

Monika Kapusta

Uniwersytet Łódzki

Wydział Prawa i Administracji

ORCID: [0000-0002-7632-244X](https://orcid.org/0000-0002-7632-244X)

Warunkowa decyzja administracyjna w sprawie podziału nieruchomości w świetle dorobku doktryny i orzecznictwa sądów

A Conditional Administrative Decision on the Division of Real Estate
in the Light of the Doctrine and Jurisprudence of the Courts

Streszczenie

W artykule omówiono zagadnienia związane z pojęciem, ogólną charakterystyką i treścią warunku, o którym mowa w art. 99 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zagadnienia te są niezwykle ważne z punktu widzenia praktyki stosowania art. 99 zarówno dla organów administracji publicznej, jak również właścicieli nieruchomości (nie tylko tych dzielonych, ale także sąsiednich). Z tego względu, mając na uwadze lakoniczne brzmienie samej regulacji prawnej, zasadne okazało się sięgnięcie do dorobku doktryny oraz orzecznictwa i zastanowienie się nad tym, jak ukształtowała się wykładnia wskazanego przepisu, czy jest ona utrwalona i czy wobec tego może posłużyć do wyjaśnienia wątpliwości pojawiających się w praktyce stosowania przepisów dotyczących warunkowego podziału nieruchomości.

Słowa kluczowe

podział nieruchomości, dostęp do drogi publicznej, droga wewnętrzna, służebność drogi koniecznej, przeniesienie własności wydzielonej działki.

Abstract

The article discusses the issues related to the definition, general characteristics and the content of the condition referred to in Article 99 of the Real Estate Management Act. These issues are extremely important from the point of view of the practice of applying Art. 99 for both – public administration bodies and property owners (not only shared property but also neighboring ones). For this reason, considering the laconic content of the legal regulation, it is reasonable to refer to the doctrine and achievements of the jurisprudence and consider the interpretation of the indicated provision. It is also important to determine whether the interpretation is well established and whether it can be used to clarify the doubts that arise in the practice of conditional division of real estate.

Keywords

division of real estate, access to a public road, internal road, easement of necessary road, transfer of ownership of a separated real estate.

1. Wstęp

Praktyka rozstrzygania wniosków o podział nieruchomości przy zastosowaniu art. 99 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹ pokazuje, jak wiele trudności może powodować brzmienie tego lakonicznego przepisu. Przede wszystkim nie jest jasne, czym *de facto* jest warunek, o którym mowa we wskazanym przepisie. Nie jest również łatwo określić, jak warunek ten winien zostać sformułowany i jakie ma znaczenie prawidłowe jego ujęcie w treści decyzji podziałowej. Co więcej, istnieją wątpliwości, co należy zrobić w sytuacji, gdy w decyzji wydanej na podstawie art. 99 u.g.n. nie znajdzie się ów warunek oraz w przypadku, gdy pomimo jego sformułowania w decyzji nie zostanie on spełniony w momencie sprzedaży nieruchomości wyodrębnionej w wyniku podziału. Powyższe niejasności powodują nie tylko niepewność organów administracji co do sposobu rozstrzygania wniosków o podział nieruchomości, ale również wątpliwości właścicieli działek co do prawidłowości działania organów rozstrzygających ich wnioski, a w skrajnych przypadkach lęk właścicieli nieruchomości sąsiadujących z dzielonymi przed przyszłą, ewentualną ingerencją w ich prawo własności w celu ustanowienia służebności drogi koniecznej.

Opisane wyżej problemy były już niejednokrotnie poddawane wnikliwej analizie, zwłaszcza przez sądy administracyjne. Warto przyrzeć się wynikającym z tych badań wnioskom, które wskazują na kierunki wykładni art. 99 u.g.n. i wobec tego powinny stanowić wytyczne zarówno dla organów administracji publicznej, jak również dla właścicieli nieruchomości (zarówno tych dzielonych, jak i sąsiadnych).

Warunek w decyzji podziałowej pełni bowiem inną rolę niż chociażby na gruncie przepisów prawa cywilnego. Jest on swoistym gwarantem obrotu nieruchomościami posiadającymi dostęp do drogi publicznej i z tego powodu niezbędna jest szczególna dbałość o to, by został on prawidłowo sformułowany, ponieważ może to wpłynąć na ważność albo nieważność decyzji podziałowej.

2. Pojęcie, istota i funkcje warunku w decyzji w sprawie podziału nieruchomości

Na początek należałoby się zastanowić, czym *de facto* jest warunek w decyzji w sprawie podziału nieruchomości. W *Słowniku języka polskiego* został on zdefiniowany jako „czynnik, od którego uzależnione jest istnienie lub zajście czegoś; zastrzeżenie w umowie, od którego spełnienia zależy zrealizowanie czegoś; we wnioskowaniu implikacyjnym: stan rzeczy, który musi zajść, aby mógł zaistnieć inny stan rzeczy”².

¹ T.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 65 ze zm., dalej u.g.n.

² *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/warunek.html> [dostęp: 28.10.2020].

Pojęcie warunku, co do zasady, kojarzone jest z przepisami prawa cywilnego³ i wydaje się, że najczęściej znajduje zastosowanie w stosunkach cywilnoprawnych. Niemniej jednak pojawia się ono także, choć rzadziej, w regulacjach administracyjnych. W orzecnictwie sądów administracyjnych dostrzega się, że pojęcie warunku w prawie administracyjnym zaczerpnięto właśnie z prawa cywilnego i że, niezależnie od dziedziny prawa, oznacza ono zdarzenie przyszłe i niepewne, od którego zależy powstanie lub ustanie skutków czynności prawnej⁴.

W judykaturze wskazuje się również, że za warunek w prawie administracyjnym uznaje się wyłącznie takie oświadczenie woli organu, wyrażone w decyzji administracyjnej, jako jej postanowienie uboczne, które pozostaje z nią w ścisłym związku i powoduje, że moc wiążąca decyzji w czasie – rozpoczęcie bądź ustanie jej obowiązywania – jest uzależniona od zdarzenia przyszłego i niepewnego⁵.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 października 2016 r. wskazał zaś, że „na gruncie prawa administracyjnego należy przyjąć, że pojęcie warunku można odnosić do elementu składowego decyzji administracyjnej stanowiącego jej składnik dodatkowy. Określone tym warunkiem zdarzenie przyszłe i niepewne stanowi część stanu faktycznego od którego, po jego ziszczeniu ukształtuje się treść decyzji. Warunek może być przy tym zawieszający albo rozwiązujący. Warunkiem zawieszającym będzie taki dodatkowy składnik decyzji który od zdarzenia przyszłego i niepewnego uzależnia rozpoczęcie obowiązywania aktu. Warunek rozwiązujący to taki w przy którym [*sic!*] ustanie skutków czynności prawnych zostało uzależnione od zdarzenia przyszłego i niepewnego”⁶ [interpunkcja jak w oryginale].

W miejsce określenia „warunek” używa się często także pojęć „wymóg” czy „wymaganie”, co zdaje się aprobować między innymi Naczelny Sąd Administracyjny⁷. Zdarzają się jednak i takie orzeczenia, w których Naczelny Sąd Administracyjny dostrzega odrębność tych pojęć, choć nie wskazuje różnic między nimi⁸.

Podkreślenia wymaga, że istota warunku z art. 99 u.g.n. jest odmienna od warunku z art. 162 kodeksu postępowania administracyjnego, „który należy interpretować w rozumieniu przepisów prawa cywilnego jako zawarte w decyzji zastrzeżenie, które uzależnia powstanie lub ustanie skutku prawnego od zdarzenia przyszłego i niepewnego, o jakim mowa w art. 89 k.c.”⁹. W przypadku przepisów u.g.n. warunek sprowadza się do

³ Zob. art. 89 i n. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740), dalej k.c.

⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 października 2016 r., IV SA/Wa 1470/16, LEX nr 2380278.

⁵ Szerzej wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 lipca 2009 r., II SA/Kr 1145/09, LEX nr 553081.

⁶ Sygn. akt IV SA/Wa 1470/16, LEX nr 2380278.

⁷ Tak uchwała NSA z dnia 18 grudnia 2013 r., I OPS 13/13, LEX nr 1404016.

⁸ Wyrok NSA z dnia 8 marca 2011 r., I OSK 680/10, LEX nr 1079803.

⁹ Postanowienie WSA w Opolu z dnia 23 października 2014 r., II SAB/Op 37/14, LEX nr 1547456.

konieczności ustanowienia służebności bądź wydzielenia drogi wewnętrznej przed i w związku z przeniesieniem własności (powstałej w wyniku podziału) nieruchomości nieposiadającej bezpośredniego dostępu do drogi publicznej. Znamienne jest jednak, że o ile spełnienie warunku jest oceniane dopiero w związku ze zmianą właściciela nieruchomości, to sam skutek decyzji, czyli podział nieruchomości, następuje, gdy decyzja podziałowa stanie się ostateczna, a nie w momencie spełnienia warunku.

Wydaje się, że inne są funkcje warunku z art. 99 u.g.n. niż warunku w przepisach kodeksu cywilnego (dalej k.c.). Ma on bowiem zapewnić bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami nieposiadającymi bezpośredniego dostępu do drogi publicznej. Stanowi również ochronę dla przyszłych właścicieli wydzielonych nieruchomości przed sytuacjami, gdy albo na skutek niezapewnienia tego dostępu nie byłaby możliwa zabudowa nieruchomości, albo zapewnienie tego dostępu wiązałoby się z ogromnymi kosztami, o konieczności poniesienia których nabywca nieruchomości nie wiedział, stając się jej właścicielem. Warunek stanowi zatem dodatkowy obowiązek właściciela nieruchomości dokonującego jej podziału, polegający na konieczności zapewnienia nowopowstałej działce gruntu dostępu do drogi publicznej przed zbyciem tej działki.

3. Ogólna charakterystyka warunku z art. 99 u.g.n.

Przede wszystkim regulacja z art. 99 u.g.n. ma służyć zapewnieniu dostępu do drogi publicznej nieruchomościom wyodrębnionym na skutek podziału, które po wydzieleniu nie posiadają bezpośredniego dostępu do drogi publicznej. W takiej sytuacji warunek staje się obligatoryjnym elementem decyzji podziałowej.

Przepis ten przewiduje konieczność uzależnienia sprzedaży nieruchomości wyodrębnionej w wyniku podziału od spełnienia warunku, który ma jej zapewnić dostęp do drogi publicznej. Dostęp ten może zostać zapewniony poprzez:

- a) ustanowienie służebności, o których mowa w art. 93 ust. 3 u.g.n. albo
- b) sprzedaż wydzielonych działek/działki gruntu wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną.

Literalna wykładnia przepisów artykułu 99 u.g.n. prowadzi zatem do wniosku, że nieruchomości wydzielone mogą istnieć bez dostępu do drogi publicznej, o ile przylegają do innej nieruchomości tego samego właściciela posiadającej dostęp do drogi publicznej. Dopiero zamiar sprzedaży nieruchomości wydzielonej i nieposiadającej dostępu do drogi publicznej generuje obowiązek ustanowienia służebności albo sprzedaży wraz z udziałem w drodze wewnętrznej. Wobec powyższego należy uznać, że dopiero sprzedaż nieruchomości powoduje konieczność zastosowania się do warunku zawartego w decyzji podziałowej. Do momentu sprzedaży nieruchomości (niezależnie od tego, czy

ma to nastąpić po roku czy np. po pięćdziesięciu latach po podziale nieruchomości) dla wydzielonej nieruchomości nie musi zostać ustanowiony odrębny dostęp do drogi publicznej.

Równocześnie należy mieć na uwadze, że decyzja ta wywołuje skutki prawne z chwilą, gdy stanie się ona ostateczna, a nie w momencie ziszczenia się zastrzeżonego w jej treści warunku (czego można by się spodziewać po decyzji warunkowej)¹⁰.

4. Treść warunku w świetle literalnej wykładni art. 99 u.g.n.

Przede wszystkim należy podkreślić, że ustawodawca nie narzuca odgórnie sposobu sformułowania warunku w administracyjnej decyzji podziałowej. Wydaje się, że w warunku tym powinno się znaleźć jedynie odniesienie do konieczności ustanowienia służebności w przypadku zbywania nieruchomości. Znamienne jest jednak, że organ dokonujący podziału nieruchomości sam nie dokonuje w decyzji podziałowej ustanowienia służebności, ma jedynie wskazać na konieczność jej ustanowienia w przypadku zbywania nieruchomości nieposiadającej dostępu do drogi publicznej bądź też na możliwość sprzedaży wydzielonych działek gruntu wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną (o ile takowa została wyodrębniona).

Co więcej, z przepisów prawa nie wynika, by w decyzji podziałowej organ administracji mógł ustalić przebieg przyszłej służebności gruntowej, w tym wskazać, na których nieruchomościach sąsiednich ma być ona ustanowiona. Wydaje się, że arbitralne określenie przebiegu służebności drogi koniecznej czy też wskazanie przez organ administracji nieruchomości, na której/-ych ma zostać ustanowiona ta służebność, stanowi przekroczenie granic ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Praktyka rozstrzygania wniosków o podział nieruchomości przez organy administracji pokazuje, że organy te niejednokrotnie w decyzjach podziałowych wskazują działki, na których ma być ustanowiona służebność, a nawet przebieg tej służebności. Takie działanie nie powinno zyskiwać aprobaty sądów administracyjnych, co jednak wymaga dalszej weryfikacji.

5. Stanowisko sądów administracyjnych na temat warunku z art. 99 u.g.n.

W orzecznictwie na gruncie przepisów art. 99 u.g.n. zwraca się uwagę na kilka aspektów warunkowego podziału nieruchomości. Nie ulega wątpliwości, że zasadą jest dostęp bezpośredni nieruchomości do drogi publicznej. Należy przez to rozumieć sytu-

¹⁰ K. Marciniuk, *Komentarz do art. 99 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LEX/el. 2015.

ację, gdy działka przylega do pasa drogowego drogi publicznej i istnieje możliwość urządzenia z tej działki zjazdu na tego rodzaju drogę. Jeżeli nieruchomość nie posiada takiego dostępu, ustawodawca przewidział dwa rozwiązania, tzw. pośredniego dostępu działki do drogi publicznej. Jednym z nich jest wydzielenie w trakcie podziału drogi wewnętrznej, połączonej z drogą publiczną. Drugim zaś sposobem jest ustanowienie służebności drogowych dla wyodrębnionych działek¹¹. W judykaturze ugruntowane jest stanowisko, że literalna wykładnia art. 93 ust. 3 u.g.n. wskazuje na kolejność ustalania sposobów dostępu do drogi publicznej: dostęp bezpośredni (zd. 1), wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem odpowiednich służebności (zd. 2 po średniku), zaś dopiero jako ostateczność (jeśli nie istnieje możliwość wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości, która ulega podziałowi) należy wziąć pod uwagę ustanowienie innych służebności drogowych¹².

Wykładnia przepisów art. 99 u.g.n. prowadzi do wniosku, że obecnie nie ma podstaw ani do konkretyzowania w decyzji podziałowej przebiegu służebności drogowych, ani nawet określania działek, na których mają one zostać ustanowione. W decyzji o zatwierdzeniu podziału nieruchomości wskazuje się tylko na konieczność zapewnienia dostępu do drogi publicznej wyodrębnionym działkom, bez projektowania konkretnych rozwiązań w tym zakresie. Samo zastrzeżenie niedopuszczalności podziału nieruchomości, w przypadku gdy projektowane działki są pozbawione dostępu do drogi publicznej, należy odnieść dopiero do chwili zbywania owych działek. Dopuszczalne jest zatem wyodrębnienie nieruchomości bez dostępu do drogi publicznej na etapie zatwierdzenia podziału, przy czym ich zbycie będzie możliwe tylko, o ile jednocześnie zbywca zapewni prawny dostęp do drogi publicznej¹³. Tego właśnie ma dotyczyć warunek w decyzji podziałowej, przy czym ma on jedynie wskazywać na konieczność zapewnienia dostępu, a nie jego przebieg. Sporadycznie w orzecznictwie dostrzega się głosy przeciwne, tj. że każdy podział nieruchomości musi przewidywać przebieg dostępu do drogi publicznej¹⁴.

Samo ustanowienie służebności stanowi sprawę cywilną, która co do zasady powinna stać się przedmiotem porozumienia właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości. Niemożność osiągnięcia porozumienia powoduje, że kwestia ustanowienia na określonej nieruchomości tzw. służebności drogowej (art. 145 k.c.) może być rozpo-

¹¹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 października 2016 r., II SA/Łd 567/16, LEX nr 2154617.

¹² Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 marca 2012 r., III SA/Rz 1254/11, LEX nr 1145861; wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 lipca 2006 r., II SA/Lu 475/06, LEX nr 933662; wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 października 2016 r., II SA/Łd 567/16, LEX nr 2154617.

¹³ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 lipca 2012 r., II SA/Lu 466/12, LEX nr 1228996; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 października 2019 r., IV SA/Po 454/19, LEX nr 2730890; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 listopada 2019 r., II SA/Po 290/19, LEX nr 2746721; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 października 2019 r., IV SA/Po 454/19, LEX nr 2730890.

¹⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2019 r., II SA/GI 625/19, LEX nr 2717820.

znana jedynie przez właściwy sąd powszechny (art. 626 kodeksu postępowania cywilnego)¹⁵. Organ administracji publicznej nie posiada uprawnień w tym zakresie¹⁶.

Znamienne jest, że organ administracji nie ma również kompetencji do tego, aby formułując warunek, rozstrzygać kwestię ustanowienia drogi koniecznej na działkach nieobjętych wnioskiem o podział (np. na nieruchomościach sąsiednich)¹⁷. Warunkowy podział nieruchomości ma stanowić gwarancję dla nowych działek gruntu wyodrębnionych w wyniku tego podziału, prawo przejścia i przejazdu przez nieruchomość objętą wnioskiem¹⁸.

Sądy przywoływały również wielokrotnie wykładnię celowościową wskazanego przepisu, dostrzegając, że celem regulacji z art. 93 ust. 3 w zw. z art. 99 u.g.n. było zapobieganie podziałom nieruchomości bez jednoczesnego uregulowania kwestii dostępu do drogi publicznej. Co prawda art. 145 k.c. dopuszcza możliwość ustanowienia służebności również wbrew woli właściciela nieruchomości obciążonej, nie gwarantuje to jednak takich rezultatów, jakie normodawca planował osiągnąć za pomocą przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przede wszystkim dopuszczenie obrotu wydzielonymi nieruchomościami nieposiadającymi dostępu do drogi publicznej mogłoby prowadzić do powstania problemów, których rozwiązania należałoby szukać dopiero w postępowaniu sądowym (na początku zostałyby naruszony obowiązek zapewnienia dostępu do drogi publicznej, a następnie wynikająca z tego niedogodność można byłoby usunąć kosztem innych podmiotów, które nie były zaangażowane w podział, lecz byłyby zmuszone udostępnić własną nieruchomość dla zaspokojenia potrzeb komunikacyjnych właściciela wyodrębnionego gruntu)¹⁹.

Na koniec należy również podkreślić, że zawarcie umowy przeniesienia własności wydzielonej działki bez spełnienia warunku ustanowienia przy jej zbyciu służebności zapewniającej dostęp do drogi publicznej oraz przeniesienie własności tej nieruchomości, ale bez sprzedaży udziałów w prawie do działki stanowiącej drogę wewnętrzną, są bezwzględnie nieważne w rozumieniu art. 58 k.c.²⁰ Rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 99 u.g.n., służy bowiem ochronie interesu prywatnoprawnego nabywcy wydzielono-

¹⁵ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 października 2016 r., II SA/Ld 567/16, LEX nr 2154617.

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2007 r., I SA/Wa 486/07, LEX nr 344883; w literaturze wskazuje na to m.in. P. Szymański, *Podział nieruchomości na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami, a podział cywilnoprawny. Analiza porównawcza*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2019, nr 4, s. 47.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 19 października 2005 r., I OSK 61/05, LEX nr 217315.

¹⁸ Tak m.in. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r., I OSK 2399/14, LEX nr 2100609; wyrok NSA z dnia 28 lipca 2015 r., I OSK 2525/13, LEX nr 1794858; wyrok NSA z dnia 19 października 2005 r., I OSK 61/05, LEX nr 217315; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2007 r., I SA/Wa 486/07, LEX nr 344883; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 września 2014 r., II SA/Go 488/14, LEX nr 1513359.

¹⁹ Zob. uchwała SN z dnia 4 czerwca 2009 r. II CZP 34/09, OSNC 2010/2/20; tak też m.in. wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 października 2016 r., II SA/Ld 567/16, LEX nr 2154617.

²⁰ Uchwała SN z dnia 4 czerwca 2009 r., II CZP 34/09, OSNC 2010/2/20 oraz m.in. wyrok SN z dnia 8 kwietnia 2016 r., I CSK 132/15, LEX nr 2061174; tak również m.in. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15

nej nieruchomości. Akceptacja zbycia nieruchomości nieposiadającej dostępu do drogi publicznej prowadziłaby do uniemożliwienia zrealizowania na niej jakiegokolwiek zabudowy, co byłoby niezgodne z zasadami wykładni funkcjonalnej u.g.n. oraz z celem postępowania podziałowego²¹.

Analiza orzecznictwa sądowego pozwala na stwierdzenie, że sądy, rozstrzygając konkretne sprawy, wykraczały daleko poza wykładnię literalną art. 99 u.g.n., wskazując organom administracji sposób rozpatrywania wniosków o podział nieruchomości, a właścicielom działek – sposób ochrony przed niepożądanymi rozwiązaniami prawnymi.

6. Podsumowanie

Z przedstawionych wyżej rozważań na tle art. 99 (w zw. z art. 99 ust. 3) u.g.n. wynika, że wykładnia literalna wskazanych przepisów jest niewystarczająca do ich właściwej interpretacji. W szczególności sądy posiłkują się w tej kwestii wykładnią celowościową i funkcjonalną.

Nie ulega wątpliwości, że warunek jest niezbędnym i obligatoryjnym elementem decyzji podziałowej w sytuacji, gdy w wyniku podziału nieruchomości miałyby powstać działka gruntu pozbawiona bezpośredniego dostępu do drogi publicznej, a dostęp pośredni do tej drogi miałby zostać zapewniony poprzez ustanowienie służebności bądź drogę wewnętrzną.

Istota warunku polega w tym przypadku właśnie na konieczności ustanowienia służebności (wyodrębnienia drogi wewnętrznej) przed i w związku z przeniesieniem własności powstałej w wyniku podziału nieruchomości nieposiadającej dostępu do drogi publicznej. Ocena spełnienia warunku jest możliwa i zasadna dopiero w kontekście zmiany właściciela nieruchomości. Dopóki bowiem właścicielem gruntu dzielonego i wydzielonego jest ta sama osoba, nie ma konieczności ustanawiania służebności.

Z powyższego wynika, że decyzji podziałowej, o której mowa w art. 99 u.g.n., nie można uznać za typową decyzję warunkową²². Co więcej, od chwili gdy stanie się ona ostateczna, będzie również podstawą:

- 1) wpisania nowo ukształtowanego stanu ewidencyjnego do ewidencji gruntów i budynków, a także do księgi wieczystej²³ oraz

grudnia 2011 r., II SA/Gd 795/11, LEX nr 1152512; w doktrynie szerzej R. Trzaskowski, *Nieważność czynności prawnej dokonanej w formie aktu notarialnego*, „Prawo w Działaniu” 2012, nr 4, s. 7-58.

²¹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2012 r., II SA/Go 3/12, LEX nr 1138484.

²² Podobnie E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany. Komentarz do art. 99*, LEX/el. 2020.

²³ Wynika to z art. 96 ust. 4 u.g.n.

- 2) wyznaczenia i utrwalenia na gruncie nowych punktów granicznych znakami granicznymi²⁴.

Znamienne jest, że organ dokonujący podziału nieruchomości nie ma prawa do ustalania ewentualnego, przyszłego przebiegu służebności drogowej – ani w ramach nieruchomości dzielonej, ani też na terenie sąsiednich nieruchomości. Decyzją podziałową nie można bowiem ustanowić służebności. Jest to zagadnienie cywilnoprawne i nie mieści się w granicach uprawnień organu administracji publicznej.

Warto również zwrócić uwagę na skutki wydania warunkowej decyzji podziałowej i skutki jej treści. Warunkowy podział nieruchomości jest bowiem wiążący zarówno dla wnioskodawcy podziału (strony postępowania podziałowego), notariusza, który będzie (nawet w odległej przyszłości) sporządzał umowę przeniesienia własności wydzielonej nieruchomości²⁵, a nawet nabywcy takowej nieruchomości. Czynność prawna polegająca na sprzedaży wydzielonej nieruchomości bez ustanowienia służebności, a tym samym zapewnienia jej dostępu do drogi publicznej, jest nieważna.

Co więcej, za nieważną należałoby również uznać samą decyzję podziałową w sytuacji, gdy nie zawierałaby ona warunku wymaganego przepisami art. 99 u.g.n. W literaturze zwraca się uwagę na wadliwość decyzji podziałowej niezawierającej warunku, o którym mowa w art. 93 ust. 2a i ust. 3 u.g.n. w zw. z art. 99 oraz art. 98b u.g.n.²⁶, mając jednak na uwadze, że brak warunku w decyzji podziałowej z art. 99 u.g.n. stanowi ewidentną sprzeczność z brzmieniem tego przepisu. Takie rozstrzygnięcie należałoby uznać nie tylko za „wadliwość”, ale wręcz za rażące naruszenie prawa, a zatem również podstawę do stwierdzenia nieważności takowej decyzji.

Jeżeli zaś organ pierwszej instancji, decydując o podziale nieruchomości, zamieści w decyzji warunek, ale dokona nim zbyt daleko idącej ingerencji w prawo własności, przesądzając o istnieniu czy nawet przebiegu służebności, to decyzja taka może zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w postępowaniu przed organem drugiej instancji. Wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego staje się bardziej skomplikowane w przypadku uprawomocnienia się wadliwej decyzji, a zatem konieczności zainicjowania postępowania nadzwyczajnego. Wobec nieprecyzyjnego brzmienia art. 99 u.g.n. i mając na względzie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, wydaje się, że nawet wskazania przebiegu służebności w decyzji podziałowej nie można uznać za rażące naruszenie prawa. Tym bardziej, że organ nie ustanawia swą decyzją służeb-

²⁴ § 14 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz. U. Nr 268, poz. 2663).

²⁵ Podobnie B. Janiszewska, *Warunkowy podział geodezyjny a dopuszczalność zbycia działki gruntu bez zapewnienia dostępu do drogi publicznej*, „Radca Prawny” 2009, nr 6, s. 55-58 oraz M. Durzyńska, *Podział nieruchomości a dostęp do drogi publicznej*, „Rejent” 2010, nr 6, s. 9-22.

²⁶ D. Felcenloben, *Charakter prawny warunkowej decyzji administracyjnej zatwierdzającej podział nieruchomości*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 1-2, s. 33.

ności (nawet gdyby wskazywała na to treść decyzji), a jedynie orzeka o konieczności jej ustanowienia.

Reasumując, z przedstawionych wyżej rozważań wynika, że warunek należy traktować jako szczególnie istotny element decyzji wydawanej na podstawie art. 99 u.g.n. Z tego powodu powinien on zostać przemyślany, a następnie sformułowany zgodnie z przepisami i w granicach obowiązującego prawa. Nie jest to proste z uwagi na lakoniczne brzmienie norm u.g.n. Niemniej jednak, skoro warunek ma gwarantować obrót nieruchomościami posiadającymi dostęp do drogi publicznej, to pewność i bezpieczeństwo tego obrotu i właścicieli nieruchomości wymagają, by organy administracji podjęły trud formułowania warunku w sposób zapewniający zainteresowanym jak najpełniejszą ochronę.

Bibliografia

I. Źródła

A. Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1575 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz. U. Nr 268, poz. 2663).

B. Orzecznictwo

Wyrok SN z dnia 8 kwietnia 2016 r., I CSK 132/15, LEX nr 2061174.

Wyrok NSA z dnia 19 października 2005 r., I OSK 61/05, LEX nr 217315.

Wyrok NSA z dnia 8 marca 2011 r., I OSK 680/10, LEX nr 1079803.

Wyrok NSA z dnia 28 lipca 2015 r., I OSK 2525/13, LEX nr 1794858.

Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r., I OSK 2399/14, LEX nr 2100609.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 lipca 2006 r., II SA/Lu 475/06, LEX nr 933662.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2007 r., I SA/Wa 486/07, LEX nr 344883.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 lipca 2009 r., II SA/Kr 1145/09, LEX nr 553081.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 grudnia 2011 r., II SA/Gd 795/11, LEX nr 1152512.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 marca 2012 r., III SA/Rz 1254/11, LEX nr 1145861.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2012 r., II SA/Go 3/12, LEX nr 1138484.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 lipca 2012 r., II SA/Lu 466/12, LEX nr 1228996.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 września 2014 r., II SA/Go 488/14, LEX nr 1513359.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 października 2016 r., IV SA/Wa 1470/16, LEX nr 2380278.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 października 2016 r., II SA/Łd 567/16, LEX nr 2154617.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2019 r., II SA/Gl 625/19, LEX nr 2717820.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 października 2019 r., IV SA/Po 454/19, LEX nr 2730890.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 listopada 2019 r., II SA/Po 290/19, LEX nr 2746721.
Postanowienie WSA w Opolu z dnia 23 października 2014 r., II SAB/Op 37/14, LEX nr 1547456.
Uchwała SN z dnia 4 czerwca 2009 r. II CZP 34/09, OSNC 2010/2/20.
Uchwała NSA z dnia 18 grudnia 2013 r., I OPS 13/13, LEX nr 1404016.

II. Literatura

Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany. Komentarz do art. 99*, LEX/el. 2020.
Czechowski P. (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LEX/el. 2015.
Durzyńska M., *Podział nieruchomości a dostęp do drogi publicznej*, „Rejent” 2010, nr 6, s. 9-22.
Felcenloben D., *Charakter prawny warunkowej decyzji administracyjnej zatwierdzającej podział nieruchomości*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 1-2, s. 26-35.
Janiszewska B., *Warunkowy podział geodezyjny a dopuszczalność zbycia działki gruntu bez zapewnienia dostępu do drogi publicznej*, „Radca Prawny” 2009, nr 6, s. 55-58.
Szymański P., *Podział nieruchomości na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami a podział cywilnoprawny. Analiza porównawcza*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2019, nr 4, s. 43-48.
Trzaskowski R., *Nieważność czynności prawnej dokonanej w formie aktu notarialnego*, „Prawo w Działaniu” 2012, nr 4, s. 7-58.