



Przypadki z praktyki, cz. 28



.....
przedstawia sędzia Magdalena Durzyńska

Brak przymiotu strony

Czy nabywca nieruchomości może kwestionować podział pierwotnej nieruchomości, którego nie był stroną? Czy właściciel, który sprzedał lub darował działki, może po latach kwestionować podział dokonany na jego wniosek? Odpowiedzi wydają się oczywiste, jednak opisany przypadek pokazuje, że tak nie jest.

Początek sprawy sięga 2000 r., kiedy to organ gminy zatwierdził projekt podziału dwóch działek o numerach 1394/2 i 1396/1 na cztery odrębne działki o numerach 1394/4, 1394/5, 1396/3, 1396/4. Nieruchomość stanowiła wspólność majątkową małżeńską Leokadii i Lucjana W. Po podziale małżonkowie W. stanęli do aktu notarialnego i poszczególne działki przekazali w drodze darowizn swoim dzieciom X i Y.

Jesienią 2016 r. z wnioskiem o stwierdzenie nieważności ww. decyzji podziałowej w całości – powołując się na treść art. 156 § 1 pkt 2 *kpa* – wystąpił Y (syn Leokadii i Lucjana, obecny właściciel powstałych w wyniku podziału działek 1394/4 i 1396/3). Organowi gminy zarzucił rażące naruszenie prawa, tj. § 12 ust. 1 rozporządzenia z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (zgodnie z którym budynek na działce budowlanej należy sytuować w odległości od granicy z sąsiednią działką budowlaną nie mniejszej niż 4 m – w przypadku budynku zwróconego ścianą z otworami okiennymi lub drzwiowymi w stronę tej granicy). Podał, że w dacie decyzji działka nr 1394/2 (obecnie 1394/4) była i jest nadal zabudowana budynkiem mieszkalnym, a zatwierdzona decyzją granica działek przebiega po ścianie południowo-wschodniej budynku, który z tej strony posiada otwory okienne na parterze, na I piętrze i 3 okna w pod-

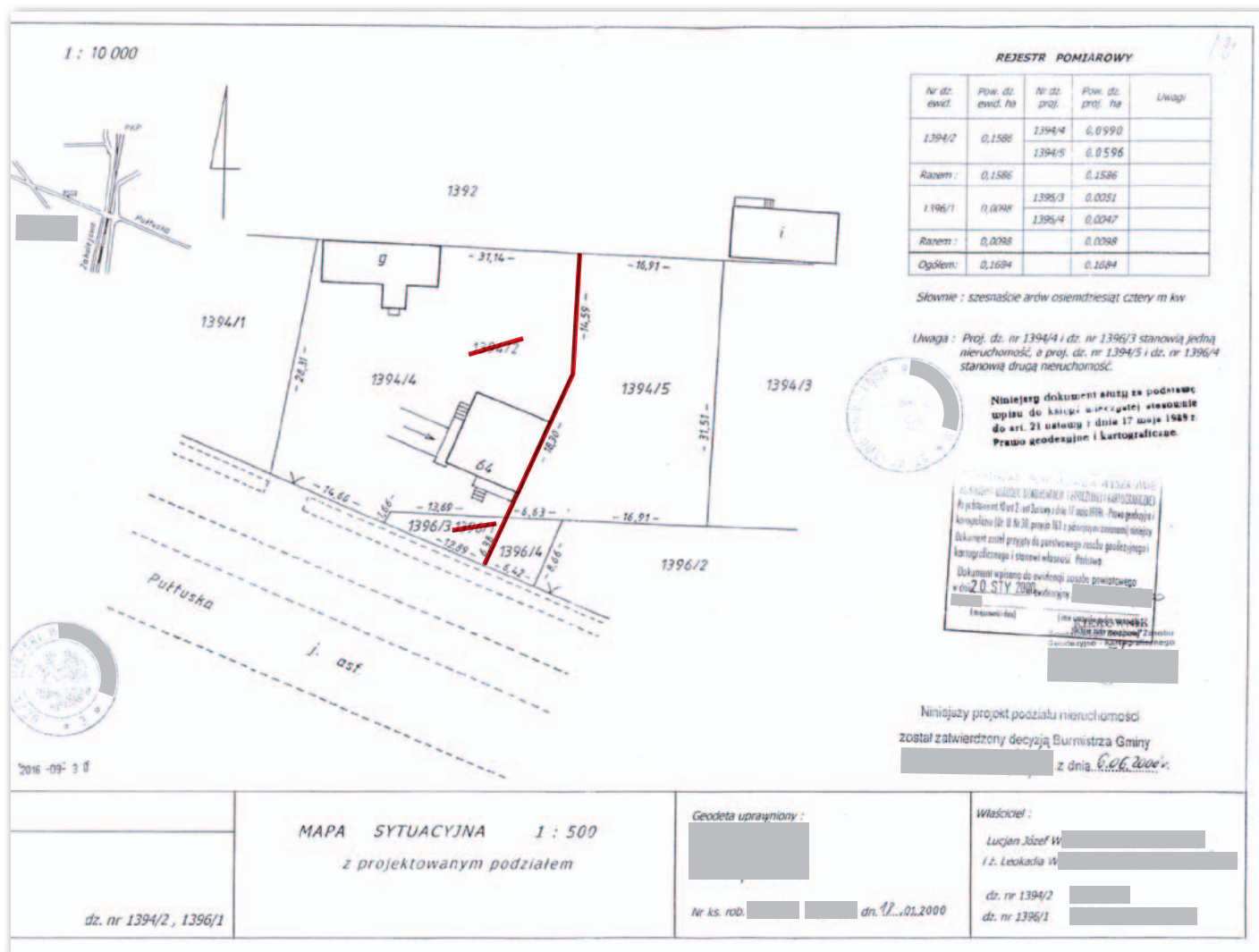
piwniczeniu. Podniósł, że w budynku tym mieszka wraz z rodziną i musi mieć w pomieszczeniach oświetlenie naturalne. A poza tym w sytuacji, gdyby nabywca sąsiedniej działki (od jego siostry X) chciał ją ogrodzić, to on (Y) nie będzie miał również dostępu do ściany (np. by naprawić tynk, umyć okna czy skosić trawę, żeby ta nie zasłaniała okien piwnicznych). Przeprowadzenie granic nieruchomości po ścianie budynku z otworami okiennymi Y zaklasyfikował jako rażące naruszenie prawa i zarzucił, iż błędy w tym zakresie obciążają geodetę, na którym ciąży szczególny rodzaj odpowiedzialności i zaufania.

Odnosząc się do tych zarzutów, SKO podało, że cechą rażącego naruszenia prawa jest oczywista sprzeczność pomiędzy rozstrzygnięciem sprawy a treścią jednoznacznego przepisu prawa z zaznaczeniem, że nie chodzi o błędy w wykładni prawa, ale o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny. Naruszenie prawa będące podstawą stwierdzenia nieważności musi być zresztą tego rodzaju, że jego skutki nie są możliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań prawidłowości.

Nawiązując do przepisów rozporządzenia z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych... powołanego we wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji, SKO zwróciło uwagę, że nie obowiązywały one w dniu wydania ww.

decyzji podziałowej, tj. 6 czerwca 2000 r. Wówczas obowiązywało podobne (aczkolwiek nie o analogicznej treści) rozporządzenie ministra gospodarki przestrzennej i budownictwa z 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a o odległościach zabudowy od granicy z sąsiednimi działkami traktował § 12 ust. 4 rozporządzenia. Kolegium wyjaśniło, że w innym brzmieniu obowiązywały także przepisy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: *ustawy/ugn*). Podziału nieruchomości można było dokonać, jeżeli był zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP) oraz przepisami szczególnymi, a w razie braku planu zastosowanie miał tryb podziału unormowany w art. 94 (art. 93 ust. 1 ustawy).

Tu organ wskazał, że w dacie podziału na terenie obejmującym nieruchomości 1396/1 i 1394/2 obowiązywał MPZP zatwierdzony uchwałą Rady Gminy z 5 września 1991 r. SKO podniosło, że po pierwsze, ustawa nie tworzyła zamkniętego katalogu aktów, które należy uznawać za przepisy odrębne i uwzględniać przy dokonywaniu podziałów. Dalej (słusznie) SKO wyjaśniło, że zarówno rozporządzenie z 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych..., jak i to obowiązujące obecnie (z 12 kwietnia 2002 r.) zostały wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo bu-



dowlane i stosuje się je przy budowie, odbudowie, rozbudowie, nadbudowie, przebudowie, modernizacji oraz zmianie sposobu użytkowania budynków i budowli podziemnych spełniających funkcje użytkowe budynków, a także do związanych z nimi urządzeń budowlanych (§ 2 ust. 1 rozporządzenia), a nie do istniejących już budynków. Stąd Kolegium zarzuciło, że tych przepisów nie można uznać za przepisy odrębne, które mogą w ogóle mieć zastosowanie w sprawach podziału nieruchomości (przywołało wyrok WSA z 18 sierpnia 2015 r., **sygn. akt II SA/Ol 534/15**).

Po drugie, SKO podało, że podział podlegał wcześniejszemu opiniowaniu w formie postanowienia, od którego przysługują środki zaskarżenia w toku instancji. Podniosło, że w sytuacji, gdy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości została podjęta na podstawie opinii wyrażonej w postanowieniu, to analiza wystąpienia wadliwości polegającej na zatwierdzeniu podziału niezgodnie z ustaleniami MPZP czy też przepisami szczególnymi wymagałaby przeprowadzenia odrębnego postępowania

nia pod kątem uprzedniego wzruszenia ww. postanowienia opiniującego.

Mimo to SKO uznało, że decyzja zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości, tj. działki nr 1394/2 i działki 1396/1, dotknięta jest wadą kwalifikowaną, a zatem wydana została z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 kpa). Zwróciło uwagę, że jakkolwiek decyzję poprzedzała opinia w formie postanowienia, to jednak nie zapadło ono w toku postępowania, gdyż zostało wydane jeszcze przed wszczęciem postępowania zainicjowanego wnioskiem Leokadii W. z 26 maja 2000 r. SKO w tym przypadku uznało, iż ta wadliwość nie nosi jeszcze cech wady kwalifikowanej.

Idąc dalej, Kolegium stwierdziło, że według przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami podziału nieruchomości można dokonać na niepodlegający modyfikacji organu wniosek i koszt osoby, która ma w tym interes prawny, jak również z urzędu (art. 97 ust. 1 i ust. 3 ustawy). Podniosło, że według art. 97 ust. 2 *u.gn.*, „jeżeli nieruchomość jest przedmiotem współwłasności lub

współużytkowania wieczystego, podziału można dokonać na wniosek współwłaścicieli albo współużytkowników wieczystych oraz że przepis art. 199 *kc* stosuje się odpowiednio (...)”. Zdaniem SKO z powyższego wynika bezspornie, iż wniosek o podział nieruchomości winien pochodzić od wszystkich osób, którym przysługuje prawo do nieruchomości. Dalej SKO przywołało art. 199 *kc*, według którego do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli, a w braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie, mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli. Organ wyjaśnił także, że przed zgłoszeniem wniosku o podział nieruchomości współwłaściciel, który nie posiada zgody pozostałych współwłaścicieli na dokonanie podziału (w ogóle czy też w takim kształcie) winien uzyskać orzeczenie sądu, wydane w trybie art. 199 *kc*.



Tu SKO skonstatowało, że skoro w dacie złożenia wniosku o dokonanie podziału, jak i w dacie wydawania decyzji podziałowej prawo do nieruchomości przysługiwało Leokadii i Lucjanowi W., to podziału można było dokonać jedynie na ich zgodny wniosek. Tymczasem wniosek o podział pochodził jedynie od Leokadii W. Powyższe doprowadziło SKO do konkluzji, iż „wniosek o dokonanie podziału z dnia 26.05.2000 r. był dotknięty brakami formalnymi, co do których usunięcia organ nie wzywał wnoszącego (art. 64 § 2 kpa), ani też nie poczynił żadnych kroków celem bezspornego ustalenia skuteczności wniesionego żądania o dokonanie podziału”. Stąd, w ocenie SKO, „wniosek taki nie mógł w ogóle stanowić podstawy do wydania decyzji zatwierdzającej podział”, a zatem decyzję wydano z rażącym naruszeniem art. 97 ust. 1 i 2 ugn.

Powołując się na art. 93 ust. 3 i art. 99 ugn, SKO zarzuciło także, że – wbrew zasadom dotyczącym obowiązku zapewnienia nowym działkom dostępu do drogi – działka 1394/5 nie posiada bezpośredniego dostępu do drogi publicznej, tj. ul. Pułtuskiej, a więc winny być dla niej ustanowione służebności drogowe (choćby na działce nr 1394/4 lub 1396/4), a w konsekwencji, że podział nieruchomości powinien być dokonany pod warunkiem, że przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału zostaną one ustanowione. Brak powyższego według SKO powoduje, że kwestionowaną decyzję również z tego powodu można przypisać wadę rażącego naruszenia prawa.

Jednocześnie Kolegium przywołało art. 156 § 2 kpa, zgodnie z którym nie stwierdza się nieważności decyzji, gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Tu podało, że w wyniku decyzji podziałowej nowo wydzielone działki o numerach 1394/4, 1396/3 przeszły na własność Y, a działki 1394/5, 1396/4 na własność jego siostry X, a zatem że mamy do czynienia z nieodwracalnymi skutkami prawnymi, bo ww. działki ewidencyjne zostały już zbyte na rzecz osób trzecich „mających obecnie status stron postępowania”. Innymi słowy, nawet w przypadku ewentualnego stwierdzenia nieważności decyzji podziałowej w całości organ gminy nie miałby już możliwości ponownego rozpatrzenia projektu podziału, bowiem projekt ten nie obejmuje dziś jednej nieruchomości według jej stanu prawnego sprzed podziału. Powołało się też na słynny (aczkolwiek nie stosowany w praktyce) wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r. [sygn. akt

P 46/13], który stwierdził, że nieważność decyzji po wielu latach od jej wydania jest niezgodna z konstytucją. Zdaniem TK ograniczenie zasady praworządności uzasadnia potrzeba stabilizacji stanów społeczno-gospodarczych ukształtowanych mocą wadliwego aktu administracyjnego oraz zasada zaufania obywatela do państwa. W konsekwencji SKO uznało, że zastosowanie miał tu jedynie art. 158 § 2 kpa i stwierdziło wydanie decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości z 2000 r. z naruszeniem prawa.

Z decyzji SKO nie był zadowolony Y, dlatego sprawa trafiła do sądu.

Moim zdaniem

Co do rozporządzenia ws. warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie – pełna zgoda, zwłaszcza gdy chodzi o budynki już istniejące. Choć nie od dzisiaj wiadomo, że dzielenie po ścianie budynku to ostateczność.

Co do wniosku wszystkich współwłaścicieli (art. 97 ust. 2 ugn) – co do zasady – pełna zgoda, jednak pod warunkiem, że ważność podziału kwestionuje jeden ze współwłaścicieli, który nie składał wniosku i nie brał udziału w postępowaniu. Nie wyobrażam sobie natomiast stwierdzenia nieważności decyzji podziałowej wydanej na wniosek jednego ze współwłaścicieli, gdy wszyscy oni brali następnie udział w postępowaniu i wszystkim im skutecznie doręczono decyzję podziałową, a jej prawidłowości nie kwestionowali. Nie przemawia też do mnie argument o nieważności decyzji podziałowej wydanej na wniosek jednego z właścicieli w sytuacji, gdy następnie wszyscy oni stają do aktu notarialnego i po kolei zbywają działki powstałe w wyniku tego podziału. Żądanie stwierdzenia nieważności decyzji z tego powodu nie może (moim zdaniem) pochodzić od żadnego ze współwłaścicieli, którzy brali udział w postępowaniu. To, że nie wszyscy w danej sprawie podpisali wniosek, nie oznacza też, jak zasugerowało SKO, przywołując treść art. 199 kc, że konieczne było w tym zakresie orzeczenie sądu.

Ponadto w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej każdorazowo istotne jest ustalenie stanu prawnego obowiązującego w dacie jej wydawania. I akurat przepis, że wniosek o podział winien pochodzić od „wszystkich” współwłaścicieli, pojawił się w ugn w 2004 r., a w roku 2000, jeżeli nieruchomość była objęta współwłasnością lub współużytkowaniem wieczystym, podziału można było dokonać na wniosek współwłaścicieli

albo współużytkowników wieczystych, jednak bez wymogu ich „wszystkich”. Nie ma tu zatem raczej mowy o rażącym naruszeniu art. 97 ust. 2 ugn.

Wszystko to jednak nie miało większego znaczenia w tej sprawie. To, że wnioskodawcą stwierdzenia nieważności decyzji jest Y będący synem Leokadii i Lucjana W. (zresztą z akt sprawy nie wynika, aby oni nie żyli), nie ma żadnego znaczenia, ponieważ swojej nieruchomości nie nabył on w drodze dziedziczenia, lecz w drodze czynności cywilnoprawnej. To, że akurat była to umowa darowizny, a nie umowa sprzedaży, również nie ma żadnego znaczenia, tak jak i nie ma znaczenia, że nabywcami działek powstałych po podziale byli akurat brat i siostra (czy też syn i córka).

Spojrźmy na to z innej perspektywy. Wyobraźmy sobie, że nieruchomość dzieli rodzeństwo albo deweloper. W wyniku podziału powstaje na przykład 38 działek. Czy nowy właściciel którejkolwiek z tych działek (niezależnie od tego, czy była mu ona darowana, czy sprzedana) może skutecznie kwestionować cały podział pierwotnej nieruchomości, podnosząc np., że jego działka została źle wydzielona? Absolutnie nie. Nie ma interesu prawnego w tym zakresie. A czy właściciel (rodzeństwo, małżonkowie bądź deweloper), który sprzedał bądź darował osobom trzecim wszystkie powstałe w wyniku podziału działki, może po wielu latach kwestionować dokonany na jego wniosek podział? Nie, bo wyzbywając się w pełnym zakresie prawa własności, nie ma już interesu prawnego w tym zakresie. Jeżeli zostałyby jakieś nierozdzielone sponowne działki, to owszem, choć co do tych sprzedanych – nawet w razie stwierdzenia rażącego naruszenia prawa – zastosowanie miałby art. 158 § 2 kpa w zw. z art. 156 § 2 kpa.

Stąd, wracając do Y, postępowanie nieważnościowe wszczęte z jego wniosku winno być umorzone jako bezzasadne w trybie art. 105 § 1 kpa wobec braku przymiotu strony (interesu prawnego). Inaczej każdy mógłby kwestionować wszystko. Tymczasem interes prawny nabywca ma tylko w zakresie tego, co nabył, a nie w zakresie tego wszystkiego, czym kiedyś dysponował zbywca. To oczywiście moje zdanie. Poza tym Y ma zapewniony dostęp do drogi publicznej w przypadku obu swoich działek i nie może kwestionować podziału działki, której nie jest właścicielem.

Magdalena Durzyńska

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