NIE TYLKO JEDNA DZIAŁKA

Nieprawidłowa interpretacja art. 95 pkt 7 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* przez niektóre wojewódzkie sądy administracyjne przeniesiona do praktyki organów wykonawczych gmin oraz samorządowych kolegiów odwoławczych utrudnia i przedłuża podziały nieruchomości. Zastosowanie samej tylko wykładni językowej prowadzi do rozstrzygnięć niezgodnych ze zdrowym rozsądkiem.

Problem art. 95 pkt 7 ustawy *o gospodarce nieruchomościami (ogn)* nakreślają w piśmie do Departamentu Gospodarki Nieruchomościami Ministerstwa Infrastruktury specjaliści od zagadnień prawnych w geodezji Zygmunt Bojar i Tomasz Telega. Ogólną interpretację ministerstwa, zgodną z oczekiwaniami inicjatorów i uwzględniającą wykładnię celowościową, przedstawia dyrektor departamentu Małgorzata Kutyła (pismo BN2j-441/2009 z 8 grudnia 2009 r.).

GEODECI POSTULUJĄ

Zwracamy się z prośbą o wydanie interpretacji dotyczącej art. 95 pkt 7 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* w związku z wątpliwościami, jakie pojawiły się na tle orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych. Przepis ten dopuszcza dokonanie podziału nieruchomości niezależnie od ustaleń planu miejscowego, a w przypadku braku planu niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w celu „wydzielenia działki budowlanej niezbędnej do korzystania z budynku mieszkalnego".

W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych wyrażony został pogląd, że w trybie tego przepisu można dokonać wydzielenia jedynie jednej działki budowlanej (wyroki WSA w Warszawie z 13 czerwca 2007 r. sygn. l SA/Wa 384/07 oraz WSA w Szczecinie z 19 listopada 2008 r. sygn. II SA/SZ591/08). W pierwszym z wymienionych wyżej wyroków w uzasadnieniu prawnym znalazło się stwierdzenie: „nie jest możliwe zatwierdzenie wnioskowanego przez skarżącego podziału na podstawie art. 95 pkt 7 ustawy *ogn*, w sposób przedstawiony na mapie, z której wynika propozycja wydzielenia trzech działek, skoro powyższy przepis uprawnia do dokonania podziału w celu wydzielenia tylko jednej działki budowlanej". W drugim zaś wyroku sąd stwierdził, że: „Wykładnia gramatyczna ww. przepisu wskazuje bowiem, iż ustawodawca, używając liczby pojedynczej, stworzył możliwość wydzielenia niezależnie od ustaleń planu miejscowego, a w przypadku braku planu niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jedynie jednej działki budowlanej niezbędnej do korzystania z budynku mieszkalnego".

Zacytowane stanowisko wojewódzkich sądów administracyjnych stanowiło m.in. podstawę do uchylenia decyzji o podziale nieruchomości, którego celem jest wydzielenie więcej niż jednej działki budowlanej niezbędnej do korzystania z budynku mieszkalnego (decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu z 26 sierpnia 2009 r. Nr SKO I/40/621/2009/gr).

Zacytowana interpretacja art. 95 pkt 7 ustawy *ogn* jest nie do przyjęcia, bowiem brak możliwości zastosowania tego przepisu w przypadku potrzeby wydzielenia więcej niż jednej działki budowlanej w jednym postępowaniu podziałowym przekreśla sens jego istnienia. Sądy **pominęły w całości zastosowanie wykładni celowościowej**, posługując się jedynie wykładnią gramatyczną, a taka interpretacja niweczy rozwiązanie ustawowe i stanowi ograniczenie intencji ustawodawcy.

Omawiany przepis art. 95 pkt 7 ustawy *ogn* wraz z definicją działki budowlanej zawartą w art. 4 pkt 3a miał na celu ułatwienie wyodrębniania nieruchomości jednobudynkowych na gruntach zabudowanych budynkami mieszkalnymi. Nie mają wówczas znaczenia ustalenia planów miejscowych przy wyodrębnianiu działek budowlanych, na których usytuowane są budynki mieszkalne. Trudno przy tym zgodzić się ze stanowiskiem, aby w przypadku potrzeby wyodrębnienia kilku budynków usytuowanych na jednej działce gruntu zachodziła konieczność prowadzenia odrębnego postępowania podziałowego dla każdego budynku, co wydaje się rozwiązaniem absurdalnym zważywszy na koszty, sporządzanie odrębnych map projektu podziału i ich ewidencję, czas przeprowadzenia podziałów oraz ilość powtarzających się czynności administracyjnych związanych z uzyskaniem decyzji podziałowych.

Warto zauważyć, że wyodrębnianie nieruchomości jednobudynkowych stało się ustawowym obowiązkiem w odniesieniu do ustanowienia odrębności własności lokali w spółdzielniach mieszkaniowych (vide art. 42 ust. 3 pkt 1 ustawy z 15 grudnia 2000 r. *o spółdzielniach mieszkaniowych*). Uzyskanie takiego samego celu w odniesieniu do innych budynków mieszkalnych umożliwia przepis art. 95 pkt 7 ustawy *ogn*.

Drugim problemem ściśle związanym z omawianą sprawą jest sposób interpretacji pojęcia działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy *ogn*. Wiadomo, że definicja działki budowlanej znajduje się również w ustawie z 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (art. 2 pkt 12). Definicje te różnią się znacznie, co jest w pełni zrozumiałe, ponieważ pierwsza z nich odnosi się do gruntów zabudowanych, druga zaś do gruntów przeznaczonych do zabudowy. Zasadnicze różnice tych pojęć dotyczą wymogów w odniesieniu do parametrów usytuowania budynków na tych działkach. Brak jest uzasadnienia, naszym zdaniem, aby w przypadku wyodrębniania zabudowanej działki bu-

dowlanej stosować wymogi w zakresie realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów. Chodzi tu o rozporządzenie ministra infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*.

Definicja działki budowlanej zawarta w ustawie *ogn* ma służyć wyodrębnianiu nowych działek w celu kształtowania stosunków własnościowych, wynikających z potrzeb innych przepisów prawa. Podział wykonuje się na już zabudowanych i zagospodarowanych działkach w przeciwieństwie do celu, jaki wynika z definicji działki w ustawie *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, tj. zapewnienia ładu przestrzennego.

W § 12 tego rozporządzenia podane są wymagania dotyczące usytuowania budynków nowo budowanych od granicy z sąsiednimi działkami budowlanymi. Wymogu tego nie ma w definicji zabudowanej działki budowlanej z oczywistych względów, gdyż grunt zabudowany jest już budynkiem mieszkalnym oraz innymi budynkami i urządzeniami. W praktyce jednak zdarzają się odmowy zatwierdzenia podziałów mających na celu wyodrębnienie zabudowanej działki budowlanej ze względu na brak spełnienia wymogów z § 12 ust. 1 pkt 1 wymienionego rozporządzenia ministra infrastruktury. Przykładem może być wyrok WSA w Poznaniu z 6 marca 2008 r. (sygn. III SA/Po 851/07), gdzie w uzasadnieniu stwierdzono m.in.: „podział nieruchomości na podstawie art. 95 pkt 7 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* winien nastąpić w taki sposób, aby wyłoniona w wyniku tego podziału działka budowlana spełniała podstawowe wymogi określone w przepisach określających warunki techniczno-budowlane, które powinny spełniać budynki i ich usytuowanie, w szczególności w zakresie usytuowania budynku na działce budowlanej". Podobnie stwierdzono w cytowanej wcześniej decyzji SKO w Opolu z 26 maja 2009 r.

Poruszone sprawy mają istotne znaczenia dla celu, jakim jest wyodrębnienie nieruchomości jednobudynkowych na gruntach zabudowanych budynkami mieszkalnymi, co wiąże się z racjonalnym zarządzaniem takimi nieruchomościami i z tego względu zachodzi potrzeba wydania interpretacji w omawianym zakresie lub odpowiedniego doprecyzowania przepisu w nowelizowanej obecnie ustawie *ogn*.

● DEPARTAMENT GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI ODPOWIADA

Wobec przedstawionych w piśmie różnych stanowisk dotyczących interpretacji przepisu art. 95 pkt 7 ustawy *ogn* powstała wątpliwość w zakresie właściwego odczytania intencji ustawodawcy, który uregulował sprawy podziałów nieruchomości niezależnie od ustaleń „planistycznych".

Zgodnie z dyspozycją art. 95 pkt 7 ustawy *ogn*, niezależnie od ustaleń planu miejscowego, a w przypadku braku planu niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, podział nieruchomości może nastąpić w celu wydzielenia działki budowlanej niezbędnej do korzystania z budynku mieszkalnego. Niewątpliwie użyte przez ustawodawcę w treści omawianego przepisu sformułowanie „działki budowanej", a nie „działek budowlanych" może sugerować, że jego intencją było stworzenie warunków do takiego podziału nieruchomości, w wyniku którego powstanie wyłącznie jedna działka budowlana. W ocenie departamentu taka wykładnia nie jest jednak trafna.

Analiza przepisów o podziałach nieruchomości prowadzi do wniosku, że przy interpretacji przywołanego wyżej przepisu należałoby kierować się **wykładnią celowościową**.

Z uwagi na złożoność przepisów o podziałach nieruchomości należy dopuścić, że intencją ustawodawcy było również stworzenie podstaw prawnych umożliwiających dokonanie podziału nieruchomości, w wyniku którego można wydzielić większą liczbę działek budowlanych, oczywiście z zastrzeżeniem, że będą one spełniały wymogi, o których mowa w art. 4 pkt 3a ustawy *ogn*.

Gdyby bowiem przyjąć jako słuszną interpretację, zgodnie z którą użyty w przepisie zwrot „działka budowlana" (w liczbie pojedynczej) zezwala na dokonanie podziału nieruchomości, w wyniku którego wydzielona zostanie wyłącznie jedna działka budowlana, należałoby, kierując się zasadą racjonalnego ustawodawcy, odnosić to także do innych przypadków wymienionych w art. 95 ustawy *ogn*. I tak w przypadku potrzeby dokonania podziału nieruchomości na podstawie art. 95 pkt 2 także istniałaby możliwość wydzielenia jedynie jednej działki budowlanej, oczywiście jeżeli budynek został wzniesiony na tej działce przez samoistnego posiadacza w dobrej wierze. Nie budzi większych wątpliwości, że przepis art. 95 pkt 2 stanowi podstawę prawną dokonania podziału nieruchomości w związku z prowadzonym postępowaniem o zasiedzenie nieruchomości przed sądem powszechnym. Jeżeli zatem postępowanie o zasiedzenie prowadzone byłoby w stosunku do nieruchomości, na której samoistny posiadacz wzniósł dwa lub więcej budynków w różnych częściach nieruchomości, to sąd nie mógłby wydać jednego orzeczenia o zasiedzeniu pomimo faktu, że termin zasiedzenia byłby taki sam dla wszystkich części nieruchomości stanowiących działki budowlane. W takim przypadku zachodziłaby konieczność prowadzenia odrębnych postępowań sądowych, które wymagałyby sporządzania odrębnych opracowań geodezyjno-kartograficznych dla każdej z wydzielanych działek. Należy przy tym zauważyć, że prowadzenie kolejnego postępowania możliwe byłoby dopiero po zakończeniu poprzedniego. Przyjęcie takiego trybu postępowania naruszyłoby zasadę ekonomiki postępowania sądowego i administracyjnego (w zależności od uprawnionego podmiotu do orzekania o podziale), a także prowadziłoby do znacznego opóźnienia w osiągnięciu celu, jakim jest wyodrębnienie wszystkich działek zabudowanych budynkami mieszkalnymi i niezbędnych do korzystania z tych budynków. Z oczywistych względów nie można uznać takiego poglądu za słuszny, a tym samym nie można uznać za trafną wykładni opartej jedynie na wykładni językowej użytego w przepisie sformułowania działka budowlana.

Reasumując, należy wskazać, że nie można poprzestać na wykładni przepisu art. 95 ustawy *ogn* dokonywanej w oderwaniu od celu, jakiemu służy podział nieruchomości. Należy pamiętać, że podział nieruchomości dokonywany na podstawie art. 95 nie stanowi celu samego w sobie. Nie znajduje zatem uzasadnienia wykładnia przepisu art. 95, która może niweczyć realizację celu, dla którego podział nieruchomości jest dokonywany.

Przedstawiając powyższe informacje, Departament Gospodarki Nieruchomościami w Ministerstwie Infrastruktury podkreśla, że mają one ogólny charakter interpretacji obowiązujących przepisów prawa, a zastosowanie tych regulacji w indywidualnych sprawach prowadzonych przez właściwe organy albo sądy nie może podlegać ocenie na podstawie treści niniejszego pisma.

Opracowanie i skróty redakcji