

*Miroslaw Gdesz*

## **Podział nieruchomości niezależny od ustaleń planu miejscowego**

### **I. Wprowadzenie**

Problematyka geodezyjnego podziału nieruchomości stanowi jedno z bardziej kontrowersyjnych zagadnień w ramach administracyjnoprawnej ingerencji w prawo nieruchomości. W większości systemów prawnych zasady podziału muszą uwzględniać miejscowe regulacje dotyczące zagospodarowania przestrzeni. Określone kategorie zdarzeń prawnych wymuszają jednakże podział nieruchomości, bez względu na zasady zagospodarowania przestrzeni, np. kiedy podział stanowi warunek realizacji roszczenia lub wydania deklaratoryjnego orzeczenia potwierdzającego wystąpienie określonego skutku prawnego w przeszłości (np. zasiedzenie nieruchomości). Mając świadomość takich sytuacji, racjonalny ustawodawca liberalizuje w odniesieniu do tych sytuacji warunki dopuszczalności podziału, tak jest również na gruncie obecnie obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami. Niniejszy artykuł stanowi próbę analizy art. 95 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.), regulującego podział nieruchomości niezależnie od ustaleń planu miejscowego.

### **II. Rozwój instytucji**

Pierwsze wypowiedzi polskiego orzecznictwa na temat podziału dokonywanego niezależnie od ustaleń planu miejscowego dotyczyły in-

terpretacji art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli. Precedensowe znaczenie miała uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 września 1968 r.<sup>1</sup> oraz uchwała z dnia 16 lipca 1970 r.<sup>2</sup>, w których SN opowiedział się za dopuszczalnością podziału nieruchomości, bez konieczności uzyskania zezwolenia administracyjnego w przypadku zasiedzenia nieruchomości oraz wzniesienia budynku lub innego urządzenia przez samoistnego posiadacza gruntu. Stanowisko to znalazło później wyraz w rozwiązaniach legislacyjnych przyjętych w ustawie z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach<sup>3</sup>. Przepis art. 18 ust. 2 tej ustawy wprowadził uproszczone zasady podziału nieruchomości w celu możliwości potwierdzenia nabycia w drodze zasiedzenia oraz realizacji roszczeń cywilnoprawnych, w szczególności art. 231 k.c., oraz roszczenia o zniesienie współwłasności.

Analogiczne rozwiązanie przyjęto w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>4</sup> (dalej: u.g.g.w.n.). W pierwotnej jej wersji art. 12 ust. 2 dopuszczał podział niezależnie od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w celu:

1) zniesienia współwłasności nieruchomości zabudowanej dwoma lub więcej domami jednorodzinnymi bądź innymi (w pierwotnej wersji „małymi”) domami mieszkalnymi albo domami mieszkalnymi wraz z budynkami gospodarczymi związanymi z indywidualnym gospodarstwem rolnym, jeżeli podział ten ma polegać na wydzieleniu poszczególnym współwłaścicielom domów wraz z gruntem niezbędnym do prawidłowego korzystania z tych domów,

2) wydzielenia gruntu niezbędnego do prawidłowego korzystania z domu lub budynku wzniesionego przez samoistnego posiadacza w dobrej wierze,

3) wydzielenia gruntu nabytego w drodze zasiedzenia.

Dodatkowo w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>5</sup> utrwalił się pogląd, że zarówno decyzja o wywłaszczeniu części nieru-

<sup>1</sup> III CZP 75/68, OSNCp 1969, nr 9, poz. 159.

<sup>2</sup> III CZP 42/70, OSNCp 1971, nr 7-8, poz. 125.

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 27, poz. 192 ze zm.

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 22, poz. 99.

<sup>5</sup> Por. m.in. wyrok NSA OZ w Gdańsku z dnia 5 lipca 1995 r. SA/Gd 295/9, ONSA 1996, nr 3, poz. 133.

chomości, jak i o zwrocie części nieruchomości zastępuje decyzję o jej podziale, wydawaną na podstawie art. 10 ust. 1 i 3 u.g.g.w.n. (które odpowiadają dawnemu art. 12 pierwotnej wersji ustawy), gdyż to właśnie organ właściwy w sprawach wywłaszczenia, po wszechstronnym rozważeniu wszystkich okoliczności, samodzielnie rozstrzyga kwestię, jaka część nieruchomości podlega wywłaszczeniu bądź zwrotowi jako zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. W świetle art. 12 ust. 4 tej ustawy, nie było jednak wymagane wydanie uprzedniej decyzji o podziale, jeżeli o nim orzekał sąd np. w ramach postępowania o zasiedzenie, podziale spółdzielni czy zniesienie współwłasności.

### **III. Przesłanki dopuszczalności podziału uproszczonego w świetle art. 95 u.g.n.**

Ustawa o gospodarce nieruchomościami przyjęła konstrukcję, że podział uproszczony polega na podziale niezależnie od ustaleń planu miejscowego, lecz wymaga decyzji administracyjnej względnie opinii organu podziałowego, jeżeli o podziale orzeka sąd powszechny. Ten rygorystyczny zapis o konieczności decyzji podziałowej został jednak w kolejnych latach zliberalizowany. W szczególności 15 maja 2001 r. wprowadzono zliberalizowany art. 73 ust. 3a do ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>6</sup>, który stanowi, że jeżeli istnieje konieczność określenia granic nieruchomości, które przeszły na własność Skarbu Państwa lub własność jednostek samorządu terytorialnego, wydając decyzję, o której mowa w ust. 3, nie wydaje się decyzji o podziale nieruchomości. W dwa lata później w ramach przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. wprowadzono zapis, że decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi zatwierdza się projekt podziału nieruchomości (art. 12)<sup>7</sup>, a z dniem 22 września 2004 r. wprowadzono do ustawy art. 96 ust. 1b, który stanowi, że przypadku wydzielenia części nieruchomości, której własność lub użytkowanie wieczyste zostały nabyte z mocy prawa, nie wydaje się decyzji, o której mowa w ust. 1.

Warunki podziału nieruchomości niezależnie od ustaleń planu miejscowego reguluje art. 95 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce

---

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 80, poz. 721 ze zm.

nieruchomościami<sup>8</sup>. Przepis ten, na wzór poprzednio obowiązujących, zawiera enumeratywny katalog sytuacji, w których podział może nastąpić niezależnie od ustaleń planu miejscowego. Jednak, o ile do 1997 r. katalog taki obejmował tylko 3 sytuacje, to obecnie ustawodawca wymienia ich aż 8, przy czym na przestrzeni ostatnich 7 lat był już kilkakrotnie modyfikowany, a w ramach ostatniej nowelizacji została dodana nowa sytuacja dopuszczająca podział uproszczony. Ze względu na cel regulacji przewidzianej w tym przepisie, czyli odstępstwa od zasady, że podział musi być zgodny z planem, a więc w przypadku dopuszczenia nawet podziału niezgodnego z planem miejscowym regulacja ta musi być interpretowana restryktywnie, tak aby zapobiec wykładni rozszerzającej<sup>9</sup>.

### **1. Zniesienie współwłasności nieruchomości zabudowanej dwoma budynkami**

Zgodnie z art. 95 pkt 1 u.g.n., dopuszczalny bez względu na ustalenia planu jest podział 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.

Od strony podmiotowej koniecznym warunkiem dopuszczalności podziału w tym trybie jest przysługiwanie prawa własności albo użytkowania wieczystego co najmniej dwu osobom. Nie można zgodzić się z prezentowanym w doktrynie stanowiskiem, że przepis ten ma zastosowanie również do podziału nieruchomości należącej do jednego właściciela, zabudowanej kilkoma budynkami<sup>10</sup>. Podział ten ma bowiem na celu umożliwienie realizacji roszczeń do zniesienia współwłasności, w sytuacji kiedy np. zasady parcelacji określone w planie miejscowym uniemożliwiałyby dokonanie podziału.

Przesłanka przedmiotowa, to wzniesienie na nieruchomości co najmniej dwóch budynków na podstawie pozwolenia na budowę. W ra-

---

<sup>8</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603.

<sup>9</sup> Tak Naczelny Sąd Administracyjny OZ w Krakowie w wyroku z dnia 28 stycznia 2003 r. II SA/Kr 3252/00, niepubl.

<sup>10</sup> Inaczej A. Gieral-Siewielec, *Podział nieruchomości budynkowych i lokalitych*, Rejent 2001, nr 7-8, s. 23-47.

mach postępowania podziałowego formalnym warunkiem jej zaistnienia jest ujawnienie budynków w ewidencji gruntów i budynków. Tym samym niedopuszczalne będzie administracyjny podział działki ujętej w ewidencji gruntów jako użytek „R”, mimo faktycznej zabudowy. Organ prowadzący postępowanie podziałowe ocenia bowiem dopuszczalność podziału na podstawie wypisu i wyrysu z katastru (ewidencji gruntów i i budynków). Przesłankę wzniesienia budynku na podstawie pozwolenia na budowę musi udowodnić wnioskodawca podziału, przedstawiając dokument urzędowy potwierdzający ten fakt.

Konieczne jest jednak postawienie pytania, jaki jest sens tego przepisu, skoro art. 95 pkt 4 u.g. dopuszcza podział w celu realizacji roszczenia, a każde zniesienie współwłasności następuje w wyniku realizacji roszczenia z art. 211 k.c.

Przepis art. 95 pkt 1 u.g.n. znajduje zastosowanie również w przypadku wydzielenia działek w celu realizacji przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. W takim przypadku, zgodnie z art. 41 ust. 2 tej ustawy, przepis art. 95 pkt 1 u.g.n. stosuje się odpowiednio, z tym że odesłanie do art. 95 u.g.n. jest całkowicie zbędne, skoro ustawodawca stwierdza, że podział nieruchomości może nastąpić niezależnie od istnienia i ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W takim przypadku odesłanie to jest puste i nie ma żadnego znaczenia.

## **2. Wydzielenie działki budowlanej, jeżeli budynek został wzniesiony na tej działce przez samoistnego posiadacza w dobrej wierze**

Ta przesłanka dopuszczalności podziału niezależnie od ustaleń planu miejscowego jest generalnie związana z zakresem normy zawartej w art. 231 § 1 k.c. W odniesieniu to niej konieczne jest postawienie pytania, czy nie jest zbędna w kontekście art. 95 pkt 4 u.g.n.

Analizując sens tego przepisu, należy wskazać, że w art. 95 pkt 2 u.g.n. ustawodawca nie wspomina o podstawowej dla art. 231 k.c. przesłance znacznej różnicy wartości, dlatego wyłącznymi przesłankami dopuszczalności podziału w ramach tej sytuacji prawnej są:

- 1) samoistne posiadanie części nieruchomości,
- 2) dobra wiara posiadacza,
- 3) wzniesienie budynku przez samoistnego posiadacza.

W związku z tym, że z wnioskiem o administracyjnoprawny podział może wystąpić jedynie właściciel (użytkownik wieczysty), to jego wniosek o podział, w którym wykazuje, że inna osoba jako samoistny posiadacz w dobrej wierze zabudowała nieruchomość, stanowi uznanie przez właściciela tego faktu. Organ podziałowy jest w tym przypadku w bardzo trudnej sytuacji, bo przeprowadza w zasadzie przedsądowe postępowanie co do wybranych przesłanek z art. 231 k.c. Musi zatem uwzględnić utrwaloną linię orzecznictwa co do interpretacji art. 231 k.c. Zadaniem jego jest jednak ustalenie, czy posiadanie ma charakter samoistny i czy został wybudowany budynek.

Przepis art. 95 pkt 2 u.g.n. zawiera jednak lukę, która prowadzi w wielu przypadkach do wypaczenia istoty tej regulacji. O ile bowiem art. 231 § 1 k.c. dotyczy tylko sytuacji, kiedy wartość budynku lub urządzenia przekracza znacznie wartość zajętego na ten cel gruntu, to art. 95 pkt 2 u.g.n. daje możliwość wydzielenia działki pod każdym budynkiem, bez względu na relację wartości budynku do wartości gruntu.

### **3. Wydzielenie części nieruchomości, której własność lub użytkowanie wieczyste zostały nabyte z mocy prawa**

W tym przypadku w ogóle nie mamy do czynienia z podziałem nieruchomości. Należy tu przytoczyć najbardziej trafne i wciąż aktualne stwierdzenie E. Drozda, że „rzecz sprowadza się nie do podziału nieruchomości, bo on został dokonany z mocy samego prawa, lecz do rozgraniczenia istniejących nieruchomości<sup>11</sup>”. Pogląd ten znalazł w końcu oddźwięk w ostatniej nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami i wprowadzony z dniem 22 września 2004 r. art. 96 ust. 1b u.g.n. stwierdza, że w przypadku wydzielenia części nieruchomości, której własność lub użytkowanie wieczyste zostały nabyte z mocy prawa, nie wydaje się decyzji o podziale. W ramach postępowań administracyjnych o uwłaszczenie, komunalizację czy też stwierdzenie nabycia własności gruntu zajętego pod drogę publiczną powinna być opracowana mapa podziałowa, która stanowi podstawę ujawnienia faktycznego rozgraniczenia nieruchomości. Za niezgodną z prawem praktykę należy uznać

---

<sup>11</sup> E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Komentarz do ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*, Kraków 1995, s. 82.

wydawanie wbrew treści art. 96 ust. 1b u.g.n. decyzji podziałowych na tereny, których część została nabyta z mocy prawa. Taka nieprawidłowa praktyka występuje często w przypadku uwłaszczenia nieruchomości będących w zarządzie przedsiębiorstwa PKP w dniu 5 grudnia 1990 r. W powyższym przypadku załącznikiem do decyzji komunalizacyjnej czy też uwłaszczeniowej powinna być mapa z podziałem nieruchomości, przyjęta do państwowego zasobu kartograficzno-geodezyjnego.

#### **4. Realizacji roszczeń do części nieruchomości, wynikających z przepisów niniejszej ustawy lub z ustaw odrębnych**

Treść przesłanki dopuszczalności podziału nieruchomości musi być interpretowana w ten sposób, że stanowi podstawę dokonania ich podziału w odniesieniu do roszczeń innych niż zniesienie współwłasności nieruchomości zabudowanej oraz roszczenia z art. 231 § 1 k.c. Jednak zniesienie współwłasności nieruchomości niezabudowanej następuje w celu realizacji roszczenia i podział uproszczony jest jak najbardziej dopuszczalny.

Pojęcie roszczenia oznacza wynikającą z przepisów prawa i gwarantowaną prawem możliwość domagania się określonego zachowania, w tym spełnienia świadczenia od innej osoby, innego podmiotu<sup>12</sup>. Zamiar właściciela podziału nieruchomości w celu „realizacji roszczeń do części nieruchomości, wynikających z przepisów ustawy lub z odrębnych ustaw” oznacza zatem, że innemu podmiotowi służy względem właściciela (w sprawie względem Skarbu Państwa) takie roszczenie do części nieruchomości, a więc wynikające z przepisów prawa uprawnienie, któremu odpowiada obowiązek właściciela zaspokojenia tego roszczenia przez podział nieruchomości i wydzielenia jej części.

Roszczenia w odniesieniu do części nieruchomości, które wynikają z ustawy o gospodarce nieruchomościami, to roszczenie:

- 1) o rozwiązanie użytkowania wieczystego części nieruchomości (art. 33 ust. 3 u.g.n.),
- 2) o zwrot nieruchomości wywłaszczonej (art. 136-142 u.g.n.),
- 3) przysługujące spółdzielniom, związkom spółdzielczym oraz innym osobom prawnym, które w dniu 5 grudnia 1990 r. były użytkownikami

---

<sup>12</sup> Por. np. S. D m o w s k i, S. R u d n i c k i, *Komentarz do kodeksu cywilnego*. Księga pierwsza: *Część ogólna*, Warszawa 2004, s. 440.

gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy (art. 204 ust. 1 u.g.n.),

4) posiadaczy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste uregulowane w art. 207-208a u.g.n.,

5) współwłaściciele nieruchomości o odtworzenie granic działki budowlanej budynku, w którym powstała wspólnota mieszkaniowa (209a u.g.n.) i

6) tzw. garażowiczów (art. 211 u.g.n.).

Jako roszczenie wynikające z odrębnych ustaw należy wskazać w szczególności roszczenie o nieodpłatne przekazanie działki osobie, której przysługuje prawo użytkowania działki gruntu z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego państwu.

Za błędny należy uznać wyrażony w doktrynie pogląd, że art. 95 pkt 4 u.g.n. stanowi zarówno podstawę do podziału niezależnie od planu miejscowego, w ramach realizacji prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości przez poprzednich właścicieli albo ich następców prawnych (art. 34 ust. 1 pkt 2 u.g.n.), ponieważ prawo pierwszeństwa nie stanowi roszczenia, jak również w odniesieniu do roszczeń o nabycie nieruchomości przewidzianych w art. 113 ust. 3 u.g.n., ponieważ w ramach tego artykułu przysługuje roszczenie o wykup całej pozostałej nieruchomości, a więc roszczenie nie dotyczy tylko jej<sup>13</sup>.

## **5. Realizacja przepisów dotyczących przekształceń własnościowych albo likwidacji przedsiębiorstw państwowych lub samorządowych**

Wskazanie przez ustawodawcę na przepisy odnośnie do przekształceń własnościowych dotyczy w istocie transformacji związanych z przekształceniem mienia ogólnonarodowego oraz przekazania części tego mienia na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności przesłanka zawarta w art. 95 pkt 5 u.g.n. nawiązuje do materii uregulowanej w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji<sup>14</sup>. Podział geodezyjny nieruchomości w takim przypadku ma na celu umożliwienie rozporządzania składnikami materialnymi majątku przedsiębiorstwa pań-

---

<sup>13</sup> M. Krassowska A. Łukaszevska, J. Szachulowicz, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 265.

<sup>14</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.

stwowego lub spółki powstałej w wyniku komercjalizacji na zasadach określonych ustawą przez:

- 1) sprzedaż przedsiębiorstwa,
- 2) wniesienie przedsiębiorstwa do spółki,
- 3) oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania.

Należy jednak wskazać, że w przypadku przekształcenia przedsiębiorstwa samorządowego dopuszczalny jest również podział uproszczony. Ponadto należy wyodrębnić przepisy szczególne, które również obejmują przekształcenie instytucji publicznych<sup>15</sup>.

#### **6. Wydzielenie części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej**

Ta przesłanka jest związana z przepisami rozdziału 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych<sup>16</sup>, która jako ustawa epizodyczna ma obowiązywać do dnia 31 grudnia 2007 r. Wojewoda jako organ właściwy wydaje decyzję o lokalizacji drogi krajowej na wniosek Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Do wniosku o podział musi być załączona mapa zawierająca projekty podziału nieruchomości, natomiast sama decyzja o lokalizacji drogi krajowej zatwierdza projekt podziału nieruchomości (art. 7 ust. 1 pkt 5 tej ustawy). Wprowadzenie takiego uregulowania w 2003 r. należy ocenić bardzo pozytywnie, ponieważ linie rozgraniczające drogi krajowe i tak stanowiły granice działek, a więc następowało w zasadzie dublowanie postępowań poprzez wydawanie odrębnej decyzji podziałowej przez organ gminy.

Jeżeli jednak przed lipcem 2003 r. została wydana decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do drogi krajowej, tzn. przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, która dopiero wprowadziła instytucję decyzji o ustaleniu

---

<sup>15</sup> Przykładowo wskazać można na przepisy ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz.U. Nr 33, poz. 388 ze zm.), ustawę z dnia 14 czerwca 1991 r. o przekształceniu własnościowym przedsiębiorstwa państwowego Polskie Linie Lotnicze „LOT”, ustawę z dnia 26 sierpnia 1994 r. o przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym.

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 80, poz. 721 ze zm.

lokalizacji drogi krajowej, to niedopuszczalne jest stosowanie trybu określonego w art. 95 u.g.n.

### **7. Wydzielenie działki budowlanej**

Przepis art. 95 pkt 7 u.g.n., dopuszczający niezależne od planu wydzielenie działki budowlanej, budzi obecnie największe kontrowersje. Dotychczasowa jego treść zawierała wydzielenie działki budowlanej jako działki niezbędnej do korzystania z istniejącego budynku, w którym ustanowiono odrębną własność co najmniej jednego lokalu. Przepis ten był więc związany z rozszczeniem członków wspólnoty mieszkaniowej o odtworzenie granic takiej działki (art. 209a u.g.n.). Nowelizacja z 2004 r. istotnie zmieniła zakres tej przesłanki, dopuszczając podział niezależny od planu, w przypadku wydzielenia każdej działki budowlanej, bez względu na cel wydzielenia. Uregulowanie to łamie podstawową zasadę, że tworzenie nowych terenów budowlanych wynika z zasad parcelacji przyjmowanych w planach lokalnych albo decyzjach lokalizacyjnych.

Dodatkowo jednak ustawodawca zdecydował się, co musi budzić kontrowersje, wprowadzić nową treść definicji działki budowlanej w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 4 pkt 3a u.g.n., przez działkę budowlaną należy rozumieć „zabudowaną działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej umożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków i urządzeń położonych na tej działce”. Definicja ta odbiega od definicji działki budowlanej przyjętej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wprowadzając warunek zabudowy, ustawodawca nie wskazuje, jakim obiektem budowlanym ta nieruchomość ma być zabudowana, co upoważnia, jak się wydaje, do przyjęcia stanowiska, że zakres tej przesłanki dotyczy wszystkich obiektów budowlanych. Wydzielenie działki budowlanej powinno nastąpić w taki sposób, aby powstała działka odpowiadała wymogom określonym w szczególności w przepisach wykonawczych regulujących warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Podstawowe znaczenie dla dopuszczalności podziału będą miały przepisy działu II rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, określające usytuowanie budynku na działce budowlanej, a także szerokości dojazdów, w tym dróg przeciwpożarowych.

## **8. Wydzielenia działek gruntu na terenach zamkniętych**

Ta przesłanka została dodana dopiero w ostatniej nowelizacji w 2004 r. Zgodnie z art. 2 pkt 9 prawa geodezyjnego, terenami zamkniętymi są tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 lipca 2003 r. za niezbędne dla obronności państwa uznaje tereny zajęte pod:

1) stanowiska kierowania państwem i stanowiska dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej w stanie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny,

2) obiekty rozpoznania i walki radioelektronicznej oraz obrony powietrznej i przeciwlotniczej kraju,

3) obiekty telekomunikacyjne służące do przekazywania informacji niejawnych, stanowiących tajemnicę państwową,

4) porty wojenne i urzędnia Marynarki Wojennej,

5) lotniska wojskowe,

6) składy i magazyny amunicji, uzbrojenia oraz materiałów pędnych i smarów,

7) obiekty przeznaczone do produkcji materiałów i środków służących do celów obrony kraju;

8) tereny zamknięte, przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele, o których mowa w pkt 1 rozporządzenia.

## **IV. Relacja art. 95 do art. 94 u.g.n.**

Użyte w art. 95 u.g.n. sformułowanie „niezależnie od ustaleń planu miejscowego” zakłada w pierwszej kolejności rozważenie, czy warunkiem dopuszczalności podziału w tym trybie jest obowiązywanie planu miejscowego. Problem sprowadza się do pytania, czy dopuszczalny jest podział niezależny od ustaleń planu miejscowego, w sytuacji kiedy plan taki nie obowiązuje. Przepis art. 94 u.g.n. funkcjonalnie jest powiązany z przesłanką zgodności projektu podziału z ustaleniami planu miejscowego, określoną w art. 93 ust. 1 u.g.n. Wskazuje na to bezpośrednio drugie zdanie art. 93 ust.1 u.g.n., które stwierdza, że „w przypadku braku planu stosuje się art. 94”, natomiast art. 94 ust. 1 u.g.n. stanowi, że w przy-

padku braku planu miejscowego, jeżeli nieruchomości jest położona na obszarze nieobjętym obowiązkiem sporządzenia tego planu, a gmina nie ogłosiła o przystąpieniu do sporządzenia go – podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest zgodny z przepisami odrębnymi. Uregulowanie to ma zatem charakter substytucyjny w odniesieniu do art. 93 ust.1 u.g.n. i zastępuje przesłankę zgodności z planem. Przepisy art. 94 ust. 2- 3 u.g.n. mają na celu wstrzymanie podziału do czasu wprowadzenia planu, aby projekt podziału mógł być oceniony przez pryzmat zgodności z nim. W przypadku podziału w trybie art. 95 u.g.n., ustalenia te nie mają żadnego znaczenia. Tak więc nieprawidłowe jest przyjęcie stanowiska, że brak planu miejscowego wyklucza możliwość zastosowania art. 95 u.g.n. Niezależnie od planu, należy zatem interpretować go w ten sposób, że podziału uproszczonego można dokonać bez względu na to, czy plan obowiązuje, czy też nie. Reasumując, należy stwierdzić, że przy podziale nieruchomości, niezależnie od ustaleń planu miejscowego, art. 94 u.g.n. nie ma zastosowania.

## **V. Interpretacja art. 93 ust. 3 u.g.n. (dostęp nowo wydzielonych działek do drogi publicznej)**

Zgodnie z art. 93 ust. 3 u.g.n., podział nieruchomości jest dopuszczalny tylko wtedy, jeżeli projektowane do wydzielenia działki mają dostęp do drogi publicznej (bezpośredni, poprzez drogę wewnętrzną względnie służebność). Wyłania się jednak problem, w jakim zakresie zasada ta obowiązuje w ramach podziału dokonywanego niezależnie od ustaleń planu miejscowego. W pewnych sytuacjach, biorąc pod uwagę cel, w jakim podział jest dokonywany, w szczególności realizację roszczeń czy też podział nieruchomości na terenach zamkniętych, np. podział nieruchomości w celu realizacji roszczenia z art. 231 § 1 k.c., cel podziału wskazuje, że nowo wydzielona działka wejdzie w skład nieruchomości sąsiedniej, co wynika z treści decyzji podziałowej i pozbawione sensu byłoby zapewnianie dostępu wydzielanej działki do drogi publicznej. Jak się wydaje, ustawodawca ma świadomość takiej sytuacji, ponieważ w art. 41 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stwierdza, że podział nieruchomości w celu realizacji postanowień tej ustawy nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisu art. 93 ust. 3 u.g.n. Z treści ustawy

o gospodarce nieruchomościami nie można bowiem wyinterpretować nakazu stosowania art. 93 ust. 3 u.g.n. w odniesieniu do podziałów dokonywanych w trybie art. 95 u.g.n.

Kolejny problem to zapewnienie dostępu do drogi publicznej w celu zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, kiedy wydzielone działki nie mają do niej bezpośredniego dostępu. Dotyczy to sytuacji, kiedy podział jest dokonywany w celu zwrotu części nieruchomości wywłaszczonej w trybie art. 137 ust. 2 u.g.n. Jeżeli w decyzji podziałowej, poprzedzającej zwrot nieruchomości wywłaszczonej, został umieszczony warunek, o którym mowa w art. 99 u.g.n., to powstaje problem, czy w związku z takim zapisem w decyzji o podziale należy w decyzji o zwrocie nieruchomości wywłaszczonej, która powoduje przeniesienie własności nieruchomości na poprzedniego właściciela albo jego spadkobiercę, ustanowić służebność zgodnie z warunkiem zawartym w decyzji o podziale. Pomijając kwestię, czy w pojęciu zbycie mieści się również administracyjnoprawne przeniesienie własności nieruchomości, należy stwierdzić, że decyzja administracyjna nie może stanowić podstawy obciążenia służebnością, jeżeli nie wynika to wprost z przepisu<sup>17</sup>. Przykładem przepisu, który daje uprawnienie organowi administracji publicznej do ustanowienia służebności w drodze decyzji jest art. 120 u.g.n. Wydaje się, że uzasadnione byłoby dostosowanie treści art. 140 u.g.n. do art. 99 u.g.n.

## **VI. Problem normy obszarowej, określonej w art. 93 ust. 2a u.g.n.**

Zgodnie z art. 93 ust. 2a u.g.n., wydzielenie działek mniejszych niż 30 arów i podział na obszarach przeznaczonych w planach na cele rolne lub leśne, a w przypadku braku planu albo decyzji o warunkach zabudowy ujętych w ewidencji gruntów jako użytki rolne lub leśne, jest dopuszczalny tylko i wyłącznie w celu powiększenia sąsiedniej nieruchomości lub regulacji granic między nieruchomościami sąsiadującymi.

Podobnie jak w przypadkach omówionych powyżej, również brak jest podstaw do przyjęcia, że art. 93 ust. 2a u.g.n. ma zastosowanie do podziałów dokonywanych w trybie art. 95 u.g.n. Taka interpretacja prowadziłaby do wprowadzenia absurdalnej normy obszarowej 30 arów

---

<sup>17</sup> Tak S. Rudnicki, *Sąsiedztwo nieruchomości*, Kraków 1998, s. 55.

w przypadku znoszenia współwłasności, zasiedzenia, przekształceń przedsiębiorstw państwowych czy wydzielenia budynku wykorzystywanego na cele gospodarstwa rolnego od reszty gospodarstwa (działka ujęta w ewidencji gruntów jako B-R), np. w celu uzyskania renty strukturalnej działka pod domem mieszkalnym musiałaby mieć więcej niż 30 arów. Skoro art. 93 ust. 2a u.g.n. odwołuje się w szczególności do przeznaczenia terenu, to przesłanka ta nie ma żadnego znaczenia dla podziału w trybie art. 95 u.g.n. Dodatkowo argumentem może być treść § 2 ust. 3 powołanego rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów, który rozróżnia podział w trybie art. 93 ust. 2a jako odrębny od podziału w trybie art. 95 u.g.n.

### **Zakończenie**

Obecne uregulowanie podziału uproszczonego, zawarte w art. 95 u.g.n., należy ocenić negatywnie. Kolejne nowelizacje zawartego w tym przepisie katalogu spowodowały, że treść artykułu jest nie do zaakceptowania. Jak już zostało omówione wyżej, katalog sytuacji zamieszczony tam jest nieczytelny, a kilka z nich nie ma żadnego znaczenia normatywnego. Nieunikniona wydaje się zatem nowelizacja tego przepisu, która powinna polegać na jego gruntownym przerehabilitowaniu. W pierwszej kolejności konieczna jednak jest zmiana art. 95 pkt 7 u.g.n., ponieważ objęcie podziałem uproszczonym podziałów działek budowlanych działa destrukcyjnie na zasady ładu przestrzennego i jest niebezpieczne z punktu widzenia planowania przestrzennego. Na marginesie należy rozważyć, czy nie należałoby zliberalizować warunków podziału w celu ułatwienia zagospodarowania nieruchomości sąsiedniej (art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n.).

W przypadku wprowadzenia w Polsce w miejsce studiów uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy planów kierunkowych wydaje się warte rozważenia bliższe powiązanie podziału geodezyjnego z instytucją pozwolenia na budowę oraz dopuszczenie podziałów na terenach budowlanych, zgodnie z zasadami podziałów ustalonych prawem miejscowym. Pozwoli to we właściwy sposób uprościć uregulowania podziałowe mające na celu dostarczanie terenów budowlanych, bez wprowadzania dowolności podziałów tam, gdzie nie jest to w ogóle uzasadnione, jak w przypadku wydzielenia działek budowlanych.