

Dr Magdalena Durzyńska
Sędzia Sądu Rejonowego w Warszawie

Podział nieruchomości a dostęp do drogi publicznej

Termin „podział nieruchomości” należy postrzegać w dwóch znaczeniach, w zależności od tego, czy chodzi o podział „prawny”, czy też wyłącznie o administracyjny podział nieruchomości. Tryb administracyjnego postępowania o podział nieruchomości reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm. – dalej: u.g.n.) w art. 92-100 oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. z 2004 r. Nr 268, poz. 2663).

Nieruchomość może składać się w całości z jednej działki ewidencyjnej bądź z większej ilości działek odrębnie oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków. Definicja nieruchomości zawarta w ustawie o gospodarce nieruchomościami zasadniczo nie odbiega od definicji nieruchomości określonej w kodeksie cywilnym. Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 1 u.g.n. nieruchomość gruntowa – to „grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią one odrębny przedmiot własności”. Nieruchomością w rozumieniu art. 46 § 1 k.c. jest natomiast „część powierzchni ziemskiej, stanowiąca odrębny przedmiot własności”. Ustawa o gospodarce nieruchomościami obok definicji nieruchomości wprowadza też definicję działki, wskazując w art. 4 pkt 3, że przez działkę gruntu należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej¹. Przedmiotem ad-

¹ Por. też definicję zawartą w par. 9 rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454): **działkę ewidencyjną** stanowi

ministracyjnego postępowania podziałowego (art. 92-100 u.g.n.) jest zatwierdzenie w formie decyzji administracyjnej projektu podziału nieruchomości, tj. zatwierdzenie geodezyjnego (ewidencyjnego) wydzielenia w ramach jednej nieruchomości większej liczby działek ewidencyjnych. Sam podział nieruchomości dokonany w trybie administracyjnym nie wywołuje zmian podmiotowych w zakresie prawa własności (z wyjątkiem wynikającym z art. 98 ust. 1 u.g.n.). Jest to typowy podział administracyjny (geodezyjny/ewidencyjny) nieruchomości, a nie jej „podział prawny”. Decyzja administracyjna o zatwierdzeniu projektu podziału – poza przywołanym wyjątkiem, nie wywiera skutków w przedmiocie prawa własności.

W świetle przyjętej w piśmiennictwie² nomenklatury „podział prawny” nieruchomości sprowadza się natomiast do dokonania zmian podmiotowych w zakresie prawa własności w stosunku do uprzednio wydzielonych w drodze postępowania podziałowego i odrębnie oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków działek ewidencyjnych. Przez podział prawny nieruchomości (w znaczeniu prawa cywilnego) należy rozumieć zatem, w przypisanej w kodeksie cywilnym formie, zmiany w zakresie prawa własności nieruchomości – po wcześniejszym wydzieleniu działek

ciągly obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych.

Sąsiadujące ze sobą działki ewidencyjne, będące przedmiotem tych samych praw oraz władania tych samych osób lub jednostek organizacyjnych, wykazuje się w ewidencji jako odrębne działki ewidencyjne, jeżeli:

1) wyodrębnione zostały w wyniku podziału nieruchomości, a materiały powstałe w wyniku prac geodezyjnych i kartograficznych związanych z tym podziałem przyjęte zostały do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,

2) są wyszczególnione w istniejących dokumentach określających stan prawny nieruchomości, a w szczególności w księgach wieczystych, zbiorach dokumentów, aktach notarialnych, prawomocnych orzeczeniach sądowych i ostatecznych decyzjach administracyjnych, a jednocześnie są działkami gruntu lub działkami budowlanymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,

3) obejmują grunty zajęte pod drogi publiczne, linie kolejowe, wody śródlądowe, rowy, a ich wyróżnienie w postaci odrębnych działek jest celowe ze względu na odrębne oznaczenia tych gruntów w innych ewidencjach i rejestrach publicznych bądź ze względu na ich różne nazwy urzędowe.

² Por. np. M. Wołanin, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wołanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 443 i nast.

gruntu i odrębnym oznaczeniu ich w katastrze nieruchomości. Dokonanie „podziału prawnego” nieruchomości zawsze poprzedzone jest „podziałem ewidencyjnym”, tzn. wyodrębnieniem osobnych działek ewidencyjnych – czy to w toku postępowania podziałowego prowadzonego w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami przez organy administracji albo sąd, czy to w toku innego postępowania bądź czynności prawnych skutkujących zmianami zapisów w ewidencji gruntów i budynków.

Ustawodawca nie zdefiniował w ustawie o gospodarce nieruchomościami pojęcia „podział nieruchomości” i posługuje się nim zamiennie. Rozważania o tzw. podziale prawnym i podziale ewidencyjnym w literaturze przedmiotu pojawiają się głównie na tle art. 96 ust. 3 u.g.n.³ Bez wątplenia termin „podział nieruchomości” w ustawie o gospodarce nieruchomościami raz odnosi się wyłącznie do tzw. podziału prawnego (w art. 96 ust. 3), raz wyłącznie do podziału administracyjnego, tzn. geodezyjnego (np. w art. 93 ust. 2a, 4 i 5; 96 ust. 1, 1a, 1b; 97, 97a, 98b u.g.n.), a jeszcze innym razem odnosi się do podziału geodezyjnego, który w określonych przypadkach jest jednocześnie tzw. podziałem prawnym (np. w art. 93 ust. 1, 2, 3, 3a, 3b; 94 ust.1, 95, 96 ust. 2, 98 ust. 1, 98a u.g.n.).

W toku postępowania przed sądem powszechnym, inaczej niż w postępowaniu administracyjnym, (obok podziału geodezyjnego) dokonuje się jednocześnie podział prawny nieruchomości – tzn. orzeczenie sądu o podziale i o przyznaniu prawa własności wydzielonych w wyniku podziału działek (części dzielonej nieruchomości) ma charakter konstytutywny zarówno w przedmiocie podziału geodezyjnego, jak i przyznania praw własności do poszczególnych nowo wydzielonych części. W wyniku takiego podziału powstają odrębne nieruchomości w rozumieniu art. 46 § 1 k.c. Wskazać przy tym należy, że w przypadku podziału określonego w art. 96 ust. 3 u.g.n., tzn. w razie podziału nieruchomości polegającego na zmianach podmiotowych w stosunku do wydzielonych już uprzednio i odrębnie oznaczonych w katastrze nieruchomości działek gruntu, nie tylko nie wydaje się decyzji administracyjnej zatwierdzającej podział, ale i nie stosuje się już przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami

³ Por. np. G. Bieniek, *Podziały nieruchomości*, Casus 1998, nr 3, s. 30; G. Bieniek, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009, s. 562-563.

ograniczających podział. Podział w rozumieniu tych przepisów dokonał się bowiem już wcześniej – (zwykle mocą ostatecznej decyzji administracyjnej). A zatem cywilnoprawna realizacja podziału geodezyjnego poprzez dokonanie podziału prawnego (w formie aktu notarialnego czy orzeczenia sądu) nie jest obwarowana żadnymi warunkami – i to niezależnie od tego, czy nastąpiła, czy też nie nastąpiła zmiana planu miejscowego czy stanu prawnego⁴.

Stąd, analizując przepisy zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami, osobiście skłaniam się ku stanowisku, że co do zasady dotyczą one tylko geodezyjnego podziału nieruchomości. Podział ten w określonych warunkach (tzn. w sytuacji, gdy o podziale orzeka sąd⁵) jest jednocześnie tzw. podziałem prawnym (z wyjątkiem art. 96 ust. 3 u.g.n.). Chodzi tu o sytuacje, w których sąd – dokonując podziału nieruchomości – swoim orzeczeniem zatwierdza jednocześnie projekt podziału (tzn. mapę z projektem podziału – art. 96 ust. 2 u.g.n.), a nie jedynie „rozdziela” już uprzednio wydzielone administracyjnie i odrębnie oznaczone w katastrze nieruchomości działki gruntu (art. 96 ust. 3 u.g.n.). Koncepcja ta oparta jest na generalnym założeniu, że raz dokonany ewidencyjny podział nieruchomości wywołuje skutki na przyszłość niezależnie nawet od zmiany przepisów. A zatem np. wydzielone w przeszłości „na roli” działki gruntu o powierzchni 0,2 ha (zanim wprowadzono, zresztą wątpliwe konstytucyjnie, normy obszarowe do art. 93 ust. 2a u.g.n.) mogą być przedmiotem obrotu – tzn. przedmiotem „podziału prawnego”, tak gdy podział następuje w drodze orzeczenia sądu, jak i w drodze umowy notarialnej. Podobnie nie ma przeszkód w rozporządzaniu częścią nieruchomości stanowiącą odrębną działkę ewidencyjną⁶, gdy nie ma ona dostępu do

⁴ Oczywiście inaczej jest w przypadku decyzji warunkowej wydawanej w trybie art. 99 u.g.n. – ale o tym dalej.

⁵ Na przykład w sprawie o zniesienie współwłasności nieruchomości, o dział spadku, o zasiedzenie czy o podział majątku wspólnego.

⁶ Nieruchomość, jak już wskazano, może składać się z kilku działek ewidencyjnych, które niekoniecznie musiały powstać na skutek podziału dokonanego w trybie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wielokrotnie jest to wynik sukcesywnego nabywania przez jeden podmiot sąsiednich nieruchomości, które – jako bezpośrednio ze sobą sąsiadujące – stały się następnie jedną nieruchomością (w rozumieniu art. 46 § 1 k.c.), o ile nie mają urządzonych osobnych ksiąg wieczystych.

drogi publicznej – z tym jednak zastrzeżeniem, że nie powstała na skutek „podziału warunkowego”. Obecnie obowiązujące przepisy nie ustanawiają bowiem zakazu obrotu nieruchomościami nieposiadającymi dostępu do drogi publicznej. Niewątpliwie jednak przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadzają zasadę (opartą ewidentnie o tzw. ekonomię procesową) zakazu ewidencyjnego (a następnie prawnego) podziału nieruchomości nieposiadającej dostępu do drogi publicznej, tzn. zasadę zakazującą mnożenie nowych nieruchomości bez takiego dostępu.

I tak, w myśl art. 93 ust. 3 u.g.n., podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej⁷. Za dostęp do drogi publicznej (oprócz tego bezpośredniego) ustawa uważa również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem. Nie ustanawia się służebności na drodze wewnętrznej w przypadku sprzedaży wydzielonych działek gruntu wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną (art. 93 ust. 3 u.g.n.)⁸.

⁷ Pojęcie **drogi publicznej** należy postrzegać według przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.) Drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych (art. 1). W art. 2 ust. 1 wskazana ustawa dzieli drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej na następujące kategorie: 1) drogi krajowe, 2) drogi wojewódzkie, 3) drogi powiatowe, 4) drogi gminne, przy czym ulice leżące w ciągu dróg wymienionych w art. 2 ust. 1 należą do tej samej kategorii co te drogi. Według art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych, a w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami oraz pętle autobusowe są **drogami wewnętrznymi**, a ich budowa, utrzymanie, zarządzanie i oznakowanie należy do zarządcy terenu.

⁸ Podobnie kwestię dostępu do drogi publicznej reguluje ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), stanowiąc w art. 2 pkt 14, iż za „dostęp do drogi publicznej” należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej.

Co do zasady (w zależności od konfiguracji) projekt podziału nieruchomości winien zawierać więc działkę gruntu wydzieloną pod drogę wewnętrzną – przy czym działka projektowana pod drogę powinna przylegać bezpośrednio do drogi publicznej bądź drogi wewnętrznej prowadzącej do drogi publicznej (albo do miejsca ustanowionej uprzednio służebności). Istotne jest zatem, by nieruchomość podlegająca podziałowi posiadała dostęp do drogi publicznej – a podział nieruchomości uwzględniał ten dostęp i zapewniał nowo wydzielonym działkom gruntu bezpośredni bądź pośredni dostęp do drogi publicznej⁹. Jeżeli nieruchomość objęta wnioskiem nie ma z żadnej strony dostępu do drogi publicznej – to jej podział nie jest dopuszczalny, nawet wówczas gdy zakłada wydzielenie drogi wewnętrznej. Przy braku dostępu do drogi publicznej wydzielenie działki pod drogę wewnętrzną albo dokonanie podziału warunkowego (tzn. z zastrzeżeniem ustanowienia w przyszłości służebności przejazdu) nie spełnia wymogów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W warunkowej decyzji o podziale nieruchomości nie można wskazać, iż dla działek gruntu wydzielonych wskutek podziału zostaną w przyszłości ustanowione służebności drogi koniecznej na nieruchomościach sąsiednich w stosunku do nieruchomości podlegającej podziałowi. Organ administracji nie ma żadnych uprawnień do decydowania czy też narzucania wymogu ustanowienia służebności drogi koniecznej na nieruchomościach sąsiednich. Służebność drogowa może zostać ustanowiona wolą zainteresowanych stron w drodze czynności cywilnoprawnej, jaką jest zawarcie umowy o stosownej treści też na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego¹⁰. Decyzją zatwierdzająca podział, stosownie do art. 99 u.g.n., winna zawierać

⁹ Trzeba jednak zwrócić uwagę, że położenie działki bezpośrednio przy drodze publicznej nie jest równoznaczne z zachowaniem dostępu do drogi publicznej – Por. W. F a l c z y ń s k i, J. S t e l m a s i a k, *Glosa do wyroku WSA z dnia 2 marca 2005 r. w sprawie II SA/Kr 2588/00*, OSP 2007, nr 7-8, poz. 79.

Chodzi tu o sytuacje, gdy np. wprawdzie nieruchomość bezpośrednio przylega do drogi publicznej, jednak ze względu na rodzaj tej drogi i charakter ruchu drogowego (np. w przypadku autostrady) nie ma możliwości ustanowienia dojazdu (zjazdu) do ww. drogi publicznej.

¹⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2007 r. w sprawie I SA/Wa 486/07, Lex Nr 344883.

zobowiązanie dla właściciela, że przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału zostanie dla nich ustanowiona służebność drogowa. Zapis ten ma jedynie charakter informacyjny dla potencjalnych nabywców wydzielonych działek oraz dla notariusza sporządzającego akt notarialny. Nie budzi jednak żadnych wątpliwości, że chodzi tu o ustanowienie służebności drogowej zapewniającej dostęp do drogi publicznej nie na cudzym (sąsiednim) gruncie, lecz na gruncie stanowiącym własność wnioskodawcy/ów podziału – czyli na gruncie wchodzącym w skład nieruchomości podlegającej podziałowi¹¹. Ale, w moim przekonaniu, warunkiem podstawowym podziału jest istnienie dostępu do drogi publicznej dla nieruchomości dzielonej. Wydzielenie drogi wewnętrznej czy też zastrzeżenie warunku zagwarantowania w przyszłości służebności drogowych dla działek gruntu powstałych z nieruchomości dzielonej – winno prowadzić w odpowiednim ciągu komunikacyjnym do miejsca stanowiącego ów bezpośredni (lub pośredni) dostęp do drogi publicznej. Wątpliwe jest zatem wydzielanie w toku postępowania podziałowego działki pod drogę wewnętrzną, jeżeli ta droga nie prowadzi (bezpośrednio bądź pośrednio) do drogi publicznej. Identycznie jest z planowaniem służebności drogowych w decyzji warunkowej. Zapewnienie ciągu komunikacyjnego wewnątrz nieruchomości dzielonej na szereg innych działek ewidencyjnych – gdy cała nieruchomość podlegająca podziałowi z żadnej strony nie ma zapewnionego dostępu do drogi publicznej (np. poprzez posiadane prawo przejazdu bądź udział we współwłasności nieruchomości stanowiącej drogę wewnętrzną) – w moim przekonaniu nie spełnia warunku z art. 93 ust. 3 u.g.n. Powyższe implikuje twierdzenie, że ewidencyjny podział nieruchomości, która nie ma zapewnionego prawnie (nie faktycznie) dostępu do drogi publicznej, nie jest w ogóle dopuszczalny. Badanie spełnienia tej przesłanki winno mieć miejsce już na etapie opiniowania wstępnego projektu podziału. W razie stwierdzenia braku dostępu do drogi publicznej organ administracji winien wyznaczyć wnioskodawcy podziału odpowiedni termin na wykazanie, że zostało zainicjowane np. postępowanie o ustanowienie służebności drogi

¹¹ Por. wyrok NSA z dnia 19 października 2005 r. w sprawie I OSK 61/05, Lex Nr 217315.

koniecznej dla nieruchomości podlegającej podziałowi – pod rygorem wydania negatywnej opinii bądź odmowy dokonania podziału. Po otrzymaniu w wymaganym terminie informacji o wszczęciu procedury dotyczącej zapewnienia dostępu do drogi publicznej organ administracji winien zawiesić postępowanie podziałowe na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. W razie zaś bezskutecznego upływu wyznaczonego terminu – winien negatywnie zaopiniować wstępny projekt podziału, a w przypadkach z art. 95 u.g.n. (tj. gdy ustawa nie wymaga opiniowania) powinna zapaść decyzja administracyjna odmawiająca dokonania/zatwierdzenia podziału. Istotne jest tu także, że określona w art. 93 ust. 3 u.g.n. przesłanka zapewnienia dostępu do drogi publicznej jest niezależna od ustanowionego w art. 93 ust. 1 u.g.n. wymogu zgodności wstępnego projektu podziału z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego czy też przepisami odrębnymi.

Tożsama zasada winna mieć zastosowanie przy procedowaniu sądu. W razie wniosku o zniesienie współwłasności (odpowiednio dział spadku czy podział majątku wspólnego) poprzez dokonanie podziału nieruchomości w naturze¹² – w pierwszej kolejności sąd winien zbadać, czy nieruchomość objęta wnioskiem w ogóle posiada dostęp do drogi publicznej. Podział nieruchomości w naturze winien nastąpić, jeżeli choćby jeden ze współwłaścicieli zgłosi taki wniosek. Proponowany podział nie może być jednak sprzeczny z przepisami ustawy lub ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem rzeczy ani pociągać za sobą istotnej zmiany rzeczy lub znacznego zmniejszenia jej wartości (art. 211 k.c.). Ograniczeniem podziału nieruchomości w naturze niewątpliwie są przepisy zawarte w art. 92 i nast. u.g.n. A zatem zniesienie współwłasności nieruchomości przez podział fizyczny wymaga zarówno zagwarantowania nowym działkom dostępu do drogi publicznej (art. 93 ust. 3 u.g.n.), jak i sprawdzenia zgodności propozycji podziału z miejscowym planem zagospodarowania

¹² Ustawodawca preferuje podział nieruchomości w naturze jako podstawowy sposób wyjścia ze współwłasności (art. 211 k.c.). Gdy ten nie jest możliwy bądź strony nie są nim zainteresowane, następuje rozważanie przyznania rzeczy w całości jednemu ze współwłaścicieli ze spłatą pozostałych (art. 212 § 2 k.c.). Gdy i ten sposób w okolicznościach konkretnej sprawy nie jest możliwy, np. z uwagi na brak możliwości spłaty albo gdy żaden ze współwłaścicieli nie chce przejąć nieruchomości na własność, sąd zarządza sprzedaż rzeczy wspólnej (art. 212 § 2 k.c.).

przestrzennego (art. 93 ust. 1, art. 96 ust. 2 u.g.n.)¹³, a podział nieruchomości rolnej winien uwzględniać normy obszarowe określone w art. 93 ust. 2a u.g.n. W razie stwierdzenia przez sąd orzekający, że nieruchomość objęta postępowaniem nie ma dostępu do drogi publicznej, a uczestnicy proponują dokonanie podziału w naturze – sąd winien wyznaczyć wnioskodawcy (bądź uczestnikowi zgłaszającemu żądanie podziału w naturze) odpowiedni termin na wykazanie, że zostało zainicjowane postępowanie gwarantujące zapewnienie wymaganego dostępu do drogi publicznej – a następnie zawiesić postępowanie na podstawie art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. W przypadku zaś bezskutecznego upływu wyznaczonego terminu – winien przystąpić do dalszego procedowania i rozważyć kolejne sposoby wyjścia ze współwłasności, stosownie do treści art. 212 § 2 k.c.

Jeżeli nieruchomość podlegająca podziałowi posiada dostęp do drogi publicznej¹⁴, jej podział na większą ilość działek ewidencyjnych winien gwarantować w przyszłości każdej z planowanych do wydzielenia nowych działek dostęp do tej drogi. Jak już wskazano, realizacja tego wymogu następuje w pierwszej kolejności przez wydzielenie z nieruchomości dzielonej działki gruntu z przeznaczeniem na drogę wewnętrzną. Wówczas przy podziale prawnym (polegającym np. na sprzedaży jednej z nowo wydzielonych działek) następuje także bądź sprzedaż udziału w działce stanowiącej drogę wewnętrzną, bądź ustanowienie na niej dla każdorazowego właściciela nieruchomości zbywanej służebności drogi koniecznej. Zapewnienie dostępu do drogi publicznej może polegać także wyłącznie na zapewnieniu ustanowienia w przyszłości (przy podziale prawnym) odpowiednich służebności –

¹³ Opiniowanie przez sąd wstępnego projektu podziału nie jest konieczne w przypadkach określonych w art. 95 u.g.n., np. w pkt. 1 tzn., gdy przedmiotem postępowania jest zniesienie współwłasności nieruchomości zabudowanej co najmniej dwoma budynkami wzniesionymi na podstawie pozwolenia na budowę, jeżeli podział ma polegać na wydzieleniu dla poszczególnych współwłaścicieli, wskazanych we wspólnym wniosku, budynków wraz z działkami gruntu niezbędnymi do prawidłowego korzystania z tych budynków albo np. w przypadku z art. 95 pkt 2 (art. 231 k.c.) lub pkt 3 – tj. np. w sprawie o zasiedzenie.

¹⁴ Dostęp bezpośredni albo pośredni, tzn. poprzez posiadanie odpowiedniej służebności albo prawa jej właściciela (współwłaściciela) do udziału we własności drogi wewnętrznej prowadzącej do drogi publicznej.

ale jest to dopuszczalne tylko wtedy, gdy z nieruchomości podlegającej podziałowi – z uwagi na jej kształt lub sposób zagospodarowania – nie jest możliwe wydzielenie osobnej działki pod drogę wewnętrzną. Wówczas stosownie do treści art. 99 u.g.n. podziału nieruchomości dokonuje się pod warunkiem, że przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału zostaną ustanowione odpowiednie służebności. Organ administracji wydaje zatem decyzję „warunkową”, ale sam ewidencyjny podział nieruchomości „wprowadzany” jest do ewidencji gruntów i budynków, gdy decyzja stanie się ostateczna. Jednak, co istotne, zapis o podziale warunkowym nie jest ujawniany ani w ewidencji, ani w księdze wieczystej. Dlatego przy podziale prawnym każdorazowo notariusz winien żądać od zbywcy oprócz wyrysu i wypisu z ewidencji gruntów i budynków również odpisu decyzji zatwierdzającej podział, aby odpowiednio doprowadzić do realizacji postawionego tam warunku¹⁵. Ustawodawca, dopuszczając tzw. podział warunkowy, zezwala tymczasowo istnieć odpowiednim działkom ewidencyjnym bez dostępu do drogi publicznej do czasu, gdy będą one własnością jednego podmiotu. Warunek zawarty w decyzji podziałowej uniemożliwia więc obrót prawny takimi działkami, a notariusz ma obowiązek odmówić sporządzenia odpowiedniej umowy, gdy jej strony w poszczególnych postanowieniach nie realizują zastrzeżonego w decyzji administracyjnej warunku¹⁶. Stanowisko w tym zakresie zajął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 4 czerwca 2009 r. podjętej w sprawie III CZP 34/09¹⁷. W uchwale tej SN wskazał, że „jeżeli decyzja o podziale nieruchomości zawiera warunek, że przy zbywaniu wydzielonych działek zostaną ustanowione służebności drogowe zapewniające dostęp do drogi publicznej lub nastąpi sprzedaż udziałów w prawie do działki stanowiącej drogę wewnętrzną, umowa przeniesienia własności wydzielonej działki zawarta bez spełnienia tego warunku jest czynnością prawną sprzeczną z ustawą w rozumieniu

¹⁵ Przy podziale prowadzonym przez sąd – ma on obowiązek z urzędu zapewnić nowo wydzielanym nieruchomościom dostęp do drogi publicznej.

¹⁶ Por. M. Wolanin, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 577 i nast.

¹⁷ LEX nr 499136, Biuletyn SN 2009, nr 6, poz. 7, Wspólnota 2009, nr 25, poz. 43.

art. 58 § 1 k.c., a w konsekwencji nieważną (art. 58 § 1 k.c. w związku z art. 99 i art. 93 ust. 3 u.g.n.)”. W ocenie SN art. 93 ust. 3 u.g.n. ma charakter bezwzględnie obowiązujący i pozostaje on w ścisłym związku z art. 99 u.g.n., w którym określono, w jaki sposób ma nastąpić zapewnienie dostępu do drogi publicznej. Celem wprowadzenia art. 93 ust. 3 u.g.n. było zapobieganie podziałom nieruchomości bez jednoczesnego uregulowania kwestii dostępu do drogi publicznej. Z chwilą zbycia, o którym mowa w art. 99 u.g.n., prawo własności wydzielonej nieruchomości uzyskuje nabywca i dla niego powstaje potrzeba nieskrępowanego dostępu do nabytej nieruchomości. W braku takiego dostępu trudno mówić o swobodnym korzystaniu z gruntu. Nieograniczonej możliwości komunikacji z drogą publiczną, zdaniem Sądu Najwyższego, nie zapewnia perspektywa ustanowienia w przyszłości służebności drogi koniecznej w oparciu o art. 145 k.c. a przy tym nabywca mógłby domagać się ustanowienia służebności na nieruchomościach sąsiednich kosztem innych podmiotów, niez zaangażowanych w podział, lecz zmuszonych udostępnić własną nieruchomość w celu zaspokojenia potrzeb komunikacyjnych nabywcy wyodrębnionego gruntu. Tymczasem, jak twierdzi SN, intencją ustawodawcy wprowadzającego rygorystyczny środek zagwarantowania dostępu do drogi publicznej było uniknięcie trudności, jakie mogłyby na tym tle powstawać w przyszłości¹⁸. A więc w sytuacji geodezyjnego podziału warunkowego (bez wydzielenia działki pod drogę wewnętrzną), np. na pięć osobnych usytuowanych jedna za drugą działek ewidencyjnych (przy założeniu, że pierwsza z nich posiada dostęp do drogi publicznej), przy sprzedaży działki położonej np. jako trzecia z kolei, umowa winna zawierać zapis ustanawiający na rzecz każdorazowego właściciela tej 3-ciej działki gruntu służebność drogi koniecznej na działce nr 1 i 2, ale jednocześnie w umowie tej pozostałe działki nr 4 i 5 winny mieć zagwarantowany dostęp do drogi publicznej odpowiednio przez działkę nr 3 (1 i 2).

Inna sytuacja ma miejsce wówczas, gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego na nieruchomości objętej wnioskiem o podział przewiduje powstanie drogi publicznej. Wówczas (w zależności od

¹⁸ Por. uzasadnienie uchwały SN w sprawie III CZP 34/09...

konfiguracji zaproponowanej we wstępnym projekcie podziału) w miejsce (lub obok) drogi wewnętrznej wydziela się dodatkowo działkę gruntu pod drogę publiczną lub poszerzenie dróg już istniejących. Informacja o konieczności wydzielenia zgodnie z zapisami planu miejscowego działki pod drogi publiczne (lub poszerzenie istniejących) wynika z opinii o zgodności wstępnego projektu podziału z planem miejscowym (por. art. 93 ust. 1, 2, 4, 5 u.g.n., a w przypadku, gdy o podziale orzeka sąd – art. 96 ust. 1 zd. 2 u.g.n.). Od chwili powzięcia wiadomości o konieczności wydzielenia działki z przeznaczeniem pod drogę publiczną przyszyły właściciel tej drogi winien być uczestnikiem postępowania. Zgodnie bowiem z art. 98 ust. 1 u.g.n. działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przejście prawa własności następuje tu z mocy samego prawa, bez potrzeby wydawania w tym zakresie odrębnej decyzji czy orzeczenia. Istotne jest natomiast prawidłowe i jednoznaczne określenie działki, która zostaje wydzielona pod taką drogę¹⁹. Jest to właśnie ten wyjątek, który zakłada w postępowaniu administracyjnym łącznie z dokonaniem podziału ewidencyjnego jednoczesne dokonanie podziału prawnego. Z chwilą uzyskania statusu ostateczności decyzji administracyjnej czy prawomocności orzeczenia sądu o podziale następuje jednocześnie zmiana właściciela. Niewątpliwie zatem podmiot, na który z mocy prawa przechodzi własność nieruchomości wydzielonej pod drogę publiczną, posiada interes prawny, by uczestniczyć w postępowaniu podziałowym na prawach strony²⁰. Właściwy organ²¹ winien

¹⁹ Por. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 1999 r. w sprawie IV SA 198/95, Wspólnota 1996, nr 48, poz. 26.

²⁰ Przesłanką *sine qua non* skutku w postaci przejścia z mocy prawa działek wydzielonych pod drogi na określone podmioty jest zapis w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przewidujący przebieg dróg publicznych na tym terenie – por. wyrok NSA z 31 stycznia 2007 r. w sprawie I OSK 327/06, Lex Nr 291449.

²¹ Przez **właściwy organ**, w myśl art. 4 pkt 9 ustawy, należy rozumieć, z zastrzeżeniem art. 60, starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, w od-

następnie złożyć wniosek o ujawnienie w księdze wieczystej praw gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa do działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne lub ich poszerzenie, a następnie stosownie do art. 98 ust. 3 u.g.n. zobowiązany jest do wypłaty odszkodowania za odjęcie prawa własności²². Udział wyżej wymienionego podmiotu w postępowaniu podziałowym jest o tyle istotny, że przejście prawa własności następuje tu z mocy samego prawa z datą ostateczności decyzji czy orzeczenia sądu o podziale. Skutkuje to tym, że na etapie rozpoznawania zgłoszonego przez właściciela (współwłaścicieli) wniosku o wypłatę odszkodowania ani gmina, ani odpowiednio np. Skarb Państwa nie mogą już skutecznie zgłaszać zarzutów, że podczas postępowania podziałowego błędnie zinterpretowano zapisy planu miejscowego co do kwalifikacji mającej powstać w przyszłości drogi publicznej.

Oczywiście w wielu przypadkach wydzielenie działek pod drogi publiczne nie jest tożsame z zapewnieniem dostępu do drogi publicznej w dacie dokonania podziału. Często działki wydzielane pod drogi publiczne są dopiero namiastką drogi planowanej w przyszłości, tzn. stanowią jedynie jej odcinek, który jest „nanoszony” na mapę choć w istocie żadnej drogi jeszcze nie stanowi. Zabieg ten jest wielokrotnie „wirtualny” w tym sensie, że dopiero przygotowuje na przyszłość inwestycję drogową. Nowa droga przewidywana w planie miejscowym nie jest jeszcze zakwalifikowana w wymaganej formie do jednej z kategorii dróg publicznych. Nie mniej – jako planowana w przyszłości – winna być odpowiednio określona. Ustawodawca uznał tu, że w sytuacji gdy podział nieruchomości dokonywany jest na wniosek właściciela (czy użytkownika wieczystego), to przy tej okazji należy wydzielić również działkę gruntu na poczet planowanej w przyszłości drogi publicznej. Taki zabieg ma na celu zastąpienie i wyprzedzenie koniecznej w trakcie realizacji planu miejscowego – procedury wywłaszczeniowej. Należy więc odróżniać wydzielanie działek

niesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa.

²² Szerzej w kwestii odszkodowania por. M. Durzyńska, *Rozgraniczenie i podział nieruchomości*, Warszawa 2009, s. 323 i nast.

pod drogi wewnętrzne od działek wydzielanych pod drogi publiczne i odpowiednio – w zależności od stanu faktycznego każdej sprawy – nowo tworzonym nieruchomościom w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego zapewniać dostęp do drogi publicznej, stosownie do wymogów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami.