



Przypadki z praktyki, cz. 22



przedstawia sędzia Magdalena Durzyńska

Podział drogi wewnętrznej

Podział nieruchomości winien być zgodny z prawem miejscowym w postaci miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a każda nowo powstała działka gruntu musi mieć zapewniony dostęp do drogi publicznej. Problem pojawia się, gdy rada gminy, tworząc MPZP, wykracza poza delegację ustawową.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej SKO lub organ) utrzymało w mocy postanowienie prezydenta miasta negatywnie opiniujące możliwość dokonania podziału nieruchomości stanowiącej działkę 68/8 położoną w Warszawie przy ul. Hołubcowej. Jako podstawę prawną tego postanowienia wskazano art. 144 z zw. z art. 138 § 1 pkt 1 kpa, art. 93 ust. 1 i 4 i 5 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity DzU z 2015 r. poz. 1774; dalej jako *ugn*) oraz ustalenia dla obszarów 6.6U (MN) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP).

Historia zaczęła się jednak kilka lat wcześniej. Wtedy to właściciele podzielili działkę nr 68 na kilka mniejszych i w celu zapewnienia dla nich dostępu do drogi publicznej wydzielili drogę wewnętrzną (działkę nr 68/8) z placem manewrowym na końcu o pow. 20 x 20 m. Po jakimś czasie współwłaściciele wystąpili o zmianę decyzji podziałowej w trybie art. 155 kpa poprzez zmniejszenie znajdującego się na końcu drogi placu manewrowego do kwadratu o powierzchni 10 x 10 m. Po wymianie pism zasugerowano im, aby złożyli nowy wniosek o podział nieruchomości stanowiącej działkę nr 68/8, co uczynili. W wyniku zmniejszenia placu do zawracania miały powstać trzy projektowane działki nr 68/12, 68/13 i 68/14. Działka nr 68/13 miała być przyłączona do działki ewidencyjnej nr 68/6, natomiast działka nr 68/14 do działki nr 68/10.

Prezydent miasta przyjął drogę wewnętrzną za działkę podlegającą podziałowi na normalnych zasadach i – opierając się na zasadach podziału zawartych w planie miejscowym – uznał, że proponowany podział polegający na wydzieleniu działek nr 68/13 i nr 68/14 nie jest dopuszczalny. Wskazał też na przeznaczenie nieruchomości w MPZP.

Dla tego terenu plan określa jako przeznaczenie podstawowe zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługi. Określa też minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej: 60%, wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy: 0,8; (...), minimalna powierzchnia działki budowlanej to z kolei: a) dla zabudowy wolnostojącej – min. 700 m²; b) dla jednego segmentu w zabudowie bliźniaczej – 500 m²; a podział i łączenie nieruchomości winno przebiegać zgodnie z ustaleniami § 7. W owym § 7 MPZP postanowiono przede wszystkim, że:

1. **przeprowadzany podział nie może powodować powstania sytuacji, która uniemożliwiałaby prawidłowe zagospodarowanie działek sąsiadujących** – zgodnie z przepisami oraz funkcją i warunkami zagospodarowania dla całej jednostki terenowej;

2. dla nowo tworzonych działek przeznaczonych do zabudowy mieszkaniowej lub usługowej ustala się: **minimalną szerokość frontów działek** – 18 m

w przypadku zabudowy wolnostojącej z wyłączeniem terenu 7.14 MN(U), 14 m – wyłącznie dla zabudowy jednym segmentem budynku bliźniaczego;

3. dla nowo tworzonych działek przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną szeregową ustala się minimalną szerokość frontów działek 6 m;

4. jeżeli w wyniku projektowanego podziału nieruchomości ma powstać większy zespół działek, tj. więcej niż 3, nowo tworzone działki powinny stykać się z ulicą publiczną krótszym z boków;

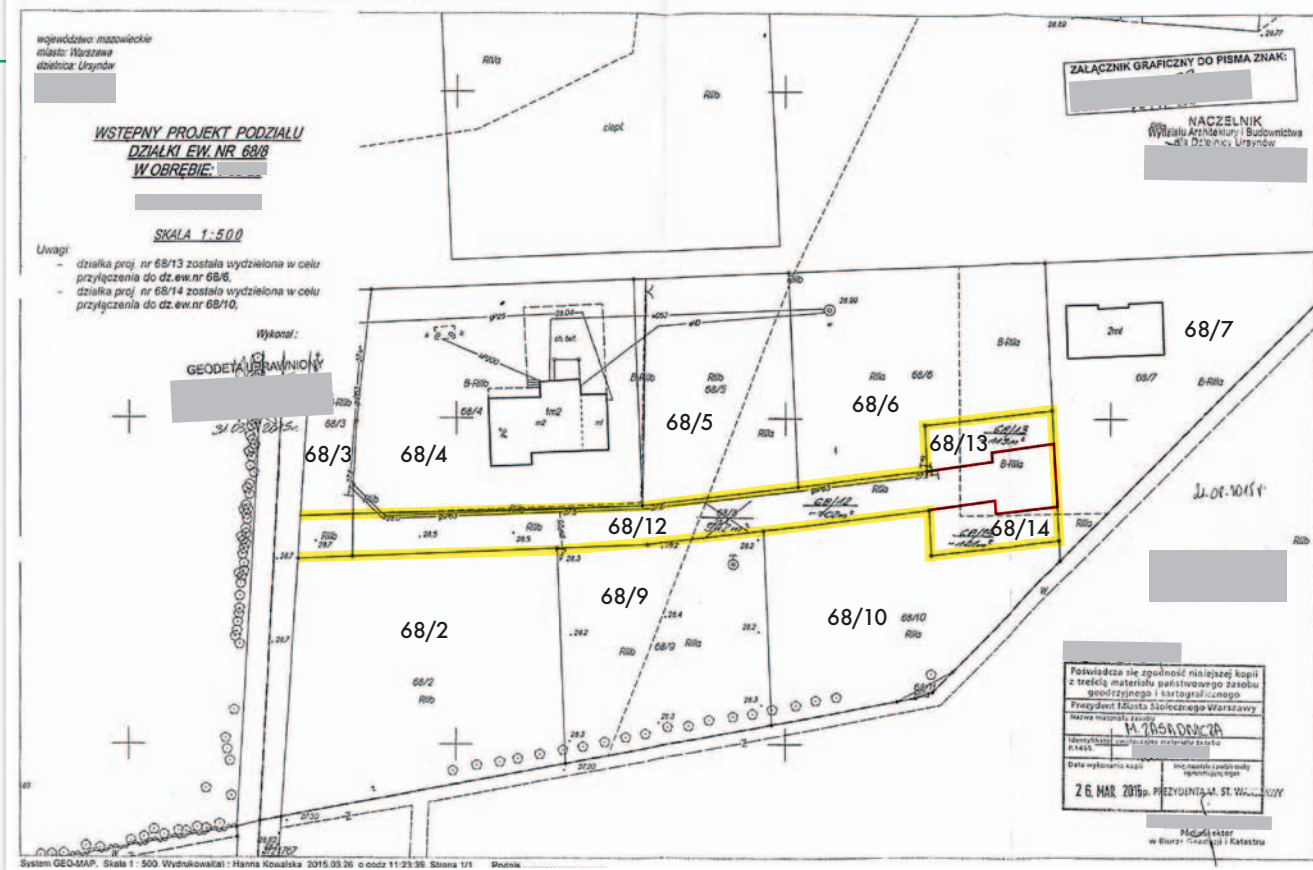
5. **jeżeli w związku z podziałem nieruchomości na działki lub łączeniem i ponownym podziałem niezbędne jest utworzenie nowej drogi zapewniającej dojazd do działek, musi ona odpowiadać następującym warunkom:**

a) dla obsługi 1 działki dopuszcza się wydzielenie dojazdu o minimalnej szerokości 5 m,

b) dla obsługi 2-6 działek dopuszcza się wydzielenie dojazdu o minimalnej szerokości 6 m,

c) obsługa więcej niż 6 działek wymaga wydzielenia ulicy wewnętrznej o minimalnej szerokości 10 m,

d) jeżeli ze względu na istniejącą zabudowę i stan własności niemożliwe jest utworzenie nowej ulicy wewnętrznej spełniającej wymagania, o których mowa pkt c), dopuszcza się wydzielenie – celem zapewnienia dojazdu do działek – drogi o szerokości w liniach rozgraniczających min. 8 m,



e) nowa ulica wewnętrzna powinna mieć dwa włączenia (skrzyżowania) do istniejącego układu komunikacyjnego,

f) dopuszcza się realizację ulicy wewnętrznej mającej włączenie do istniejącego układu komunikacyjnego tylko z jednej strony, pod warunkiem że nie przekracza ona długości 120 m oraz zapewnione zostaną warunki do zawracania, zgodne z przepisami dotyczącymi warunków technicznych dla dróg i ochrony przeciwpożarowej,

g) włączenie nowej ulicy wewnętrznej do istniejącego układu drogowego może nastąpić albo w osi włączenia drugiej ulicy od strony przeciwnej albo w odległości min. 35 m od takiego włączenia.

O pierając się na zapisach § 7 ust. 5 pkt f MPZP oraz ustaleniach planu dla terenu, organ uznał, że w przypadku zmiany granic działki 68/8 i wiążącego się z tym zmniejszenia powierzchni placu do zawracania do 10 m x 10 m zostaną bardzo ograniczone możliwości inwestycyjne działek ewidencyjnych nr 68/2, 68/4, 68/5, 68/6, 68/7, 68/9 lub 68/10. Przywołał postanowienie planu, według którego „przeprowadzany podział nie może powodować powstania sytuacji, która uniemożliwiłaby prawidłowe zagospodarowanie działek sąsiadujących”. Wyjaśnił przy tym, że z rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych (DzU z 2009 nr 124, poz. 1030) wynika, iż w przypadku lokalizacji za-

budowy ze strefą pożarową zakwalifikowaną do kategorii zagrożenia ludzi ZL III o powierzchni przekraczającej 1000 m², obejmując kondygnację nadziemną inną niż pierwsza, plac do zawracania o wymiarach 20 x 20 m jest niezbędny do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Wyjaśnił dalej, że na terenie 6.6 U(MN) „istnieje potencjalna możliwość realizacji obiektu wymagającego drogi pożarowej”, o której mowa w wymienionym rozporządzeniu, i w tym zakresie wskazał, że według przepisów *Prawa budowlanego* za strefę pożarową zakwalifikowaną do kategorii zagrożenia ludzi ZL III uznaje się obiekty o powierzchni przekraczającej 1000 m² obejmujące kondygnację nadziemną inną niż pierwsza nawet na więcej niż jednej działce budowlanej (i podał: np. na działkach ewidencyjnych nr 68/5, 68/6, 68/7, które łącznie mają powierzchnię 3027 m²). Organ uznał, że przy uwzględnieniu 60-procentowego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej pozostaje ok. 1210,8 m² pod zabudowę i zagospodarowanie terenu.

Dodatkowo organ wskazał, że obsługa terenu 6.6 U(MN), na którym znajdują się działki nr 68/2, 68/4, 68/5, 68/6, 68/7, 68/9 i 68/10, powinna odbywać się od ulicy 13 KD-L (ul. Ludwinowska odcinek ul. Hołubcowa-bis – ul. Poloneza), 38 KD-D (ul. Sztajerka odc. ul. 41 KD-D – ul. 43 KD-D) lub 40 KD-D (ul. Projektowana odc. projektowane przedłużenie ul. Ludwinowskiej – ul. Sztajerka) oraz że plan miejscowy nie przewiduje zjazdu na teren 6.6 U(MN) z ulicy Hołubcovej 8

KD-Z. W konsekwencji wskazał, że obecnie działki ew. nr 68/2, 68/4, 68/5, 68/6, 68/7, 68/9 i 68/10 nie posiadają dostępu do drogi publicznej zgodnej z ustaleniami obowiązującego dla tego obszaru planu miejscowego, a zmniejszenie placu manewrowego spowodowałoby (wbrew § 7 ust. 1 MPZP) ograniczenia w zabudowie działek sąsiednich (czyli działek wydzielonych pierwotnie przez tych samych właścicieli z działki 68).

W skardze na to postanowienie zarzucono, że na działkach 68/6 i 68/10 nadal możliwa jest realizacja zabudowy zgodna z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Ponownie wszyscy współwłaściciele złożyli też oświadczenie, że nie zamierzają budować tu budynku wielokubaturowego, lecz realizować zabudowę jednorodziną – zgodnie z postanowieniami MPZP. Adwokat skarżących uznał przy tym, że „projekcje” organu na temat potencjalnej możliwości łącznego zagospodarowania ww. działek i konieczności zapewnienia im placu manewrowego 20 x 20 m nie znajdują uzasadnienia.

Moim zdaniem

Podział nieruchomości winien być zgodny z prawem miejscowym w postaci MPZP (art. 93 ust. 1 *ugn*), a przy tym każda nowo powstała działka gruntu winna mieć zapewniony dostęp do drogi publicznej (art. 93 ust. 3 *ugn*).



Jak już wielokrotnie pisałam, problem powstaje wtedy, gdy tworząc plan miejscowy, rada gminy wykracza poza delegację ustawową i wprowadza jako przepisy prawa miejscowego regulacje sprzeczne z ustawą albo nie tyle sprzeczne, co ewidentnie ją zawężające. Zwracałam na to uwagę choćby w „Przypadkach z praktyki, cz. 13” (GEODETA 1/2016).

Tu mamy problem trochę szerszy. W art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (dalej *upzp*) określono zasadę dającą radzie gminy kompetencję do określenia „szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”. Wbrew niej, a także wbrew § 4 pkt 8 rozporządzenia ministra infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w *sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, sporny MPZP dla podziału nieruchomości wyznacza zasady, które można nakreślić jedynie dla scaleń i podziałów nieruchomości. Chodzi np. o minimalne bądź maksymalne szerokości frontów działek. W omawianej sprawie mamy jeszcze ciągi komunikacyjne, czyli dodatkowe zastrzeżenia co do szerokości dróg wewnętrznych przy wydzielaniu działek (w zależności od ich liczby), no i kwestie prawidłowego dostępu do drogi publicznej, a wreszcie owe „projekcje” co do potencjalnej możliwości zabudowy kilku działek jednocześnie.

Jak wskazywałam, co do zasady przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 *upzp* nie upoważniają rady gminy do określenia zasad i warunków podziału nieruchomości, tylko do określenia zasad oraz warunków scalania i podziału nieruchomości. Wszelkie wymogi dotyczące podziału określają przepisy ustawy o *gospodarce nieruchomościami*. Na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 10 *upzp* w MPZP można jedynie określić minimalną powierzchnię nowo wydzielanej działki budowlanej (i to tylko dla planów, w których wszczęto procedurę po 21 października 2010 r.). I jeśli chodzi o podział, to właściwie wszystko.

Tymczasem opisywany plan miejscowy wskazuje np., że powstała w wyniku podziału „nowa droga wewnętrzna powinna mieć dwa włączenia (skrzyżowania) do istniejącego układu komunikacyjnego”. Według art. 93 *ugn* podział ma być co prawda zgodny z planem miejscowym, ale i zgodny z przepisami *ugn*, która określa minimalne „wymogi” dla „dostępu do drogi publicznej”. Jeżeli prawo miejscowe jest sprzeczne z ustawą bądź ją zawęża, to jedynym wyjściem z sytu-

acji jest zaskarżenie uchwały o MPZP do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*. Organy administracji muszą bowiem stosować prawo i rację, inaczej niż sądy, nie mają kompetencji do badania zgodności aktów niższego rzędu z ustawą czy konstytucją (vide „Przypadki z praktyki, cz. 13”).

Inna sprawa, że zasady podziału to zasady podziału, a jednocześnie zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 10 *upzp* w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W świetle orzecznictwa NSA trudno stwierdzić, czy zasady podziału, określając dodatkowe wymogi komunikacyjne dla nowo powstałych działek, stanowiąby wypełnienie ww. nakazu, czy też byłyby ograniczeniem chronionego konstytucyjnie prawa własności. Chodzi tu np. o wymóg dostępu nowo powstającej drogi wewnętrznej do drogi publicznej z dwóch stron... Ja osobiście uznałabym taki zapis w MPZP za ograniczenie prawa własności i przekroczenie kompetencji ustawowej określonej w *upzp*.

Zupełnie inną kwestią jest owa potencjalnie istniejąca możliwość zabudowy kilku działek łącznie, a przez to twierdzenie o konieczności zapewnienia dla działek mających w MPZP przeznaczenie usługowo-mieszkaniowe placu manewrowego o pow. 20 x 20 m zgodnie z wymogami przepisów przeciwpożarowych. Powyższe stanowisko organu uważam za nieuzasadnione. Skoro plan miejscowy przewiduje na danym terenie zabudowę usługowo-mieszkaniową i wyznacza minimalne powierzchnie działek budowlanych, to nie można (moim zdaniem) ograniczyć prawa podziału, powołując się na istniejącą w świetle ustawy *Prawo budowlane* zabudowę wymagającą innych, bardziej wyspecjalizowanych parametrów. Niespełnienie owych parametrów może skutkować odmową uzyskania pozwolenia na budowę, przepisy planu nie sprzeciwiają się jednak zabudowie mieszkaniowej, dla której tego rodzaju ograniczenia nie są wymagane. Skoro zatem właściciele nieruchomości uznają za zasadne zagospodarować swoją własność zgodnie z przepisami planu, to nie można ograniczać tego prawa, wskazując przy podziale, że inne przepisy – w tym przepisy *Prawa budowlanego* (gdyby jednak kiedyś chcieli inaczej zagospodarować ten teren) – przewidują pewne wymogi specjalne. W orzecznictwie ukształtowała się bowiem jednoznaczna zasada, że przepisy tej ustawy nie mogą być bra-

ne pod uwagę przy podziałach nieruchomości. Widać to było zwłaszcza na tle rozporządzenia z 2002 r. *ws. warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki...*

pozostaje też specyfika tej sprawy. Przedmiotem podziału jest bowiem droga wewnętrzna wydzielona w wyniku decyzji podziałowej. Po podziale działki, dla których powstała ww. droga wewnętrzna, są „nieruchomościami sąsiednimi” (o ile założono dla nich osobne księgi wieczyste), które według planu nie mogą ucierpieć wskutek podziału działki sąsiedniej. Ów kontestowany wymóg zawarty w § 7 ust. 1 MPZP też nie wydaje się zrozumiały. Każdy może decydować o swojej własności, o ile jest to zgodne z przepisami, w tym z MPZP. Zagospodarowanie jednej nieruchomości nie ma wpływu na zagospodarowanie innej, jeśli nie sprzeciwia się to ustawie i zasadom współżycia społecznego. Gdy chodzi o podział, trudno nawet znaleźć przykład, w którym podział jednej działki zgodnie z planem miejscowym byłby niekorzystny dla nieruchomości sąsiedniej określonej według tego samego MPZP. Ich zabudowa czy zagospodarowanie (ewentualne imisje) to już co innego, ale podział gruntu zgodny z przeznaczeniem terenu nie wydaje się zagrażać zagospodarowaniu nieruchomości sąsiedniej.

Najprostszym rozwiązaniem dla zmiany przebiegu wydzielonej przednio drogi wewnętrznej byłaby zmiana pierwotnej decyzji podziałowej w trybie art. 155 kpa, a nie nowy podział. Taki „manewr” procesowy byłby możliwy, rzecz jasna, o ile wszystkie te działki nadal pozostają w jednej księdze wieczystej i stanowią jedną własność. Sam podział drogi wewnętrznej jest niezwykle trudny, nawet gdyby MPZP nie miał „błędów”, bo co do zasady nie dzielimy dróg (wewnętrznych), choć przepisy tego nie zakazują. Rzadko który MPZP przewiduje jakiegokolwiek zasady w tym zakresie. Oczywiście wydaje się sytuacja, w której chcielibyśmy poszerzyć drogę wewnętrzną, dostosowując ją do wymogów MPZP, i w tym celu wydzielalibyśmy wąskie paski wzdłuż tej drogi. Odwrotny kierunek to już pewna trudność, bo... przepisy po prostu tego nie przewidują. Jednak twierdzenie, że te działki nie mają dostępu do drogi publicznej, jest nieporozumieniem.

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