Przypadki z praktyki, cz. 46

przedstawia sędzia Magdalena Durzyńska

Podział przez budynek zgodnie z MPZP

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego to przepis powszechnie wiążącego prawa. Gmina musi mieć świadomość skutków tworzonych przepisów i skutków rysunku planu mających później realne przełożenie na inne procedury. Inaczej konsekwencje mogą być dotkliwe.

Wójt akceptuje podział przez budynek

Na wniosek właściciela nieruchomości na podstawie art. 93 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* [tekst jednolity DzU z 2020 r., poz. 65, dalej jako *ugn*] wójt gminy pozytywnie zaopiniował wstępny projekt podziału nieruchomości oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr 56/11 o powierzchni 1,0092 ha. Opinia została oparta na przepisach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP). W wyniku podziału miały powstać trzy działki nr 56/17, 56/18 i 56/19.

Z postanowienia opiniującego wynikało, że według planu działka o nr 56/11 stanowi grunt oznaczony jako: 2MNU – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej; 1KDZ – droga klasy drogi zbiorczej; 2R – tereny rolne, a także że jest częściowo położona w Obszarze Chronionego Krajobrazu. Zaznaczono, że projektowana działka nr 56/19 przeznaczona została pod poszerzenie drogi wojewódzkiej nr 1KDZ o szerokości w liniach rozgraniczających od 7 do 20 metrów zgodnie z rysunkiem planu. Postanowienie nie było przez nikogo skarżone.

Osobnym wnioskiem właściciel nieruchomości zwrócił się następnie o wydanie decyzji zatwierdzającej podział działki o nr 56/11. Organ I instancji wydał decyzję, w wyniku której powstały:

- działka o nr 56/17 o pow. 0,2998 ha,
- działka o nr 56/18 o pow. 0,7064 ha,
- działka o nr 56/19 o pow. 0,0030 ha.

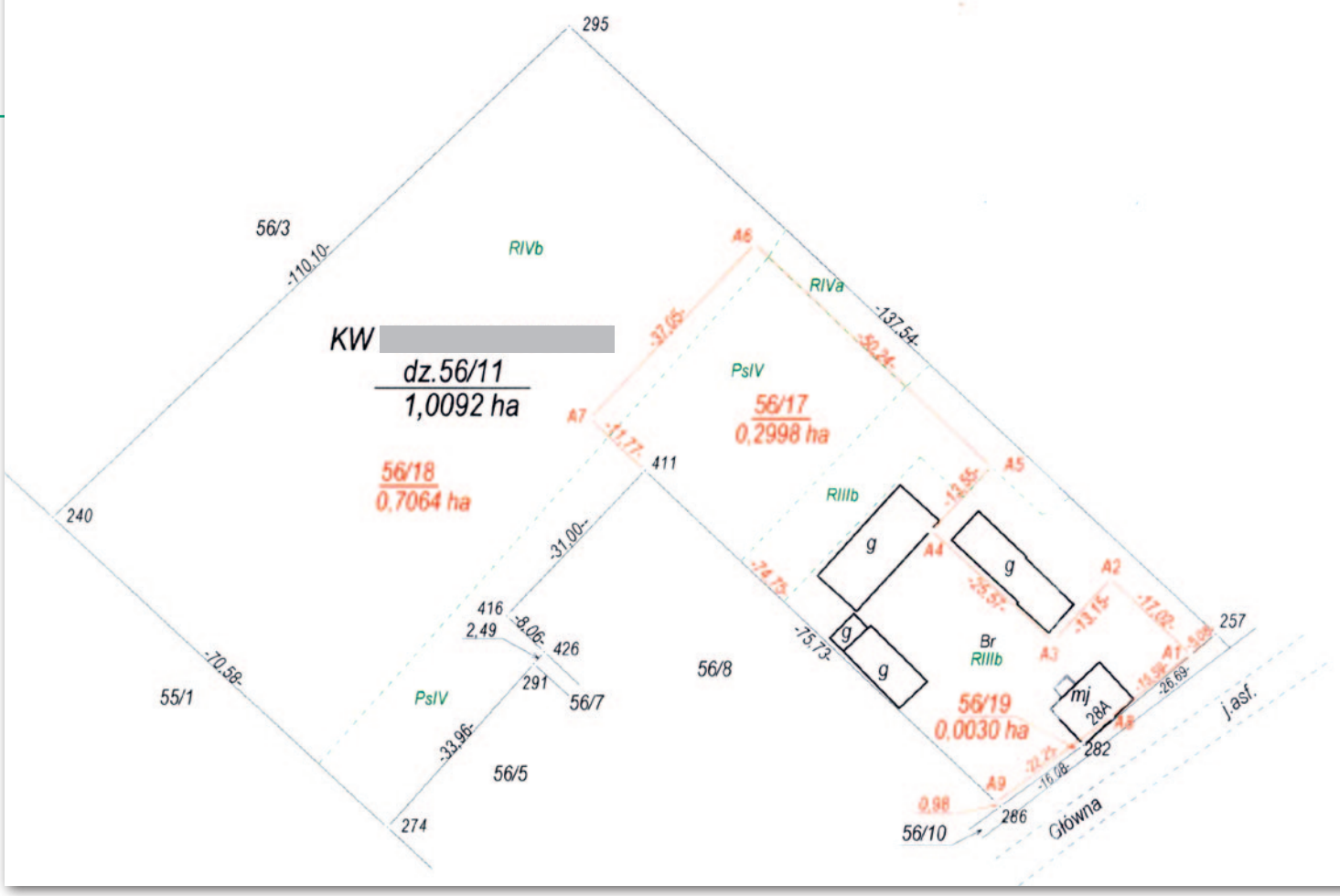
Decyzja zawierała wskazanie, że działka nr 56/19 została wydzielona pod poszerzenie drogi wojewódzkiej nr 1KDZ o szerokości w liniach rozgraniczających od 7 do 20 metrów zgodnie z rysunkiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – identycznie jak miało to miejsce w postanowieniu opiniującym.

Odwołanie od tej decyzji wniosło województwo, zarzucając wójtowi naruszenie art. 93 ust. 3b *ugn* poprzez wydzielenie z nieruchomości pod drogę wojewódzką działki nr 56/19, na której zlokalizowany jest fragment istniejącego budynku. Województwo zarzuciło, że skoro działka nr 56/19 w MPZP została przeznaczona pod drogę wojewódzką, to wiąże się to z utratą jej własności przez obecnego właściciela, a w tym stanie faktycznym nie jest zasadne dokonywanie podziału nieruchomości skutkujące utratą własności fragmentu budynku mieszkalnego.

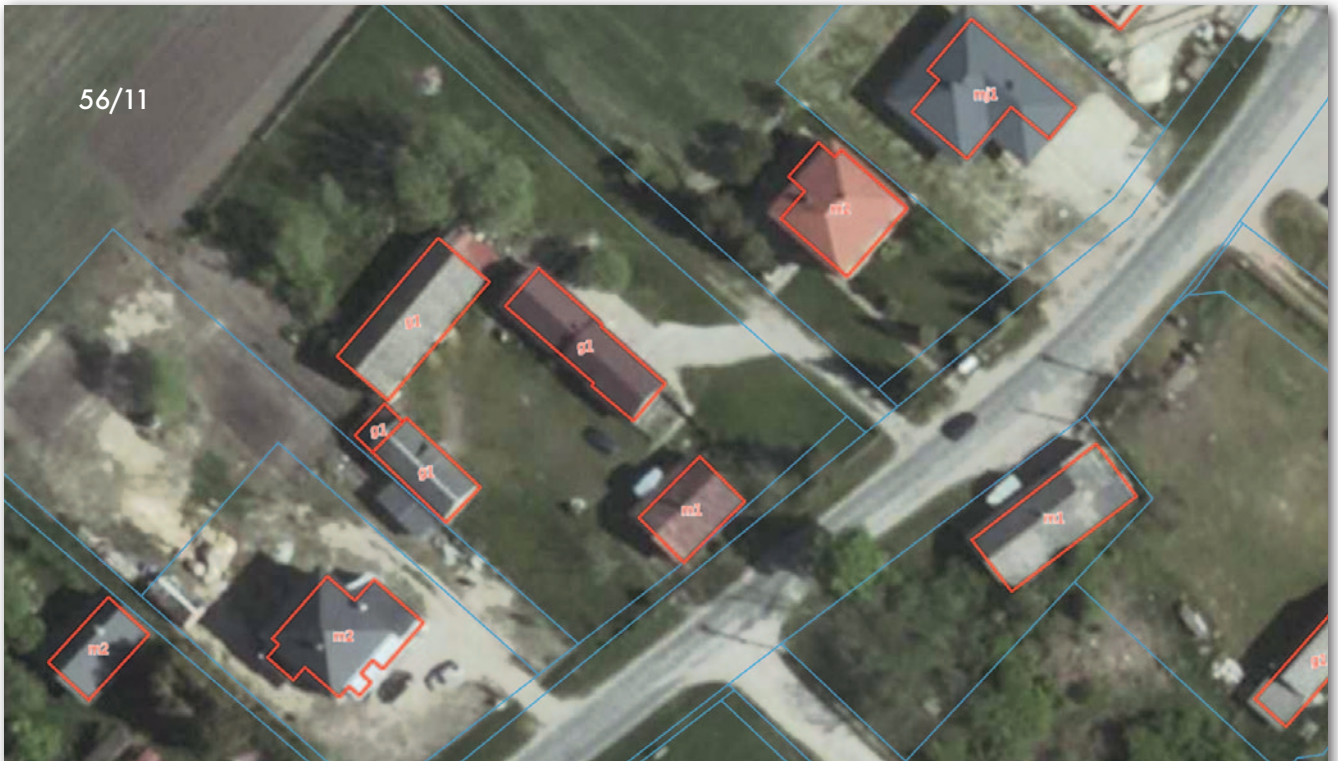
SKO uznaje podział za zgodny z MPZP

Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO) utrzymało zaskarżoną decyzję wójta w mocy. W uzasadnieniu wskazało, że podział został dokonany w trybie art. 93 ust. 1 zdanie 1 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, według którego podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, co w tej sprawie miało miejsce. Podało przy tym, że sama zgodność ze wspomnianym MPZP została stwierdzona przez organ I instancji postanowieniem opiniującym, które nie zostało zaskarżone przez żadną ze stron. Ponadto SKO stwierdziło, że utworzona w wyniku ww. podziału działka nr 56/19 jest działką drogową, a jej granice są zgodne z rysunkiem planu. Zaznaczyło przy tym, że jej wydzielenie będzie rodzić z mocy prawa skutek określony art. 98 ust. 1 zd. 1 *ugn*.

Co do samego planu, SKO podniosło, że jego ustalenia mogły być kwestionowane m.in. przez województwo (właściciela drogi) przed jego uchwaleniem zgodnie z przepisami ustawy z 27 mar-



Mapa z projektem podziału. Poniżej widok spornego budynku (Street View) i jego położenie na ortofotomapie (Geoportal.gov.pl)



ca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, natomiast obecnie nie ma takiej możliwości.

WSA oddala skargę

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) reprezentujący zarząd województwa marszałek zarzucił SKO naruszenie prawa materialnego, to jest art. 93 ust. 3b *ugn* poprzez dokonanie jego błędnej wykładni, polegające na przyjęciu, że przepis ten nie ma zastosowania w przedmiotowym stanie faktycznym, ponieważ w wyniku podziału nie są wydzielane odrębne budynki. Podniósł, że przepis ten powinien być zastosowany w tej sprawie, gdyż przedmiotem decyzji podziałowej jest nieruchomość zabudowana budynkiem, a granica wydzielanych nieruchomości biegnie przez fragment wspomnianego budynku.

WSA oddalił skargę. Przywołał treść art. 93 ust. 1 i 2 *ugn*, art. 93 ust. 3 i ust. 4 *ugn* i zaznaczył, że postanowienie wyrażające opinię, o której mowa w art. 93 ust. 4 *ugn*, ma kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia wniosku o podział nieruchomości, tzn., że jest wiążące i przesądza o rozstrzygnięciu sprawy. Podniósł przy tym, że w przypadku istnienia postanowienia pozytywnie opiniującego wstępny projekt podziału organ nie może odmówić zatwierdzenia podziału, bo stanowiłoby to wyraz naruszenia zasady zaufania do organów władzy publicznej. W sprawie nie było wątpliwości co do wymogu z art. 93 ust. 3 *ugn*.

Za nietrafny sędziowie uznali zarzut błędnej wykładni art. 93 ust. 3b *ugn*. Stanowi on, że jeżeli przedmiotem podziału jest nieruchomość zabudowana, a proponowany jej podział powoduje także podział budynku, granice projektowanych do wydzielenia działek gruntu powinny przebiegać wzdłuż pionowych płaszczyzn, które tworzone są przez ściany oddzielenia przeciwpożarowego usytuowane na całej wysokości budynku od fundamentu do przekrycia dachu (…). Według Sądu przepis ten nie ma zastosowania w tej sprawie, ponieważ podział działki 56/11 przez budynek mieszkalny jest zgodny z MPZP.

Moim zdaniem

W tej sprawie istotny jest cel podziału. Celem podziału nieruchomości – z punktu widzenia wnioskodawcy – nie był podział budynku. Działka 56/19 powstała na poszerzenie (w jakiejś nieznanej perspektywie czasowej) drogi wojewódzkiej. Okoliczne domy mieszczą się poza liniami rozgraniczającymi drogę, ale akurat stary dom wnioskodawcy leży w ich granicach. Jeśli spojrzeć, że po drugiej stronie mamy grunt niezabudowany, to można by zarzucić gminie brak racjonalizmu. Akurat w tej wsi pozostaje jednak bez znaczenia to, jak biegłaby ta droga wojewódzka, bo przy istniejącej starej zabudowie wzdłuż wąskiej drogi – jak nie z tej jej strony, to z innej – będzie kolizja z budynkiem. Kluczem do całej sprawy jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Plan to przepis powszechnie wiążącego prawa na terenie gminy. Każda gmina musi mieć świadomość skutków tworzonych przepisów. I skutków rysunku planu mających później realne przełożenie na inne procedury. W tej sprawie skarżącym jest akurat województwo jako właściciel drogi wojewódzkiej. Oczywiście zarząd województwa jako organ opiniujący, co zasadnie podniósł WSA, bierze przecież udział w procedurze tworzenia planu, a zatem wszelkie uwagi w tym zakresie województwo powinno było zgłaszać na etapie jego powstawania; ewentualnie w procedurze opartej na art. 101 ustawy *o samorządzie gminnym*. Natomiast zarzuty co do wstępnego projektu podziału województwo mogło zgłaszać na etapie jego opiniowania, choć wydaje się, że byłoby to bezskuteczne.

Gminy tworzą plany miejscowe, rysują bardzo ładne drogi gminne, a potem przy podziale nieruchomości okazuje się, że nie są w stanie zaspokoić finansowo roszczeń odszkodowawczych.

Świadomość prawna konsekwencji MPZP

Szkopuł w tym, że często mamy do czynienia z brakiem świadomości prawnej po stronie twórców planu. W praktyce obserwuje się, że gminy tworzą plany miejscowe, rysują bardzo ładne drogi gminne, a potem przy podziale nieruchomości okazuje się, że nie są w stanie zaspokoić finansowo roszczeń odszkodowawczych. Planowanie to zresztą nie samo zapewnienie gruntów na bezpośrednie potrzeby ujęte w perspektywie rozwoju gminy. Wyrysowanie odpowiedniej szerokości drogi przez istniejący budynek mieszkalny to bowiem nie tylko kwestia przejścia z mocy art. 98 ust. 1 *ugn* gruntu pod nim na właściciela drogi (którym tu akurat jest województwo), ale też istniejący po stronie gminy obowiązek wykupu gruntu pod pozostałą częścią budynku – o ile jego właściciel uzna, że nie da się już korzystać z nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem.

Kto i za co płaci odszkodowanie?

Zastosowanie znajdzie tu art. 36 ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [DzU z 2020 r., poz. 293; *upzp*]. Wnioskodawca ma prawo żądać od gminy, by przejęła pozostałą część budynku i grunt pod nim (a nawet całą nieruchomość) bądź by zaproponowała nieruchomość zamienną. W tej sprawie gmina ma obowiązek odszkodowawczy – mimo że droga nie jest drogą gminną. Wynika to z przepisów *upzp*, a nie z przepisów *ugn*. Województwo z kolei obciąża tylko wartość gruntu zajętego pod planowane poszerzenie drogi wojewódzkiej (art. 98 ust. 3 *ugn*). Odszkodowanie ustala się według cen gruntów okolicznych nieruchomości drogowych, a wyjątkowo – w ich braku – według przeznaczenia przeważającego wśród gruntów przyległych z możliwością powiększenia tak uzyskanej wartości maksymalnie o 50% w kierunku cen pojedynczych transakcji drogowych (pod warunkiem, oczywiście, że w danej miejscowości ceny gruntów drogowych są wyższe niż okolicznych pól). Każdorazowo należy tu zastosować § 36 ust. 4 rozporządzenia z 21 września 2004 r. *w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego* (ewentualnie § 36 ust. 3, gdy nie znajdzie się miarodajna liczba transakcji drogowych).

Jakkolwiek zatem art. 93 ust. 1 i art. 93 ust. 3b *ugn* są równorzędnymi przepisami, to zasadne wydaje się stanowisko WSA, że art. 93 ust. 3b nie miał w tej sprawie zastosowania. Przedmiotem podziału nie był bowiem budynek. „Podział" tego budynku jest wtórny do wymogu zgodności projektu podziału z przepisami planu miejscowego. Inna sprawa, że ten budynek nie da się podzielić ani wzdłuż, ani wszerz. Pozostaje to jednak bez znaczenia dla wyniku sprawy. Wyrok nie jest prawomocny, województwo złożyło kasację do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

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