



Przypadki z praktyki, cz. 37



.....
przedstawia sędzia Magdalena Durzyńska

Zniesienie współwłasności nie jest roszczeniem

Zgodnie z art. 95 pkt 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* podział w celu realizacji roszczeń do części nieruchomości może nastąpić niezależnie od ustaleń MPZP. Kiedy możemy dokonać podziału nieruchomości w tym trybie?

Współwłaścicielami nieruchomości stanowiącej działkę ewidencyjną nr 1628 są dwie osoby fizyczne (założmy, że rodzeństwo). Wystąpiły one o jej podział w naturze (patrz mapa na sąsiedniej stronie). We wniosku zaznaczyły, że podział ma na celu zniesienie współwłasności nieruchomości powstałej w wyniku dziedziczenia.

Pierwotnie postanowieniem wójta z 2017 r. negatywnie zaopiniowano wstępny projekt podziału. W uzasadnieniu wskazano, że jest on niezgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (MPZP), bo ten przewiduje minimalną powierzchnię nowo wydzielanej działki budowlanej na 0,0900 ha.

• Wniosek w określonym trybie

W zażaleniu na to postanowienie skarżący zarzucili, że złożyli wniosek o dokonanie podziału w trybie art. 95 pkt 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity DzU z 2018 r., poz. 2204; dalej jako *uogn*), zgodnie z którym podział w celu realizacji roszczeń do części nieruchomości może nastąpić niezależnie od ustaleń MPZP.

Uwzględniając powyższe, Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO) uchyliło negatywne postanowienie wójta i umorzyło postępowanie opiniujące. W argumentach SKO podało, że przedmiot postępowania określa wniosek, którym organ jest związany, a w miarę wątpliwości sprecyzowanie żądania należy do strony, nie zaś do sfery ocennej organu administracji (przywołało postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 marca 2014 r. II OW 157/13, LEX nr 1450940). Skoro zatem zarówno z wniosku, jak i z zażalenia jednoznacznie wynikało, że strony wnoszą o dokonanie podziału w trybie art. 95 pkt 4 *uogn*, a nie o wydanie opinii o zgodności podziału z ustaleniami obowiązującego MPZP, to – według SKO – „*postępowanie w sprawie wydania opinii o zgodności projektowanego podziału z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jest bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 kpa*”.

• Wójt odmawia zatwierdzenia podziału z art. 95 pkt 4 *uogn*

W tej sytuacji skarżący zlecili geodecie sporządzenie mapy podziałowej i wy-

stąpili o zatwierdzenie projektu podziału w trybie art. 95 pkt 4 *uogn*. Powołując się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 15 maja 2010 r. [sygn. akt II SA/Ol 205/10], decyzją z 2018 r. wójt odmówił zatwierdzenia projektu podziału działki nr 1628 na dwie działki, tj. dz. ew. nr 1628/1 o pow. 0,0652 ha oraz dz. ew. nr 1628/2 o pow. 0,0423 ha (pod budynkiem mieszkalnym).

• SKO: podział poza przepisami MPZP tylko w ściśle określonej sytuacji

SKO na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 *kpa* utrzymało tę decyzję w mocy. Odnosząc się do zarzutu naruszenia prawa materialnego w postaci art. 95 pkt 4 *uogn* (poprzez niewłaściwą interpretację polegającą na przyjęciu, że przepis ten nie odnosi się do roszczeń wynikających z art. 211 *kc*), SKO wyjaśniło, że jakkolwiek każdy ze współwłaścicieli może żądać, żeby zniesienie współwłasności nastąpiło przez podział rzeczy wspólnej, chyba że byłby on sprzeczny z przepisami ustawy lub ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem rzeczy albo że pociągałby za sobą istotną zmianę rzeczy lub znaczne zmniejszenie jej wartości, to sporna nierucho-



mość objęta jest MPZP. Teren ten według planu przeznaczony jest pod zabudowę mieszkaniowo-usługową, a minimalna powierzchnia nowej działki to 900 m kw.

Dalej SKO podało, że gdy chodzi o art. 95 i stan faktyczny sprawy, zastosowanie może mieć albo pkt 1 (zniesienie współwłasności nieruchomości zabudowanej co najmniej dwoma budynkami) albo pkt 4 (realizacja roszczeń do części nieruchomości wynikających z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami lub z odrębnych ustaw). Przyjęło za organem I instancji, że skoro pkt 1 odnosi się do zniesienia współwłasności w opisanym w tym przepisie przypadku, to **wołą ustawodawcy było zawężenie możliwości podziału poza przepisami planu tylko do ściśle określonej sytuacji**. Jeśli zaś chodzi o pkt 4 art. 95, SKO podało, że odnosi się on do innych przypadków realizacji roszczeń, gdyż roszczenie o zniesienie współwłasności zostało już szczegółowo uregulowane w art. 95 pkt 1 *uogn*, a przepis ten odnosi się jedynie do nieruchomości zabudowanej co najmniej dwoma budynkami.

Według SKO wykładnia art. 95 pkt 4 w zw. z art. 95 ust. 1 *uogn* nie daje podstaw do uwzględnienia wniosku, mimo

że zgodnie z art. 211 kc współwłaścicielom przysługuje roszczenie o zniesienie współwłasności, chyba że przepisy szczególne przewidują odmiennie (podał np., że nie można dzielić nieruchomości wspólnej we wspólnocie mieszkaniowej). Umieszczenie jednego z przypadków roszczenia w osobnej jednostce redakcyjnej art. 95 – zdaniem organu – oznacza, że wołą ustawodawcy było podkreślenie, iż zniesienie współwłasności nieruchomości należy traktować odrębnie (a więc inaczej niż pozostałe roszczenia z pkt 4). Zdaniem SKO „*nielogicznym i niezrozumiałym byłoby założenie, że pomimo istnienia w art. 95 punktu 1 wszystkie pozostałe przypadki zniesienia współwłasności nieruchomości miałyby znajdować się w jego pkt 4, jako roszczenie. Brak byłoby w takim wypadku racjonalnego celu istnienia w ogóle pkt 1*”. Powołało się przy tym na wyrok WSA we Wrocławiu z 10 stycznia 2013 r. [sygn. akt II SA/Wr 762/12].

•WSA: zniesienie współwłasności nie jest roszczeniem

Sprawa trafiła do WSA i ten oddalił skargę, podnosząc, że wnioskodawcy

jednoznacznie domagali się podziału na podstawie art. 95 pkt 4 *uogn* i wnioskiem tym organ był związany. Jeśli zaś chodzi o rozważania organu co do zależności pomiędzy pkt 1 a pkt 4 art. 95 (choć oczywiste jest, że omawiany przypadek na pkt 1 się nie kwalifikował), WSA przyjął, że prawo żądania zniesienia współwłasności nie jest roszczeniem w cywilistycznym tego słowa znaczeniu. Zależności pomiędzy tymi normami sąd administracyjny w ogóle zatem się nie dopatrywał, a w konsekwencji uznał, że podział w tej konfiguracji na podstawie art. 95 ust. 4 *uogn* jest niedopuszczalny. Wyrok nie jest prawomocny.

Moim zdaniem

W art. 93 ust. 1 *uogn* ustawodawca określił podstawową zasadę dotyczącą podziału nieruchomości. Wskazał mianowicie, że podział nieruchomości jest dopuszczalny, o ile jest zgodny z przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a przy tym każda nowo wydzielana działka winna mieć zapewniony dostęp do drogi publicznej. Jednocześnie w ustawie enumeratywnie wymieniono wyjątki od



tej rygorystycznej zasady. W art. 95 ustawodawca określił cele podziałów nieruchomości, które są wyłączone spod kontroli co do ich zgodności z ustaleniami planów miejscowych. W ten sposób uznano nadrzędność tych celów nad przepisami prawa miejscowego w postaci planu.

• Współwłasność zabudowana co najmniej dwoma budynkami

W świetle pkt 1 art. 95 *uogn* oczywiste jest, że niezależnie od przepisów planu można dokonać podziału nieruchomości w celu zniesienia współwłasności nieruchomości. Jednak pod tym warunkiem, że nieruchomość stanowiąca współwłasność jest zabudowana co najmniej dwoma budynkami wzniesionymi na podstawie pozwolenia na budowę, a przy tym podział ma polegać na wydzieleniu dla poszczególnych współwłaścicieli, wskazanych we wspólnym wniosku, budynków wraz z działkami gruntu niezbędnymi do prawidłowego korzystania z tych budynków. Ciężar dowodu w zakresie wybudowania budynków na podstawie pozwolenia na budowę jest po stronie wnioskodawców. Ustawodawca wskazał wprost, o jaką nieruchomość chodzi – tj. nieruchomość zabudowaną co najmniej dwoma budynkami, zresztą niekoniecznie mieszkalnymi.

starczy spojrzeć na regulację zawartą w pkt 2 i porównać ją z pkt 4 art. 95 *uogn*. Określono tam przypadek wydzielenia poza wymogami planu działki budowlanej, jeżeli budynek został wzniesiony na tej działce przez samotnego posiadacza w dobrej wierze. To niemalże wprost przeniesione roszczenie z art. 231 § 1 kc. Jednak *uogn* pomija istotną w tym przepisie kwestię, że wartość budynku musiałaby być znacznie większa niż wartość zajętej pod nim działki. Według art. 231 § 2 kc także właściciel gruntu, na którym wzniesiono budynek, może domagać się wykupu zajętej na to działki za odpowiednim wynagrodzeniem, a wcześniej oczywiście wydzielenia jej poza warunkami określonymi w planie. Wszystkie te przypadki, jako typowe roszczenia, zawarte są jednak w dyspozycji normy z art. 95 pkt 4 *uogn*. A tu braku racjonalizmu ustawodawcy, który zawarł w pkt 2 normę, którą całkowicie konsumuje dyspozycja z pkt 4 art. 95, już nie kontestujemy.

Wracając do współwłasności, jeśli przyjąć koncepcję skarżących, to wynikające z przepisów *uogn* ograniczenia dotyczące podziałów byłyby niezwykle łatwe do ominięcia. W celu przeprowadzenia skutecznego podziału nieruchomości wystarczyłoby przeniesienie na

zależnie od ustaleń MPZP podział nieruchomości może nastąpić w celu realizacji roszczeń do części nieruchomości wynikających z przepisów ustawy lub z odrębnych ustaw. W konsekwencji nie ma tu ani kolizji, ani „konsumpcji” norm z pkt 1 przez pkt 4 art. 95 *uogn*.

• Sposoby zniesienia współwłasności a roszczenie

Przede wszystkim zniesienie współwłasności przez podział rzeczy w naturze jest tylko jedną z form wyjścia z tego wspólnego prawa. Oczywiście preferowanym przez ustawodawcę, ale nie jedynym. Zresztą z ograniczeniami płynącymi z ustawy, społeczno-gospodarczego przeznaczenia rzeczy albo znacznego zmniejszenia jej wartości (art. 211 kc). Można sobie łatwo wyobrazić działkę budowlaną o powierzchni 0,1000 ha i sześcioro spadkobierców do niej, z których każdy chce wydzielenia dla niego osobnej części w naturze. Tego typu patologiom, gdy chodzi o sztuczne mnożenie osobnych nieruchomości, tj. np. osobnych lokali w budynkach jednorodzinnych, z założenia ma zapobiegać art. 3 ust. 2a ustawy *Prawo budowlane*.

Dalej: gdy mowa o sposobach wyjścia ze współwłasności, to można ją znieść także przez przyznanie tego prawa w całości jednemu ze współwłaścicieli ze spłatą pozostałych ewentualnie przez sprzedaż rzeczy i podział uzyskanych z tego środków. Nie jest jednak tak, jak się potocznie przyjmuje – moim zdaniem całkowicie błędnie – że zniesienie współwłasności jest „roszczeniem”. To nieporozumienie. Każdy ma oczywiście prawo żądać zniesienia współwłasności, ale nie ma roszczenia o konkretny areal gruntu.

Upraszczając, jeżeli ktoś ma 1/6 udziału w działce o pow. 0,1000 ha, to ma 1/6 w każdym metrze kwadratowym całej tej nieruchomości i jakkolwiek ma prawo do żądania zniesienia współwłasności przez jej podział w naturze, np. na dwie, ze spłatą pozostałych, jak i np. do przyznania mu w całości tej działki ze spłatą pozostałych współwłaścicieli, to jednak nie ma roszczenia o wydzielenie np. 1/6 z północno-zachodniej jej części albo jedynie odpowiadającego udziałowi paska wzdłuż południowej jej granicy. On może proponować, wszyscy mogą to rozważać, ale nie ma roszczenia.

Roszczenie ma ten, kto wybudował budynek na czymś gruncie, jest niewątpliwie samotnym posiadaczem w dobrej wierze i są operaty szacunkowe, które mówią, że wartość budynku jest obiektywnie wyższa niż zajętej na to dział-

W świetle pkt 1 art. 95 *uogn* oczywiste jest, że niezależnie od przepisów planu można dokonać podziału nieruchomości w celu zniesienia współwłasności nieruchomości. Jednak pod tym warunkiem, że nieruchomość stanowiąca współwłasność jest zabudowana co najmniej dwoma budynkami wzniesionymi na podstawie pozwolenia na budowę (...).

Stąd nie jest słuszne stanowisko skarżących wskazujących na to, że w każdym przypadku, gdy mamy do czynienia ze zniesieniem współwłasności – podziału nieruchomości można dokonać niezależnie od przepisów MPZP. Rację miało zatem SKO, podnosząc, że taka koncepcja zakładałaby brak racjonalizmu ustawodawcy.

• Realizacja roszczeń

Jednak racjonalizmu też bym się tu raczej nie doszukiwała, na przykład wy-

potencjalnego nabywcę czy też na kogokolwiek innego części udziału w prawie własności i wówczas każdy podział byłby możliwy do przeprowadzenia na każdym gruncie.

Przede wszystkim trzeba jednak podkreślić, że prawo do domagania się zniesienia współwłasności (która jest z natury rzeczy prawem „tymczasowym”) nie może być utożsamiane z roszczeniem w cywilistycznym tego słowa znaczeniu. Nie ma tu zatem zastosowania art. 95 pkt 4 *uogn*, zgodnie z którym nie-

ki. Wówczas, jeśli będą enumeratywnie spełnione przesłanki z art. 231 kc, ma on roszczenie o przeniesienie na niego tej konkretnie części działki pod budynkiem, ale już żadnej innej części z tej sąsiedniej nieruchomości.

W opisanym przypadku żaden z dwojga spadkobierców (załóżmy, że mają udziały po połowie) nie ma „roszczenia” o przeniesienie na niego w naturze połowy nieruchomości stanowiącej działkę nr 1682 ani pod budynkiem, ani przed, ani od frontu działki. Każdy ze współwłaścicieli ma prawo domagać się zniesienia współwłasności, ale to może się dokonać w różny sposób. Żaden z wnioskodawców nie ma zatem roszczenia o wydzielenie na jego rzecz działki np. pod i wokół istniejącego tam budynku. Łatwo sobie np. wyobrazić, że działka ma tylko 0,0500 ha i jest zabudowana budynkiem, jak w tej konfiguracji. Żaden ze współwłaścicieli nie ma roszczenia o jej podział w naturze, ma prawo domagać się tego, ale z opisanymi wyżej ograniczeniami wynikającymi z art. 211 kc, a w konsekwencji także z przepisów *uogn*.

Inny przykład. Gdyby sporna nieruchomość miała powierzchnię 0,1800 ha, stanowiła współwłasność dwojga współwłaścicieli, a projekt podziału odpowiadał arealowi działki budowlanej z MPZP (np. 2 x po 0,0900 ha), ale nie miałyby dostępu do drogi publicznej, to jej podział w naturze byłby niedopuszczalny. Współwłaściciele mogliby domagać się takiego podziału w sądzie lub u wójta, ale nie mieliby „roszczenia”, które sąd musiałby uwzględnić.

• Definicja działki budowlanej

Jest jeszcze art. 95 pkt 7 *uogn* i określona w art. 4 pkt 3a *uogn* definicja „działki budowlanej”. Tu również istotne jest, by każda z nowo powstałych działek budowlanych miała zapewniony dostęp do drogi publicznej. Ten warunek jest zresztą niezależny od definicji działki budowlanej i wynika bezpośrednio z treści art. 93 ust. 3 *uogn*, który ma zastosowanie zarówno, jeśli chodzi o podział dokonywany z uwzględnieniem przepisów MPZP, jak i niezależnie od nich. Zasada warunkująca podział nieruchomości określona w art. 93 ust. 3 *uogn* jest bowiem niezależna od zasady wyrażonej w art. 93 ust. 1. Chodzi o wydzielenie takiej działki pod i wokół budynku mieszkalnego, aby możliwe było swobodne korzystanie z niego, a w szczególności zapewnienie odpowiedniej konserwacji czy modernizacji całego obiektu wraz z niezbędnymi elementami infrastruktury technicznej. Jeżeli podlegająca podzia-

łowi nieruchomość nie jest na tyle duża, że wydzielenie z niej działki budowlanej będzie zgodne z przepisami planu, to wówczas taki podział jest dopuszczalny pomimo niespełnienia wymogów MPZP kształtującego minimalną powierzchnię przy wtórnym podziale nieruchomości. Wyjątki określone w art. 95 *uogn* mają zatem zastosowanie wówczas, gdy nieruchomość objęta wnioskiem o podział ma taką konfigurację i parametry, że jej podział zgodnie z przepisami MPZP nie jest możliwy. Pierwszeństwo mają jednak zasady określone w planie, a dopiero brak możliwości w danym stanie faktycznym dokonania podziału zgodnie z planem powoduje dopuszczalność podziału nieruchomości niezależnie od niego.

Wyjątki określone w art. 95 *uogn* mają zastosowanie wówczas, gdy nieruchomość objęta wnioskiem o podział ma taką konfigurację i parametry, że jej podział zgodnie z przepisami MPZP nie jest możliwy. Pierwszeństwo mają jednak zasady określone w planie.

Trzeba podkreślić, że w przypadku z pkt 1 art. 95 *uogn* mamy do czynienia z dwoma budynkami, a w przypadku określonym w art. 95 pkt 7 – z działką budowlaną, której definicję „tworzy” istniejący budynek mieszkalny. O parametrach działki budowlanej w kontekście ograniczeń płynących z przepisów wykonawczych do *Prawa budowlanego* nie raz była już mowa w tym cyklu i nie ma sensu tego powtarzać. Dość powiedzieć, że – moim zdaniem – wydzielenie działki budowlanej z pkt 7 nie jest determinowane prawem własności. Innymi słowy nie ma znaczenia, czy nieruchomość zabudowana budynkiem mieszkalnym, z której ma być wydzielona działka budowlana w rozumieniu przepisów *uogn*, stanowi własność jednego podmiotu czy też jest przedmiotem współwłasności. Choć oczywiście z tyłu głowy należałoby mieć pkt 1 i ewentualnie rozważać go jako *lex specialis* w stosunku do pozostałych przypadków.

• Konieczny dostęp do drogi publicznej

Ostatecznie: uważam, że co do zasady podział nieruchomości w tym kształcie był dopuszczalny w ramach wyjątku określonego w art. 95 pkt 7 *uogn*, z tym jednak zastrzeżeniem, że do zabudowa-

nej działki nr 1628/2 o pow. 0,0423 ha należałoby, zgodnie z art. 93 ust. 3 *uogn*, wydzielić drogę wewnętrzną. W tego rodzaju podziale wszystko ma być podporządkowane istniejącemu budynkowi mieszkalnemu. Wydzielenie jedynie służebności nie spełnia warunków z *uogn*, bo tę „ustanawia się” jedynie wówczas, gdy z działki dzielonej nie ma możliwości wydzielania drogi wewnętrznej, a to w tej sprawie nie miało miejsca. Pisałam o tym kiedyś przy okazji opiniowania wstępnego projektu podziału wąskiej niezabudowanej działki na Ursynowie (GEODETA 2/2016).

W przypadku z art. 95 pkt 7 *uogn* organ nie powinno w ogóle obchodzić, co pozostanie po wydzieleniu działki budowlanej, gdyż cała reszta – w ramach tej

regulacji – ma znaczenie jedynie służebne. Bez znaczenia powinno być zatem, czy działka nr 1628/1, po wydzieleniu działki budowlanej nr 1628/2 i osobnym wydzieleniu dla niej drogi wewnętrznej stanowiącej dostęp do drogi publicznej, będzie możliwa do zagospodarowania. Nie ma znaczenia w świetle tych przepisów (dla organu), choć oczywiście jest, że dla wnioskodawców jest to celem samym w sobie. Wobec tego zaproponowany projekt podziału nie nadawał się do zatwierdzenia, ale – w mojej ocenie – nie dlatego, że organ był związany wnioskiem z art. 95 pkt 4 *uogn*, lecz dlatego, że nie spełniał wymogów z art. 93 ust. 3 *uogn* (warunek dostępu do drogi publicznej). Uważam też, że jeżeli wniosek o podział byłby złożony na podstawie przepisu, którego organ nie „akceptuje”, a byłby dopuszczalny na innej podstawie prawnej – winno to mieć przełożenie w decyzji finalnej.

O związaniu postanowieniem opiniującym i umorzeniu postępowania w tym zakresie (także w kontekście procesowym) napiszę innym razem.

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