

Czy PKP miała interes prawny uprawniający do korzystania z praw strony postępowania podziałowego

Podział nieruchomości kosztom sąsiada

I ponownie problematyka dotycząca tego, kto jest stroną postępowania o podział nieruchomości i na czym polega zapewnienie dostępu do drogi publicznej. Wydaje się, że skoro tyle razy była o tym mowa, to aż nie wypada do tego wracać. A jednak!

Magdalena Durzyńska

Do WSA trafiła skarga na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej jako SKO/organ) umarzające postępowanie zażalenie wywołane przez Polskie Koleje Państwowe SA w Warszawie (dalej jako PKP/skarżąca/spółka) w stosunku do postanowienia wójta w zakresie pozytywnego zaopiniowania wstępnego projektu podziału nieruchomości stanowiącej działki o nr ewid. 2/2 i 11/5 co do możliwości wydzielenia z nich działek o nr 2/3, 2/4, 2/5 oraz 11/6, 11/7 w granicach oznaczonych kolorem czerwonym na mapie wstępnego projektu podziału. Jak wynika z uzasadnienia ww. postanowienia SKO, postanowienie wójta zapadło w wyniku rozpatrzenia złożonego przez PKP zażalenia na wydane wcześniej inne postanowienie wójta opiniujące wstępny projekt podziału. Zaskarżone do SKO postanowienie było zatem przedmiotem uprzedniej autokontroli przez organ I instancji.

• Co i jak miało być dzielone

Jak podał organ, materialnoprawną podstawę zaskarżonego przez PKP postanowienia wójta stanowił art. 93 ust. 4 i 5 oraz art. 94 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DzU 2023, poz. 344, dalej jako *ugn/ustawa*). Pozytywna opinia odnośnie do wstępnego projektu podziału zapadła w oparciu o ostateczne decyzje z 2022 r., którymi ustalone zostały warunki zabudowy i zagospodarowania terenu na części działki o nr ewid. 2/2 oraz

na części działki o nr ewid. 11/5. Organ wskazał, że według treści decyzji o warunkach zabudowy obsługa komunikacyjna dla ww. inwestycji (polegającej na budowie budynków mieszkalnych jednorodzinnych) będzie odbywała się poprzez drogę kolejową zlokalizowaną na działce o nr ewid. 220/2. Zwrócono uwagę, że spółka Polskie Koleje Państwowe S.A. uczestniczyła w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy na prawach strony, a ponadto ww. decyzje stosownymi postanowieniami zostały uzgodnione z prezesem Transportu Kolejowego.

SKO podało dalej, że według załączników graficznych w rezultacie podziału nieruchomości powstanie pięć nowych działek, z których projektowane działki o nr 2/4, 2/5, 11/6, 11/7 zostaną przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną zgodnie z wydanymi na ten obszar decyzjami o warunkach zabudowy, natomiast projektowana działka o nr 2/3 pozostanie w dotychczasowym użytkowaniu. Przywołując treść art. 93 ust. 3 *ugn*, SKO wyjaśniło, że dzielona nieruchomość składająca się z działek o nr ewid. 2/2 i 11/5 nie posiada bezpośredniego dostępu do drogi publicznej, a na mapie ze wstępnym projektem podziału dla projektowanych działek o nr 2/3, 2/4, 2/5, 11/6, 11/7 wskazano dostęp do drogi publicznej (powiatowej), którą stanowi działka o nr ewid. 289/2, poprzez działkę o nr ewid. 220/2 będącą własnością Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym PKP. Jak wskazano, wzdłuż północnej granicy działki nr 220/2 znajduje się droga kolejowa,

która zgodnie z zawartym w 2021 r. porozumieniem pomiędzy PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. a gminą została przekazana w zarząd gminie.

• PKP przywołuje art. 93 ust. 3 *ugn*

Spółka PKP w złożonym zażaleniu na zapadłe w ramach autokontroli postanowienie pozytywnie opiniujące wstępny projekt podziału zakwestionowała możliwość zapewnienia dojazdu do drogi publicznej przez będącą w jej użytkowaniu wieczystym nieruchomości. Zarzuciła, że działka 220/2 stanowi teren zamknięty – zgodnie z decyzją ministra infrastruktury w sprawie ustalenia terenów zamkniętych, przez które przebiegała linie kolejowe (Dz.Urz. M.I. z 2020 r., poz. 38) – i jest częścią linii kolejowej nr 2 Warszawa Zachodnia–Terespol. Ponadto wskazała, że działka 220/2 nie stanowi przedmiotu podziału, nie jest drogą w rozumieniu przepisów o drogach publicznych, a w dziale III KW prowadzonej dla tej nieruchomości nie ma wpisów dotyczących jakichkolwiek praw i roszczeń w zakresie drogi koniecznej lub służebności przejścia i przejazdu dla właściciela nieruchomości objętej wnioskiem o podział.

Stąd według skarżącej wskazanie na mapie ze wstępnym projektem podziału dla projektowanych działek o nr 2/3, 2/4, 2/5, 11/6, 11/7 dostępu do drogi publicznej (powiatowej), którą stanowi działka nr 289/2, poprzez działkę nr 220/2 będącą własnością Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym spółki, nie spełnia warunków podziału zgodnie z art. 93 ust. 3 *ugn*. PKP zarzuciła ponadto, że

okoliczność, iż na działce sąsiedniej – wzdłuż północnej granicy działki nr 220/2 – znajduje się istniejąca droga kolejowa, która została przekazana w zarząd gminie, nie zmienia faktu, iż nie jest to droga publiczna.

• SKO tłumaczy, kto może być stroną podziału

Jak wskazano wyżej, SKO umorzyło postępowanie zażaleniowe. W uzasadnieniu podało, że PKP nie dysponowała i nie dysponuje aktualnie żadnym tytułem prawnym do nieruchomości będącej przedmiotem zaopiniowanego pozytywnie wstępnego projektu podziału. Wskazało przy tym na orzecznictwo sądowo-administracyjne, w którym funkcjonuje pogląd, że dopuszczalny jest udział w postępowaniu podziałowym właścicieli (użytkowników wieczystych) działek sąsiadujących z działką podlegającą podziałowi, lecz tylko w takim zakresie, w jakim podział ten będzie ingerował w wykonywanie przez nich prawa własności w stosunku do własnych nieruchomości. Według organu PKP nie wykazała interesu prawnego uprawnającego do korzystania z praw strony postępowania podziałowego. O istnieniu interesu prawnego, jak podało SKO, decyduje norma prawa materialnego, z której można wywieść, że w stosunku do danego podmiotu istnieje określone prawo lub obowiązek [przywołało stanowisko NSA w wyroku z 22 czerwca 2022 r. sygn. akt II OSK 1075/21].

Dalej SKO wyjaśniło, że z wnioskiem o zatwierdzenie projektu podziału nieruchomości może wystąpić tylko jej właściciel lub użytkownik wieczysty, gdyż tylko te podmioty są władne dysponować swoją nieruchomością w ramach przysługującego im prawa, nie są zaś stronami o podział nieruchomości osoby (podmioty), które nie mają żadnego tytułu prawnego do gruntu [przywołało wyroki: NSA z 13 kwietnia 2022 r. sygn. akt I OSK 2922/20; z 15 października 2020 r. sygn. akt I OSK 1061/20; z 20 listopada 2019 r. sygn. akt I OSK 3108/18; WSA w Gliwicach z 28 stycznia 2022 r. sygn. akt II SA/GI 1340/31; WSA



Fot. Geoportal.gov.pl

Na obraz dzielonych działek z Geoportalu naniesiono kolorem czerwonym wstępny projekt podziału

w Krakowie z 26 marca 2020 r. sygn. akt II SA/Kr 1280/19; WSA w Białymstoku z 5 marca 2020 r. sygn. akt II SA/Bk 59/20; WSA w Warszawie z 7 lutego 2020 r. sygn. akt I SA/Wa 1790/19]. SKO wskazało, że według orzecznictwa „z kręgu stron w sprawach dotyczących podziału nieruchomości, co do zasady, wyklucza się właścicieli nieruchomości sąsiednich z tej przyczyny, że podział cudzej sąsiedniej nieruchomości gruntowej nie ma najmniejszego wpływu na ich prawo własności. Skutkuje bowiem wydzieleniem tzw. granic wewnętrznych w obrębie dzielonej nieruchomości. Podział zatem nie wpływa na sferę prawną właścicieli nieruchomości sąsiednich, gdyż z podziału tego nie wynikają dla nich jakiegokolwiek prawa lub obowiązki, w szczególności podział nie ma

najmniejszego wpływu na granice ich nieruchomości” [tak WSA w Krakowie w wyroku z 7 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 194/20]. Według SKO w orzecznictwie sądowoadministracyjnym funkcjonuje pogląd, że dopuszczalny jest udział w postępowaniu podziałowym właścicieli (użytkowników wieczystych) działek sąsiadujących z działką podlegającą podziałowi, lecz tylko w takim zakresie, w jakim podział ten będzie ingerował w wykonywanie przez nich prawa własności w stosunku do własnych nieruchomości.

• SKO wytacza art. 99 ugn

W kolejnej części uzasadnienia SKO wyjaśniło, że w przypadku podziału nieruchomości mamy do czynienia z dwoma etapami postępowania, a mianowicie

cie opiniowaniem wstępnego projektu podziału nieruchomości (art. 93 ustawy) i zatwierdzeniem podziału nieruchomości (art. 96 ust. 1 ustawy). Podało, że przepis zawarty w art. 99 *ugn* – jako niezbędny do ustalenia warunkowego sposobu skomunikowania nowo wydzielonych działek z drogą publiczną – organ administracji powinien zamieścić dopiero w decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości. Podkreśliło przy tym, że organ administracji publicznej nie jest powołany do ustanawiania służebności drogowych oraz że służebność drogi koniecznej, jako instytucja ograniczonego prawa rzeczowego, może zostać ustanowiona tylko wolą zainteresowanych stron w drodze czynności cywilnoprawnej, jaką jest zawarcie umowy o stosownej treści bądź też na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego. I wreszcie, SKO podało, że regulacja zawarta w art. 99 ustawy ma za zadanie zapobiec sytuacjom, w których przedmiotem obrotu prawnego staną się nieruchomości, które są pozbawione dostępu do drogi publicznej i że warunek ten ma istotne znaczenie przy dokonywaniu prawnego podziału nieruchomości, który dokona się wraz ze zbyciem chociażby jednej z działek powstałych w wyniku podziału nieruchomości.

Zaznaczyło także, że ustawodawca przyjmuje, iż wydzielone bez dostępu do drogi publicznej działki gruntu mogą istnieć dopóty, dopóki będą pozostawały własnością jej dotychczasowego właściciela albo zostaną zbyte na odrębną własność z jednoczesnym zapewnieniem od chwili zbycia dostępu do drogi publicznej w sposób przewidziany w art. 99 ustawy. Skoro zatem sam podział administracyjny nieruchomości nie powoduje naruszenia praw przysługujących właścicielom (użytkownikom wieczystym) nieruchomości sąsiedniej, a jednocześnie

łowi nie może być uznany stroną tego postępowania administracyjnego.

Organ zwrócił też uwagę na to, że kwestia uprzedniego uznania PKP za stronę przez organ I instancji (wójta) nie ma wpływu na ocenę interesu prawnego tej spółki przez SKO; jeżeli bowiem w wyniku rozpoznania odwołania (tutaj odpowiednio zażalenia) organ odwoławczy stwierdzi, że skarżący nie ma indywidualnego interesu prawnego lub obowiązku w danej sprawie, to wówczas powinien wydać decyzję (tutaj odpowiednio postanowienie – art. 144 kpa) o umorzeniu postępowania odwoławczego (tutaj odpowiednio zażaleniewego) na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 kpa [SKO przywołało wyrok WSA w Warszawie z 28 września 2011 r. VII SA/Wa 1138/11, LEX nr 966690].

● PKP skarży postanowienie SKO

W skardze na to postanowienie organu PKP podniosła, że w sprawie pominięto istotną okoliczność, iż wskazany wstępny projekt podziału ingeruje w prawa i obowiązki użytkownika wieczystego nieruchomości sąsiedniej, tj. spółki PKP. Skarżąca zarzuciła, że według art. 93 ust. 3 *ugn* podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielienia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej. Ponownie podniosła, że działka 220/2 stanowi teren zamknięty i jest częścią linii kolejowej nr 2 Warszawa Zachodnia-Terespol, a ponadto:

- nie stanowi działki będącej przedmiotem podziału,
- nie jest drogą w rozumieniu przepisów o drogach publicznych,
- w dziale III księgi wieczystej prowadzonej dla tej nieruchomości nie ma wpisów dotyczących jakichkolwiek praw i roszczeń w zakresie drogi koniecznej lub służebności przejścia i przejazdu dla właściciela nieruchomości objętej przedmiotowym postanowieniem.

nr 220/2 droga kolejowa nie jest to drogą publiczną, a więc projektowane działki o nr 2/3, 2/4, 2/5, 11/6, 11/7 nie będą miały zapewnionego dostępu do drogi publicznej, którą stanowi działka nr 289/2. Spółka podniosła, że według orzecznictwa wprowadzenie w decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości warunku, że przy zbywaniu działki wydzielonej w wyniku podziału zostanie ustanowiona służebność na gruncie niestanowiącym przedmiotu podziału lub gruncie niestanowiącym własności podmiotu wnioskującego o podział działki (a więc na tzw. gruncie cudzym) jest rażącym naruszeniem przepisów art. 99 w zw. z art. 93 ust. 3 *ugn* [wskazała na stanowisko WSA w Rzeszowie zawarte w wyroku z 22 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 671/21 i WSA w Warszawie w wyroku z 24 czerwca 2020 r. sygn. akt. I SA/Wa 769/20 – ta sprawa była omawiana na łamach GEO-DETY 9/2020].

Moim zdaniem

Nie ma sensu przytaczać po raz setny treści art. 93 ust. 3 *ugn*. Podstawową przesłanką warunkującą podział nieruchomości jest zapewnienie działkom powstałym w wyniku podziału dostępu do drogi publicznej. Przede wszystkim nieruchomość podlegająca podziałowi musi mieć dostęp do drogi publicznej jeszcze przed dokonaniem podziału, a proponowany (opiniowany) sposób podziału nieruchomości musi uwzględniać ten dostęp, zapewniając nowo wydzielonym działkom gruntu bezpośredni bądź pośredni dostęp do drogi publicznej, stosownie do wymogów *ugn*.

● Co mówią wyroki sądów administracyjnych

W orzecznictwie oraz w doktrynie ugruntowało się stanowisko, że brzmienie art. 93 ust. 3 *ugn* wskazuje na kolejność uwzględniania określonych sposobów ustalania dostępu do drogi publicznej. Najpierw powinien być to dostęp bezpośredni (zd. 1), następnie, na co wskazuje zd. 2 (po średniku), wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem odpowiednich służebności, a dopiero w ostatniej kolejności, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem, należy rozważyć ustanowienie innych służebności drogowych [por. wyroki WSA w: Rzeszowie z 6 marca 2012 r. sygn. akt III SA/Rz 1254/11 – LEX nr 1145861, Lublinie z 4 lipca 2006 r. sygn. akt II SA/Lu 475/06, Łodzi z 27 października 2016 r. II SA/Łd 567/16, LEX nr 2154617]. Nie ma

Sąd Najwyższy przesądził, że dokonanie podziału nieruchomości bez zapewnienia dostępu do drogi publicznej jest bezwzględnie nieważne w rozumieniu art. 58 kc.

nie do chwili dokonania prawnego jej podziału przez właściciela stan dostępu nieruchomości (również w odniesieniu sprzed jej podziału) do drogi publicznej nie ulega zmianie, to (według SKO) w takiej sytuacji osoba (podmiot) nielegitymujący się żadnym tytułem prawnym do nieruchomości mającej podlegać podziału

Według PKP wprowadzenie w decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości warunku, że przy zbywaniu nowo wydzielonych działek powinny być ustanowione służebności „na działce” PKP, jest rażącym naruszeniem przepisów art. 99 w zw. z art. 93 ust. 3 *ugn*, gdyż istniejąca wzdłuż północnej granicy działki

przy tym żadnych wątpliwości co do tego, że przepisy zawarte w art. 93 ust. 3 *ugn* i w art. 99 *ugn* dotyczą ustanowienia służebności zapewniającej dostęp do drogi publicznej na gruncie stanowiącym własność wnioskującego o podział, nie zaś na nieruchomości stanowiącej własność osób trzecich.

Oznacza to, że w warunkowej decyzji „o podziale nieruchomości” nie można wskazać, że dla nowo wydzielanych działek zostaną w przyszłości ustanowione służebności drogi koniecznej na nieruchomościach sąsiednich w stosunku do nieruchomości podlegającej podziałowi, gdyż organ administracji nie może decydować o ustanowieniu drogi koniecznej na nieruchomości nieobjętej wnioskiem o podział. Podział warunkowy ma gwarantować nowym działkom gruntu powstałym z podziału prawo przejścia i przejazdu przez nieruchomość objętą wnioskiem [por. wyroki NSA z 5 lipca 2016 r. sygn. akt I OSK 2399/14, z 28 lipca 2015 r. sygn. akt I OSK 2525/13, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10 września 2014 r. sygn. akt II SA/Go 488/14 – <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>]. Kwestię tę podniósł także Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 4 czerwca 2009 r. [sygn. II CZP 34/09 – publ. OSNC 2010/2/20, Biul.SN 2009/6/7-8, Wspólnota 2009/25/43]. Ta uchwała była przywoływana na łamach *GEODETY* wielokrotnie. Sąd Najwyższy przesądził, że dokonanie podziału nieruchomości bez zapewnienia dostępu do drogi publicznej jest bezwzględnie nieważne w rozumieniu art. 58 kc, a celem wprowadzenia art. 93 ust. 3 w zw. z art. 99 *ugn* było zapobieganie podziałom nieruchomości bez jednoczesnego uregulowania kwestii dostępu do drogi publicznej.

● W pierwszej kolejności na własnej nieruchomości

Warto podkreślić, że teoretycznie wszystkie przywołane przez SKO twierdzenia – gdy chodzi o zasady podziału – są prawidłowe; nie mają jednak zastosowania w tym konkretnym stanie faktycznym. Szeroko opisując zasady udziału właścicieli nieruchomości sąsiednich w stosunku do nieruchomości objętej wnioskiem o podział, SKO nie uwzględniło, że cała koncepcja proponowanego podziału opiera się na zapewnieniu nowo wydzielanym działkom dostępu do drogi publicznej przez nieruchomość sąsiednią będącą w użytkownikowi wieczystym PKP. Całkowicie chybiające są więc twierdzenia organu co do tego, że sporny wstępny projekt podziału w za-

den sposób nie oddziałuje na prawa właściciela czy użytkownika wieczystego nieruchomości sąsiedniej. W tym wypadku zresztą stroną postępowania powinien być też Skarb Państwa, czyli właściciel nieruchomości, przez którą wójt (i SKO) chcą poprowadzić służebności.

Oczywiste jest przy tym, że organ administracji nie decyduje o ustanowieniu służebności drogi koniecznej ani na

tę, że skoro postępowanie podziałowe ma dwuetapowy charakter (bo składa się z postanowienia opiniującego wstępny projekt podziału i decyzji zatwierdzającej projekt podziału), to skarżąca PKP uzyska ewentualnie przymiot strony dopiero na etapie wydawania decyzji warunkowej determinowanej treścią art. 93 ust. 3 w zw. z art. 99 *ugn*. Postępowanie określone w art. 92 i n. *ugn* ma komplek-

Podlegająca podziałowi nieruchomość musi mieć dostęp do drogi publicznej już na etapie opiniowania wstępnego projektu podziału, natomiast nowo wydzielane działki mogą istnieć bez formalnie zapewnionego dostępu do drogi publicznej – do czasu dokonania podziału prawnego.

nieruchomości dzielonej, ani na nieruchomości sąsiedniej, jednak orzekając ewentualnie o podziale nieruchomości w ramach warunku z art. 99 *ugn* (a więc wydając „decyzję warunkową”), musi w pierwszej kolejności ocenić możliwość ustanowienia służebności drogowej dla nowej nieruchomości (powstającej w wyniku wydzielenia działki ewidencyjnej) w ramach następującego po podziale geodezyjnym podziału prawnego. Chodzi przy tym, jak zasadnie podniosła spółka PKP, o możliwość ustanowienia służebności na nieruchomości podlegającej podziałowi przez jej właściciela, a nie na nieruchomości sąsiedniej przez właściciela nieruchomości sąsiedniej. Podlegająca podziałowi nieruchomość musi mieć dostęp do drogi publicznej już na etapie opiniowania wstępnego projektu podziału, natomiast nowo wydzielane działki mogą istnieć bez formalnie zapewnionego dostępu do drogi publicznej – do czasu dokonania podziału prawnego.

● Kiedy przymiot strony

Na tym etapie sprawy, a więc na etapie oceny, czy PKP ma interes prawny do zajmowania oficjalnego stanowiska w kwestii tego podziału, niezasadne było przesądzanie jej wyniku. Podlegającą ocenie kwestią sporną była bowiem jedynie przyjęta przez SKO (błędnie) bezprzedmiotowość postępowania zażalenkowego – z uwagi na brak przymiotu strony po stronie spółki, nie zaś zasadność samego zażalenia.

Chcę jednak podkreślić, że uważam za chybiające twierdzenie organu co do

sowy charakter i zostało zorganizowane w jedną całość, stąd strona postępowania zakończona decyzją zatwierdzającą podział powinna być także stroną etapu opiniującego wstępny projekt podziału, zwłaszcza gdy wynika to z okoliczności podziału.

I wreszcie, wbrew pojedynczym twierdzeniom, procedura opiniowania wstępnego projektu podziału ma na celu zbadanie przez organ zaistnienia wszystkich przesłanek i warunków planowanego podziału nieruchomości, a więc i jego dopuszczalności w kontekście ustawowego wymogu zapewnienia nowo wydzielanym działkom dostępu do drogi publicznej. Przepisy *ugn*, w tym w szczególności art. 93 ust. 1 i 2 i art. 93 ust. 3 czy art. 99, powinny być przedmiotem analizy organów łącznie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (DzU nr 268 poz. 2663). Według § 3 ust. 2 pkt 6 ww. rozporządzenia już wstępny projekt podziału nieruchomości powinien zawierać przedstawioną w formie graficznej w kolorze czerwonym lub w formie opisowej propozycję sposobu zapewnienia dostępu projektowanych do wydzielenia działek gruntu do drogi publicznej. Powyższe oznacza, że ocena wstępnego projektu podziału powinna być dokonywana także pod kątem dopuszczalności podziału w kontekście jednoczesnej zasady określonej w art. 93 ust. 3 *ugn*.

Magdalena Durzyńska

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