

Problem nie w załącznikach, ale w stosowaniu przepisu

Meandry połączenia i podziału

Na łamach wrześnieowego **GEODETY** Bogdan Grzechnik poruszył bardzo istotny problem dotyczący stosowania art. 98b ustawy *o gospodarce nieruchomościami* mówiącego o połączeniu i podziale nieruchomości. Jest to rozwiązanie, do którego wykonawcy prac geodezyjnych często podchodzą z nieuzasadnionym dystansem.



Zenon Marczuk

Powodem mogą być rzeczywiście nie do końca precyzyjne przepisy, ale rozwiązanie to – racjonalnie stosowane i logicznie interpretowane – może być jedynym możliwym, szczególnie na obszarach ze znacznym rozdrobnieniem działek o wydłużonych, nieregularnych kształtach. W regionie częstochowskim, gdzie pracowałem jako wykonawca prac geodezyjnych, a obecnie jestem pracownikiem organu administracji, taka struktura przestrzenna występuje bardzo często. W wielu innych regionach Polski również. Nawet jeżeli działki te przeznaczone są pod zabudowę, to ich geometria skutecznie blokuje możliwość racjonalnego zagospodarowania w granicach jednej nieruchomości.

Jeśli pojawiają się wątpliwości co do zakresu i sposobu stosowania przepisu, to znaczy, że przepis nie jest do końca jednoznaczny. Warto zatem podjąć dyskusję choćby pod kątem spreycyzowania postulatów o charakterze *de lege ferenda*. Jako środowisko zawodowe winniśmy wskazywać ustawodawcy rozwiązania oparte na praktycznych doświadczeniach i racjonalności stosowania przepisu. Te dwa filary prowa-

dzić winny do optymalnych rozwiązań prawnych, przyjaznych zarówno dla właścicieli nieruchomości, jak i dla środowiska geodezyjnego. Przepis prawa winien być narzędziem umożliwiającym realizację określonego celu w sposób możliwie najprostszy.

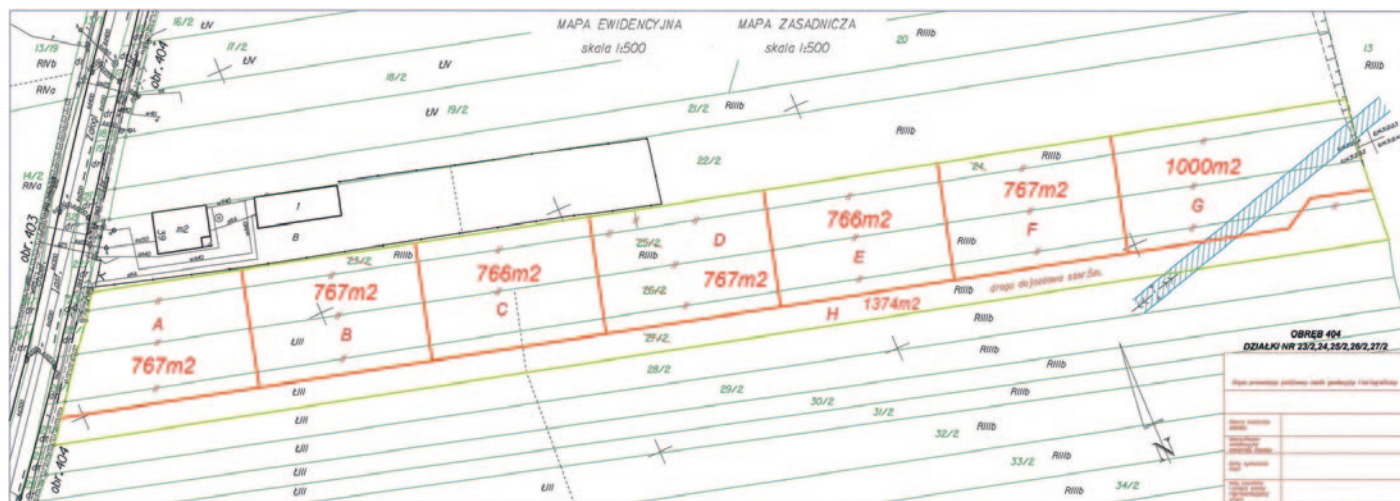
Zgodzić należy się z opinią, że procedura połączenia i podziału nie jest jednolicie rozumiana nie tylko przez wykonawców, ale również przez pracowników administracji wydających rozstrzygnięcia w sprawie połączenia i podziału. Wykonując z upoważnienia prezydenta miasta zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami dotyczące szeroko rozumianej sfery „podziałowej”, również spotykam się z diametralnie różnymi interpretacjami istoty połączenia i podziału przez notariuszy, których rola w tej procedurze jest bardzo istotna. Często wywołuje to skutek w postaci żądania od wnioskodawców połączenia i podziału dostarczenia dodatkowych dokumentów odnoszących się w szczególności do przedmiotu zamiany. Należałoby zatem doprowadzić do jednolitej interpretacji tego przepisu na płaszczyźnie geodezyjnej, co winno skutecznie determinować kolejne czynności administracyjne i cywilne dotyczące połączenia i podziału.

Bogdan Grzechnik formułuje w swoim artykule szereg pytań i wątpliwości dotyczących połączenia i podziału, zachęcając jednocześnie do dyskusji w aspekcie metodyki i algorytmu realizacji tego procesu. Przytacza w zasadzie wszystkie przepisy normujące to postępowanie, więc odniosę się bezpośrednio do zarysowanych kwestii budzących wątpliwości w zakresie stosowania tych przepisów.

Rozważania sprowadźmy więc do sytuacji istnienia jednorodności praw oraz dokumentu planistycznego (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o warunkach zabudowy) określającego odpowiednie parametry dla terenu objętego połączeniem i podziałem. Koncentrując się na istocie problemu, dla uproszczenia i zamiennej używania pojęć przyjmijmy w dalszych rozważaniach tożsamość działki i nieruchomości.

• Fundamentalne znaczenie etapu wstępnego

Mam tu na myśli przede wszystkim akt notarialny zawierający zobowiązanie do wzajemnego przeniesienia praw do części nieruchomości oraz opracowany geodezyjnie wstępny projekt połączenia i podziału. Są to integralne, ściśle powią-



Część graficzna wstępnego projektu połączenia i podziału z dodatkową informacją dotyczącą powierzchni działek, które będą wynikiem połączenia i podziału

zane ze sobą dokumenty będące, zgodnie z treścią art. 98b ust. 1 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* [tekst jednolity DzU z 2020 r., poz. 65; dalej *ugn*], niezbędnymi załącznikami zgodnego wniosku właścicieli o dokonanie połączenia i podziału. Istota tego etapu polega na tym, że treść tych dokumentów determinuje nie tylko metodykę opracowania dokumentacji geodezyjnej, ale również rozstrzygnięcia w sferze własności.

Tu dochodzimy do jednego z szeregu problemów trafnie zdiagnozowanych i przedstawionych przez Bogdana Grzechnika. Chodzi o wskazany dualizm stanowisk w sprawie obliczania (bądź nie) części działek, jakie tworzyć będą nieruchomości powstałe w wyniku połączenia i podziału. Jestem zdecydowanie zwolennikiem stanowiska, że nie wykazujemy pojedynczych części nieruchomości, które będą przedmiotem przeniesienia praw w drodze zamiany w umowie zobowiązującej. Stanowisko przeciwne, prezentowane niekiedy również przez notariuszy, wypacza intencję ustawodawcy, jest logicznie sprzeczne z istotą **połączenia i podziału** i nade wszystko nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym prawie.

Na załączonej mapie prezentuję sytuację, która obecnie jest przedmiotem postępowania przed organem, jakim jest prezydent miasta. Jest to część graficzna wstępnego projektu połączenia i podziału z dodatkową informacją dotyczącą powierzchni działek, które będą wynikiem połączenia i podziału. Przykład ten ilustruje większość problemów będących przedmiotem niniejszych rozważań.

Zgodzić należy się ze stwierdzeniem, że żaden przepis nie normuje kształtu i treści tego dokumentu, ale po co mnożyć byty prawne. W mojej ocenie, przy przyjęciu stanowiska o braku konieczności dodat-

kowego rozliczania części nieruchomości w zupełności wystarczy odpowiednie stosowanie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości*. Praktyka wskazuje, że mnożenie aktów prawnych dotyczących zbliżonych czynności powoduje różnorodne ich interpretacje i może być podłożem sporów. Wspomnieć należy choćby szeroką dyskusję, jaka przetoczyła się na łamach *GEODETY* w sprawie tzw. potrażeń.

Co do zasady wstępny projekt winien jednoznacznie przedstawiać stan przed dokonaniem odpowiedniego przekształcenia dotyczącego nieruchomości i stan proponowany jako wynik tego przekształcenia. Stan przed połączeniem i podziałem, przedstawiony w formie tabelarycznej i graficznej, nie powinien budzić żadnych wątpliwości. To opis stanu wykazanego w ewidencji gruntów. Stan proponowany to oznaczone w kolorze czerwonym nowe granice i powierzchnie, obliczone na podstawie danych zawarte w EGiB. Ujęcie tych danych w tabeli również nie powinno rodzić problemów. W tym miejscu należy podkreślić, że proponowany stan winien jednoznacznie wynikać z treści uzgodnień właścicieli dokonanych w umowie zobowiązującej zawartej w formie aktu notarialnego i dołączanej do wniosku o połączenie i podział.

Odnieśmy się w tym miejscu do drugiego potencjalnego stanowiska, mówiącego o konieczności rozliczenia „częstkowych” powierzchni poszczególnych działek. Nie wiem, z jakiego przepisu zwolennicy tego stanowiska wywodzą taką konieczność, bo nie wskazują żadnej podstawy prawnej. Myślę, że trudne byłoby również umotywowanie zasadności i celowości takiego podejścia. Zastrzegam przy tym, że abstrahuję od

wszelkich kwestii podatkowych, związanych z umowami cywilnymi dotyczącymi obrotu nieruchomościami. Pozostańmy na płaszczyźnie geodezyjnej.

Spójrzmy na zagadnienie poprzez pryzmat **współmierności przepisów** regulujących kwestie przestrzennego przekształcania nieruchomości wskazanych w jednym dziale jednej ustawy, czyli w dziale III *ugn*. **Połączenie i podział jest swoistym rodzajem scalenia i podziału**. W obu przypadkach dochodzi do ukształtowania nowego stanu ewidencyjnego (granice, oznaczenia, powierzchnie) oraz – przy spełnieniu określonych warunków formalno-prawnych – zmiany struktury własnościowej. W obu przypadkach właściwy organ (odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent lub rada gminy) rozstrzyga o kwestiach geodezyjnych i rozstrzygnięcie to jest niezbędne do ukształtowania nowej struktury własnościowej. Zgodnie z art. 104 ust. 3 *ugn* uchwała rady gminy stanowi podstawę do ujawnienia w księgach wieczystych praw do nieruchomości powstałych w wyniku scalenia i podziału. Sądy wieczystoksięgowe nie wymagają określenia, jakie części działek objętych scaleniem i podziałem tworzą nową nieruchomość wpisywaną w KW. Przez użyte określenie „współmierność przepisów” rozumiem jednolite ich stosowanie dla analogicznych – co do istoty rozstrzygnięcia – postępowań. Wszak *Ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio* – w takich samych okolicznościach należy stosować te same rozwiązania prawne.

• Dostęp do drogi publicznej

Kolejna kwestia, jaka pojawia się przy wskazanej wyżej koncepcji połączenia i podziału, to sprawa uregulowania dostępu do drogi publicznej. W tym przy-

padku mamy do czynienia z wydzieleniem drogi niebędącej drogą publiczną. Jedno z pytań dotyczy możliwości ustanowienia w jednej z działek współwłasności, czyli *de facto* stworzenia odrębnej nieruchomości.

W piśmiennictwie można spotkać się ze stanowiskiem, że nie mogą być wydzielane działki, które będą następnie przedmiotem współwłasności. Rozumiem taki pogląd, zwłaszcza w świetle literalnego brzmienia przepisu, który połączenie i podział definiuje jako przekształcenie struktury przestrzennej, a nie własnościowej. Może warto jednak zastanowić się nad zrewidowaniem takiego poglądu. Skoro intencją ustawodawcy było uproszczenie procedur, a literalne brzmienie przepisu nie precyzuje jednoznacznie warunku tożsamer liczby nieruchomości dla stanu przed oraz po dokonaniu połączenia i podziału, to w mojej ocenie współwłasność byłaby jak najbardziej zasadna. Praktyka wskazuje, że współwłasności odnoszą się przede wszystkim do wydzielanych dróg wewnętrznych, a udział w nich zabezpiecza interes każdego z właścicieli nowych nieruchomości w zakresie zapewnienia dostępu do drogi publicznej. Zabezpieczenie interesów rozumieć należy nie tylko w aspekcie bezpośredniego korzystania z nieruchomości, ale również w aspekcie możliwości łatwiejszego ich zbycia. Wnioskodawcy połączenia i podziału składają taki wniosek, jaki w ich ocenie zapewnia możliwość racjonalnego zagospodarowania przy jednoczesnym zabezpieczeniu interesów wszystkich właścicieli.

pu wiązać się będzie z koniecznością przeprowadzenia negocjacji i ustaleń z właścicielem drogi wewnętrznej. Nie trudno wyobrazić sobie sytuację, że właściciel działki 27/2 (patrz mapa na poprzedniej stronie), jeśli docelowo będzie właścicielem drogi oznaczonej jako H i np. działki E, będzie w zdecydowanie uprzywilejowanej sytuacji jako oferent. Pomijam w tym momencie kwestię wartości działki E w relacji do innych działek, nieposiadających w momencie sfinalizowania połączenia i podziału dostępu do drogi publicznej, nawet poprzez drogę wewnętrzną. Szerzej o kwestii wartości w dalszej części artykułu.

Połączenie i podział w intencji ustawodawcy miało być narzędziem ułatwiającym właścicielom nieruchomości racjonalne ich wykorzystanie w aspekcie nie tylko struktury powierzchniowej, ale w mojej ocenie – również własnościowej. Co stoi zatem na przeszkodzie, aby umożliwić właścicielom takie stworzenie struktury, która zabezpieczy interesy wszystkich, szczególnie w tak istotnym aspekcie, jakim jest dostęp do drogi publicznej, warunkujący przede wszystkim możliwość podjęcia procesów inwestycyjnych? Pojęcie „racjonalne zagospodarowanie” wiązałbym również z możliwością uzyskania takich gwarancji na etapie umowy zobowiązującej. Interpretacja „racjonalnego zagospodarowania” winna być ściśle skorelowana z kwestią dostępu do drogi, zapewnionego już na wstępnym etapie, bez konieczności dalszych postępowań w tym zakresie. Nieracjonalne bowiem jest wydzielanie działek, co do których zachodzić będzie koniecz-

spełnienia kryteriów planistycznych. Ortodoksyjne stanowisko co do bezwzględnej równości liczby nieruchomości przed i po dokonaniu połączenia i podziału mogłoby spowodować, że strony zmuszone byłyby do kolejnych czynności prawnych, np. ustanawiania współwłasności już po zakończeniu postępowania w sprawie połączenia i podziału. A przecież stan docelowy mógłby zostać pomyślnie osiągnięty, zgodnie z wolą właścicieli, już na etapie wstępnym, co pozwoliłoby oszczędzić zarówno czas, jak i pieniądze.

Problemu tego nie będzie przy wydzielaniu działki przeznaczonej pod drogę publiczną, gdzie nastąpi przejście z mocy prawa na własność podmiotu publicznego. Pozostanie kwestia ustalenia odszkodowania. W tym przypadku jestem również zwolennikiem dokonania proporcjonalnego rozliczenia odszkodowawczego z wszystkimi uczestnikami postępowania w sprawie połączenia i podziału. Zasadna wydaje się tu bowiem analogia do ustanawiania wspólnych praw do działki drogowej.

● Zamknięcie etapu wstępnego

Jeszcze jeden ważny aspekt etapu wstępnego, opartego przede wszystkim na ustaleniach zawartych w umowie zobowiązującej, to ewentualne rozliczenia pomiędzy właścicielami, związane bardzo często z brakiem możliwości wydzielenia ekwiwalentu powierzchniowego. Na tym etapie, bazującym na danych zawartych w ewidencji gruntów, nie jest możliwe określenie faktycznej wielkości pola powierzchni każdej nieruchomości objętej połączeniem i podziałem. W mojej ocenie nic jednak nie stoi na przeszkodzie, aby przy istnieniu zgodnej woli w tym zakresie odnosić ewentualne rozliczenia do wielkości jednostki porównawczej, czyli 1 m² pola powierzchni działki.

Zamknięcie etapu wstępnego, rozstrzygającego o dopuszczalności połączenia i podziału, to wydanie przez organ orzekający postanowienia opiniującego proponowane połączenie i podział.

● Etapy kolejne jako realizacja ustaleń etapu wstępnego

Kwestia dotycząca ewentualnych rozliczeń pomiędzy właścicielami, jak również określenia wielkości udziału w działce drogowej pozostaje w ścisłym związku z powierzchnią każdej nieruchomości. Konieczne jest zatem ustalenie faktycznego zasięgu prawa własności poprzez określenie położenia punktów granicznych. Zastosowanie odpowied-

Powstanie – w wyniku połączenia i podziału – nieruchomości będących przedmiotem współwłasności jest jak najbardziej zasadne, pod warunkiem że zostanie jednoznacznie wyrażona i sprecyzowana taka wola w umowie zobowiązującej, szczególnie gdy ma dotyczyć działek drogowych.

Weźmy pod uwagę obrót powstałymi w wyniku połączenia i podziału nieruchomości. Racjonalnie postępujący nabywca uzależniać może zawarcie transakcji od zapewnienia przez podmiot zbywający dostępu do drogi. W sytuacji braku możliwości ustanowienia współwłasności w działce stanowiącej drogę wewnętrzną zapewnienie dostę-

ność zapewnienia dostępu w odrębnym postępowaniu. Oczywiście mamy tu również art. 99 *ugn*, ale jest to regulacja dotycząca momentu zbywania działek. Jednoznacznie i zgodnie wyrażona wola w umowie zobowiązującej winna być warunkiem wystarczającym do zaakceptowania przez organ proponowanych przez strony rozwiązań, z zastrzeżeniem

niego trybu uwarunkowane będzie zakresem i rodzajem danych pozyskanych z zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Aktualizację danych dotyczących powierzchni postrzegać należałoby nie w kategoriach „zalecane” czy „wskazane”, ale jako warunek konieczny. W praktyce prac geodezyjnych wystąpienie „przybytku” lub „ubytku” powierzchni działek jest całkiem naturalne. Jakkolwiek w wyniku połączenia i podziału dochodzi do zniesienia granic ewidencyjnych pomiędzy nieruchomościami, to jednak ubytki i przybytki winny być odniesione do poszczególnej działki, tworzących **połączony** kompleks będący przedmiotem **podziału**. Poprawnie wskazana powierzchnia działek determinuje późniejsze rozliczenia finansowe.

Pomijam tu procedurę wprowadzenia odpowiednich zmian do ewidencji przed opracowaniem projektu połączenia i podziału oraz konieczność sporządzania ewentualnych wykazów synchronizacyjnych, wychodząc z założenia, że jest to temat pozostający poza głównym wątkiem niniejszych rozważań.

Po przyjęciu do zasobu dokumentacji geodezyjnej organ winien wydać decyzję o połączeniu i podziale. Połączenie i podział to jednak swoista procedura, dla której skutecznego zaistnienia jest wymagane formalne zaistnienie dwóch etapów. Sama decyzja to tylko ocena dopuszczalności takiego przekształcenia struktury przestrzennej, która umożliwi racjonalne zagospodarowanie przy spełnieniu kryteriów zawartych w dokumentach planistycznych. Ostateczna decyzja rodzi skutek jak przy podziale ewidencyjnym – powstają nowe działki o określonej geometrii i powierzchni. Jednak decyzja ta, w odróżnieniu od decyzji podziałowej, ma w całości charakter warunkowy (decyzja podziałowa może mieć charakter warunkowy np. w zakresie dojazdu lub terminu przeniesienia prawa) i dla skuteczności rozstrzygnięcia wymagane są dodatkowe czynności dokonane w formie szczególnej, czyli umowa rozporządzająca zawarta w formie aktu notarialnego. Dopiero zaistnienie obu tych rozstrzygnięć stanowić będzie podstawą dokonania zmian w EGiB i wpisów w KW.

Słów kilka na temat wpisu do księgi wieczystej. Jest to według mnie jednoznaczna dyspozycja dla sądu, sformułowana w art. 96 *ugn* ust. 4, na którego odpowiednie stosowanie wskazuje art. 98b ust. 2 *ugn*. Pogląd taki, który zdecydowanie podzielałam, prezentowany jest również w komentarzu do ustawy *o gospodarce nieruchomościami* [J. Ja-

worski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin – C.H. BECK, wydanie 6].

Dziwić zatem może powoływanie się na opinię „innych prawników”, negujących, jak rozumiem, możliwość ujawnienia w KW nowych nieruchomości. Szkoda, że nie przedstawiono w artykule argumentacji ani nie wskazano publikacji, w których stanowisko tych prawników jest prezentowane, bo być może, jeśli jest ono uzasadnione, wniosłoby nowe

zacja znakami granicznymi punktów granicznych dotyczy przy tym nowych nieruchomości, a te powstają dopiero po zawarciu umów rozporządzających realizujących połączenie i podział w sferze cywilistycznej. Własność w nowych granicach powstaje po zawarciu aktu zamiany i dopiero wtedy stabilizacja dotyczy punktów granicy wyznaczającej zasięg nowych własności. Gdy nie zostanie zawarta umowa zamiany, to or-

W celu jednoznacznego rozliczenia za ewentualne różnice powierzchni konieczny jest pomiar (w określonym trybie) punktów granicznych nieruchomości będących przedmiotem połączenia i podziału oraz wprowadzenie zmian do ewidencji gruntów i budynków.

spojrzenie pozwalające na jednoznaczne rozstrzygnięcie zagadnienia. Przy założeniu, że mamy ostateczną decyzję rozstrzygającą co do przedmiotu, zawartą umowę rozporządzającą i wprowadzone na mocy tych dokumentów zmiany do EGiB, nie mogę znaleźć powodów, dla których sąd wieczystoksięgowy, jasno związany dyspozycją art. 96 ust. 4, odmówiłby dokonania stosownych wpisów. Chętnie poznałbym argumenty prawników, do opinii których odwołuje się Bogdan Grzechnik. Pomijam kwestię, czy konieczny byłby nawet wypis z EGiB, bo przecież *ugn* to *lex specialis* w stosunku do ogólnego przepisu ustawy *o księgach wieczystych i hipotece*, mówiącego o dokumentach będących podstawą wpisu.

• To jeszcze nie koniec. Wyniesienie nowego stanu

Dalsza kwestia to stabilizacja znakami granicznymi punktów granicznych działek powstałych w wyniku połączenia i podziału nieruchomości. W przywołanym artykule zawarte jest stwierdzenie, że może być ona wykonana jako osobna czynność, „ale można to zrobić dopiero po dniu, w którym decyzja stanie się ostateczna”. Nie jest to do końca precyzyjne stwierdzenie. Ostateczność decyzji jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym. Znaki graniczne są swoistą materializacją punktów granicznych, te zaś wyznaczają przebieg granic określających zasięg prawa własności. Stabili-

gan wygasi decyzję. Nie będzie zatem możliwe istnienie na gruncie znaków nieodzwierciedlających stanu istniejącego w rejestrach publicznych, jakim jest zarówno EGiB, jak i KW.

• Kiedy opłata planistyczna, a kiedy adiacencka?

Zagadnienia dotyczące finansowego aspektu połączenia i podziału pozostają być może poza zainteresowaniem znacznej części środowiska geodezyjnego oraz głównym wątkiem niniejszych rozważań, niemniej jednak również ten aspekt został podniesiony, i słusznie, w artykule Bogdana Grzechnika. Wychodzę z założenia, że sprawa połączenia i podziału winna być analizowana i przedstawiana kompleksowo, łącznie z wymiernymi skutkami finansowymi, bardzo istotnymi dla stron postępowania.

Artykuł zawiera kilka stwierdzeń, które wymagają nieco szerszego spojrzenia i odniesienia się również przez pryzmat wartości nieruchomości. Autor wywodzi, że „Poprzez połączenie, a następnie podział działki rolne o niewielkiej wartości przekształca się na działki budowlane o znacznie większej wartości. W związku z tym wójt, burmistrz albo prezydent zgodnie z art. 98a ustawy *o gospodarce nieruchomościami* ma prawo ustalić opłatę adiacencką”.

Jest to istotny skutek i wymiar finansowy połączenia i podziału, a zatem należałoby tę kwestię jednoznacznie doprecyzować. Mam nadzieję, że zacytowane powyżej stwierdzenia Au-

tora to tylko swoisty skrót myślowy, zostały w nim bowiem skumulowane dwa zupełnie odrębne i niezależne zdarzenia przyczynowo-skutkowe. Stwierdzenie zawarte w artykule może sugerować, że przed połączeniem i podziałem mamy do czynienia z działkami rolnymi, a po połączeniu i podziale z działkami budowlanymi. Sam proces połączenia i podziału nie zmienia przeznaczenia, a jedynie przekształca przedmiotowo i podmiotowo dany kompleks. Jeśli

dem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości”. Wskazać należy również na treść art. 63 ust. 3 wymienionej wyżej ustawy, który stanowi, że: „Jeżeli decyzja o warunkach zabudowy wywołuje skutki, o których mowa w art. 36, przepisy art. 36 oraz art. 37 stosuje się odpowiednio [...]”. Nie da się jednak przepisu tego odnieść wprost do sytuacji zwiększenia wartości w wyniku ustaleń decyzji o warunkach zabudowy

mościami oraz niektórych innych ustaw [DzU z 2017 r. poz. 1509] wprowadziła zmianę w art. 98a ust. 1: „Wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna[...]”. Zatem obecnie w terminie 3 lat należy wszcząć postępowanie, a decyzja w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może być wydana zdecydowanie po upływie 3 lat. Wiąże się to oczywiście z odpowiednim przyjmowaniem dat poziomu cen, ale to wątek nie na ten artykuł.

Stabilizacja punktów granicznych może nastąpić po dacie umowy rozporządzającej, do zawarcia której niezbędna jest ostateczna decyzja o połączeniu i podziale.

W kilku miejscach artykułu pojawia się sformułowanie o zatwierdzeniu „projektu połączenia i podziału”. Można dyskusyjnie, czy w momencie wydawania decyzji mamy do czynienia z zatwierdzeniem projektu połączenia i podziału (bo nie została jeszcze zawarta umowa zamiany), czy z zatwierdzeniem połączenia i podziału. Stoję na stanowisku, że jeżeli tę decyzję traktujemy w kategoriach zatwierdzenia zmian geometrycznych (podziału geometrycznego, ewidencyjnego), to winniśmy używać sformułowania konsekwentnie, tak jak w przypadku podziału, jako zatwierdzenie „połączenia i podziału”.

obowiązuje plan miejscowy, to jego treść rozstrzyga o przeznaczeniu i jeśli uległo ono zmianie w stosunku do wcześniejszych rozstrzygnięć planistycznych, to mamy do czynienia z tzw. opłatą planistyczną. Opłata adiacencka, o której mowa w art. 98a, dotyczy tylko i wyłącznie skutków połączenia i podziału, a w szczególności wzrostu wartości, jeśli w wyniku tego przekształcenia nastąpił. Opłata planistyczna i opłata adiacencka to dwie różne opłaty, których materialno-prawna podstawa wynika z dwóch różnych ustaw. Wspólny mianownik to wzrost wartości, tyle że będący efektem różnych rozstrzygnięć i nie mogą one być łączone w jednej opłacie. Nie można przy tym zapominać, że przepisów *ugn* – z wyraźnie określonymi wyjątkami – nie stosuje się do nieruchomości rolnych.

z prostej przyczyny. Decyzja nie określa stawki procentowej, która mogłaby posłużyć do naliczenia opłaty. Stawkę taką można bowiem określić tylko w planie miejscowym. Jednoznacznie jest to postrzegane również przez sądy administracyjne. Jako przykład wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 maja 2017 r. [NSA II OSK 2321/15]: „Aktualnie obowiązujące przepisy prawa nie dają organowi wykonawczemu gminy podstaw, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do określenia w decyzji o warunkach zabudowy stawki procentowej opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. w zw. z art. 63 ust. 3 u.p.z.p., należnej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. W razie braku planu miejscowego, gdy wydawane są decyzje o warunkach zabudowy »odpowiednie stosowanie« przepisów art. 36 i art. 37 u.p.z.p. prowadzi do wyłączenia stosowania art. 36 ust. 4 oraz art. 37 ust. 6 i ust. 7 u.p.z.p. z uwagi na brak podstaw prawnych zarówno do uchwalania stawek procentowych opłaty od wzrostu wartości nieruchomości przez radę gminy w odrębnej uchwale, jak i do naliczania takiej opłaty (i związanego z tym ustalenia wysokości stawki) przez organ wykonawczy gminy”.

W rozdziale „Od czego zacząć?” znalazło się sformułowanie, które rozmija się z aktualnym brzmieniem przepisu art. 98a ust. 1a. Autor twierdzi, że „[...] uchwała o takiej opłacie może być podjęta w terminie 3 lat od daty uprawomocnienia się decyzji o połączeniu i podziale [...]”. Przyznam, że budzi to moje istotne wątpliwości, ponieważ art. 98a ust. 1a (odpowiednio stosowany do połączenia i podziału) wyraźnie stanowi, że „Ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić, jeżeli w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna [...], **obowiązywała uchwała rady gminy**, o której mowa w ust. 1” (podkreślenie moje). Zatem odpowiednie stosowanie tego przepisu oznacza, że w dniu, kiedy decyzja zatwierdzająca połączenie i podział stała się ostateczna, musi istnieć obowiązująca uchwała rady gminy, co stanowi jeden z warunków koniecznych dla możliwości naliczenia opłaty adiacenckiej.

Uwarunkowania i przesłanki dotyczące opłaty planistycznej będą przy tym zupełnie odmiennie w przypadku, gdy połączenia i podziału dokonujemy na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W tych uwarunkowaniach prawnych nie będzie możliwe nawet naliczenie opłaty planistycznej z tego tytułu. Należy tu przytoczyć fragment artykułu 36 ust. 4 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [tekst jednolity DzU z 2020 r., poz. 293], który stanowi, że „Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazowo opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest docho-

Nie jest zatem możliwe naliczenie opłaty adiacenckiej, w której skumulowane zostaną dwa zupełnie odrębne powody wzrostu wartości.

W artykule czytamy także, że „Na ustalenie takiej opłaty są 3 lata od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna”. Tymczasem przepis dotyczący tego okresu czasu nie jest już aktualny od 23 sierpnia 2017 r. Ustawa z 20 lipca 2017 r. o *zmianie ustawy o gospodarce nierucho-*

● O rozliczeniach między właścicielami

Wypada jeszcze odnieść się do przywołanych w artykule kwestii dotyczących operatu szacunkowego i jego wykorzystania w procedurze połączenia i podziału. Przedstawiony przykład propozycji połączenia i podziału realnie odzwierciedla rzeczywisty problem. Działka oznaczona literą G będzie po-

strzegana jako działka o mniejszej wartości jednostki porównawczej (1 m² pola powierzchni) z uwagi na przebieg linii energetycznej wpływającej na możliwość zagospodarowania. Biorąc pod uwagę cywilistyczną zasadę swobody zawierania umów, nie ulega wątpliwości, że strony w umowie zobowiązującej winny określić wysokość rekompensaty za 1 m² uwzględniającej zarówno możliwą „nieekwiwalentność” powierzchniową, jak i różnicę wartości wynikającą ze stanu nieruchomości.

Nie ma przepisu prawa, który zobowiązywałby właścicieli nieruchomości do rozliczeń na podstawie operatu szacunkowego. Mogą tego dokonać poprzez zgodne oświadczenie woli. To jednak wydaje się być realne jedynie w przypadku różnic powierzchniowych, kiedy właściciele znają poziom wartości np. działek budowlanych na lokalnym rynku. Nie jest to wiedza tajemna. Sprawa komplikuje się w przypadku konieczności określenia zmniejszenia wartości działki z uwagi na przebieg urządzeń infrastruktury technicznej. Przy braku zgodnych ustaleń w tym zakresie pomiędzy właścicielami niezbędne będzie skorzystanie z opinii o wartości nieruchomości, sporządzonej przez rzeczoznawcę majątkowego w formie operatu szacunkowego. Kto ma ją zlecić? Oczywiście ten, komu taka opinia jest potrzebna. W przypadku wydzielenia działek pod drogi publiczne i związanego z tym odszkodowania zlecać będzie organ prowadzący postępowanie w sprawie odszkodowania. Tu nie ma wątpliwości, ale jest istotne zastrzeżenie co do sugestii przyjęcia uśrednionej wartości z dwóch ewentualnych operatów. W przypadku postępowania prowadzonego przez organ byłoby to działanie niedopuszczalne. Operat jest materiałem urzędowym i jak każdy dowód podlega ocenie w ramach prowadzonego postępowania na podstawie art. 77 kpa. Organ nie ocenia tego dowodu w aspekcie prawidłowości jego sporządzenia, bo to wyłączność ustawowa zastrzeżona dla organizacji zawodowej na mocy art. 157 *ugn*. Organ ocenia operat pod kątem przydatności dowodowej i może przyjąć albo jedną opinię, albo drugą.

Nieco inaczej sprawa przedstawia się w przypadku osób fizycznych. Po pierwsze – nie muszą zlecać operatu, tylko mogą dokonać uzgodnień w ramach procedur cywilnych. Jeżeli już jednak właściciele będą mieli dwa operaty, to żaden przepis nie stoi na przeszkodzie, aby przyjęły jakąkolwiek cenę, nawet tę uśrednioną w oparciu o wartość. O ile zaś nie byłoby to, w mojej ocenie, zasad-

ne, to jednak dopuszczalne w aspekcie określenia ceny, za jaką miałyby nastąpić rozliczenia pomiędzy właścicielami nieruchomości. Nie można przecież wykluczyć także i takiego uzgodnienia właścicieli, w wyniku którego wzajemne rozliczenia będą zniesione i wtedy problem wartości w ogóle nie istnieje, chyba że jedynie dla celów podatkowych. Kwestie dotyczące wartości to jednak temat rzeka na zupełnie inny artykuł.

• Aby przepisy nie budziły wątpliwości

Poniżej kilka spostrzeżeń podsumowujących dotychczasowe rozważania:

- Powstanie – w wyniku połączenia i podziału – nieruchomości będących przedmiotem współwłasności jest jak najbardziej zasadne, pod warunkiem że zostanie jednoznacznie wyrażona i sprecyzowana taka wola w umowie zobowiązującej, szczególnie gdy ma dotyczyć działek drogowych.

- W umowie zobowiązującej zasadne byłoby również ustalenie ceny jednostkowej dla rozliczenia finansowego wynikającego z ewentualnych różnic powierzchni.

Wpisy w KW – jako oczywisty efekt ostatecznej decyzji zatwierdzającej połączenie i podział oraz umowy rozporządzającej – są wpisami, w mojej ocenie, o charakterze deklaratoryjnym.

- Za bezzasadne uważam dokonywanie obliczenia poszczególnych części działek, bo jest to zaprzeczeniem istoty połączenia i podziału, a umowa cywilna może jednoznacznie określić stan przed i po (analogia do scalenia i podziału) z ewentualnym rozliczeniem z tytułu różnic powierzchni. Jednoznacznym ujęciem tabelarycznym tych stanów będzie prosty wykaz zmian danych ewidencyjnych. Skoro istotą połączenia i podziału jest powstanie nieruchomości umożliwiających **racjonalne ich zagospodarowanie**, to wydzielenie jakichkolwiek obiektów powierzchniowych niespełniających tego kryterium pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 98b ust. 1 *ugn*.

- W celu jednoznacznego rozliczenia za ewentualne różnice powierzchni konieczny jest pomiar (w określonym trybie) punktów granicznych nieruchomości będących przedmiotem połączenia i podziału oraz wprowadzenie zmian do

ewidencji gruntów i budynków na tym etapie postępowania.

- Podstawą wprowadzenia przedmiotowych i podmiotowych zmian do ewidencji gruntów, będących wynikiem połączenia i podziału, jest łącznie ostateczna decyzja o połączeniu i podziale oraz umowa zamiany.

- Stabilizacja punktów granicznych może nastąpić po dacie umowy rozporządzającej, do zawarcia której niezbędna jest ostateczna decyzja o połączeniu i podziale.

- Wpisy w KW – jako oczywisty efekt ostatecznej decyzji zatwierdzającej połączenie i podział oraz umowy rozporządzającej – są wpisami, w mojej ocenie, o charakterze deklaratoryjnym.

Do ożywienia przepisu wiedzy prosta w założeniu, ale często trudna w realizacji droga. Ta droga to takie sformułowanie przepisów, aby nie budziły wątpliwości, były jednoznacznie i jednakowo interpretowane. Nie tylko w środowisku wykonawców geodezyjnych, ale również wśród notariuszy, sędziów, a także właścicieli nieruchomości. Zgodnie z duchem *paremii: Leges ab omnibus intellegi debent* – ustawy powinny być zrozumiałe dla wszystkich.

Procedura połączenia i podziału kumuluje w sobie problematykę geodezyjną, aspekty postępowania administracyjnego i cywilnego, a także kwestie dotyczące wartości nieruchomości, dlatego inicjatywa dotycząca zmian w przepisach winna leżeć także po stronie geodetów i cenne jest, że Bogdan Grzechnik taką inicjatywę podjął.

Zenon Marczuk

mgr inż. geodeta, uprawnienia z zakresu 1 i 2, długoletni pracownik administracji geodezyjnej (m.in. Starostwo Powiatowe w Częstochowie – geodeta powiatowy, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego – zastępca dyrektora Wydziału Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami, aktualnie zastępca naczelnika Wydziału Geodezji i Kartografii Urzędu Miasta Częstochowy); rzeczoznawca majątkowy – zastępca przewodniczącego Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej; pośrednik w obrocie nieruchomościami