

Strona postępowania o podział nieruchomości, część II

Przyszły właściciel nie jest stroną

W GEODECIE 10/2012 omówione zostały generalne zasady związane z udziałem poszczególnych podmiotów na prawach strony w administracyjnym postępowaniu o podział nieruchomości. W wielu indywidualnych przypadkach odnośnie do pojęcia strony podziału stanowisko zajmują sądy administracyjne, kształtując tym samym podstawowe zasady w tym zakresie. W tej i następnej części artykułu bliższej analizie zostaną poddane stanowiska sądów administracyjnych w konkretnych stanach faktycznych.

Magdalena Durzyńska

Każdorazowo kluczowe dla przyjęcia w danej sprawie statusu strony jest legitymowanie się „interesem prawnym”. I tak – odnosząc się do zasady, że tylko właściciel może skutecznie podejmować działania w stosunku do swojej nieruchomości – w jednym z orzeczeń sąd administracyjny wskazał, że organy administracji nie powinny ograniczać się wyłącznie do badania, czy wnioskodawca jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości i niejako automatycznie dochodzić do konkluzji, że osoby nieposiadające powyższego statusu wyłączone są z kręgu stron postępowania. Sąd podniósł, że na organach ciąży obowiązek poczynienia rozważań, czy fakt podziału nieruchomości nie ma, czy też ma wpływ na zakres praw, którymi dysponuje osoba domagająca się podziału nieruchomości [por. wyrok NSA z 24 września 2003 r. ws. I SA 2515/01, LEX nr 159259]. Jak wskazał sąd administracyjny (w innej już sprawie): nie może być bowiem przedmiotem obiekcji, że pojęcie „prawa własności” lub „prawa użytkowania wieczystego” jest pojęciem daleko węższym niż pojęcie „interesu prawnego”, tym bardziej że nie ma legalnej definicji tego ostatniego. Fakt ten powinien dodatkowo przemawiać za wykazywaniem szczególnej ostrożności przy analizie problemu wyeliminowania z postępowania administracyjnego osoby powołującej się na ten interes, a zwłaszcza w sytuacji, kiedy osoba ta powołuje się na okolicz-

ność, że fakt podziału nieruchomości ma wpływ na zakres jej praw [por. uzasadnienie wyroku WSA z 7 stycznia 2009 r. ws. II SA/Bd 842/08, LEX nr 487280]. Jednocześnie WSA wskazał, że w sprawie o podział nieruchomości materialnoprawną podstawą legitymacji strony wnioskującej jest norma wynikająca z art. 390 § 2 kodeksu cywilnego.

Tego ostatniego poglądu nie podzielałam. W przywołanej sprawie II SA/Bd 842/08 potencjalny nabywca nieruchomości, który zawarł w formie aktu notarialnego umowę przedwstępną zobowiązującą do przeniesienia na niego dwóch działek ewidencyjnych, wniósł o dokonanie podziału nieruchomości zbywcy (czyli właściciela) za jego zgodą na siedem działek ewidencyjnych. Wskazał, że ma ku temu interes prawny wynikający z art. 390 kc, i uzasadnił wniosek tym, że dokonanie podziału nieruchomości pozwoli mu dochodzić przed sądem zawarcia umowy przyrzeczonej.

Sąd administracyjny w uzasadnieniu omawianego orzeczenia zwrócił uwagę, że jeśli chodzi o żądanie podziału nieruchomości na 7 działek, to powinno ono być odpowiednio uargumentowane (tzn. organ administracji przed dokonaniem odmowy podziału winien zwrócić się do wnioskodawcy o wykazanie podstawy takiego żądania). Natomiast w zakresie żądania podziału na działki objęte umową przedwstępną sąd ten wskazał, że wnioskodawca legitymuje się interesem prawnym uzasadniającym prowadzenie administracyjnego postępowania o zatwierdzenie podziału nieru-

chomości. To stanowisko wydaje się chybione, co postaram się uzasadnić.

Jakkolwiek stronie umowy przedwstępnej dotyczącej kupna nieruchomości na podstawie przepisów kc przysługują stosowne roszczenia, które skutecznie (bądź nieskutecznie) mogą być dochodzone na drodze procesu cywilnego, to jednak nie ma podstaw, aby uznać, że taka strona umowy ma oparty na przepisach kc interes prawny do żądania jako wnioskodawca w postępowaniu administracyjnym podziału nieruchomości na określoną liczbę działek o określonych parametrach. W omawianej sprawie sąd administracyjny szeroko uargumentował swoje stanowisko, przywołując na jego poparcie wiele orzeczeń sądów administracyjnych. Wskazał m.in., że „z dniem 1 stycznia 1998 r., kiedy zaczęły obowiązywać przepisy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, stan prawny w zakresie podmiotów, które mogą żądać dokonania podziału nieruchomości uległ zmianie, bo podmiotami tymi mogą być aktualnie osoby, które mają w tym interes prawny. Jest to istotna zmiana ustawodawcy (...) gdyż zakres pojęcia – właściciel i użytkownik wieczysty domagający się podziału nieruchomości – jest węższy od zakresu pojęcia – osoba dysponująca interesem prawnym w podziale nieruchomości. Tytuł prawny do nieruchomości pierwszej grupy wskazanych osób może wynikać jedynie z prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego, a więc z prawa rzeczowego, lecz już tytuł prawny drugiej grupy osób (posiadających interes prawny), może wynikać zarówno z prawa rzeczowego, jak i prawa o charakterze obligacyjnym”.

WSA przytoczył także stanowisko NSA zawarte w wyroku z 11 stycznia 2008 r. ws. I OSK 1894/06, w którym stwierdzono: „W postępowaniu o podział nieruchomości stosownie do treści art. 97 ustawy o gospodarce nieruchomościami osoba, która ma tytuł

Dokonanie administracyjnego podziału nieruchomości na podstawie wniosku określonego przez podmiot dopiero ubiegający się (co jest zdarzeniem tak przyszłym, jak i niepewnym) o prawo własności tej nieruchomości czy też o inne prawo na rzeczy cudzej – w moim przekonaniu nie znajduje uzasadnienia jako przedwczesne.

prawny do nieruchomości, musi wykazać interes prawny. Tytuł prawny do nieruchomości może mieć charakter prawno-rzeczowy (własność bądź użytkowanie wieczyste), jak i obligacyjny (dzierżawa). W obu przypadkach musi być wykazany interes w uzyskaniu decyzji podziałowej, np. użytkownik wieczysty realizujący prawo pierwszeństwa z art. 32 ust. 1 *ugn*, dzierżawca realizujący tzw. opcję własności zastrzeżoną w umowie dzierżawy. Interes prawny będzie miał także posiadacz samoistny w dobrej wierze realizujący roszczenie z art. 231 § 1 *kc*” [ten pogląd również nie wydaje się uzasadniony; szerzej por. M. Durzyńska, *Podział nieruchomości*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 126]. Przywołano także takie same stanowiska zajęte przez inne sądy [wyrok WSA w Poznaniu z 3 sierpnia 2007 r. ws. III SA/Po 1042/06; wyrok WSA w Olsztynie z 31 października 2007 r. ws. II SA/Ol 927/07, LEX nr 489581; wyrok WSA w Warszawie z 28 listopada 2008 r. ws. IV SA/Wa 1240/08] i wskazano, że np. zdaniem E. Mzyka „osoby, którym przysługuje roszczenie o prawo własności części nieruchomości, będą mogły powołać się na interes prawny we wszczęciu postępowania o jej podział” [zob. G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2007, s. 366 i nast.]

W sprawie tej WSA powołał się także na uchwały NSA: z 3 lutego 1997 r. ws. OPS 9/96 [ONSA 1997, nr 3, poz. 102, LEX nr 30032]; z 11 października 1999 r. ws. OPS 11/99 [ONSA 2000, nr 1, poz. 6, LEX nr 38469] i z 26 listopada 2001 r. ws. OPK 19/01 [ONSA 2002, nr 2, poz. 68, LEX nr 50421], z których wynika, że materialna podstawa legitymacji strony ujmowana jest szeroko, a więc nie musi należeć do prawa administracyjnego, może wynikać także z innych gałęzi prawa, np. prawa finansowego, cywilnego, prawa pracy. Musi to być norma konkretna, którą można wskazać jako źródło interesu

prawnego danego podmiotu jako strony postępowania administracyjnego. W konsekwencji powyższego WSA przyjął, że „źródłem interesu prawnego w rozumieniu art. 28 *kpa* może być umowa notarialna zobowiązująca do przeniesienia na nabywcę własności nieruchomości, której dotyczy postępowanie” i wskazał na *Komentarz do kodeksu postępowania administracyjnego* pod redakcją prof. B. Adamiak [Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 231].

Generalnie trudno odmówić słuszności wszystkim przywołanym tu poglądom. Uważam jednak, że interes prawny danego podmiotu w możliwości skutecznej inicjacji postępowania o podział nieruchomości musi ściśle wiązać się z realizacją normy prawnej, na której ten interes jest oparty. Oczywiście jest, że strona przedwstępnej umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości na podstawie art. 390 § 2 *kc* posiada roszczenie o zobowiązanie właściciela do złożenia oświadczenia woli w przedmiocie umowy przyrzeczonej. Ale **zasadność tego roszczenia oceniana jest w procesie cywilnym, a nie w procesie administracyjnym**. Nie budzi wątpliwości, że strony tejże umowy przedwstępnej mogą doprowadzić do jej realizacji w drodze umowy notarialnej. Nie ma w tym zakresie żadnych przeszkód, o ile uprzednio na wniosek właściciela zostanie przeprowadzony podział nieruchomości zgodnie z zasadami wynikającymi z *ugn*. Nie wydaje się jednak słuszne twierdzenie, że wnioskodawcą postępowania podziałowego określającym liczbę działek i ich parametry może być osoba niemająca żadnych praw do nieruchomości. W tym zakresie żadnego znaczenia nie ma, moim zdaniem, przywołana w omawianej sprawie przez wnioskodawcę okoliczność, że właściciel nieruchomości wyraził swoją wolę co do podziału nieruchomości, przystępując do umowy przedwstępnej w formie aktu no-

tarialnego, w której wyraźnie dał wyraz swej zgodzie na podział nieruchomości. Bez znaczenia dla oceny wniosku jest także podnoszony przez wnioskodawcę argument, że podział nieruchomości będzie miał zasadniczy wpływ na urzeczywistnienie jego praw i obowiązków i stanowi on przesłankę konieczną do zawarcia umowy przyrzeczonej lub dochodzenia jej zawarcia przed sądem. Istotne jest przy tym i to, że w umowie przedwstępnej chodziło o dwie działki o konkretnie określonej powierzchni, a nieruchomość objęta wnioskiem była kilkakrotnie większa.

W nawiązaniu do tak opisanego stanu faktycznego sprawy należy przyjąć, że wywiązanie się z obowiązków umowy przedwstępnej należy do każdej ze stron tejże umowy. Jeżeli właściciel nieruchomości, który przystąpił do przedwstępnej umowy kupna sprzedaży, nie realizuje w określonym w umowie terminie swoich obowiązków (czyli nie składa wniosku o podział – celem wywiązania się z umowy), nie oznacza to, że potencjalny nabywca (a więc jedynie pretendujący do nabycia części nieruchomości inny podmiot) ma legitymację czynną do zainicjowania i skutecznego przeprowadzenia administracyjnego podziału nieruchomości (rzecz jasna z udziałem właściciela). Podziałem więc wyrażony przez organ administracji prowadzący tę sprawę pogląd, że **sam zamiar nabycia części nieruchomości nie przesądza o interesie prawnym danego podmiotu**, gdyż podział nie wpływa na sferę przysługujących temu podmiotowi praw. Nie da się wywieść z art. 389 i 390 kodeksu cywilnego interesu wnioskodawcy do wystąpienia o podział omawianej nieruchomości, jego sytuacja prawna nie wynika bowiem wprost ze wskazanych przepisów, ale zostanie ukształtowana dopiero za pośrednictwem innego podmiotu – tj. właściciela nieruchomości bądź sądu. Ponadto z treści przepisów kodeksu cywilnego nie wynika (jak podnoszono w tej sprawie), że wnioskodawca w takim przypadku, aby skutecznie dochodzić sądowego zawarcia umowy przyrzeczonej, w pierwszej kolejności musi uzyskać decyzję administracyjną zatwierdzającą podział nieruchomości. Poza jakąkolwiek dyskusją jest ponadto okoliczność, że wniosek o podział opiewał tu na 7 działek, a umowa przedwstępna wskazywała tylko na dwie [por. uzasadnienie omawianego orzeczenia].

Zasadność tej argumentacji tym bardziej wydaje mi się oczywista w sytuacji, gdy sposób podziału określony we wniosku zostałby powiązany z art. 95 pkt 4 *ugn*. Zgodnie z tym przepisem: nie-

zależnie od ustaleń planu miejscowego, a w przypadku braku planu niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, podział nieruchomości może nastąpić w celu realizacji roszczeń do części nieruchomości, wynikających z przepisów *ugn* lub z odrębnych ustaw. Tym roszczeniem z odrębnej ustawy miałyby być określone w art. 390 § 2 kc prawo domagania się realizacji określonej w umowie przedwstępnej umowy przyrzeczonej. Gdyby zatem przyjmując, że strona każdej umowy przedwstępnej może we własnym zakresie i na własnych warunkach zażądać podziału nieruchomości, niewątpliwie mielibyśmy tutaj do czynienia z dużym uproszczeniem prowadzącym zresztą wprost do obejścia przepisów nakazujących dokonywanie podziału nieruchomości zgodnie z przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W omawianym stanie faktycznym nietrudno sobie wyobrazić, że właściciel przed dokonaniem podziału zawarł kilka umów przedwstępnych. W świetle ww. orzeczenia WSA każda ze stron takiej umowy miałyby legitymację czynną do złożenia wniosku o podział. Rozważając dalej tę kwestię, przez analogię można by przyjmując, że np. samoistny posiadacz nieruchomości domagający się na podstawie art. 172 kc stwierdzenia nabycia na jego rzecz własności części tejże nieruchomości przez zasiedzenie ma interes prawny w dokonaniu podziału nieruchomości zgodnie z określonym przez siebie zakresem posiadania, a przez to może być wnioskodawcą administracyjnego postępowania o podział niestanowiącej jego własności nieruchomości, gdyż żądanie swoje opiera na sprecyzowanym przepisie materialnego prawa cywilnego. Idąc tym tokiem rozumowania, należałoby wówczas uznać, że ma on interes prawny określony w art. 28 kpa. Ten punkt widzenia wydaje się nie do przyjęcia.

Moim zdaniem **ocena interesu prawnego w administracyjnym postępowaniu o podział nieruchomości nie może abstrahować od przeprowadzenia uprzedniej analizy, w jaki sposób, w jakiej formie, na podstawie jakich przepisów i przed jakim organem dane prawo (roszczenie), na które powołuje się niebędący właścicielem wnioskodawca, może być realizowane.** Dokonanie administracyjnego podziału nieruchomości na podstawie wniosku określonego przez podmiot dopiero ubiegający się (co jest zdarzeniem tak przyszłym, jak i niepewnym) o prawo własności tej nieruchomości czy też o inne prawo na rzeczy cudzej – w moim przekonaniu nie znajduje uzasadnienia jako przedwczesne. Nie oznacza to jednak, że taki podmiot, powołując się choćby na art. 95 pkt 4 *ugn* i art. 390 § 2 kc, nie będzie mógł żądać wydzielienia określonej części nieruchomości w innym postępowaniu. Oceniając pozytywnie zasadność roszczenia o zobowiązanie do zawarcia umowy przyrzeczonej (przy uwzględnieniu treści art. 58 § 1 kc) czy też oceniając wniosek o zasiedzenie, sąd powszechny będzie mógł we własnym zakresie dokonać podziału nieruchomości – na co pozwala mu art. 96 ust. 2 *ugn*. Natomiast uwzględnienie w postępowaniu administracyjnym tak sformułowanego wniosku osoby trzeciej o podział nieruchomości – z powołaniem się na art. 95 pkt 4 *ugn* – stanowiłoby obejście przepisów *ugn* o podziale nieruchomości. A przy tym strona umowy przedwstępnej, dopóki nie jest właścicielem nieruchomości, nie posiada statusu strony administracyjnego postępowania podziałowego.

Warto w tym miejscu przywołać także ugruntowane, choć zasadzające się na innym stanie faktycznym orzecznictwo, zgodnie z którym podmioty posiadające oparte na konkretnych przepisach prawa roszczenia doty-

czące nieruchomości nie są uznawane za strony postępowania. Np. w wyroku WSA z 13 czerwca 2006 r. ws. I SA/Wa 1518/05, LEX nr 230645, wskazano, że przepisem prawa materialnego kreującym interes prawny w postępowaniu administracyjnym o wznowienie decyzji podziałowej nie może być art. 145 kc. Z kolei w wyroku zapadłym w sprawie II SA/Kr 284/07 Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że osobom wnioskującym o zwrot wywłaszczonych nieruchomości – skoro w dacie dokonywania podziału nie legitymują się żadnym tytułem prawnym do działki objętej wnioskiem – nie przysługuje przymiot strony w postępowaniu dotyczącym podziału nieruchomości [por. wyrok WSA z 30 stycznia 2008 r. ws. II SA/Kr 284/07, LEX nr 467094].

Przymiot strony nie przysługuje także współużytkownikowi nieruchomości, o ile w dacie podziału nieruchomości nie miał on żadnego innego prawa do nieruchomości dzielonej. Sam fakt podziału użytkowanych przez niego nieruchomości nie ma bowiem wpływu na zakres praw, którymi dysponuje. Interes prawny, którego istnienie warunkuje przyznanie osobie przymiotu strony, musi bezpośrednio dotyczyć sfery prawnej podmiotu. Brak bezpośrednio wpływu na sferę prawną osoby nie pozwala na uznanie jej za stronę. Należy tu odróżnić interes faktyczny od interesu prawnego, to jest sytuację, w której dany podmiot jest zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, od sytuacji, w której rozstrzygnięcie administracyjne wpływa na prawa lub obowiązki danej osoby, chronione lub wynikające z prawa materialnego [por. wyrok NSA z 24 września 2003 r. ws. I SA 2515/01, LEX nr 159259; odmiennie np. wyrok WSA z 13 czerwca 2006 r. ws. I SA/Wa 58/06, LEX nr 230641].

Cdn.

Dr Magdalena Durzyńska

REKLAMA

PROMOCJA LISTOPAD

TERAZ PRZY ZAKUPIE NOWEGO MODELU CHC RTK X900+R MOŻESZ WYBRAĆ:

NX3

- kontroler 808 MHz
- 250 MB RAM
- modem GPRS i telefon

SurvCE

- software RTK
- import DXF DGN GeoTIFF
- obsługa tachimetrów

Galileo

- gwarancja bezpłatnego dostępu do nowych sygnałów Galileo i Compass

tyczka

- teleskop węglowy 3,6 m
- uchwyt do DISTO



gwarancja: **3 lata**

1 zł
1 zł
gratis
2 zł

tel. 12 637 71 49
Formularz zapytania ofertowego: www.gps.pl



CHC Best Dealer