

Strona postępowania o podział nieruchomości, część III

Sąsiad zasadniczo nie

W GEODECIE 10/2012 zostały omówione ogólne zasady uznawania poszczególnych podmiotów za strony administracyjnego postępowania o podział nieruchomości. W poprzednim numerze – w kontekście przyznania osobie trzeciej statusu strony (a w zasadzie wnioskodawcy) – szerzej przedstawiono jedno z orzeczeń sądów administracyjnych. Także w niniejszej, ostatniej już części, analizie poddano orzeczenie NSA. Tym razem sprawa dotyczy sąsiada.

Magdalena Durzyńska

Co do zasady właściciele nieruchomości przylegającej bezpośrednio do nieruchomości objętej wnioskiem o podział nie są stronami tego postępowania w rozumieniu przepisów kpa [por. wyrok NSA z 28 stycznia 1997 r. ws. SA/Gd 3467/95, ONSA 1997, nr 4, poz. 180, LEX nr 30937; wyrok NSA z 17 sierpnia 2000 r. ws. II SA/Gd 2248/98, ONSA 2002, nr 2, poz. 69, LEX nr 53519; wyrok NSA z 12 września 2001 r. ws. II SA/Gd 941/99, ONSA 2002, nr 4, poz. 155, LEX nr 56668; wyrok NSA z 9 marca 2011 r. ws. I OSK 669/10, LEX nr 824454]. Należy jednak podkreślić, że ocena, czy w stanie faktycznym konkretnej sprawy zachodzi konieczność uwzględnienia interesu prawnego właścicieli nieruchomości sąsiedniej w stosunku do nieruchomości podlegającej podziałowi, zależy od okoliczności sprawy i zgłaszanych roszczeń czy też podnoszonych zarzutów. W wyroku WSA w Warszawie z 13 czerwca 2007 r. [ws. I SA/Wa 486/07] wskazano, że w postępowaniu o podział działki właścicielom działek sąsiednich przysługują prawa strony, ale tylko w takim zakresie, w jakim organ ingeruje swoimi działaniami w ich prawo własności [por. LEX nr 344883]. W tym konkretnym stanie faktycznym takie stanowisko sądu było całkowicie uzasadnione. Chodziło mianowicie o przypadek, w którym bez podstawy prawnej organ orzekający w decyzji zatwierdzającej podział orzekł jednocześnie, iż przy zbywaniu działek powstałych na skutek podziału na nieruchomościach sąsiednich (a więc nieobjętych postępowaniem) zostaną ustanowione odpowiednie służebności drogowe. Innymi słowy, organ administracji, dążąc przy podziale do zachowania wymogu dostępności nowych działek do drogi publicznej, postanowił, że w przyszłości dla zapewnienia tego dostępu odpowied-

nimi służebnościami zostaną obciążone nieruchomości sąsiednie. Tymczasem organ administracji nie ma żadnych uprawnień do narzucania wymogu ustanowienia służebności drogi koniecznej na nieruchomościach sąsiednich. Tego rodzaju służebność może zostać ustanowiona wola zainteresowanych stron w drodze czynności cywilnoprawnej, jaką jest zawarcie umowy o stosownej treści bądź też na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego. Skoro zatem decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości ingerowała w prawa własności nieruchomości sąsiednich, to słusznie uznano, że ich właściciele legitymują się interesem prawnym umożliwiającym im skuteczne kwestionowanie tejże decyzji w trybie nadzwyczajnym.

Podobne stanowisko jak ws. I SA/Wa 486/07, aczkolwiek na tle zupełnie innego stanu faktycznego, zaprezentowane zostało w wyroku NSA z 14 października 2009 r. [ws. I OSK 91/09, LEX nr 573294]. Sąd ten uznał (w mojej ocenie niezasadnie), że skoro ustawodawca zakłada niedopuszczalność podziału nieruchomości na działki, które byłyby pozbawione dostępu do drogi publicznej, to tym samym nie dopuszcza również do tego, by w wyniku tego podziału działki sąsiednie, już istniejące, były pozbawione – posiadanego przed podziałem – dostępu do drogi publicznej. NSA powołał się przy tym na art. 93 ust. 3 *ugn*, wskazując, że musi on być interpretowany w sposób, który zapewnia ochronę prawa własności także właścicielom działek sąsiadujących z nieruchomością podlegającą podziałowi. W konsekwencji tego twierdzenia, za innymi sądami administracyjnymi, NSA przyjął, że w postępowaniu podziałowym właścicielom działek sąsiadujących z działką podlegającą podziałowi, przysługują prawa strony – choć tylko w takim zakresie, w jakim organ dokonujący podziału ingeruje swoimi

działaniami w wykonywanie przez nich prawa własności.

Teza ta, jako zasada podstawowa, nie jest pozbawiona racji, na co wskazywano już wyżej przy okazji przytaczania orzeczenia ws. I SA/Wa 486/07. Nie ma ona jednak zastosowania w tym konkretnym przypadku. Stan faktyczny omawianych spraw sprowadzał się do tego, że właściciel nieruchomości sąsiedniej w stosunku do podzielonej nieruchomości gminy o pow. około 13 ha kwestionował jej podział, podnosząc, że w wyniku podziału utracił on dostęp do drogi publicznej, prowadzącej przez dwie drogi, które „miały status miejskich dróg leśnych”. Przed podziałem ww. nieruchomości gminnej były to grunty leśne, ale na skutek zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznaczono je kompleksem (...) z przeznaczeniem pod zabudowę hotelową. Właściciel sąsiedniej nieruchomości zarzucił, że organ administracji dokonał podziału działki stanowiącej własność gminy, tworząc działkę x, zlikwidował dotychczasowe będące własnością gminy dwie drogi leśne, które zapewniały dostęp do jego działek oraz że organ prowadzący postępowanie podziałowe nie zawiadomił o tym fakcie właścicieli nieruchomości sąsiednich i przez to nie brali oni udziału w tym postępowaniu. W wyniku podziału jedna droga leśna została włączona do ciągu pieszego (bulwaru), druga zaś pozostała w działce x.

W uzasadnieniu swego stanowiska NSA wskazał, że właścicielom działki sąsiedniej nie przysługuje prawo do wszczęcia postępowania w sprawie podziału nieruchomości, z którą ich działka sąsiaduje. Inną jednak kwestią jest status właściciela działki sąsiadującej w sytuacji, gdy w wyniku podziału nieruchomości sąsiedniej i utworzenia nowych działek zostanie on pozbawiony dostępu do drogi publicznej. Uznanie braku interesu, zdaniem NSA, prowadzi wprost do „pozbawienia właścicieli i użytkowników nieruchomości sąsiadujących z nieruchomością, która podlegała podziałowi, możliwości ochrony praw właścicielskich, podlegających ochronie konstytucyjnej. W warunkach współczesnych za istotny element tych praw musi być uznany dostęp do drogi publicznej”.

NSA wskazał przy tym na treść art. 93 ust. 3 *ugn* oraz art. 99 *ugn* i uznał, że „powołane przepisy nie mogą być rozumiane jako przepisy chroniące wyłącznie nabywców działek powstałych w wyniku podziału – gdyż taka wykładnia byłaby nieracjonalna i prowadziłaby do naruszenia konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) oraz – w tym kontekście – zasady ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji)”. Zdaniem NSA „jeśli ustawodawca zakłada niedopuszczalność podziału nieruchomości na działki, które byłyby pozbawione dostępu do drogi publicznej, to tym samym nie dopuszcza również do tego, by w wyniku tego podziału działki sąsiednie, już istniejące, były pozbawione posiadanego przed podziałem dostępu do drogi publicznej (...). Innymi słowy, brak tytułu prawnorzeczowego do działki podlegającej podziałowi nie wyłącza możliwości uznania właściciela działki sąsiedniej za stronę postępowania podziałowego, gdy w jego wyniku utracić on może posiadany dostęp do drogi publicznej”. Jego udział w postępowaniu (zdaniem NSA) „służyć będzie ochronie przed pozbawieniem istniejącego dostępu do drogi, m.in. także poprzez ustanowienie służebności i wydanie decyzji, pod warunkiem że zostaną one ustanowione (...). Przenoszenie – poprzez stwierdzenie braku legitymacji procesowej – wszystkich negatywnych konsekwencji podziału nieruchomości gminnej, prowadzącego do pozbawienia właściciela działki sąsiadującej dostępu do drogi publicznej, na tegoż właściciela (ma sam szukać sposobu uzyskania tego dostępu na nowo), oznacza także naruszenie zasady ochrony praw nabytych, a w konsekwencji naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Skarżący korzystał z dostępu do drogi publicznej poprzez drogę leśną, obecnie znajdującą się w obrębie działki nowo utworzonej i sprzedanej oraz drogę leśną, którą przekształcono w ciąg pieszy (to przekształcenie potwierdza zresztą wcześniejsze istnienie tej drogi). Aktualne kwestionowanie istnienia tych dróg jako jednej z przesłanek wyłączających możliwość uzyskania statusu strony (...) jest pozbawione podstaw”.

W tak przedstawionym stanie faktycznym argumentacja Naczelnego Sądu Administracyjnego wydaje się całkowicie chybia. Taki punkt widzenia w moim przekonaniu nie ma podstaw w przepisach prawa, a jego stosowanie w prostej linii prowadziłoby do paraliżu każdego postępowania podziałowego. Jak wskazano wyżej, dotychczas wielokrotnie już sądy administracyjne wyrażały jednoznaczne stanowisko, że

właścicielom nieruchomości sąsiednich w stosunku do nieruchomości dzielonej nie przysługuje status strony postępowania podziałowego. Ja zawsze twierdziłam, że tu nie powinna być stosowana zasada automatyzmu i że przymiot strony winien być w konkretnym stanie faktycznym sprawy każdorazowo rozstrzygany na podstawie wykazanego (bądź nie) interesu prawnego.

Tego interesu prawnego po stronie właściciela nieruchomości sąsiedniej dopatrywałam się na gruncie regulacji związanej z procedurą przyjęcia granic przewidzianą przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. *w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości* [DzU 2004, nr 268, poz. 2663]. W sytuacji bowiem uznania, że przepisy rozporządzenia określające jako podstawę przyjęcia granic zewnętrznych nieruchomości dzielonej stan prawny nieruchomości wynikający z księgi wieczystej i innych dokumentów – nawet wbrew danym katastralnym – dopuszczają zmianę przebiegu granic, to (w moim przekonaniu) właściciel nieruchomości sąsiedniej, której granica w wyniku podziału nieruchomości dzielonej zostanie przesunięta w stosunku do dotychczasowych danych ewidencyjnych – winien mieć zagwarantowany status strony tego postępowania. Wyobraźmy sobie, że właściciel nieruchomości sąsiedniej, którego w określonych w rozporządzeniu przypadkach procedura nakazuje zawiadomić o dokonywanych na gruncie czynnościach i sporządzić z jego udziałem protokół z przyjęcia granic, kwestionuje granice wyznaczone przez geodetę sporządzającego mapę z projektem podziału. Należy wówczas rozważać, czy przez to, że w wyniku podziału nieruchomości sąsiedniej zostanie uszczuplona powierzchnia jego nieruchomości, ma on czy też nie ma interesu prawnego w rozumieniu art. 28 kpa [por. M. Durzyńska, *Przyjęcie granic do podziału – czyli co ustawodawca miał na myśli?*, referat na konferencji ZGIG pt. „Prawo w geodezji”, Pogorzelnica 2011, GEODETA 10/2011].

Natomiast w stanie faktycznym sprawy omawianej wyżej, moim zdaniem, interes prawny właściciela nieruchomości sąsiedniej w żadnej mierze nie został wykazany. Korzystanie z cudzej nieruchomości bez żadnego tytułu prawnego – polegające na przejeżdżaniu (za milczącym przyzwoleniem) przez tę nieruchomość drogami leśnymi prowadzącymi do drogi publicznej – nie oznacza „praw nabytych” (jak wskazał NSA) i może stanowić jedynie o posiadaniu interesu faktycznego. Nie wydaje się także zasadny pogląd, że podział nieruchomości, z której bez podstawy praw-

nej (bo tej w sprawie nie przywołano) korzysta właściciel nieruchomości sąsiedniej, pozbawiłby go „możliwości ochrony praw właścicielskich, podlegających ochronie konstytucyjnej”. Nietrafny jest też pogląd, iż przez dokonywany w trybie ustawowym podział własnej nieruchomości właściciel narusza prawa własności właściciela nieruchomości sąsiedniej. Natomiast niewątpliwie zarówno bezumowne, jak i nieoparte na orzeczeniu sądu korzystanie przez sąsiada z nieruchomości podlegającej podziałowi – stanowi podlegające ochronie na podstawie art. 222 kc naruszenie prawa własności właściciela nieruchomości dzielonej.

Z uzasadnienia omawianego orzeczenia NSA wynika, iż drogi, z których korzystał dotychczas właściciel nieruchomości sąsiedniej, dojeżdżając do drogi publicznej, były drogami leśnymi, czyli wewnętrznymi, a więc drogami prywatnymi. Nie mogły to być gminne drogi publiczne, gdyż nie byłoby możliwe (jak wynika z przedstawionego stanu faktycznego) przekształcenie ich w część kompleksu hotelowego na podstawie zmiany przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zasady i procedurę postępowania w sprawach zaliczenia drogi do kategorii dróg publicznych reguluje ustawa z 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* [DzU z 2007 r., nr 19, poz. 115 ze zm.]. Z treści art. 7 ust. 2 tej ustawy wynika, że zaliczenie danej drogi do kategorii dróg gminnych następuje na podstawie uchwały rady gminy, po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu [por. wyrok WSA z 16 września 2008 r., sygn. akt III SA/Kr 267/08, LEX nr 509636; wyrok WSA z 10 maja 2007 r. ws. II SA/Gd 175/07, LEX nr 497636].

Zaliczenie do jednej z kategorii dróg publicznych dotyczy zarówno dróg już wybudowanych, tj. już stanowiących budowle w rozumieniu prawa budowlanego, jak i dróg dopiero przewidzianych do urządzenia w planach zagospodarowania przestrzennego (bądź objętych decyzjami o lokalizacji inwestycji celu publicznego czy o lokalizacji drogi publicznej), o ile przewidziano dla nich parametry techniczne odpowiadające klasom właściwym dla danych kategorii dróg publicznych [por. wyrok WSA z 21 kwietnia 2008 r. ws. II SA/Bk 262/07, LEX nr 506790]. Przepisy art. 7 ww. ustawy *o drogach publicznych* dają radzie gminy kompetencje jedynie do podjęcia uchwały w przedmiocie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych. Natomiast pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii może nastąpić na podstawie art. 10 cyt. ustawy. Organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii

jest organ właściwy do zaliczenia jej do tej kategorii (ust. 1) i dokonuje się to w tym samym trybie co kwalifikacja. Jednak pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Pozbawienie czy też zaliczenie do danej kategorii nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od 1 stycznia roku następnego [por. wyrok WSA z 7 maja 2009 r. ws. II SA/OL 165/09, LEX nr 515044 oraz wyrok WSA z 29 grudnia 2009 r. ws. II SA/Bd 655/09, LEX nr 582908].

W rozpoznananej przez NSA sprawie nie było mowy o stosowaniu przywołanego trybu, a zatem niechybnie chodziło o drogi wewnętrzne będące własnością gminy. Gdyby jednak w ww. stanie faktycznym okazało się, że dotychczasowa droga o charakterze publicznym utraciła ten status, to właścicielowi nieruchomości, który dotychczas z niej korzystał, przysługiwałoby wówczas środek zaskarżenia przewidziany w art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, a nie prawa strony w postępowaniu dotyczącym podziału. Prawo zaskarżenia uchwały rady gminy przysługiwałoby właścicielowi nieruchomości sąsiedniej zarówno w przypadku bezpodstawnego pozbawienia drogi kategorii drogi publicznej poprzez zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i w przypadku podjęcia osobnej uchwały o wyłączeniu drogi publicznej z użytkowania.

Z uzasadnienia orzeczenia NSA nie wynika także, że podlegająca podziałowi nieruchomość gminy była obciążona na rzecz nieruchomości sąsiedniej służebnością drogi koniecznej. Nawet jednak w takiej sytuacji wątpliwy byłby interes prawny po stronie właściciela nieruchomości sąsiedniej, gdyż na skutek podziału jego prawa pozostałyby nienaruszone. Jak stanowi bowiem art. 290 § 2 kc, w razie podziału nieruchomości obciążonej służebność utrzymuje się w mocy na częściach utworzonych przez podział. W takim stanie faktycznym właściciel nieruchomości sąsiedniej dotychczas nie był uznawany za stronę postępowania podziałowego [por. np. wyrok NSA z 23 sierpnia 1999 r. ws. I SA 1599/98, LEX nr 48521]. Jego prawa w wyniku podziału pozostają tożsame z tymi sprzed podziału i stanowi o tym wprost przepis rangi ustawowej. Bez znaczenia jest przy tym okoliczność, że zgodnie z przepisami właściciele pozostałych po wydzieleniu części mogą żądać zwolnienia ich od służebności

ci, gdy wykonywanie służebności ogranicza się do jednej lub kilku działek powstałych na skutek podziału (por. art. 290 § 2 kc). Żądanie takie może być zrealizowane w drodze umowy cywilnoprawnej bądź przed sądem powszechnym, a nie w toku postępowania administracyjnego. Stąd udział właściciela nieruchomości władającej w administracyjnym postępowaniu o podział nieruchomości obciążonej – nie wydaje się prawnie uzasadniony.

Nietrafne jest także stanowisko NSA wskazujące, że udział właściciela nieruchomości sąsiedniej w postępowaniu podziałowym „służyć będzie ochronie przed pozbawieniem istniejącego dostępu do drogi, m.in. także poprzez ustanowienie służebności i wydanie decyzji pod warunkiem że zostaną one ustanowione”. Faktem jest, że w art. 93 ust. 3 *ugn* ustawodawca przyjął podstawową zasadę, że podział nieruchomości jest dopuszczalny tylko wówczas, gdy projektowane do wydzielenia działki gruntu mają dostęp do drogi publicznej [szerzej w tym zakresie por. M. Durzyńska, *Podział nieruchomości a dostęp do drogi publicznej*, „Rejent” nr 6/2010; M. Durzyńska, *Podział nieruchomości*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 49 i n.]. Istotne jest, by nieruchomość podlegająca podziałowi posiadała dostęp do drogi publicznej jeszcze przed podziałem – i żeby sposób podziału nieruchomości uwzględniał ten dostęp, zapewniając nowo wydziałym działkom gruntu bezpośredni bądź pośredni dostęp do drogi

publicznej. Za dostęp do drogi publicznej (poza tym bezpośrednim) należy rozumieć także wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu. Na tak wydzielonej drodze wewnętrznej nie ustanawia się służebności, jeżeli przy podziale prawnym, np. polegającym na sprzedaży nowo powstałych działek gruntu, jednocześnie dokonuje się sprzedaży udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną.

Jeżeli natomiast nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem, uznaje się, że zapewnienie dostępu do drogi publicznej ma polegać na ustanowieniu w przyszłości (przy podziale prawnym) dla nowych działek odpowiednich służebności drogowych [por. art. 93 ust. 3 *ugn*]. W takiej sytuacji geodezyjny podział nieruchomości wykonuje się pod warunkiem, że przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału zostaną ustanowione służebności drogowe. Wówczas decyzja zatwierdzająca podział, stosownie do art. 99 *ugn*, winna zawierać zobowiązanie dla właściciela, że przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału zostanie dla nich ustanowiona służebność drogowa. Nie ma przy tym żadnych wątpliwości, że chodzi tu o ustanowienie służebności drogowej zapewniającej dostęp do drogi publicznej nie na cudzym (sąsiednim) gruncie, lecz na gruncie stanowiącym własność wnioskodawcy/ów podziału

R E K L A M A

STAROSTA JANOWSKI OGŁASZA

**nabór kandydatów na stanowisko urzędnicze
– Geodety Powiatowego – Naczelnika Wydziału Geodezji, Kartografii
i Katastru w Starostwie Powiatowym w Janowie Lubelskim**

data ogłoszenia naboru – 28 listopada 2012 r.
termin składania dokumentów do 21 grudnia 2012 r.

WYMAGANIA ZWIĄZANE ZE STANOWISKIEM

Wymagania niezbędne:

1. korzystanie w pełni z praw cywilnych i obywatelskich,
2. posiadanie dyplomu ukończenia studiów wyższych na kierunku geodezyjnym,
3. posiadanie uprawnień zawodowych do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii w zakresach, o których mowa w art. 43 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne,
4. 2-letni staż pracy w urzędach administracji rządowej lub w organach jednostek samorządu terytorialnego,
5. nieposzlakowana opinia,
6. niekaranie prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe,
7. stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na ww. stanowisku,
8. obywatelstwo polskie,
9. posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych oraz korzystanie z pełni praw publicznych.

**UWAGA – SZCZEGÓŁOWE INFORMACJE NA TEMAT KONKURSU MOŻNA ZNALEZĆ
NA STRONIE www.powiatjanowski.pl zakładka BIP (Biuletyn Informacji Publicznej),
zakładka ogłoszenia, zakładka oferty pracy**

Starosta
Jerzy Bielecki

– czyli na gruncie wchodzącym w skład nieruchomości podlegającej podziałowi [por. wyrok NSA z 19 października 2005 r. ws. I OSK 61/05, LEX nr 217315].

Służebności ustanawia się na rzecz wyodrębnianych prawnie nowych nieruchomości powstających z działek wydzielonych w trakcie procedury podziałowej. Innymi słowy „podział warunkowy” z założenia ma gwarantować nowym działkom gruntu powstałym w wyniku podziału prawo przejścia i przejazdu przez pozostałą część nieruchomości objętej wnioskiem. Dopuszczając tzw. podział warunkowy, ustawodawca zezwala tymczasowo istnieć odpowiednim działkom ewidencyjnym bez dostępu do drogi publicznej do czasu, gdy będą one własnością jednego podmiotu. Warunek zawarty w decyzji podziałowej uniemożliwia więc obrót prawny takimi działkami, a notariusz ma obowiązek odmówić sporządzenia odpowiedniej umowy, gdy jej strony w poszczególnych postanowieniach nie realizują zastrzeżonego w decyzji administracyjnej warunku. Umowa przeniesienia własności wydzielonej działki zawarta bez spełnienia tegoż warunku jest czynnością prawną sprzeczną z ustawą w rozumieniu art. 58 § 1 kodeksu cywilnego, a w konsekwencji nieważną [por. M. Wolanin, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 577 i n. oraz uchwała SN z 4 czerwca 2009 r. podjęta ws. III CZP 34/09, LEX nr 499136, Biul. SN 2009, nr 6 poz. 7, „Wspólnota” 2009, nr 25, poz.43].

Koncepcja ustawodawcy sprowadza się do tego, by nie mnożyć nieruchomości bez dostępu do drogi publicznej [art. 93 ust. 3 *ugn*]. A przy tym najbardziej istotna jest tu kwestia wyboru nieruchomości, która miałaby być w przyszłości obciążona ewentualną służebnością. Na podstawie art. 145 kc można bowiem żądać ustanowienia służebności przez którąkolwiek nieruchomość sąsiednią – o ile istnieją ku temu odpowiednie warunki. Tymczasem ustawodawca (słusznie) wprowadził w *ugn* zasadę, że jeżeli dany podmiot dzieli swoją nieruchomość, to jednocześnie winien we własnym zakresie, czyli na swoim gruncie, zapewnić dojazd do każdej z nowo powstających działek przekształcanych w wyniku podziału prawnego w indywidualne nieruchomości w rozumieniu art. 46 § 1 kc. Niewypełnienie postawionego w decyzji podziałowej warunku przy przeniesieniu własności nowej działki na osobę trzecią spowodowałoby, że jej nabywca uzyskałby na

podstawie treści art. 145 kc prawo żądania ustanowienia służebności drogowej zarówno na pozostałej części nieruchomości zbywcy, jak i na nieruchomościach sąsiednich. A to prowadziłyby do ograniczenia prawa własności właścicieli nieruchomości sąsiednich – z wymierną (i nieuzasadnioną) korzyścią po stronie właściciela nieruchomości dzielonej. Wbrew twierdzeniu NSA przywołane przepisy zawarte w art. 93 ust. 2 w zw. z art. 99 *ugn* nie chronią wyłącznie nabywców działek powstałych w wyniku podziału, wręcz przeciwnie – chronią właścicieli nieruchomości sąsiednich i w mojej ocenie nie naruszają zasady równości wobec prawa.

Jak już wskazano na początku, w decyzji o podziale nieruchomości nie można ustanowić warunku, że dla działek gruntu wydzielonych wskutek podziału zostaną w przyszłości ustanowione służebności drogi koniecznej na nieruchomościach sąsiednich w stosunku do nieruchomości podlegającej podziałowi. Podobnie, wbrew komentowanemu orzeczeniu NSA, nie ma podstaw prawnych, aby w administracyjnym postępowaniu o podział nieruchomości możliwe było obciążenie jej służebnością na rzecz nieruchomości sąsiedniej. W konsekwencji niezrozumiałą jest więc pogląd NSA o stosowaniu w omawianym przypadku podziału warunkowego określonego w art. 99 *ugn* – celem zapewnienia służebności dla nieruchomości sąsiedniej. Zupełnie inne było *ratio legis* przywołanego tu przez NSA art. 99 *ugn*. Służebności co do zasady ustanawia się bądź to w drodze czynności cywilnoprawnych, bądź to w drodze orzeczenia sądu. Natomiast w drodze decyzji administracyjnej służebność gruntową można ustanowić, tylko gdy przepis szczególny tak stanowi [por. np. art. 120 *ugn*]. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami* nie zawiera przepisu dającego możliwość ustanowienia potrzebnych służebności w drodze decyzji administracyjnych czy wydawania decyzji o podziale, pod warunkiem że przy zbywaniu działki powstałej na skutek podziału zostaną ustanowione służebności na rzecz nieruchomości nieobjętej decyzją o zatwierdzeniu podziału. Organ administracji publicznej nie posiada w tym zakresie kompetencji. A przy tym art. 145 kc nie jest uznawany za przepis prawa materialnego kreujący interes prawny w postępowaniu administracyjnym dotyczącym postępowania o zatwierdzenie podziału nieruchomości [por. wyrok WSA z 13 czerwca 2006 r. ws. I SA/Wa 1518/05, LEX nr 230645].

Punkt widzenia prezentowany w omawianym orzeczeniu oznaczałby nato-

miast, że nie można dokonać podziału nieruchomości dopóty, dopóki na gruncie objętym wnioskiem nie zapewni się wszystkim nieruchomościom sąsiednim prawa przejścia i przejazdu, tj. odpowiedniego dostępu do drogi publicznej. Spełnienie zaś warunku z decyzji warunkowej w tym konkretnym przypadku miałyby polegać na zagwarantowaniu przy podziale prawnym udziału w czynności prawnej (obok zbywcy i nabywcy) właściciela (bądź też właścicieli) nieruchomości sąsiednich, o ile np. kilku „sąsiadów” nie ma dostępu do drogi publicznej, a dotychczas faktycznie korzystało z nieruchomości dzielonej. Według koncepcji NSA każdemu właścicielowi tak określonej nieruchomości sąsiedniej należałoby uprzednio zapewnić udział w postępowaniu podziałowym na prawach strony. Taki punkt widzenia pozostaje nie do obrony. Stąd też orzeczenie NSA zapadłe w omówionym stanie faktycznym nie ma podstaw w przepisach prawa, a argumentacja w nim wyrażona nie jest przekonująca.

W ustawie o gospodarce nieruchomościami ustawodawca określił zasady i warunki podziału nieruchomości. Obok ujętego w tych przepisach interesu publicznoprawnego wymuszającego dokonanie podziału zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (alternatywnie decyzją o warunkach zabudowy) albo przepisami odrębnymi należy uwzględnić także indywidualne interesy właścicieli nieruchomości. Poza ograniczeniami wynikającymi z ustawy i zasad współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa i w tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

Powyższe oznacza, że to właściciel decyduje, czy i jak podzielić swoją nieruchomość. Jego prawa może ograniczać tylko przepis rangi ustawowej, a nie partykularny interes faktyczny wykazywany przez właściciela nieruchomości sąsiedniej. W tym zakresie – wobec braku wyraźnej normy nakazującej czy też dopuszczającej w postępowaniu administracyjnym zapewnienie nieruchomości sąsiedniej dostępu do drogi publicznej przez nieruchomość podlegającą podziałowi – należy uznać, że działania podejmowane przez podmioty niewykazujące interesu prawnego opóźniają jedynie proces inwestycyjny, a przez to istotnie ograniczają prawo własności właściciela nieruchomości dzielonej.

Dr Magdalena Durzyńska