



Przypadki z praktyki, cz. 21



przedstawia sędzia Magdalena Durzyńska

Dostęp do drogi publicznej a podział sąsiedniej nieruchomości

Problem wiecznie żywy

Wspólnota mieszkaniowa będąca właścicielem działki otoczonej przez podzieloną nieruchomość żądała wznowienia postępowania podziałowego. Twierdziła, że będąc stroną, została pozbawiona udziału w postępowaniu, przez co wspólnotowej działce nie zapewniono dostępu do drogi publicznej.

Opisane dalej postępowanie toczyło się w trybie nadzwyczajnym (dotyczącym wznowienia postępowania – art. 145 i następane kpa). W zaskarżonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej WSA) decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej SKO) utrzymało w mocy decyzję prezydenta miasta odmawiającą uchylenia ostatecznej decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości. Postępowanie wznowieniowe toczyło się na złożony w 2015 r. wniosek wspólnoty mieszkaniowej (dalej Wspólnota), na rzecz której w innym (wcześniej prowadzonym) postępowaniu wydzielono działkę gruntu nr 13. Wspólnota domagała się wznowienia, podnosząc, że nie brała udziału w postępowaniu podziałowym dotyczącym otaczającej ją działki nr 5/9 będącej we władaniu spółdzielni mieszkaniowej. Na skutek decyzji podziałowej z 2011 r. wydzielone zostały 3 działki o numerach 5/41, 5/42 i 5/43. Wewnątrz jednej z nich znalazła się działka nr 13 należąca do Wspólnoty (patrz mapa obok). Decyzja zawierała zastrzeżenie, że podziału nieruchomości dokonuje się pod warunkiem, że przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału zostaną ustanowione odpowiednie służebności z przebiegiem przedstawionym na mapie obok przerywaną czerwoną linią. Wspólnota podnosiła, że zostały naruszone jej prawa, gdyż – wbrew zasadom wynikającym z art. 93

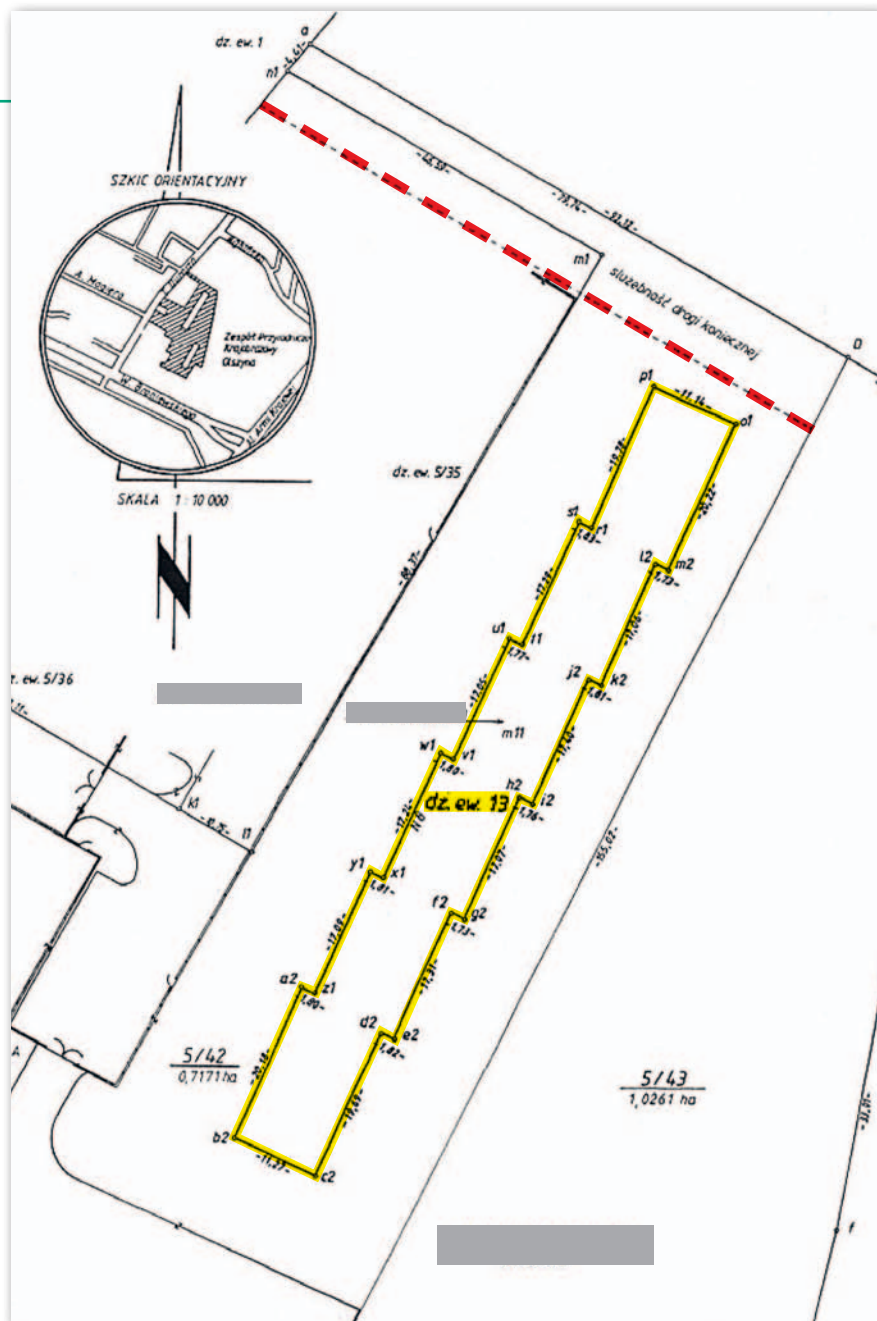
ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej *ugn*) – nieruchomości stanowiącej działkę nr 13 nie zapewniono dostępu do drogi publicznej.

S tosownym postanowieniem prezydent miasta na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 i 5 kpa wznowił postępowanie podziałowe, a następnie decyzją odmówił uchylenia decyzji podziałowej z 2011 r., podnosząc, że Wspólnota nie jest stroną wznowionego postępowania z uwagi na to, że nie przysługują jej żadne prawa rzeczowe do nieruchomości objętej podziałem. SKO utrzymało decyzję I instancji w mocy. W uzasadnieniu swojej decyzji SKO opisało procedurę wznowieniową. Wskazało, że najpierw postępowanie w sprawie wznowienia wszczyna się w formie postanowienia (art. 149 § 1 kpa), a stwierdzenie, czy przyczyna wznowienia rzeczywiście wystąpiła w sprawie i jakie z tego wynikają skutki dla rozstrzygnięcia (art. 149 § 2 kpa), mogą być wyłącznie efektem postępowania przeprowadzonego po wydaniu postanowienia i muszą być zawarte w decyzji wydanej na podstawie art. 151 kpa. SKO przywołało następnie art. 151 § 1 kpa, zgodnie z którym organ administracji publicznej po przeprowadzeniu postępowania wznowieniowego wydaje decyzję, w której: 1) odmawia uchylenia decyzji dotychczasowej, gdy stwierdzi brak podstaw do jej uchyle-

nia na podstawie art. 145 § 1, art. 145a lub art. 145b, albo 2) uchyla decyzję dotychczasową, gdy stwierdzi istnienie podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1, art. 145a lub art. 145b, i wydaje nową decyzję o istocie sprawy.

SKO wyjaśniło dalej, że prowadząc postępowanie o wznowienie postępowania, organ ma ustawowy obowiązek w pierwszej kolejności zbadać dopuszczalność wznowienia postępowania, a więc istnienie przyczyn przedmiotowych i podmiotowych. Gdy chodzi o podstawę zawartą w art. 145 § 1 pkt 4 kpa, podało, że wznowienie może nastąpić wyłącznie na wniosek strony złożony w terminie jednego miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o decyzji. Wskazało, że termin do złożenia wniosku został zachowany, ale jednocześnie za okoliczność bezsporną uznało, że ani w dacie wydania decyzji podziałowej, ani obecnie Wspólnota nie posiadała żadnych praw do będącej przedmiotem podziału i stanowiącej własność gminy (w użytkowaniu wieczystym spółdzielni mieszkaniowej) działki nr 5/9.

SKO przywołało treść art. 28 kpa oraz utrwalony w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego pogląd, zgodnie z którym właściciel nieruchomości przyległej (sąsiedniej) do nieruchomości podlegającej podziałowi nie jest stroną prowadzonego na podstawie przepisów *ugn* postępowania o podział nierucho-



Moim zdaniem

Zacznę od procedury. **Po pierwsze**, gdy wznowienia żąda jakiś podmiot i, powołując się na art. 145 § 1 pkt 4 kpa, twierdzi, że będąc stroną, został pozbawiony udziału w postępowaniu, to w zależności od okoliczności albo odmawia się wszczęcia postępowania, albo status strony ustala się dopiero w wyniku wznowienia postępowania. Przyjmuje się, że jeżeli wstępne postępowanie wyjaśniające wykaże, że żądanie wznowienia postępowania pochodzi bezspornie (w sposób niebudzący wątpliwości) od osoby niemającej przynajmniej strony albo że wniosek został złożony po upływie ustawowych terminów, albo wnioskodawca – mimo stosownego wezwania przez organ administracji – nie podał ustawowej przyczyny wznowienia postępowania, organ wydaje postanowienie odmawiające wznowienia postępowania administracyjnego (art. 149 § 3 kpa). W innych przypadkach organ winien wznowić postępowanie w drodze postanowienia (art. 149 § 1 kpa) i dopiero wtedy przeprowadzić postępowanie wyjaśniające co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy (art. 149 § 2 kpa).

„Oczywistość” braku legitymacji do żądania wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 kpa występuje wówczas, gdy już z treści samego wniosku w sposób niebudzący żadnych wątpliwości wynika, że wnoszący podanie takiego interesu prawnego w tym konkretnym postępowaniu nie posiada. Gdy zaś brak interesu prawnego po stronie wnoszącego podanie nie jest oczywisty i organ w celu ustalenia tego przynajmniej musi podjąć czynności (w szczególności dokonać stosownych analiz czy wyjaśnień), to wówczas konieczne jest wznowienie postępowania.

Po drugie, są dwie szkoły co do tego, jak ma postąpić organ, gdy uzna, że wnioskodawca, który zainicjował wznowienie postępowania, w istocie nie jest ani nie mógł być stroną wznowionego postępowania. Jedna szkoła mówi, że należy zastosować art. 151 § 1 pkt 1 kpa i odmówić uchylecia decyzji (tu podziałowej), tak jak zrobiło w omawianej sprawie SKO. A druga szkoła sugeruje, aby w przypadku stwierdzenia braku interesu prawnego po stronie żądającego wznowienia postępowania organ wydał decyzję o umorzeniu wznowionego postępowania. Ja przychyliam się do drugiego stanowiska, bo odmowna decyzja wydana na podstawie art. 151 § 1 pkt 1 kpa sugeruje, że organ badał merytorycznie decyzję główną i uznał,

mości. Powołało się w tym zakresie na wyroki NSA z 21 października 1999 r. [sygn. akt I SA 285/99] i z 17 sierpnia 2000 r. [sygn. akt II SA/Gd 2248/98].

Dodatkowo SKO wyjaśniło, że sporna decyzja podziałowa została wydana na podstawie art. 93 ust. 1 i 3, art. 95 pkt 4, art. 96 ust. 1, art. 97 ust. 3 pkt 2, art. 99 *ugn*, tj. w celu realizacji roszczeń osób trzecich, czyli na potrzeby wydzielania nieruchomości z gruntów spółdzielni w celu jej zwrotu spadkobiercom dawnych właścicieli. Wskazało także, że brak dostępu do drogi publicznej nieruchomości stanowiącej działkę nr 13 (usytuowanej wewnątrz działki dzielonej) nie jest okolicznością wystarczającą do przyjęcia, że wspólnota mieszkaniowa posiada interes prawny, który uprawniałby ją do udziału na prawach strony w podziale nieruchomości sąsiedniej. W tej sytuacji zapadła decyzja odmawiająca uchylecia decyzji zatwierdzającej podział (bez odnośnienia się do zarzutów merytorycznych).

Skargę na powyższą decyzję złożyła Wspólnota. Zarzuciła m.in. SKO naruszenie przepisów prawa materialnego. Po pierwsze, naruszenie art. 28 kpa w zw. z art. 93 ust. 3 *ugn* w zw. z art. 2 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 13 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości poprzez ich błędną wykładnię, a w konsekwencji uznanie, iż nie posiada statusu strony postępowania z uwagi na rzekomy brak interesu prawnego. Po drugie, naruszenie art. 93 ust. 3 *ugn* w zw. z art. 99 *ugn* w zw. z art. 28 kpa. Wspólnota zarzuciła też naruszenie art. 94 ust. 1 pkt 1 *ugn* w zw. z art. 3 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej poprzez niezapewnienie przy wydawaniu decyzji zatwierdzającej podział bezpieczeństwa terenu przed zagrożeniem pożarowym.

że nie ma podstaw do jej uchylecia. Natomiast umorzenie postępowania wznowieniowego wskazuje na to, że w ogóle nie było podstaw do wznowienia postępowania (bo zainicjował je podmiot, który stroną nie jest, a postępowanie można wznowić tylko na wniosek strony lub z urzędu). Umorzenie wznowionego postępowania jest zatem wyrazem braku badania decyzji głównej pod względem merytorycznym. Jest to coś na kształt umorzenia postępowania głównego na mocy art. 105 § 1 kpa w sytuacji, gdy wniosek nie pochodzi od uprawnionego podmiotu. Innymi słowy, jeżeli np. o podział wystąpiłby podmiot, który nie legitymuje się żadnymi prawami do nieruchomości (ani nie jest to podział z urzędu), to organ winien wydać decyzję o umorzeniu postępowania, a nie decyzję o odmowie zatwierdzenia podziału z powodu braku przynależności strony u wnioskodawcy.

Wracając do wznowionego podziału z opisywanego przykładu. Orzecznictwo nie jest konsekwentne, gdy chodzi o prawa właścicieli nieruchomości sąsiednich w postępowaniu o podział nieruchomości. Często przyznając „sąsiadowi” prawa strony, nawiązuje się do stanowiska zajętego przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 października 2009 r. [sygn. akt I OSK 91/09; LEX nr 573294]. W wyroku tym wskazano, 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 dostępu do drogi publicznej posiadanego przed podziałem. Zdaniem NSA przepis art. 93 ust. 3 *ugn* musi być interpretowany w sposób, który zapewnia ochronę prawa własności także właścicielom działek sąsiadujących z nieruchomością podlegającą podziałowi, w wyniku którego działki te pozbawiane są dostępu do drogi publicznej.

Nie podzielam tego poglądu, napisałam nawet głosę do tego orzeczenia, która była publikowana między innymi w periodyku geodezyjnym. Mój pogląd w tym zakresie jest jednoznaczny. Nie ulega wątpliwości, że art. 99 *ugn* określający sposób zapewnienia dostępu do drogi publicznej działkom gruntu powstałym wskutek podziału nie dotyczy nieruchomości sąsiednich (tzn. nieobjętych podziałem). Na podstawie ww. art. 99 podziału nieruchomości dokonuje się pod warunkiem, że przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku

podziału zostaną ustanowione odpowiednie służebności (jeśli nie ma możliwości wydzielania drogi wewnętrznej). Służebności te ustanawia się jednak dopiero przy zbywaniu działek powstałych w wyniku podziału, a nie w decyzji zatwierdzającej podział. Obciążeniu podlega natomiast pozostała część nieruchomości podzielonej w stosunku do zbywanych działek powstałych na skutek podziału, a nie nieruchomości sąsiednie. Na podstawie art. 99 *ugn* nie ustanawia się też służebności na rzecz nieruchomości sąsiednich poprzez obciążenie nieruchomości dzielonej. Zupełnie inne było *ratio legis* art. 99 *ugn*. Trzeba pamiętać, że służebności co do zasady ustanawia się bądź to w drodze czynności cywilnoprawnych, bądź to w drodze orzeczenia sądu (na podstawie art. 145 kc). Przepisy *ugn* nie zawierają też przepisu dającego możliwość 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 w tym zakresie nie posiada jakichkolwiek uprawnień, 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 2007 r. w sprawie I SA/Wa 486/07, LEX nr 344883 lub wyrok WSA z 13 czerwca 2006r. w sprawie I SA/Wa 1518/05, LEX nr 230645].

Większość zarzutów sformułowanych przez Wspólnotę jest zasadna, ale zarzuty te powinny być zgłaszane w toku postępowania dotyczącego wydzielenia działki nr 13 (ewentualnie w trybie jego nadzwyczajnej weryfikacji), a nie w toku podziału działki zewnętrznej. Zarzut co do naruszenia art. 2 pkt 14 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (definiującym „dostęp do drogi publicznej”) jest oczywiście chybiony, bo na potrzeby podziału ów dostęp definiuje art. 93 ust. 3 *ugn*. To samo dotyczy kwestii zabezpieczenia przeciwpożarowego. Argumenty te, jak wskazałam, Wspólnota powinna podnosić odnośnie do wydzielenia działki gruntu pod budynkiem po ścianie budynku – bez zapewnienia możliwości racjonalnego korzystania z tejże nieruchomości – w postępowaniu dotyczącym wydzielenia działki nr 13.

Oczywiście sytuacja jest złożona, bo działka nr 13 z każdej strony graniczy z działką dzieloną, ale też podział dział-

ki nr 5/9 nie ma wpływu na jakiegokolwiek prawa właściciela działki nr 13, bo ani przed podziałem tej działki, ani po jej podziale działka nr 13 nie miała zapewnionego dostępu do drogi publicznej.

I teraz dopiero dochodzimy do sedna problemu, czyli interpretacji art. 93 ust. 1 i ust. 3 *ugn* w zw. z art. 95 *ugn*. Otóż problem sprowadza się do tego, że zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie często pojawia się pogląd, iż w przypadku wyjątków z art. 95 *ugn*, czyli wydzielenia działek wbrew zasadom wynikającym z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, art. 93 ust. 3 *ugn* doznaje pewnych ograniczeń.

Z normatywnego punktu widzenia nie ma podstaw do takiego twierdzenia. Zasada konieczności zapewnienia dostępu do drogi publicznej wynikająca z art. 93 ust. 3 jest niezależna od sformułowanej w art. 93 ust. 1 zasady zbieżności projektu podziału z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Spotkałam się np. z poglądem, że przy wydzieleniu działek w trybie art. 95 *ugn* dostęp do drogi publicznej nie musi być zapewniony, chyba że chodzi o wydzielenie działki budowlanej z art. 95 pkt 7 *ugn*. Pogląd ten nie znajduje uzasadnienia normatywnego. Oczywiście na logikę wydzielenie działek w celach określonych w pkt 6 a, b, c art. 95 *ugn* nie wymaga zapewnienia dostępu do drogi publicznej. Trudno bowiem wymagać, aby dla części infrastruktury kolejowej każdorazowo wydzielać drogę wewnętrzną bądź ustanawiać służebność drogi koniecznej. Ale to tylko... na logikę, bo z przepisu prawa to nie wynika.

Moim zdaniem na pewno nie ma powodu, aby przy wydzieleniu działki budowlanej czy w celu realizacji roszczeń bądź przy zniesieniu współwłasności nie stosować art. 93 ust. 3 *ugn*. Realizacja roszczeń do nieruchomości (tak jak we wszystkich pozostałych przypadkach) też winna realizować dostęp do drogi publicznej na działce dzielonej, a nie z pokrzywdzeniem właścicieli nieruchomości sąsiednich w trybie art. 145 kc.

W omawianym przypadku wydzielenie gruntu pod blokiem nastąpiło prawdopodobnie w trybie przepisów szczególnych dotyczących spółdzielni mieszkaniowych (a nie w trybie art. 95 *ugn*), nie ma to jednak wpływu na mój pogląd odnośnie do zasad podziału działki 5/9.

Magdalena Durzyńska

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

Sygnatura akt I SA/Wa 626/16