kościńscy wywodząc jednobrzmiące skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim. W skargach podniesiono zarzuty dotyczące naruszenia przepisów postępowania, a to art. 7, 11 i 107 KPA, a także naruszenia prawa materialnego, a to art. 98 u.g.n. poprzez uznanie, że powołany przepis może stanowić podstawę prawną decyzji Prezydenta Miasta Zielona Góra z dnia 19 sierpnia 2004 r.

Po połączeniu skarg do wspólnego rozpoznania WSA w Gorzowie Wlkp. wyrokiem z dnia 5 kwietnia 2017 r. sygn. akt: II SA/Go 1064/16 (dalej: wyrok z 5 kwietnia 2017 r.) orzekł o uchyleniu zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji SKO z dnia 19 lipca 2016 r. (pkt

1).

W uzasadnieniu wyroku WSA wywiódł, że SKO nie zrealizowało ciężących na nim obowiązków w zakresie rozpatrzenia sprawy o stwierdzenie nieważności jej całokształcie oraz wszechstronnego i wyczerpującego odniesienia się do zarzutów wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. WSA w dalszej części uzasadnienia wskazał, że w okolicznościach sprawy weryfikacji podlega decyzja podziałowa w kontekście zaistnienia przesłanek do dokonania podziału nieruchomości z urzędu i tym samym ocena istnienia celu publicznego w kontekście niezbędności podziału dla realizacji tego celu. WSA zauważył, że w aktach brak „zlecenia” Prezydenta Miasta Zielona Góra, na podstawie którego działało Przedsiębiorstwo Usług Geodezyjnych i Rzecznawstwa Majątkowego „GEOEXPERT” s.c. w Zielonej Górze, które z kolei złożyło wniosek z dnia 20 lipca 2004 r. o dokonanie podziału m.in. działki nr 114. WSA wskazał również na zalegający w aktach postępowania w przedmiocie zatwierdzenia podziału wniosek Wydziału Geodezji i Gospodarowania Mieniem Urzędu Miasta Zielona Góra skierowany do Wydział Rozwoju Miasta i Ochrony Środowiska tego Urzędu, w którym zwrócono się o uzgodnienie projektu podziału – z urzędu – m.in. działki 114 w obrębie 26 z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wskazując, że celem podziału jest polepszenie układu komunikacyjnego osiedla. W wyroku wskazano, że SKO nie przeanalizowało tych dokumentów w kontekście stwierdzenia wydania decyzji podziałowej z urzędu.

WSA powołał znajdującą się w aktach decyzję Prezydenta Miasta Zielona Góra o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego obejmującą m.in. działkę nr 114 w obrębie 26, zauważając, że w jej uzasadnieniu jednozdaniowo stwierdza się, że dla działki nr 114 brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a dodatkowo jej uzasadnienie zawiera wyłącznie opis funkcji terenu dla pozostałych działek, zaś załącznik graficzny decyzji o warunkach zabudowy nie obrazuje gdzie przebiega granica terenu objętego miejscowym planem, co w ocenie WSA ma istotne znaczenie przez wzgląd na regulację art. 93 ust. 1 u.g.n. oraz pismo Wydziału Geodezji i Gospodarowania Mieniem Urzędu Miasta Zielona Góra z dnia 28 czerwca 2004 r. wskazujące położenie działki nr 114 na terenie objętym planem miejscowym.

W ocenie WSA istotne w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji podziałowej jest również okoliczność, że decyzja o warunkach zabudowy została wydana w dniu 16 sierpnia 2004 r., co powoduje, że nie mogła mieć waloru decyzji ostatecznej w dniu 19 sierpnia 2004 r. tj. wydania decyzji zatwierdzającej podział działki nr 114. WSA zauważył, że nie ma w aktach również dowodu, że decyzja o warunkach zabudowy weszła do obrotu prawnego, a została wydana przez jeden z Wydziałów Urzędu Miasta na wniosek innego Wydziału. Powyższe,

według wskazań WSA, powinno być zostać poddane ocenie SKO w kontekście wad, o jakich mowa w art. 156 § 1 KPA.

WSA w dalszej kolejności wskazał, że przyjmując hipotetycznie, że podział nieruchomości faktycznie nastąpił z urzędu (art. 97 ust. 3 u.g.n.), a nie na wniosek (art. 97 ust. 1 u.g.n. wskazany w podstawie prawnej decyzji podziałowej), to podstawą prawną decyzji podziałowej nie może być jednocześnie art. 98 ust. 1 u.g.n., bowiem jego zastosowanie jest wyłączone w sytuacji, gdy podział nieruchomości dokonywany jest z urzędu w warunkach opisanych w przepisach art. 97 ust. 3 pkt 1 u.g.n. SKO nie odniosło się do zarzutu dotyczącego art. 98 u.g.n. w kontekście przeprowadzenia postępowania podziałowego faktycznie z urzędu, jak stwierdził WSA. Odniesienie się przez SKO do tego zarzutu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Sąd uznał za kwestię zasadniczą.

Ostatecznie również WSA wskazał na potrzebę dokonania oceny czy stronami postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności pozostawać powinny poza właścicielami nieruchomości w momencie jej podziału także inne podmioty, które nabyły prawo własności działek powstałych w wyniku podziału dokonanego decyzją z dnia 19 sierpnia 2004 r.

Pismem z dnia 10 sierpnia 2017 r. SKO wezwało Prezydenta Miasta Zielona Góra (doręczone do organu w dniu 14 sierpnia 2017 r.) do przesłania całości akt administracyjnych sprawy, w terminie 7 dni od daty doręczenia przedmiotowego pisma.

W odpowiedzi na powyższe, Prezydent Miasta Zielona Góra przy piśmie z dnia 18 sierpnia 2017 r. przedstawił akta administracyjne sprawy zakończonej decyzją z dnia 19 sierpnia 2004 r. nr GG.III.74302-172/2004 dotyczące podziału nieruchomości, stanowiącej własność Państwa Sławomira i Lidii Kościńskich, położonej w Zielonej Górze przy ul. Zachodniej w obrębie nr 26, składającej się z działki nr 114, dla której wówczas prowadzona była księga wieczysta nr KW ZG1E/00065114/9.

W piśmie z dnia 18 sierpnia 2017 r. RISS 3692493 Prezydent Miasta Zielona Góra podał również, że podział ww. nieruchomości przeprowadzono z urzędu w celu wydzielenia m.in. z działki nr 114 gruntu oznaczonego numerem 114/1 o pow. 0,0215 ha pod realizację drogi dla polepszenia układu komunikacyjnego osiedla oraz osiągnięcie w tym względzie ładu przestrzennego, jak również, że firma geodezyjna Geoexpert s.c., działająca wówczas na zlecenie Prezydenta Miasta Zielona Góra, wnioskiem z dnia 27 lipca 2004 r., wystąpiła o wszczęcie postępowania o podział nieruchomości (działka nr 114, nr 123/33, w obrębie 26) – w 2004 r. dzielona nieruchomość przyporządkowana była do Osiedla Piastowskiego ul. Zachodnia (zgodnie z zapisami rejestru ewidencji gruntów i budynków). Organ w przedmiotowym piśmie wskazał również, że wstępny projekt podziału przedmiotowej nieruchomości został pozytywnie zaopiniowany decyzją o warunkach zabudowy i

zagospodarowania terenu nr RM-I-7331-360/04 z dnia 16 sierpnia 2004 r., a celem podziału było wydzielenie działki gruntu pod realizację drogi publicznej dla polepszenia układu komunikacyjnego osiedla. W dalszej kolejności Prezydent Miasta Zielona Góra w powołanym piśmie wskazał również, że dokumentację niezbędną do wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości w dniu 17 sierpnia 2004 r. (data wniosku 29 lipca 2004 r.) złożyła firma geodezyjna Geoexpert s.c. Natomiast w wyniku podziału działki nr 114 powstała działka oznaczona jako działka nr 114/1 przeznaczona pod budowę drogi publicznej (obecnie część ul. Zbyszka Godlewskiego) oraz działka nr 114/2. Ostatecznie w powołanym piśmie podano informację, że decyzję z dnia 19 sierpnia 2004 r. zatwierdzającą podział nieruchomości oznaczonej działką nr 114 przesłano za zwrotnym potwierdzeniem odbioru do właścicieli dzielonej nieruchomości tj. do Państwa Lidii i Sławomira Kościńskich, którzy w ustawowym terminie nie skorzystali z możliwości odwołania się od niej. Prezydent Miasta Zielona Góra podał również, że:

- następnie działkę nr 114/1 o powierzchni 0,0215 ha, przejętą na własność Gminy Zielona Góra o statusie miejskim pod budowę drogi publicznej na podstawie ww. ostatecznej decyzji, przeniesiono do księgi wieczystej nr ZG1E/00023843/4 (prowadzonej dla nieruchomości Gminy Zielona Góra o statusie miejskim);

- w dniu 6 czerwca 2007 r. Państwo Kościńscy aktem notarialnym nr 2729/2007 zbyli działkę nr 114/2 - wydzieloną również decyzją nr GG.III.74302-172/2004 z dnia 19 sierpnia 2004 r. - na rzecz ML Investment Łodyga, Bąbelek spółka jawna z przeznaczeniem na budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne (budowa zrealizowana w 2011 r.);

- również w 2007 r. (odbiór końcowy miał miejsce w listopadzie 2007 r.) na działkach oznaczonych numerami: 123/62, 123/68 oraz na wydzielonej decyzją nr GG.III.74302-172/2004 działce nr 114/1 wybudowana została przez Miasto droga - wyasfaltowana wraz z uzbrojeniem podziemnym - zabezpieczająca dostęp do projektowanego wówczas budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Zbyszka Godlewskiego 1A - 1B - 1C (m.in. na działce nabytej od Państwa Kościńskich tj. 114/2 - aktualnie nowy numer działki 142 powstałej z połączenia działek o numerach 114/2 i 123/63) oraz do budynku Wydziału Oświaty i Spraw Społecznych Urzędu Miasta Zielona Góra - działka nr 112/1.

Ostatnia wskazana okoliczność ma swój obraz na karcie 20 poz. 11 przedłożonych akt sprawy tj. załączniku mapowym w skali 1:500 (kopia załącznika mapowego potwierdzona za zgodność z oryginałem w aktach).

Pismem z dnia 19 września 2017 r. SKO wezwało Prezydenta Miasta Zielona Góra (doręczone do organu w dniu 22 września 2017 r.) do nadesłania w terminie 7 dni od daty doręczenia przedmiotowego pisma: 1/ informacji identyfikujących (imię, nazwisko, nazwa, adres)

wszystkie podmioty (osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej), które posiadają legitymację prawną do bycia stroną w postępowaniu nieważnościowym, to jest poza byłymi właścicielami nieruchomości lub ich następcami prawnymi, również inne podmioty biorące udział w postępowaniu zwykłym czyli w postępowaniu administracyjnym zakończonym decyzją z dnia 19 sierpnia 2004 r. znak: GG.III.74302-172/2004, jak również podmioty obecnie władające tą nieruchomością (to jest zarówno działką nr 114/1 jak i działką nr 114/2; 2/ dowodów potwierdzających, że działka nr 114/1 została przeznaczona na realizację celu publicznego w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami tj. pod budowę drogi publicznej (ul. Zbyszka Godlewskiego) - w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych; 3/ dowodów potwierdzających, że działka nr 114 w obrębie 26 była w dniu wydania decyzji podziałowej znak: GG.III.74302-172/2004, to jest w dniu 19 sierpnia 2004 r., objęta ważnym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, gdyż z załączającego w aktach wniosku Wydziału Geodezji i Gospodarowania Mieniem Urzędu Miejskiego w Zielonej Górze z dnia 28 czerwca 2004 r. skierowanego do Wydziału Rozwoju Miasta i Ochrony Środowiska tego Urzędu obejmującego wnioski o uzgodnienie (zaopiniowanie) projektu podziału – z urzędu – m.in. działki nr 114 wynika uzgodnienie podziału z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego; 4/ oryginału decyzji Prezydenta Miasta Zielona Góra o warunkach zabudowy i zagospodarowania z dnia 16 sierpnia 2004 r. znak RM-I-7331-360/04, Id. 437571, obejmującej m.in. działkę nr 114 w obrębie 26.

Jednocześnie SKO wyznaczyło nowy termin załatwienia sprawy do dnia 10 października 2017 r. zawiadamiając o tym poprzez doręczenie strony Lidii i Sławomira Kościńskich (przesyłki zwrócone przez pocztę jako niepodjęte w terminie – w aktach).

W odpowiedzi na powyższe Prezydent Miasta Zielona Góra przy piśmie z dnia 28 września 2017 r. znak RISS 3738638 przedstawił dokumenty poświadczające zgodność z oryginałem na potwierdzenie, że działka nr 114/1 została przeznaczona na realizację celu publicznego tj. pod budowę drogi publicznej (obecnie ul. Zbyszka Godlewskiego) oraz przekazał informacje, że: 1/ na dzień postępowania podziałowego – znak sprawy: GE.III.74302-172/2004 – stroną byli właściciele nieruchomości, oznaczonej numerem działki 114 tj.: Pan Sławomir Kościński i Pani Lidia Kościńska, a powstała w wyniku podziału działki tj. nr 114/1 z mocy prawa przeszła na własność Gminy Zielona Góra o statusie miejskim, została wybudowana na niej droga (obecnie ul. Zbyszka Godlewskiego), która stanowi drogę ogólnodostępną (nr KW ZG1E/00023843/4), nr 114/2 po połączeniu z działką sąsiednią nr 123/63 powstała odrębna działka oznaczona nr 142 (nr KW ZG1E/00084561/8 – gruntowa), na której wybudowano budynek wielolokalowy, w którym wyodrębniono i sprzedano 220 lokali, stanowiących

odrębne przedmioty własności, a dla każdego z tych lokali prowadzone są odrębne księgi wieczyste – lokalowe (wg wypisów z rejestru gruntów i budynków m. Zielona Góra dla działki nr 142). Prezydent Miasta Zielona Góra w przedmiotowym piśmie zawarł stwierdzenie, że wobec powyższego decyzja nr GG.III.74302-172/2004 z dnia 19 sierpnia 2004 r. wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Ponadto przy piśmie z dnia 28 września 2017 r. Prezydent Miasta Zielona Góra przedstawił listę podmiotów władających przedmiotowymi nieruchomościami, oznaczonymi numerami działek: 114/1 (własność Gminy Zielona Góra o statusie miejskim) i 142, która powstała dnia 27 października 2008 r. z połączenia działek nr: 1142/ i 123/63 (współwłasność ułamkowa właścicieli lokali w budynku przy ul. Zbyszka Godlewskiego 1A-1B-1C), a także przedstawił decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z dnia 16 sierpnia 2004 r. nr RM-I-7331-360/04 – oryginał, decyzję nr 210/06 – znak: RM.II.7353-210/06 z dnia 17 maja 2006 r. zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę drogi łączącej ul. Stefana Wyszyńskiego z ul. Zachodnią (obecnie ul. Zbyszka Godlewskiego – m.in. działka nr 114/1), decyzję znak RM.I.7335-67/05 z dnia 21 października 2005 r. wraz z załącznikiem nr 1 do decyzji w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, kopię uchwały nr LIII/392/98 Rady Miejskiej w Zielonej Górze z dnia 28 maja 1998 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zielonej Góry (Dz.Urz. Woj. Ziel. Nr 12, poz. 112 z dnia 21 lipca 1998 r.), zaświadczenie PINB-7353/D/2/09-20 z dnia 29 stycznia 2009 r. o zakończeniu robót budowlanych polegających na budowie drogi łączącej ul. Stefana Wyszyńskiego z ul. Zachodnią (obecnie ul. Zbyszka Godlewskiego – m.in. działka nr 114/1).

W dniu 3 października 2017 r. z aktami postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji podziałowej zapoznał się Bartosz Korczak, pełnomocnik Lidii i Sławomira Kościńskich, legitymujący się pełnomocnictwem z dnia 2 października 2017 r. do przeglądu akt sprawy sygn. akt: SKO-3682/56-N/17, upoważniającym pełnomocnika również do wykonania fotokopii akt (w aktach).

Pismem z dnia 11 października 2017 r. (doręczone do SKO w dniu 13 października 2017 r.) Lidia i Sławomir Kościńscy wniesli o przedłużenie do dnia 15 listopada 2017 r. terminu załatwienia sprawy z uwagi na konieczność przeanalizowania obszernego materiału dowodowego w sprawie i ewentualnego wypowiedzenia się.

Pismem z dnia 26 października 2017 r. SKO wezwało Prezydenta Miasta Zielona Góra do nadesłania w terminie 7 dni od daty doręczenia przedmiotowego pisma - informacji stanowiących wyjaśnienie czy w okresie prowadzenia postępowania w przedmiocie zatwierdzenia podziału działki nr 114, obręb 26, i w dacie wydania decyzji Prezydenta Miasta

Zielona Góra z dnia 19 sierpnia 2004 r. nr GG.III.74302-172/2004 w przedmiocie zatwierdzenia podziału nieruchomości stanowiącej własność Państwa Sławomira i Lidii Kościńskich, położonej w Zielonej Górze przy ul. Kard. Stefana Wyszyńskiego i ul. Zachodniej, w obrębie 26, działki nr 114 na działki nr 114/1 i 114/2 – obowiązywał dla tej działki ważny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jak wynikałoby z pisma Wydziału Geodezji i Gospodarki Mieniem Urzędu Miasta Zielona Góra z dnia 28 czerwca 2004 r. do Wydziału Rozwoju Miasta i Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Zielona Góra, czy też w braku ważnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla ww. działki zasady podziału nieruchomości zostały ustalone w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jak wynikałoby z decyzji Prezydenta Miasta Zielona Góra z dnia 16 sierpnia 2004 r. nr RM-I-7331-360/04. Pismo doręczono Prezydentowi Miasta Zielona Góra w dniu 17 listopada 2017 r.

Jednocześnie SKO wyznaczyło nowy termin załatwienia sprawy do dnia 15 grudnia 2017 r., zawiadamiając o nim strony postępowania – Lidię i Sławomira Kościńskich poprzez doręczenie pisma, a pozostałe strony poprzez ogłoszenie publiczne na stronie BIP SKO (potwierdzenie z dnia 17 listopada 2017 r. – w aktach).

W odpowiedzi na wezwanie z dnia 26 października 2017 r. Prezydent Miasta Zielona Góra w piśmie z dnia 23 listopada 2017 r., doręczonym do SKO w dniu 23 listopada 2017 r., podał informację, że w okresie prowadzenia postępowania w przedmiocie zatwierdzenia podziału działki nr 114, obręb 26, i w dacie wydania decyzji z dnia 19 sierpnia 2004 r. nr GG.III.74302-172/2004, nie obowiązywał na tym terenie ważny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W wyniku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla ww. działki zasady podziału nieruchomości zostały ustalone w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy nr RM-I-7331-360/04 z dnia 16 sierpnia 2004 r. Przy piśmie Prezydent Miasta Zielona Góra przedstawił kopię decyzji o warunkach zabudowy nr RM-I-7331-360/04 z dnia 16 sierpnia 2004 r.

Wnioskodawcy pismem z dnia 22 listopada 2017 r. (doręczone do SKO w dniu 27 listopada 2017 r. – w aktach) podali, że podtrzymują swoje stanowisko w sprawie. Jednocześnie wskazali – za wyrokiem WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 22 marca 2017 r., II SA/Go 1064/16 – że jeśli podział nieruchomości faktycznie na nastąpił z urzędu, to podstawą wydania decyzji podziałowej nie mógł być jednocześnie przepis art. 98 tej ustawy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.), ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania

wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie.

Z uwzględnieniem związania SKO oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi w wyroku WSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt: II SA/Go 1064/16, istotne w aktualnym toku postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji z dnia 19 sierpnia 2004 r. nr GG.III.74302-172/2004 były następujące okoliczności:

- ocena dopuszczalności podziału nieruchomości z urzędu (art. 97 ust. 3 pkt 1 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym na dzień 19 sierpnia 2004 r.) w wyniku ustalenia niezbędności podziału dla realizacji celu publicznego w rozumieniu art. 6 u.g.n. oraz zgodności podziału z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ewentualnie – na wypadek braku miejscowego planu – z zasadami podziału nieruchomości ustalonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- wyjaśnienie, w kontekście mającego zastosowanie przy podziale z urzędu art. 94 (art. 93 ust. 1 u.g.n.), rozbieżności w dokumentacji zgromadzonej w aktach administracyjnych postępowania w przedmiocie zatwierdzenia podziału polegających z jednej strony na wynikającej z wniosku Wydziału Geodezji i Gospodarowania Mieniem Urzędu Miasta Zielona Góra z dnia 28 czerwca 2004 r. sytuacji uzgadniania projektu podziału z urzędu m.in. działki nr 114 w obrębie 26 z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, z drugiej strony na dokonywaniu podziału z powołaniem się na decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z dnia 16 sierpnia 2004 r., w której zawarte zostały ustalenia w zakresie podziału działki nr 114;
- nieposiadanie waloru decyzji ostatecznej przez decyzję z dnia 16 sierpnia 2004 r. nr RM-I-7331-360/04 o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ocenianego w dacie 19 sierpnia 2004 r., czyli w dniu wydania decyzji nr GG.III.74302-172/2004 zatwierdzającej podział nieruchomości oznaczonej działką nr 114, a także brak dowodu, że decyzja o warunkach zabudowy weszła do obrotu prawnego, jak również okoliczność, że została wydana na wniosek jednego z Wydziałów Urzędu Miasta Zielona Góra przez innych Wydział tego Urzędu;
- przyjąwszy, że podział działki nr 114 faktycznie nastąpił z urzędu (art. 97 ust. 3 u.g.n.), to podstawą wydania decyzji podziałowej nie mógł być jednocześnie art. 98 u.g.n., ponieważ cytowany przepis znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy podział nieruchomości w celu wydzielania działki gruntu pod drogę publiczną dokonywany jest na wniosek właściciela, zaś jego zastosowanie wyłączone jest w sytuacji, gdy podział nieruchomości dokonywany jest z urzędu w warunkach opisanych w przepisach art. 97 ust. 3 pkt 1 u.g.n.;

- w konsekwencji wszechstronne i wyczerpujące odniesienie się do zarzutów wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z dnia 22 sierpnia 2016 r., skupiających się na kwestionowaniu zgodności z przepisami prawa, w szczególności z art. 98 u.g.n., decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, skoro podziału nieruchomości dokonano faktycznie z urzędu, a nie na wniosek właściciela, jak tego wymaga jeden z warunków określonych w art. 98 u.g.n., co z kolei zdaniem wnioskodawców przemawiać miało za istnieniem przesłanki nieważności decyzji w postaci wydania jej z rażącym naruszeniem prawa po myśli art. 156 § 1 pkt 2 KPA;

- ustalenie prawidłowego kręgu stron postępowania nieważnościowego poprzez uwzględnienie, że stroną postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest nie tylko strona postępowania zwykłego, zakończonego wydaniem weryfikowanej decyzji, lecz również każdy, czyjego interesu prawnego dotyczyć mogą skutki stwierdzenia nieważności decyzji.

Biorąc pod uwagę związanie powyżej przytoczoną oceną prawną wraz ze wskazaniem co do dalszego prowadzenia postępowania nieważnościowego wyrażonymi przez WSA w powołanym wyroku, SKO ustaliło krąg podmiotów, którym przysługuje status strony w postępowaniu nieważnościowym zmierzającym do weryfikacji decyzji podziałowej z dnia 19 sierpnia 2004 r., ustalając w ten sposób, że stronami są nie tylko właściciele nieruchomości oznaczonej działką nr 114 tj. Państwo Lidia i Sławomir Kościńscy, ale również podmiot, na rzecz którego Państwo Kościńscy dokonali w 2007 r. zbycia nieruchomości oznaczonej działką nr 114/2, powstałej z podziału, tj. ML Investment Łodyga, Bąbelek spółka jawna, a ostatecznie również aktualni współwłaściciele nieruchomości gruntowej oznaczonej działką nr 142 (powstałą z połączenia wydzielonej działki nr 114/1 z działką nr 123/63) zabudowanej budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym – na podstawie listy podmiotów władających nieruchomością oznaczoną działką nr 142, która powstała w dniu 27 października 2008 r. z połączenia działek o numerach 114/2 i 123/63 (będących współwłaścicielami w częściach ułamkowych jako właściciele lokali wyodrębnionych w budynku przy ul. Zbyszka Godlewskiego 1A-1B-1C). Tak określone strony postępowania nieważnościowego zostały zawiadomione o toku postępowania oraz o uprawnieniach płynących z prawa czynnego udziału w postępowaniu na każdym jego etapie z art. 10 § 1 KPA, częściowo poprzez doręczanie zawiadomień, co dotyczy Państwa Lidii i Sławomira Kościńskich (którzy z przysługujących uprawnień proceduralnych korzystali), a częściowo poprzez publiczne ogłoszenie w trybie art. 49 KPA.

Powyższe ustalenie ma oparcie w poglądzie głoszącym, że w przypadku postępowań dotyczących nieruchomości legitymację prawną do bycia stroną w postępowaniu prowadzonym w trybie nadzwyczajnym poza byłym właścicielem nieruchomości lub jego

następcami prawnymi, innymi podmiotami biorącymi udział w postępowaniu zwykłym, będą miały również podmioty obecnie władające tą nieruchomością (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2010 r., IV SA/Wa 1919/09).

W ramach postępowania nieważnościowego przedmiotem postępowania nadzwyczajnego powinno być przeprowadzenie kontroli prawidłowości aktu administracyjnego, wydanego w postępowaniu zwykłym, w tym wypadku decyzji podziałowej z dnia 19 sierpnia 2004 r., korzystającej z przymiotu ostateczności. Procedura stwierdzenia nieważności jest odrębnym i samodzielny postępowaniem, a zadaniem organu prowadzącego postępowanie o stwierdzenie nieważności ostatecznego aktu administracyjnego jest jego ocena pod kątem kwalifikowanej niezgodności z prawem, tj. czy akt wydany został z wadą określoną w art. 156 § 1 KPA. Zatem postępowanie takie ma odrębną podstawę prawną i nie może być traktowane tak, jakby chodziło o ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej decyzją ostateczną, rozstrzygającą o zastosowaniu przepisów prawa materialnego do danego stosunku administracyjno - prawnego (por. orzeczenie SN z 7 marca 1996 r., sygn. akt III ARN 70/95, publ. OSNP rok 1996, Nr 18, poz. 258). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2 lutego 2006 r. (sygn. akt: II OSK 490/05) wyraził pogląd, że "w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji, istnienie jednej z przesłanek z art. 156 § 1 KPA musi być oczywiste, «widoczne gołym okiem», a nie być kwestią przypuszczeń, czy też zawiłych dociekań". Nadto stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej jest instytucją szczególną, która stanowi wyjątek od ogólnej zasady trwałości decyzji, o której mowa w art. 16 KPA, toteż może mieć miejsce jedynie w przypadku, gdy decyzja dotknięta jest w sposób niewątpliwy jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 KPA. Zaznaczenia przy tym wymaga, że działanie organu w trybie wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej wymaga zupełnie innego podejścia do sprawy i zasadniczo się różni od postępowania zwykłego. W postępowaniu zmierzającym do wydania tego rodzaju decyzji nie ma w zasadzie proceduralnej możliwości poszerzenia materiału dowodowego sprawy. Tym samym nie wchodzi w grę również poczynienie dodatkowych (uzupełniających) ustaleń faktycznych. W omawianym postępowaniu organ orzekający ogranicza się jedynie do poszukiwania oczywistych, widzialnych - jak zostało ugruntowane w orzecznictwie - gołym okiem uchybień i wadliwości, tak proceduralnych, jak i dotyczących prawa materialnego. Przy tym należy pamiętać, że zaistnienie przesłanek stwierdzenia nieważności ocenia się według stanu faktycznego i prawnego sprawy istniejącego w dacie wydania kwestionowanego w trybie nieważnościowym aktu.

SKO wykonując zatem zobowiązanie płynące ze związania wytycznymi WSA co do dalszego postępowania przystąpiło do rozważenia kwestii oraz ocen faktycznych i prawnych istotnych

dla sprawy, zawartych we wniosku Państwa Lidii i Sławomira Kościńskich z dnia 22 sierpnia 2016 r. o ponowne rozpatrzenie sprawy, biorąc przy tym pod uwagę również stanowisko Stron wyrażone w piśmie z dnia 22 listopada 2017 r. Jak wynika z oceny Sądu, organ odwoławczy jest zobowiązany wszechstronnie i wyczerpująco odnieść się do zarzutów wnioskodawców w aspekcie ich słuszności bądź niezasadności. W wyroku z 6 sierpnia 1984 r. (sygn. akt II SA 742/84, publ. ONSA rok 1984, Nr 2, poz. 67) Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że: „organ administracji, który w ogóle nie ustosunkowuje się do twierdzeń uważanych przez stronę za istotne dla sposobu załatwienia sprawy, uchybia swoim obowiązkom wynikającym z art. 8 i art. 11 KPA”. W myśl bowiem art. 8 i art. 11 KPA, organy administracji obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli (art. 8 KPA), jak również wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwianiu sprawy (art. 11 KPA). Szczególną zaś rolę w zakresie realizacji zasady przekonywania odgrywa uzasadnienie zaskarżonej decyzji, które powinno z kolei odpowiadać wymogom z art. 107 § 3 KPA. Motywy decyzji, zredagowane w sposób należyty powinny głównie polegać na tym, aby strona mogła w sposób należyty zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność wszystkich przesłanek faktycznych i prawnych, którymi organ administracji kierował się przy załatwianiu sprawy. Obowiązek ten wypływa także z zasady wyrażonej w art. 9 KPA (zasady udzielania pomocy prawnej) (R. Kędziora, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wydanie 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 103-104). Uzasadnienie obu kontrolowanych w sprawie decyzji w aspekcie ich legalności - w ocenie Sądu - nie odpowiada wymogom określonym w art. 107 § 3 w zw. z art. 11 KPA.

Przykładowo, jak wskazał WSA w wyroku z dnia 5 kwietnia 2017 r., organ w postępowaniu nieważnościowym powinien i odnieść się do zastrzeżeń wnioskodawców sprowadzających się do niedopuszczalności zastosowania art. 98 u.g.n. (przejście wydzielonej pod drogę działki na własność Gminy Zielona Góra o statusie miejskim), w sytuacji gdyby było tak jak organy przyjmują, że postępowania podziałowe dotyczące działki nr 114 faktycznie było prowadzone z urzędu dla realizacji celu publicznego, a nie na wniosek podmiotu uprawnionego - właściciela.

W kwestii wydania decyzji nr GG.III.74302-172/2004 z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sytuacji, w której powiązana z nią decyzja z dnia 16 sierpnia 2004 r. nr RM-I-7331-360/04 o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie miała waloru ostateczności skład orzekający SKO zauważa, że wydanie decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości gruntowej na podstawie decyzji o warunkach zabudowy pozbawionej waloru ostateczności w dniu wydania decyzji zatwierdzającej podział stanowi o istnieniu wady nieważności decyzji podziałowej, o

której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 KPA.

W omawianym tu aspekcie należy mieć bowiem na uwadze, że z przepisu § 3 ust. 2 pkt 4 oraz z § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 17 lutego 1998 r. w sprawie trybu dokonywania podziałów nieruchomości oraz sposobu sporządzania i rodzajów dokumentów wymaganych w tym postępowaniu (Dz.U. 1998 r., Nr 25, poz. 130), obowiązującego w dacie wydania decyzji nr RM-I-7331-360/04 z dnia 16 sierpnia 2004 r., a przede wszystkim w dniu 19 sierpnia 2004 r. tj. wydania decyzji nr GG.III.74302-172/2004 zatwierdzającej projekt podziału, wynikało, że w przypadku braku planu miejscowego w warunkach art. 94 ust. 1 u.g.n. do wniosku o podział nieruchomości należało dołączyć decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zaś postanowienie zawierające opinię o wstępnym projekcie podziału nieruchomości (dołączanym do wniosku o podział) wydawało się z uwzględnieniem ustaleń zawartych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Z powyższego wynika w okolicznościach sprawy, że w dacie zwrócenia się o zaopiniowanie projektu podziału – pismem z dnia 28 czerwca 2004 r. do Wydziału Rozwoju Miasta i Ochrony Środowiska, i w konsekwencji w dacie zaopiniowania przed zatwierdzeniem projektu podziału, nie istniała decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Przepis art. 94 ust. 1 i 2 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania weryfikowanej decyzji podziałowej stanowił, że „w razie braku planu miejscowego, jeżeli gmina nie ogłosiła o przystąpieniu do sporządzania tego planu - zasady podziału nieruchomości ustala się w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu” (ustęp 1), a „jeżeli w przypadku, o którym mowa w ust. 1, gmina ogłosiła o przystąpieniu do sporządzenia 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. Jeżeli w okresie zawieszenia postępowania plan miejscowy nie zostanie uchwalony, stosuje się przepis ust. 1” (ustęp 2).

Mając na uwadze powyższy przepis prawa, wydanie decyzji zatwierdzającej podział, na podstawie decyzji o warunkach zabudowy określającej zasady podziału, która nie istniała w dacie zaopiniowania, i która nie istniała również w dacie złożenia wniosku o podział nieruchomości z dnia 20 lipca 2004 r. (przez przedmiot nie mający legitymacji do wnioskowania o podział – GEOEXPERT s.c.) okazuje się być oczywiście nieprawidłowe. Z powyższego płynie wniosek, że postępowanie w przedmiocie zatwierdzenia podziału działki nr 114 mogło toczyć się, bez wniosku uprawnionego podmiotu, o którym mowa w art. 97 ust. 1 u.g.n. (osoba mająca interes prawny w podziale nieruchomości, czyli właściciel lub użytkownik wieczysty posiadający tytuł prawny do nieruchomości) jedynie z urzędu. Wniosek z dnia 20 lipca 2004 r. pochodzący od GEOEXPERT s.c. działającego na „zlecenie”

Prezydenta Miasta Zielona Góra w sposób oczywiście nieprawidłowy został potraktowany jako wniosek wszczynający postępowanie w przedmiocie podziału nieruchomości dokonywanego na wniosek.

Art. 98 ust. 1 u.g.n., obowiązujący w dacie wydania decyzji podziałowej i powołany w jej podstawie prawnej, stanowił, że „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 projekt podziału stała się ostateczna, a orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca projekt podziału stała się ostateczna, a orzeczenie o podziale prawomocne”.

Jednakże, co wymaga podkreślenia, nawet przyjmując, że podział nieruchomości oznaczonej działką nr 114 faktycznie nastąpił z urzędu (jak na to wskazywać może art. 97 ust. 3 u.g.n.), to w takim przypadku podstawą wydania decyzji podziałowej nie mógł być jednocześnie art. 98 u.g.n., bowiem podział nieruchomości pod drogę publiczną nie dokonał się na wniosek właściciela. Zastosowanie art. 98 u.g.n., w sytuacji, w której podział nieruchomości był dokonywany z urzędu w warunkach opisanych w przepisach art. 97 ust. 3 pkt 1 u.g.n. czyli dla realizacji celu publicznego, stanowi w ocenie Kolegium o wydaniu decyzji z dnia 19 sierpnia 2004 r. z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 KPA. Jest tak, ponieważ faktycznie w warunkach dokonywania podziału z urzędu w celu realizacji celu publicznego, czyli w warunkach art. 97 ust. 3 pkt 1 u.g.n. organ powinien był następnie działkę wydzieloną pod realizację drogi publicznej czyli dla „polepszenia układu komunikacyjnego osiedla” nabyć od właścicieli wydzielonej działki w drodze czynności prawnej, zamiast dążyć do nabycia własności nieruchomości z mocy samego prawa na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n., którego zastosowanie wyłączone było przez okoliczność dokonywania podziału bez wniosku uprawnionego podmiotu, którego to wniosku wymagała jedna z przesłanek określonych w art. 98 ust. 1 u.g.n.

Skład orzekający Kolegium biorąc pod uwagę ocenę prawną wyrażoną przez WSA w wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 r. uwzględnia przy tym, że postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej nie jest postępowaniem zwykłym, w którym dokonywana jest kontrola decyzji według ogólnych zasad postępowania odwoławczego i rozpatrywane są wszelkiego rodzaju wadliwości decyzji, ale postępowaniem o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, gdyż jego przedmiotem jest ustalenie, czy na podstawie ściśle określonych przesłanek, wbrew

wyrażonej w art. 16 ust. 1 KPA zasadzie trwałości decyzji administracyjnych, można wzruszyć takie rozstrzygnięcie. Stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej może mieć miejsce jedynie w przypadku, gdy decyzja dotknięta jest w sposób niewątpliwy przynajmniej jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 KPA. Natomiast oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Dla stwierdzenia nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 KPA) nie wystarczy jednak sama oczywistość naruszenia, lecz należy również stwierdzić rażący charakter tego naruszenia, dokonując oceny rażącego charakteru naruszenia przede wszystkim przez pryzmat skutków prawnych wywołanych przez decyzję, przy czym skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządne państwa (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lipca 2010 r., sygn. akt I OSK 170/10). O rażącym naruszeniu prawa decydują zatem występujące łącznie: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze - skutki, które wywołuje decyzja. Przez wzgląd zatem na skutki decyzji podziałowej, które były zamierzone poprzez powołanie w jej podstawie prawnej art. 97 ust. 1 u.g.n. (podział na wnioski) w związku z art. 98 ust. 1 u.g.n. (przejście na własność jednostki samorządu terytorialnego działki wydzielonej pod drogę) weryfikowana decyzja okazuje się być decyzją, co do której nie jest możliwe jej zaakceptowanie przez wzgląd na wymagania praworządności.

Skład orzekający Kolegium, z powołaniem się na pogląd wyrażony w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego (por. uchwała z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, a także glosa B. Adamiak, OSP 1993 nr 5, str. 238), który to pogląd przyjmuje za własny, ocenił jednakże, że zaistniała również negatywna przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 19 sierpnia 2004 r. nr GG.III.74302-172/2004, o której mowa w art. 156 § 2 KPA, bowiem „jeżeli obrót nieruchomościami poprzedzony był wydaniem decyzji administracyjnej lub przeniesienie własności nastąpiło w drodze decyzji administracyjnej, a decyzja dotknięta jest wadą wymienioną w art. 156 § 1 KPA, zbycie nieruchomości na rzecz osoby trzeciej, chronionej ręką wiary publicznej ksiąg wieczystych, stanowi przeszkodę do stwierdzenia nieważności decyzji”. Powyższe oznacza, że w okolicznościach niniejszej sprawy z faktu zbycia przez Państwa Lidę i Sławomira Kościńskich w dniu 6 czerwca 2007 r. aktem notarialnym Rep. A nr 2729/2007 działki nr 114/2, wydzielonej z działki nr 114 weryfikowaną decyzją, a także w dalszym następstwie z faktu ustanowienia na niej (po połączeniu z działką nr 123/63 i

utworzeniu działki nr 142) współwłasności w częściach ułamkowych na rzecz właścicieli lokali w budynku wielorodzinnym, którym zabudowana została przedmiotowa nieruchomość, wynikły nieodwracalne skutki prawne.

Wgląd na zasadę pewności obrotu prawnego, a także na zasadę rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych przemawia w ocenie Kolegium za ograniczeniem się do stwierdzenia niezgodności z prawem weryfikowanej decyzji.

Powyższe stanowi wskazanie okoliczności, z powodu których SKO jako organ nadzorczy nie stwierdził nieważności decyzji w niniejszej sprawie, jak o tym stanowi przepis art. 158 § 2 KPA.

Należy w tym miejscu wskazać, że nieodwracalność skutku prawnego, jako przesłanka negatywna stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, prowadzi jednocześnie do stwierdzenia, że niezgodność decyzji z prawem nie wyklucza możliwości wywołania przez nią skutków prawnych. Ustalenie przez organ nadzorczy, że mają miejsce okoliczności przemawiające za nieodwracalnością skutków prawnych decyzji administracyjnej obciążonej wadami wymienionymi w art. 156 § 1 KPA, a w dalszej kolejności podjęcie z konieczności prawnej na podstawie art. 158 § 2 KPA decyzji jedynie ograniczającej się do stwierdzenia wydania kwestionowanej decyzji z naruszeniem prawa, prowadzi do utrzymania stanu prawnego mającego swe źródło w niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej, ale z jednoczesnym zapewnieniem drogi do dochodzenia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych przez poszkodowane strony. Decyzja obciążona rażącymi wadami wymienionymi w art. 156 § 1 KPA wywołuje skutki prawne, lecz nie takie, które powinna powodować decyzja prawidłowa, a jedynie takie, które dotknięte ułomnościami o charakterze podmiotowym lub przedmiotowym. Te ułomne skutki prawne decyzji wadliwej nie są uznawane przez prawo i w celu ich cofnięcia decyzja taka powinna być wycofana z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie jej nieważności.

Powyższe doznaje jednak wyjątku w przypadku ustalenia, że skutki prawne spowodowane taką decyzją są nieodwracalne, co powoduje, że stwierdza się jedynie niezgodność decyzji z prawem. Ma to miejsce z dwóch względów. Pierwszy jest taki, że decyzji, nawet najcięższej wadliwej, nie traktuje się jako aktu pozornego, który nie istnieje w obrocie prawnym. Drugi natomiast wymaga, z uwagi na realizm prawniczy, aby skutki takiej wadliwej decyzji poddać ocenie dla zachowania pewności obrotu prawnego.

W okolicznościach sprawy, wydzielona wadliwą decyzją podziałową działka nr 114/2 została przez strony zbyta w drodze zawarcia umowy rozporządzającej prawem majątkowym do nieruchomości oznaczonej działką nr 114/2, a następnie była przedmiotem dalszego obrotu na rzecz właścicieli nieruchomości lokalowych wyodrębnionych w budynku posadowionym na tej

nieruchomości. W ocenie Kolegium, konieczność udzielenia ochrony bezpieczeństwu obrotu prawnego powinna być szczególnie brana pod uwagę, ponieważ stanowi to jednocześnie ochronę uprawnień osób trzecich. Uprawnienia te znajdują szczególną ochronę poprzez zasadę rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych wyrażoną z art. 5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1007; dalej: u.k.w.h.). Obowiązuje ona z jednym tylko wyłączeniem dotyczącym służebności ustanowionych na podstawie decyzji właściwego organu administracji publicznej (art. 7 pkt 3 u.k.w.h.). Z konieczności więc stanowi ona skuteczną osłonę dla uprawnień osób trzecich, które nabyły prawa majątkowe (prawo własności nieruchomości), w drodze której podwaliną były skutki wynikające z decyzji administracyjnej. Ustawowe wyłączenia rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, określone w art. 8 u.k.w.h., nie dają się uwzględnić w niniejszym postępowaniu.

Skutkiem decyzji stwierdzającej, że decyzję wydano z naruszeniem prawa powodują, że zaskarżona decyzja pozostaje w obrocie prawnym, stronie służy jedynie prawo do odszkodowania (por. J. Borkowski, Nieważność decyzji administracyjnej, Łódź–Zielona Góra 1997, s. 145; Z. Banaszczyk, w: A. Olejniczak (red.), System Prawa Prywatnego, t. 6: Prawo zobowiązań – część ogólna, Warszawa 2009, s. 833; Z. Banaszczyk, Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem lub ostateczną decyzją (art. 4171 § 2 KC), Pal. 2006, Nr 5–6, s. 118–135).

Biorąc pod uwagę powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Decyzja niniejsza - jako wydana w postępowaniu o stwierdzenie nieważności - jest decyzją wydaną w pierwszej instancji, dlatego służy od niej wniosek o powtórne rozpatrzenie sprawy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Zielonej Górze. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez tut. Kolegium składa się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie.

Na decyzję służy stronie również prawo wniesienia skargi pod zarzutem naruszenia prawa do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp., ul. Dąbrowskiego 13, 66-400 Gorzów Wielkopolski, bez wyczerpania środków zaskarżenia w postaci zwrócenia się do organu, który wydał decyzję, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. W przypadku nieskorzystania przez stronę z prawa zwrócenia się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wnoszą za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze, ul. Aleja Niepodległości 7, 65-048 Zielona Góra, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji stronie. Skarga wnoszona do sądu administracyjnego podlega wpisowi stałemu lub stosunkowemu (w sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia są należności pieniężne). Wysokość wpisu od skargi regulują przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz

szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221, poz. 2193 ze zm.).

I tak :

1. **Wpis stały** bez względu na przedmiot zaskarżonego aktu lub czynności wynosi w sprawach:

- 1) skarg na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, egzekucyjnym i zabezpieczającym - 100 zł;
- 2) skarg na akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa - 200 zł;
- 3) skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej - 300 zł;
- 4) skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż akty prawa miejscowego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej - 300 zł;
- 5) skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego - 300 zł;
- 6) skarg na bezczynność organów administracji publicznej - 100 zł;
- 7) zażaleń na postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych - 100 zł.

2. **Wpis stały** wynosi w sprawach skarg dotyczących koncesji, zezwoleń lub pozwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie:

- 1) budowy i eksploatacji autostrad płatnych oraz dróg ekspresowych - 10.000 zł;
- 2) energetyki - 10.000 zł;
- 3) transportu lotniczego, kolejowego i morskiego - 10.000 zł;
- 4) radiofonii i telewizji - 10.000 zł;
- 5) publicznego obrotu papierami wartościowymi - 10.000 zł;
- 6) działalności bankowej - 10.000 zł;
- 7) ubezpieczeń bezpośrednich i reasekuracji - 10.000 zł;
- 8) funduszy emerytalnych - 10.000 zł;
- 9) funduszy inwestycyjnych - 10.000 zł;
- 10) wytwarzania wyrobów spirytusowych i tytoniowych - 8.000 zł;
- 11) obrotu hurtowego napojami alkoholowymi - 8.000 zł;
- 12) kasyn gry - 10.000 zł;
- 13) innych gier losowych i zakładów wzajemnych - 8.000 zł;
- 14) łączności, w tym telekomunikacji, bez usług pocztowych - 8.000 zł;
- 15) usług pocztowych - 1.000 zł;
- 16) ochrony osób i mienia - 5.000 zł;
- 17) usług detektywistycznych - 5.000 zł;
- 18) obrotu dewizowego - 5.000 zł;
- 19) prawa celnego - 5.000 zł;
- 20) produkcji i obrotu hurtowego środkami farmaceutycznymi - 3.000 zł;
- 21) aptekarstwa i zakładów opieki zdrowotnej - 1.000 zł;
- 22) żywności i żywienia - 1.500 zł;
- 23) geologii i górnictwa - 1.000 zł;
- 24) kultury, edukacji i wychowania - 1.000 zł;
- 25) sportu, turystyki i rekreacji - 1.000 zł;
- 26) utrzymywania czystości i porządku - 800 zł;
- 27) w pozostałym zakresie - 500 zł.

3. **Wpis stały** wynosi w sprawach skarg, nieobjętych wpisem stosunkowym, z zakresu:

- 1) budownictwa i architektury - 500 zł;
- 2) zagospodarowania przestrzennego - 500 zł;
- 3) ochrony środowiska i przyrody - 200 zł;
- 4) gospodarki wodnej - 300 zł;
- 5) nieruchomości - 200 zł;
- 6) rolnictwa i leśnictwa - 200 zł;
- 7) ewidencji ludności i dowodów osobistych - 100 zł;
- 8) cudzoziemców, paszportów i wiz - 300 zł;
- 9) aktów stanu cywilnego i obywatelstwa - 100 zł;
- 10) kombatantów - 100 zł;
- 11) własności przemysłowej - 1.000 zł;
- 12) zobowiązań podatkowych - 500 zł;
- 13) prawa celnego - 500 zł.

4. **Wpis stały** w sprawach skarg dotyczących uprawnień do wykonywania określonego zawodu, czynności lub zajęć, bez względu na ich rodzaj i charakter, wynosi 200 zł.

5. **Wpis stały** w sprawach skarg dotyczących postanowienia lub decyzji wydanych w trybie wznowienia postępowania administracyjnego, stwierdzenia nieważności, uchylenia lub zmiany albo wygaśnięcia aktu, bez względu na przedmiot sprawy, pobiera się w wysokości 200 zł.

6. **W sprawach skarg niewymienionych w ust. 1-5 wpis stały** wynosi 200 zł.

Natomiast **wpis stosunkowy** zależy od wysokości należności pieniężnej objętej zaskarżoną decyzją i wynosi:

- 1) do 10.000 zł - 4 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 100 zł;
- 2) ponad 10.000 zł do 50.000 zł - 3 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 400 zł;
- 3) ponad 50.000 zł do 100.000 zł - 2 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 1.500 zł;
- 4) ponad 100.000 zł - 1 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 2.000 zł i nie więcej niż 100.000 zł.

Ponadto Kolegium poucza strony, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym mogą się ubiegać o przyznanie im prawa pomocy, które obejmuje:

- zwolnienie od kosztów sądowych,
- ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

Prawo pomocy może być przyznane stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania w sądzie lub w toku postępowania przed sądem. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.



Skład orzekający:

Justyna Pawlak

Małgorzata Buczkowska

Patrycja Pastuszko-Bitka

Otrzymują:

1. Lidia Kościńska, ul. Podwójna 5, 65-389 Zielona Góra,
2. Sławomir Kościński, ul. Podwójna 5, 65-389 Zielona Góra,
3. Prezydent Miasta Zielona Góra,
4. pozostałe strony – poprzez ogłoszenie publiczne na stronie BIP (art. 49 k.p.a.)
5. a/a



Za zgodność z oryginałem
stwierdzam

2018-01-23

data

podpis
Wojciech Zawada

