



Przypadki z praktyki, cz. 45



.....
przedstawia sędzia Magdalena Durzyńska

Kiedy sąsiad ma rację, ale nie jest stroną

Dostęp do drogi dla nowo wydzielanych działek to w każdej sprawie kwestia priorytetowa. Niespełnienie tego wymogu zawsze będzie rodzić problemy i administracyjne, i cywilistyczne.

Do WSA wpłynęła skarga na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej organ/SKO), które, opierając się na art. 61a § 1 kpa, odmówiło wszczęcia postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji prezydenta miasta zatwierdzającej podział nieruchomości oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako działka ewidencyjna nr 9/6 na działki: 9/10 o pow. 0,1169 ha, 9/11 o pow. 0,0725 ha i 9/12 o pow. 0,775 ha. Decyzja podziałowa stanowi również, że dla nowo projektowanej działki nr 9/12 należy ustanowić służebność drogową na działce ewidencyjnej nr 9/10 pasem gruntu o szerokości 5 m biegnącym wzdłuż jej południowej granicy jako dostęp do działki 15/1, a następnie do drogi publicznej ul. K.

Z wnioskiem o stwierdzenie nieważności ww. decyzji wystąpił Z – właściciel nieruchomości stanowiącej działkę nr 9/9, graniczącej z działką nr 9/10, na której na rzecz każdorazowego właściciela działki nr 9/12 zgodnie z decyzją podziałową została ustanowiona nieodpłatna i nieograniczona służebność gruntowa przejścia i przejazdu. Swoją interes prawny w rozumieniu art. 28 kpa Z wywodził ze złożenia przez właściciela działki nr 9/12 wniosku o ustanowienie na jego nieruchomości drogi koniecznej. Roszczenie o ustanowienie drogi koniecznej to według Z wynik wadliwego

rozstrzygnięcia dokonanego kwestionowaną decyzją podziałową, gdyż działka nr 9/12 została wydzielona pomimo braku dostępu do drogi publicznej.

• SKO odmawia sąsiadowi przymiotu strony

Odmawiając Z przymiotu strony, SKO przywołało treść art. 157 § 2 kpa i wyjaśniło, że zgodnie z utrwalonym w doktrynie poglądem w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji stosuje się art. 28 kpa i art. 64 § 4 kpa oraz że pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 kpa, może być wyprowadzone tylko z konkretnej normy administracyjnego prawa materialnego (lub np. prawa cywilnego), a przy tym że istotą interesu prawnego jest jego bezpośredni związek z konkretną normą prawa materialnego. Wyjaśniło ponadto, że pojęcia strony w postępowaniu administracyjnym nie można wiązać z subiektywnym odczuciem jednostki co do naruszenia jej interesu rozstrzygnięciem organu administracji w drodze decyzji administracyjnej, ale z istnieniem normy prawnej, którą to rozstrzygnięcie narusza. Dalej SKO wyjaśniło zasady postępowania podziałowego, w tym te płynące z art. 93 ust. 3 i 99 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [DzU z 2020 r., poz. 65, dalej ugn], i wskazało,

że jego stroną w rozumieniu art. 28 kpa są podmioty, które mają prawo do nieruchomości dzielonej, a więc właściciele lub użytkownicy wieczystości, a nie osoby, które nie mają do niej żadnego tytułu rzeczowego. Odnosząc się do dyspozycji art. 99 ugn, SKO zaznaczyło, że nie ma wątpliwości, iż chodzi o ustanowienie służebności drogowej zapewniającej dostęp do drogi publicznej nie na cudzym (sąsiednim) gruncie, lecz na gruncie stanowiącym własność wnioskodawcy podziału, czyli na gruncie wchodzącym w skład nieruchomości podlegającej podziałowi oraz że służebności ustanawia się na rzecz wyodrębnianych prawnie nowych nieruchomości powstających z działek wydzielonych w czasie procedury podziałowej. A skoro Z nie jest właścicielem działki nr 9/6, to nie jest stroną postępowania podziałowego, gdyż działka 9/12 dostęp do drogi publicznej miała zapewniać działka nr 15/1, a służebność przechodu i przejazdu dotyczyła działki nr 9/10. Fakt wystąpienia przez właściciela działki nr 9/12 o ustanowienie drogi koniecznej na działce nr 9/9 (Z) kreuje spór o charakterze cywilnym, a ten nie daje podstaw do kwestionowania decyzji podziałowej.

• Zarzuty sąsiada

W skardze na ww. postanowienie Z zarzucił SKO naruszenie m.in.:



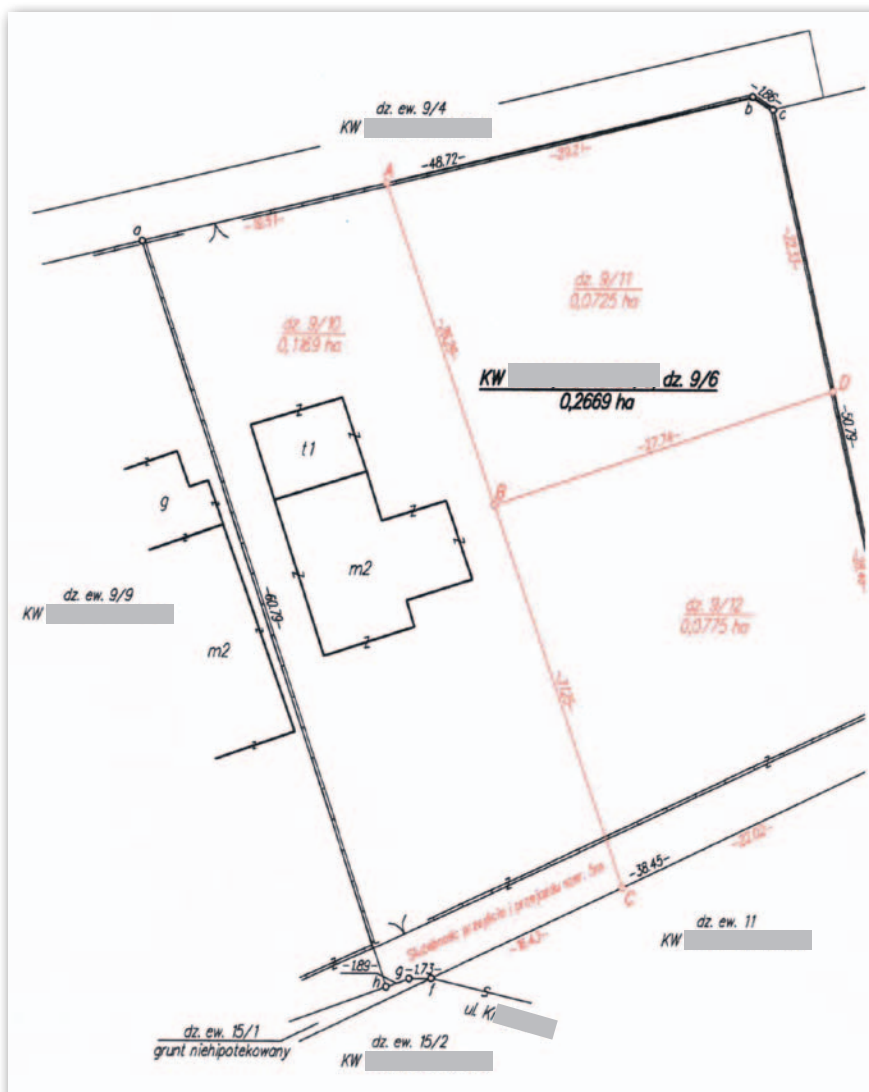
Działka 9/12 jest już zabudowana i jej właściciel domaga się w sądzie cywilnym ustanowienia służebności drogowej na działce 9/9

1) art. 61 a § 1 w związku z art. 157 § 1 kpa poprzez przedwczesną odmowę wszczęcia postępowania (...) z uwagi na brak przymiotu strony inicjującej ww. postępowanie,

2) art. 28 kpa w zw. z art. 97 ust. 1 i 3 ugn poprzez błędną wykładnię i uznanie, że tylko podmioty, które posiadają tytuł prawny do nieruchomości dzielonej mają interes prawny w postępowaniu o zatwierdzenie podziału nieruchomości ergo również w postępowaniu o stwierdzenie nieważności, podczas gdy on wykazał swój interes prawny w zainicjowanym postępowaniu, przytaczając okoliczności sprawy wskazujące na wydanie decyzji zatwierdzającej podział z rażącym naruszeniem prawa, co bezpośrednio oddziałuje na jego prawa właścicielskie do jego nieruchomości, a zatem interes ten można oprzeć na normach prawa dotyczącego ochrony prawa własności (art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, art. 140 kc).

W uzasadnieniu skargi Z ponownie podniósł, że decyzja podziałowa zapadła z rażącym naruszeniem prawa, gdyż nie zapewnia działce 9/12 dostępu do drogi publicznej, a jego działka

Przy podziale działki 9/6 służebność drogowa dla działki 9/12 została doprowadzona do działki 15/1, a praktycznie do działki 9/9



nr 9/9 graniczy bezpośrednio z działką nr 9/10 i ustanowiona na niej służebność od początku była wyłącznie iluzorycznym rozwiązaniem. Ponadto on sam ma obiektywny, zindywidualizowany i konkretny interes prawny w rozpoznaniu sprawy, bowiem to w stosunku do jego nieruchomości zostało wszczęte postępowanie z wniosku właściciela działki nr 9/12 o ustanowienie służebności. Zarzucił, że decyzja podziałowa oddziałuje bezpośrednio na jego prawo własności, bo to właśnie działka 9/9 została wytypowana jako jedyna nieruchomość służebna dla działki 9/12. Podkreślił, że warunek w decyzji podziałowej miał charakter formalny i już w chwili jej wydawania nie gwarantował nieruchomości utworzonej w wyniku podziału faktycznego i funkcjonalnego dostępu do drogi publicznej, gdyż ten jest możliwy dopiero po ustanowieniu służebności na nieruchomości Z.

Moim zdaniem

To ciekawy przypadek. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego potwierdzenie praw strony, czyli stwierdzenie interesu prawnego, sprowadza się do ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu [por. wyrok NSA z 14 kwietnia 2000 r., sygn. akt III SA 1876/99]. Czym innym jest interes faktyczny. Mamy z nim do

cyjnego, ale także z normy prawa materialnego należącej do każdej innej gałęzi prawa, w tym w szczególności do prawa cywilnego. Interes ten winien być aktualny i rzeczywisty. Winien mieć zatem bezpośrednie przełożenie na sytuację prawną podmiotu, który z danego aktu administracyjnego wywodzi dla siebie niekorzystne skutki prawne. W wielu swoich publikacjach podnosiłam, że „sąsiad” – co do zasady – nie jest stroną postępowania podziałowego. Dałam temu wyraz np. w głosie do wyroku NSA z 14 października 2009 r. [sygn. akt I OSK 91/09, Glosa 2013, nr 2, s. 117-124]. Zresztą SKO w uzasadnieniu postanowienia odmownego przywołało m.in. i ten pogląd. Z tym że tam chodziło o zupełnie inny stan faktyczny. NSA przyznał przymiot strony właścicielom nieruchomości sąsiedniej w stosunku do dzielonej z tego powodu, że przed podziałem wykorzystywali oni nieruchomość dzieloną jako dojazd do własnej posesji. Ale tu jest zupełnie inna sytuacja.

• Na czym gruncie służebność

O wymogu zapewnienia dostępu do drogi publicznej dla każdej nowo wydzielanej działki pisałam już na łamach *GEODETY* wielokrotnie (art. 93 ust. 3 *ugn*). Trzeba wyjść od tego, że nieruchomość podlegająca podziałowi musi mieć dostęp do drogi publicznej, a sposób podziału nieruchomości winien uwzględniać ten dostęp. Jeśli nie ma dostępu bezpośredniego, z nie-

ca 2009 r. [sygn. akt II CZP 34/09, publ. OSNC 2010/2/20, Biul. SN 2009/6/7-8, Wspólnota 2009/25/43]. Zostało tam przesądzone, że dokonanie podziału nieruchomości bez zapewnienia dostępu do drogi publicznej jest bezwzględnie nieważne w rozumieniu art. 58 kc. W uchwale Sąd Najwyższy wyjaśnił, że celem wprowadzenia art. 93 ust. 3 w zw. z art. 99 *ugn* było zapobieganie podziałom nieruchomości bez jednoczesnego uregulowania kwestii dostępu do drogi publicznej. Zwrócił przy tym uwagę, że wprawdzie art. 145 kc przewiduje możliwość ustanowienia służebności także wbrew woli właściciela nieruchomości obciążonej, jednakże nie zapewnia to takich rezultatów, jakie ustawodawca zamierzał osiągnąć w omawianych przepisach. A nade wszystko, że „istnieje ryzyko, iż w związku ze zbyciem nieruchomości nie nastąpi ustanowienie służebności, a nabywca będzie mógł domagać się ustanowienia służebności na nieruchomościach, do których przysługują prawa innym osobom. Najpierw więc zostałby naruszony obowiązek zapewnienia dostępu do drogi publicznej, a następnie powstała w związku z tym niedogodność byłaby usuwana kosztem innych podmiotów niezaangażowanych w podział, lecz zmuszonych udostępnić własną nieruchomość w celu zaspokojenia potrzeb komunikacyjnych właściciela wyodrębnionego gruntu. Dopuszczenie zbywania wydzielonych nieruchomości bez ustanawiania stosownych służebności stwarzałoby ryzyko powstawania problemów, które znajdowałyby rozwiązanie niejednokrotnie dopiero w postępowaniu sądowym”. Według Sądu Najwyższego „nie taka była intencja ustawodawcy, który – wprowadzając rygorystyczny środek zagwarantowania dostępu do drogi publicznej – dążył do uniknięcia trudności, jakie mogłyby na tym tle powstać w przyszłości”.

Interes prawny strony winien mieć bezpośrednie przełożenie na sytuację prawną podmiotu, który z danego aktu administracyjnego wywodzi dla siebie niekorzystne skutki prawne.

czynienia wtedy, gdy dany podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa, mającego stanowić podstawę skierowanego żądania w zakresie podjęcia stosownych czynności przez organ administracji.

• Kwestia przymiotu strony

Stroną postępowania nieważnościowego może być podmiot, który nie był stroną w postępowaniu zwykłym, o ile ma interes prawny w rozumieniu art. 28 kpa. Może on wynikać nie tylko z normy materialnego prawa administra-

cyjnego, ale także z normy prawa materialnego należącej do każdej innej gałęzi prawa, w tym w szczególności do prawa cywilnego. Interes ten winien być aktualny i rzeczywisty. Winien mieć zatem bezpośrednie przełożenie na sytuację prawną podmiotu, który z danego aktu administracyjnego wywodzi dla siebie niekorzystne skutki prawne. W wielu swoich publikacjach podnosiłam, że „sąsiad” – co do zasady – nie jest stroną postępowania podziałowego. Dałam temu wyraz np. w głosie do wyroku NSA z 14 października 2009 r. [sygn. akt I OSK 91/09, Glosa 2013, nr 2, s. 117-124]. Zresztą SKO w uzasadnieniu postanowienia odmownego przywołało m.in. i ten pogląd. Z tym że tam chodziło o zupełnie inny stan faktyczny. NSA przyznał przymiot strony właścicielom nieruchomości sąsiedniej w stosunku do dzielonej z tego powodu, że przed podziałem wykorzystywali oni nieruchomość dzieloną jako dojazd do własnej posesji. Ale tu jest zupełnie inna sytuacja.

• Sąd Najwyższy o dostępie do drogi

Kwestię tę podniósł także Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 4 czerw-

• Służebność drogowa bez dostępu do drogi?

I teraz mamy taką oto sprawę. Z jako właściciel działki 9/9 zarzucił, że w toku postępowania podziałowego organ administracji zarówno w treści decyzji, jak i na jej załączniku mapowym ustanowił warunek, że przy zbywaniu działki nr 9/12 należy ustanowić służebność na działce nr 9/10 (czyli na działce wydzielonej z działki nr 9/6) na szerokości 5 m wzdłuż południowej granicy tej działki. Tylko że tak ustanowiona służebność zmierza bezpośrednio do granicy z jego prywatną nieruchomością (działka 15/1

istnieje tylko na mapie). Innymi słowy zastrzeżony w decyzji podziałowej warunek oparty na treści art. 93 ust. 3 *ugn* w zw. z art. 99 – działce nr 9/12 zapewnia dostęp do nieruchomości Z, a nie do drogi publicznej czy do jakiegokolwiek innej drogi. To według Z determinuje w sposób istotny żądania aktualnego właściciela działki nr 9/12 co do sposobu i przebiegu ustanowienia ww. służebności, gdyż ten domaga się ustanowienia służebności właśnie na działce 9/9 ze wskazaniem na naturalną kontynuację służebności już ustanowionej na działce nr 9/10 zgodnie z wytycznymi określonymi w decyzji podziałowej.

• Co wynika z akt i decyzji

Z akt i z samej decyzji podziałowej wynika, że działka nr 9/6 przed podziałem miała zapewniony „prawnie” dostęp do drogi publicznej przez posiadany udział w drodze wewnętrznej stanowiącej działkę nr 9/4 usytuowaną po jej północnej stronie. Jeśli się przyjrzeć szerzej, to przy podziale pierwotnej działki nr 9 – zgodnie z art. 93 ust. 3 – dla wszystkich nowo powstałych działek (w tym działki 9/6) została wydzielona osobna działka nr 9/4 stanowiąca regularny ciąg komunikacyjny. Wydzielenie ww. drogi wewnętrznej odbyło się kosztem areału wszystkich współwłaścicieli. Ta droga wewnętrzna nr 9/4 miała z założenia obsługiwać działki z tego podziału, a także działki powstałe w wyniku podziałów wtórnych, a więc i wydzieloną kilka lat później działkę nr 9/12. Przy podziale działki 9/6 orzekający o podziale prezydent winien uwzględnić ten dostęp, a więc wydzielając nowe działki, w pierwszej kolejności dla działki nr 9/12 winien wydzielić osobną drogę wewnętrzną prowadzącą bezpośrednio do działki nr 9/4. Jak wynika z decyzji podziałowej, nowo powstałej działce nr 9/10 i 9/11 dostęp do drogi publicznej zapewniono właśnie przez drogę wewnętrzną, tj. działkę 9/4 (po stronie północnej), natomiast dla działki nr 9/12 ustanowiono warunek z art. 99 *ugn* – po południowej stronie działki nr 9/10, wprost prowadząc go do nieruchomości Z, co z kolei doprowadziło do skierowania w stosunku do niego żądania ustanowienia stosownej służebności.

• WSA: Zarzuty sąsiada zasadne, ale...

W tej sprawie WSA skargę oddalił. Uznał, że zarzuty Z są zasadne, ale nie mogą być zrealizowane w postępowaniu administracyjnym, gdyż Z jako właściciel sąsiedniej nieruchomości nie jest bezpośrednio dotknięty postanowieniami decyzji, której stwierdzenia nieważności się domaga. Dotychczas

w orzecznictwie za stronę podziału nieruchomości byli uznawani właściciele nieruchomości sąsiednich, o ile decyzja podziałowa „wyznaczała” zapewnienie koniecznej służebności przez ich nieruchomości. Ale według Sądu w tej sprawie nie doszło do naruszenia prawa własności Z, bo na działce nr 9/9 w decyzji podziałowej nie ustanowiono żadnej słu-

rozstrzygnięcie (i na tak, i na nie) można rzeczowo uzasadnić. To nieporównywalny przypadek z tym z mojej glosy. Można przyjąć, że skoro dotychczas przyjmowano, że wyznaczenie służebności na czyjejś nieruchomości czyni jej właściciela stroną postępowania podziałowego, to i wyznaczenie służebności prowadzącej do nieruchomości sąsiedniej zamiast do

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.

żebności, a więc jego prawa nie zostały naruszone bezpośrednio. Według WSA stanowiska tego nie zmienia okoliczność, że przeciwko Z przez sądem powszechnym od kilku lat toczy się postępowanie w sprawie o ustanowienie służebności drogi koniecznej – bo to jest sprawa stricte cywilna, a postępowanie administracyjne nie pozostaje z nią w jakimkolwiek związku formalnoprawnym.

Tu WSA podkreślił, że sąd cywilny, który rozpatruje sprawę o służebność, nie jest związany preferencjami wnioskodawcy. Podniósł ponadto, że przed sądem powszechnym Z może skutecznie podnosić wszystkie te zarzuty, które zgłosił w tej sprawie, a przez to ma zagwarantowaną ochronę prawną w postępowaniu cywilnym. Wskazał też na jednoznaczną treść art. 145 § 2 zd. 2 kc. Przepis ten stanowi, 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. Według WSA w procesie administracyjnym stwierdzenie nieważności tej konkretnie spornej decyzji podziałowej może nastąpić tylko z urzędu (art. 157 § 2 kpa) lub na wniosek prokuratora (art. 182 i następne kpa), ewentualnie na wniosek strony, którą Z nie jest pomimo zasadności jego zarzutów.

• Decyzja podziałowa źródłem konfliktu

Muszę przyznać, że nie mam zdecydowanego zdania w tej sprawie. Każde

drogi publicznej – też powinno skutkować przyznaniem mu prawa do wzruszenia decyzji podziałowej. Ten interes prawny jest tym bardziej „namacalny” od daty zainicjowania sprawy o przeprowadzenie służebności przed sądem cywilnym. Znalazłam orzeczenia, w których sąd administracyjny przyznał sąsiadowi(om) przymiot strony w podobnej sytuacji [por. wyrok WSA w Gliwicach z 7 sierpnia 2019 r. sygn. akt II SA/Gl 625/19, LEX nr 2717820; a także wyrok NSA z 13 grudnia 2017 r. sygn. akt I OSK 1398/17, LEX nr 2496094]. W sprawie gliwickiej decyzja podziałowa pomimo wymogu z art. 99 *ugn* w ogóle nie zawierała warunku co do ustanowienia służebności i uznano, że w tej sytuacji sąsiedzi mają interes prawny, by ją podważyć, choćby z tego powodu, że stwarza samo ryzyko wystąpienia w przyszłości o ustanowienie takiej służebności na ich działkach.

Jestem ciekawa wyniku przedstawionej tu sprawy. Inna rzecz, że skoro pierwotny właściciel działki 9/6 po decyzji podziałowej dokonał podziału prawnego i przeniósł na osobę trzecią własność działki nr 9/12, a nowy właściciel już ją zabudował, to tak czy siak Z nie uzyska nieważności decyzji podziałowej, bo wystąpiły nieodwracalne skutki prawne (art. 156 § 2 kpa w zw. z art. 158 kpa). Niewątpliwie jednak stwierdzenie wydania jej z naruszeniem prawa mogłoby stanowić kartę przetargową w sprawie cywilnej.

Magdalena Durzyńska

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