

Warunkowy podział nieruchomości w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego

Zasady podziału są stałe

Kwestie warunków podziału określonych w przepisach ustawy *o gospodarce nieruchomościami* Sąd Najwyższy postrzega szerzej niż tylko w odniesieniu do podziału geodezyjnego zatwierdzanego decyzją administracyjną czy orzeczeniem sądu.

Magdalena Durzyńska

Zwracam na to uwagę, kontynuując wątek dostępu do drogi publicznej i obowiązku ustanawiania służebności przejścia i przejazdu dla działek powstałych w wyniku decyzji podziałowej (GEODETA 9/2020). Linia orzecnicza Sądu Najwyższego ma także odpowiednie przełożenie na wykładnię pozostałych przepisów warunkujących dopuszczalność podziału nieruchomości.

• Kwestia dostępu do drogi publicznej

Dotychczas nie budziło wątpliwości, że zapewnienie dostępu do drogi publicznej jest podstawowym warunkiem ewidencyjnego podziału nieruchomości. Według art. 93 ust. 3 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* (dalej *ugn*) podział nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielania działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej. Przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na niej odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu. Na tak wydzielonej drodze wewnętrznej nie ustanawia się służebności, jeżeli przy podziale prawnym (np. polegającym na sprzedaży nowo wydzielonych działek gruntu) jednocześnie dokonuje się sprzedaży udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną.

Alternatywą dla drogi wewnętrznej jest ustanowienie przy zbywaniu działek (a więc przy podziale prawnym) odpowiednich służebności na pozostałych działkach. Może to mieć miejsce jednak tylko wtedy, gdy nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem. Geodezyjnego podziału nieruchomości dokonuje się wówczas z równoczesnym zobowiązaniem właściciela, że przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału zo-

staną ustanowione służebności drogowe (por. art. 99 *ugn*). Mowa tu o ustanowieniu drogi koniecznej nie na cudzym gruncie (sąsiednim), lecz na gruncie stanowiącym własność wnioskodawcy podziału nieruchomości. Podział warunkowy z założenia ma gwarantować nowym działkom gruntu, powstałym w wyniku podziału, prawo przejścia i przejazdu przez nieruchomość objętą wnioskiem.

Zapewnienie dostępu do drogi publicznej, polegające wyłącznie na zagwarantowaniu ustanowienia w przyszłości (przy podziale prawnym) odpowiednich służebności, jest dopuszczalne, ale tylko wtedy, gdy z nieruchomości podlegającej podziałowi – ze względu na jej kształt lub sposób zagospodarowania – nie jest możliwe wydzielenie osobnej działki pod drogę wewnętrzną. Jeżeli jednak nieruchomości objęta wnioskiem nie ma z żadnej strony dostępu do drogi publicznej, to jej podział nie jest w ogóle dopuszczalny, nawet gdyby projekt zakładał wydzielenie z niej drogi wewnętrznej czy ciągu służebności.

Warto też dodać, że co do zasady (poza pojedynczymi wyjątkami z art. 95 *ugn*) określony w art. 93 ust. 3 *ugn* warunek zapewnienia dostępu do drogi publicznej jest niezależny od ustanowionego w art. 93 ust. 1 *ugn* wymogu zgodności wstępnego projektu podziału z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego czy z przepisami odrębnymi.

• Podział warunkowy w decyzji administracyjnej

Wzmianka o podziale warunkowym nie jest ujawniana ani w ewidencji gruntów i budynków, ani w księdze wieczystej. Z tego powodu przyjmowano, że przy podziale prawnym notariusz powinien żądać od zbywcy oprócz wyrysu i wypisu również odpisu decyzji zatwierdzającej podział (o ile taka została wydana), aby odpowiednio doprowadzić do realizacji

postawionego tam warunku z art. 99 *ugn*. Dopuszczając tzw. podział warunkowy w decyzji administracyjnej, ustawodawca zezwala tymczasowo istnieć odpowiednim działkom ewidencyjnym bez dostępu do drogi publicznej, ale tylko do czasu, gdy są one własnością jednego podmiotu. Na skutek zbywania działek powstałych w procedurze podziałowej stają się one odrębnymi nieruchomościami w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego (kc) i ustawy *o księgach wieczystych i hipotece (ukwh)*. Warunek zawarty w decyzji podziałowej uniemożliwia obrót prawnymi takimi działkami bez zapewnienia im stosownego dostępu do drogi, a notariusz ma obowiązek odmówić sporządzenia odpowiedniej umowy, gdy jej strony w poszczególnych postanowieniach nie realizują zastrzeżonego tam warunku.

Znamienna w tym zakresie okazała się uchwała Sądu Najwyższego z 4 czerwca 2009 r. podjęta w sprawie oznaczonej sygnaturą III CZP 34/09 [OSNC 2010 nr 2, poz. 20; Biul. SN 2009 nr 6, s. 7; Wspólnota 2009 nr 25, s. 43; LexPolonica nr 2039456; Lex nr 499136]. W uchwale tej SN jednoznacznie wskazał, że „jeżeli decyzja o podziale nieruchomości zawiera warunek, że przy zbywaniu wydzielonych działek zostaną ustanowione służebności drogowe zapewniające dostęp do drogi publicznej lub nastąpi sprzedaż udziałów w prawie do działki stanowiącej drogę wewnętrzną, umowa przeniesienia własności wydzielonej działki zawarta bez spełnienia tego warunku jest czynnością prawną sprzeczną z ustawą w rozumieniu art. 58 § 1 kc, a w konsekwencji nieważną (art. 58 § 1 kc w związku z art. 99 i art. 93 ust. 3 *ugn*)”. W uzasadnieniu SN wyjaśnił, że art. 93 ust. 3 *ugn* ma charakter bezwzględnie obowiązujący oraz że perspektywa ustanowienia w przyszłości służebności drogi koniecznej w oparciu o art. 145 kc, zwłaszcza gdy służebność miałaby obciążać nieruchomości sąsiednie (a więc

że miałyby to się odbyć kosztem innych podmiotów niez zaangażowanych w podział), nie spełnia wymogów ustawy.

Intencją ustawodawcy wprowadzającego w art. 93 ust. 3 *ugn* ów rygorystyczny warunek zagwarantowania dostępu do drogi publicznej było uniknięcie trudności, jakie mogłyby na tym tle powstawać w przyszłości. Innymi słowy, ustawodawcy zależało na tym, żeby nie mnożyć nieruchomości bez dostępu do drogi publicznej, a jeśli zapewnienie dostępu do drogi miałyby polegać na ustanowieniu służebności, to konieczne jest, by nastąpiło to z obciążeniem nieruchomości dzielonej, a nie nieruchomości sąsiednich. Wynika to zresztą wprost z przepisu zawartego w art. 145 § 2 zd. drugie kc. Stanowi on, że jeżeli potrzeba ustanowienia drogi jest następstwem sprzedaży gruntu lub innej czynności prawnej, a między zainteresowanymi nie dojdzie do porozumienia, sąd zarządzi, o ile to jest możliwe, przeprowadzenie drogi przez grunty, które były przedmiotem tej czynności prawnej. Z normy tej wynika, że co do zasady służebność powinna obciążać nieruchomość, z której powstała nieruchomość bez dostępu do drogi publicznej.

W przepisie tym jest jednak jedno zastrzeżenie: „o ile to jest możliwe”. Obciążenie konieczną służebnością nieruchomości zbywcy może okazać się niemożliwe z powodu jej zabudowania bądź z powodu samej konfiguracji podziału. Zasada z art. 145 § 2 kc nie jest zatem bezwarunkowa. Cały czas istotna pozostaje zatem kwestia wyboru nieruchomości, która miałaby być obciążona służebnością. Według Sądu Najwyższego podział nieruchomości nie może prowadzić do ograniczenia prawa własności właściciela nieruchomości sąsiedniej – z oczywistą korzyścią po stronie właściciela nieruchomości dzielonej.

Wszystko to, co zostało powiedziane wyżej, jest oczywiste.

● „Nie” dla podziału prawnego bez dostępu do drogi publicznej

W kolejnych orzeczeniach, powołując się na ww. uchwałę oznaczoną sygnaturą III CZP 34/09, Sąd Najwyższy potwierdził tezę o bezwzględnej nieważności umowy przenoszącej własność działki powstałej w wyniku podziału warunkowego – jeśli nie zapewniono jej dostępu do drogi publicznej [por. np. postanowienie SN z 24 kwietnia 2013 r., sygn. IV CSK 571/12, LEX nr 1365714]. SN podkreślił bezwzględnie obowiązujący charakter art. 93 ust. 3 *ugn* i jego ścisły związek z art. 99 *ugn*. Zaznaczył jednak, że sank-

cja nieważności czynności prawnej zbycia wydzielonej działki bez dostępu do drogi publicznej dotyczy jedynie czynności, na podstawie której działki po podziale stają się odrębnym przedmiotem własności. Na skutek zbywania działek powstałych w procedurze podziałowej stają się one odrębnymi nieruchomościami w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego i ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Już kolejna umowa przenosząca własność takiej działki bez dostępu do drogi publicznej nie jest dotknięta nieważnością, gdyż przenosi jedynie własność odrębnej nieruchomości, a nie „wydziela” prawnie działkę z nieruchomości większej, czyli tej objętej pierwotnie podziałem warunkowym [por. wyrok SN z 8 kwietnia 2016 r. sygn. I CSK 132/15, LEX nr 2061174]. Innymi słowy, ustawodawca nie zakazał obrotu nieruchomością niemającą dostępu do drogi publicznej, ale zanegował dopuszczalność mnożenia takich nieruchomości przez podział.

● Podział wieczystoksięgowy też tylko z dostępem do drogi publicznej

Orzecznictwo postawiło tezy jeszcze dalej idące. Dotychczas wskazywano na skutki niedochowania warunku zawartego w decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości (art. 99 *ugn*). Jednak według SN zasada z art. 93 ust. 3 *ugn* dotyczy także wieczystoksięgowego podziału nieruchomości (jak i podziału prawnego)

dokonywanego w okolicznościach braku wymogu pozyskania decyzji zatwierdzającej podział, tj. w ramach podziału z art. 96 ust. 3 *ugn*. Oznacza to, że właściciel nieruchomości wieczystoksięgowej składającej się z kilku działek ewidencyjnych, chcąc wydzielić z KW jedną działkę i założyć dla niej osobną KW, tworząc tym samym osobną nieruchomość wieczystoksięgową (nawet jeśli działka ta nie powstała w wyniku decyzji warunkowej), jest zobowiązany w pierwszej kolejności zapewnić jej dostęp do drogi publicznej. W przeciwnym razie ów podział wieczystoksięgowy, jako sprzeczny z przepisami art. 93 i 99 *ugn*, jest niedopuszczalny.

Doniosłą rolę w tym zakresie SN przypisał sądowi wieczystoksięgowemu. Wyjaśnił, że sąd ten nie pełni jedynie funkcji rejestracyjno-ewidencyjnych, a zatem zdarzenie, które ma stanowić podstawę wpisu, powinno być przezeń analizowane nie tylko pod względem formalnoprawnym, ale także pod względem skuteczności materialnoprawnej [por. postanowienie SN z 19 marca 2015 r. sygn. IV CSK 411/14, LEX nr 1821139]. Zaznaczono ponownie, że reguła płynąca z art. 93 ust. 3 *ugn* i z uchwały III CZP 34/09 ma charakter bezwzględnie obowiązujący nie tylko przy podziale ewidencyjnym, ale przy każdym podziale nieruchomości, a więc nawet w przypadku sprzedaży kilku spośród wielu istniejących już działek.

W uzasadnieniu SN wskazał, że art. 93 ust. 3 *ugn* nie dokonuje rozróżnienia sposobów podziału nieruchomości, a z kolei art. 99 *ugn* nie wymaga, by dostęp do drogi publicznej musiał istnieć w chwili dokonywania podziału ewidencyjnego. Stanowi on jednak warunek konieczny przy zbywaniu działek, a zatem najpóźniej w tym momencie powinien być spełniony. Powyższe oznacza, że przy zbywaniu działek objętych jedną KW w sytuacji, gdy nie powstały one na skutek administracyjnej decyzji zatwierdzającej podział, jak również gdy powstały na skutek takiej decyzji, ale nie zawiera ona warunku z art. 99 *ugn*, bądź (jak w przypadku z praktyki opisanym w GEODECIE 9/2020) warunek w decyzji

Reguła płynąca z art. 93 ust. 3 *ugn* i z uchwały III CZP 34/09 ma charakter bezwzględnie obowiązujący nie tylko przy podziale ewidencyjnym, ale przy każdym podziale nieruchomości.

został wadliwie sformułowany, i tak wzmóg ustanowiony w art. 93 ust. 3 musi być spełniony.

Każdorazowo jego spełnienie powinien sprawdzić i wymóc zarówno notariusz, jak i sąd orzekający w sprawie działkowej (o zniesienie współwłasności, podział majątku wspólnego czy dział spadku). Zapewnienie dostępu do drogi publicznej jest obowiązkiem sądu, który, stosując się do wymagań art. 93 ust. 3 zd. 1 *in fine*, odpowiednio stosuje także art. 99 *ugn* (por. art. 674 kpc) i jednocześnie art. 145 kc [por. postanowienie SN z 16 listopada 2011 r. sygn. V CSK 478/10, LEX nr 1095957]. Z kolei przy podziale wieczystoksięgowym obowiązek

ten obciąża sąd wieczystoksięgowy. Ocena tego ostatniego może jednak dotyczyć wyłącznie treści i formy dokumentów dołączonych do wniosku o wpis, gdyż możliwość dalszego dociekania, z wykorzystaniem innych środków dowodowych, jest wykluczona [por. postanowienie SN z 7 marca 2013 r. sygn. IV CSK 414/12, LEX nr 1324316 przywołane w sprawie IV CSK 411/14].

• Nieważna czynność prawna

Nieważność przejawia się w tym, że czynność w ogóle nie wywołuje skutków prawnych właściwych dla danego typu czynności (uważanych za zamierzone przez strony). Istnieje ona nieodwracalnie, od początku i z mocy prawa (bez konieczności podejmowania jakichkolwiek działań zmierzających do jej „unieważnienia”). Nie wyklucza to późniejszego prawidłowego dokonania takiej samej czynności [por. postanowienie Sądu Okręgowego w Łomży z 30 października 2019 r. sygn. I Ca 272/19, LEX nr 2758443]. W sytuacji, gdy obciążony nieważnością podział nieruchomości zostanie ujawniony w KW, obalenie domniemania, o którym mowa w art. 3 ust. 1 *ukwh*, może nastąpić nie tylko w sprawie o uzgodnienie treści KW, ale również w każdym innym postępowaniu, w którym ocena prawdziwości wpisu ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

I tak (nawiązując do artykułu z GEODETY 9/2020) ustalenie w sprawie o ustanowienie służebności drogi koniecznej, że wnioskodawca (będący właścicielem działki nabytej bez wymaganego dostę-

nia sprawy o ustanowienie służebności drogi koniecznej w oparciu o art. 145 kc. I sąd powinien to uwzględnić z urzędu.

• Co z działką rolną poniżej 0,3 ha?

Przekładając powyższe na określenie w *ugn* zasady ograniczające dokonywanie podziału nieruchomości rolnej, należałoby konsekwentnie przyjąć, że podział prawny bądź podział wieczystoksięgowy powodujący wydzielenie z działki rolnej lub leśnej areał o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha jest czynnością bezwzględnie nieważną, o ile nie następuje z przeznaczeniem na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonanie regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami albo w celu określonym w art. 95 *ugn*. Bez znaczenia dla tej konstatacji pozostają rozbieżności przy ocenie charakteru prawnego decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości rolnej na działki mniejsze niż 0,3000 ha.

Mimo że w art. 93 ust. 2a *ugn* użyto zwrotu „pod warunkiem” i mimo że w decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości określa się termin na przeniesienie praw do wydzielonych działek gruntu, który nie może być dłuższy niż 6 miesięcy od dnia ostateczności decyzji podziałowej, aktualnie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przy badaniu legalności tego rodzaju decyzji kontestowany jest jej warunkowy charakter. Wskazuje się, że moc wiążąca decyzji administracyjnej zatwierdzającej podział nieruchomości rolnej nie została uzależniona od zaistnienia zdarzenia

o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha do przypadków tam wskazanych oraz że z bezskutecznym upływem określonego w decyzji terminu decyzja taka wygasa na podstawie art. 162 § 2 kpa, a nie na podstawie art. 162 § 1 pkt 2 kpa [por. wyrok WSA w Gliwicach z 3 października 2013 r. sygn. II SA/Gl 510/13; wyrok WSA z 6 czerwca 2019 r. sygn. II SA/Kr 396/19, LEX nr 2682091].

Z drugiej strony Naczelny Sąd Administracyjny kilkakrotnie wskazał, że gdy określone obowiązki wynikają z mocy samego prawa, to nie mają one charakteru zlecenia, a ich niewykonanie nie może stanowić podstawy uchylecia decyzji na podstawie art. 162 § 2 kpa. Tryb ten zastrzeżony jest bowiem dla sytuacji, w których warunki (zlecenia) ustanowione są decyzją, a nie wynikają wprost z przepisu prawa [por. wyrok NSA z 2 września 2009 r. sygn. I OSK 668/08, LEX nr 595456 i wyrok NSA z 18 marca 2009 sygn. II GSK 792/08, LEX nr 574973].

• Co w gestii organu administracji?

Dywagacje na tle wadliwości decyzji warunkowej określonej w art. 99 *ugn* czy w ogóle wadliwości decyzji podziałowej wydanej z pominięciem wymogu z art. 93 ust. 3 *ugn*, czy wreszcie decyzji zapadającej na podstawie art. 93 ust. 2a *ugn*, pozostają bez wpływu na bezwzględną nieważność czynności prawnej powodującej dokonanie w ich wyniku podziału prawnego czy choćby podziału wieczystoksięgowego. Decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości bez uwzględnienia brzmienia treści art. 93 ust. 3 *ugn* czy decyzja niezawierająca warunku z art. 99 *ugn* (albo formułująca go wadliwie, tak jak to miało miejsce w przypadku opisanym w GEODECIE 9/2020) jest nieważna jako rażąco naruszająca prawo. Pozostaje jednak systemowa rozbieżność, gdy chodzi o możliwość uwzględnienia przez organy administracji zarzutu bezwzględnej nieważności czynności prawnej opartej na nieważnej co do zasady decyzji administracyjnej i w ogóle dokonanej sprzecznie z treścią art. 93 ust. 3 *ugn*. Jakkolwiek sąd powszechny władny jest z urzędu uwzględnić tego rodzaju bezwzględną nieważność czynności prawnej, to już organ administracji przy orzekaniu o nieważności decyzji podziałowej będzie związany treścią art. 158 § 2 kpa w zw. z art. 156 § 2 kpa wskazującym na zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych.

Magdalena Durzyńska

sędzia WSA w Warszawie (I Wydz.),
doktor nauk prawnych, pracowała
w Departamencie Katastru GUGiK

Jakkolwiek sąd powszechny władny jest z urzędu uwzględnić bezwzględną nieważność czynności prawnej, to już organ administracji przy orzekaniu o nieważności decyzji podziałowej będzie związany treścią kpa wskazującą na zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych.

pu do drogi publicznej) „nabył” swoją nieruchomość w ramach bezwzględnej nieważności umowy notarialnej, powinno skutkować oddaleniem wniosku o ustanowienie służebności. W świetle orzecznictwa SN nieruchomości, która wymaga ustanowienia służebności drogi koniecznej, w ogóle nie powstała, bo nie jest ważna umowa sprzedaży (czy darowizny), nie ma zatem przedmiotu stanowiącego przyczynę dla prowadze-

przyszłego i niepewnego (warunek rozwiązujący) ani też początek obowiązywania tej decyzji nie został uzależniony od zaistnienia niepewnego i przyszłego zdarzenia (warunek zawieszający). W orzecznictwie wskazuje się także, że ograniczenie zawarte w tym przepisie nie dotyczy wydania decyzji o zatwierdzeniu podziału nieruchomości, tylko polega na ograniczeniu zbywania wydzielanych działek rolnych i leśnych