

Jak na możliwość podziału działki wpływa istniejąca już na niej zabudowa

Ograniczenia podziału

To chyba pierwszy casus, kiedy podaję pełne dane nieruchomości. Ten przypadek bardzo mnie zainteresował, i to nie dlatego, że taka ładna zabudowa, tylko dlatego, że długo nie mogłam zrozumieć, o co w tej sprawie chodzi.

Magdalena Durzyńska

Ten konkretny przypadek dotyczy podziału nieruchomości oznaczonej jako działka ewidencyjna nr 4 o powierzchni 20,0271 ha z obrębem 2-03-10, położonej w Warszawie przy ulicach: A. Pawińskiego, J. Nielubowicza, Księcia Trojdena, S. Banacha, S. Binińskiego oraz Żwirki i Wigury.

Przedmiotem podziału był ogromny obszar gruntu położony właściwie w centrum miasta, obejmujący cały kompleks budynków Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego. Sama procedura dotycząca opiniowania wstępnego projektu podziału trwała ponad dwa lata,

wnioskodawca powodowany kolejnymi opiniami Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Ochota Urzędu m.st. Warszawy zmieniał koncepcje pod dyktando organu. Według organu podział „w znacznym stopniu nie odwzorowywał przebiegu linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu” określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rejonu Ochota Centrum, zatwierdzonego uchwałą nr LXVI/2058/2009 Rady m.st. Warszawy z 5 listopada 2009 r. (Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego z 2009 r. nr 206, poz. 6045). Zdaniem organu wstępny projekt podziału częściowo nie respektował też wewnętrznych podziałów komunikacyjnych.

• Urzędowy ping-pong

Wnioskodawca argumentował, że jest w stanie zmienić część koncepcji, natomiast żądanie, by linie podziału były zgodne z naniesionymi na rysunek planu liniami rozgraniczającymi tereny, uznał za niemożliwe do spełnienia, gdyż linie te przebiegają przez istniejące od lat budynki. W toku postępowania dołączył do wniosku rozliczenie wskaźników intensywności zabudowy i powierzchni zabudowy dla wydzielanych działek i wyruszył z rysunku planu miejscowego z naniesionymi liniami podziału. Wreszcie Uniwersytet pisemnie poinformował urząd miasta, że dokona rozbiórki części budynku oznaczonego na zasadniczej mapie jako „16”, kolidujący ze zmienionym

Wybrane ustalenia planu miejscowego dla terenu Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego

Oznaczenie terenu w planie miejscowym	A1.18 U-N/U-H/B	A1.19 U-N	A1.20 KDw	A1.21 KDw, A1.22 KDw, A1.23 KDw, A1.24 KDw, A1.25 KDw
Przeznaczenie	teren usług nauki oraz teren usług handlu i biur	teren usług nauki	teren dróg wewnętrznych	teren dróg wewnętrznych
Maksymalna intensywność zabudowy dla działki budowlanej (dla terenu w przypadku remontu, przebudowy, modernizacji, rozbudowy lub nadbudowy istniejących budynków)	2,0	2,0	zakazuje się wprowadzania zabudowy	zakazuje się wprowadzania zabudowy, za wyjątkiem łączników pomiędzy budynkami na działkach sąsiednich realizowanych minimum 3,5 m nad poziomem terenu
Maksymalna powierzchnia zabudowy dla działki budowlanej (dla terenu jw.)	50%	40%		
Maksymalna wysokość budynków	20 m	20 m		
Minimalna wysokość budynków	2 kondygn.	2 kondygn.		
Minimalna powierzchnia biologicznie czynna dla działki budowlanej (dla terenu jw.)	25%	25%	nie określa się	nie określa się
Maksymalna długość elewacji poszczególnych budynków	60 m	60 m		
Zasady scalania i podziału nieruchomości	według § 12	według § 12		
Wskaźniki miejsc parkingowych	wg § 14 ust. 1 i 2			
Inne			zakazuje się grodzenia terenu (nie dotyczy to ogrodzeń posesji sąsiadujących z drogą wewnętrzną)	

projektem podziału (tak by zgadzały się powierzchnie zabudowy).

Organ wezwał wówczas stronę do złożenia prawidłowo sporządzonego rozliczenia wskaźników intensywności zabudowy i powierzchni zabudowy dla wydzielanych działek, co Uniwersytet uczynił przy kolejnym piśmie. I tak jeszcze chyba dwa razy, przy czym do akt dołączono także kopię decyzji o pozwoleniu na budowę i kopię ostatecznej decyzji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego o pozwoleniu na użytkowanie jednego z budynków itd., itd. Mimo że Wydział Architektury wydał w sprawie chyba pięć wewnętrznych opinii, organ ponownie wystąpił do niego o wydanie opinii, czy załączony projekt podziału jest zgodny z ustaleniami MPZP w zakresie wydzielenia przy ul. Trojdena projektowanej działki nr 4/44 (jest na niej usytuowany budynek basenu).

● Negatywna opinia organu

Finalnie, powołując się na art. 93 ust. 1, 2, 4, 5 i art. 97 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. DzU z 2023 r., poz. 344, dalej jako *ugn*), prezydent miasta negatywnie zaopiniował wstępny projekt podziału z uwagi na niezgodność z ustaleniami MPZP z 2009 r. Organ wskazał, że zgodność z ustaleniami planu dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek. Podał, że nieruchomość objęta wnioskiem o podział położona jest w wielu jednostkach terenowych. Przy czym spór dotyczył projektowanej działki nr 4/44 położonej w jednostkach terenowych: A1.18 U-N/U-H/B, A1.19 U-N, A1.22 KDw, A1.28 KDw. Wybrane ustalenia planu miejscowego zaprezentowano w tabeli. Działka niemal w całości jest zabudowana i „otoczona” drogami z chodnikami i parkingami. Wszystko idealnie zagospodarowane. Mimo to wnioskodawca wielokrotnie zmieniał parametry tej działki (jak i innych), tak by dostosować się do planu, a zwłaszcza współczynnika powierzchni biologicznie czynnej.

● Wskaźnik zabudowy

Powołując się na wewnętrzną opinię, prezydent miasta wskazał, że w § 2 ust. 1 pkt 3 plan precyzuje, iż ilekroć mowa jest o „terenie – należy przez to rozumieć fragment obszaru planu o określonym przeznaczeniu podstawowym i dopuszczalnym oraz o określonych zasadach zagospodarowania, wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi”, a dla jednostki A1.18 U-N/U-H/B maksymalna powierzchnia zabudowy dla działki budowlanej (dla terenu w przypadku re-



Istniejąca zabudowa (budynek basenu) na projektowanej działce 4/44 otoczonej drogami

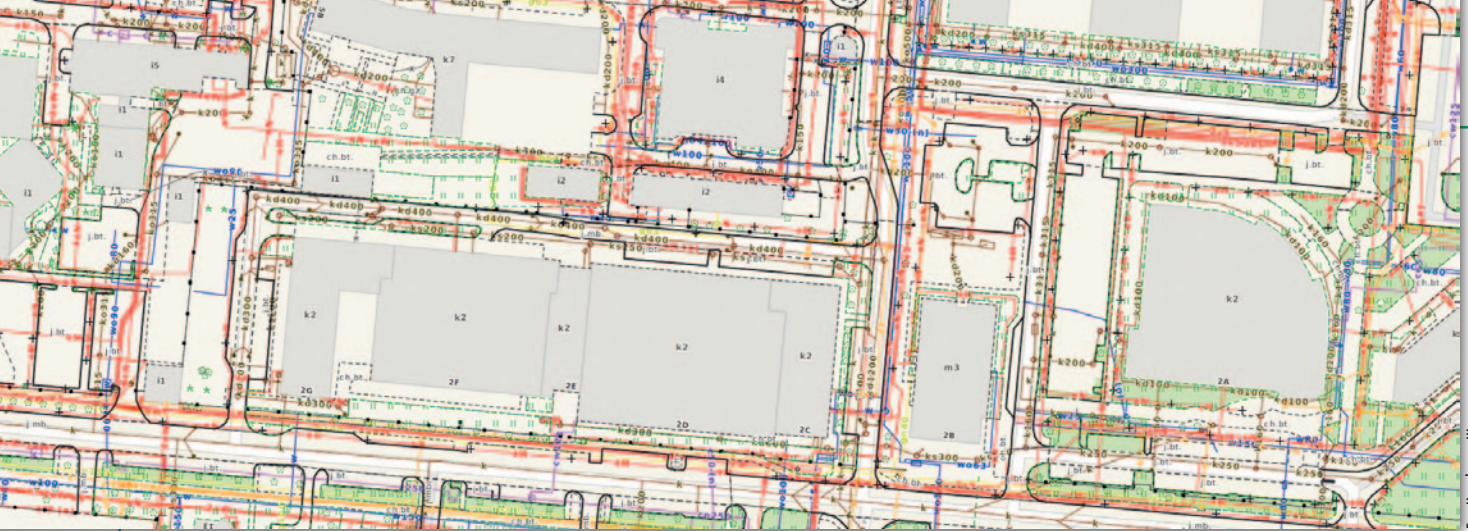
montu, przebudowy, modernizacji, rozbudowy lub nadbudowy istniejących budynków) została określona na 50%. W tym przypadku, jak wskazano, oznacza to, że w razie zamiaru wydzielenia nowej działki budowlanej z części terenu A1.18 U-N/U-H/B dla realizacji nowej inwestycji wskaźnik powierzchni zabudowy wszystkich obiektów (projektowanych oraz istniejących na tej działce) będzie obliczany w odniesieniu do powierzchni tej działki. Dalej podał, że gdy na terenie A1.18. U-N/U-H/B działania in-

westycyjne, które mogą mieć wpływ na wielkość wskaźnika zabudowy, będą dotyczyły obiektów istniejących (modernizacja, rozbudowa lub nadbudowa istniejących budynków), wskaźnik zabudowy powinien być obliczany w odniesieniu do powierzchni całej jednostki planistycznej, która według informacji na rysunku planu ma powierzchnię ok. 1,17 ha.

Wskazując na powyższe, organ podkreślił, że parametry i wskaźniki urbanistyczne nie mogą być przez inwestora dowolnie sumowane i „uśredniane”



Ortofotomapa terenu Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego z zaznaczonymi budynkami



Fot. Urząd m.st. Warszawy

Część terenu Uniwersytetu Medycznego pokazana na mapie zasadniczej

dla kilku terenów, bo to prowadziłoby do realizacji zabudowy terenów w okresie obowiązywania planu niezgodnie z jego ustaleniami. Za niedopuszczalne i sprzeczne z zasadami realizacji obiektów budowlanych na podstawie ustaleń prawa miejscowego organ uznał łącznie powierzchnię terenu inwestycyjnego A1.18. U-N/U-H/B (o maks. powierzchni zabudowy 50%) z powierzchnią terenu A1.22 KDw (na którym plan „zakazuje wprowadzania zabudowy, za wyjątkiem łączników pomiędzy budynkami na działkach sąsiednich realizowanych minimum 3,5 m nad poziomem terenu”) i terenu A1.28 KDW (na którym „zakazuje się wprowadzania zabudowy”) i częścią powierzchni terenu A.1.19 U-N, (dla którego plan ustala maksymalną powierzchnię zabudowy do 40%) – w celu „uśrednienia” wskaźnika zabudowy we wszystkich ww. jednostkach.

• Działka budowlana

Dalej organ wyjaśnił, że „działka budowlana” stanowi w przedmiotowej sy-

tuacji „teren budowlany mieszkaniowy”, w zasięgu którego możliwa jest przede wszystkim realizacja obiektów kubaturowych o funkcjach mieszkaniowych i mieszkalno-usługowych, na warunkach określonych w planie miejscowym, przy uwzględnieniu przepisów odrębnych; a zgodnie z zapisami planu maksymalna powierzchnia zabudowy w jednostce A1.18 U-N/U-H/B dla działki budowlanej (dla terenu w przypadku remontu, przebudowy, modernizacji, rozbudowy lub nadbudowy istniejących budynków) wynosi 50%. Według organu projektowana działka 4/44 o pow. 0,1575 ha położona jest w obrębie czterech jednostek planistycznych (A1.18 U-N/U-H/B, A.1.22 KDW, A1.28 KDW, A.1.19 U-N), a powierzchnia istniejącej już na niej zabudowy przekracza wskaźnik planu. I choć z bilansu terenu przedstawionego przez Uniwersytet wynika, że wskaźnik powierzchni zabudowy dla nowo projektowanej działki nr 4/44 wynosi 0,49, to jednak, zdaniem prezydenta, wnioskodawca niezasadnie

zsumował i uśrednił parametry dla kilku sąsiadujących terenów, co uniemożliwia pozytywne zaopiniowanie wstępnego projektu podziału.

Moim zdaniem

Wiele razy zwracałam Państwu uwagę, że przepisy planu miejscowego są wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego. To, co może być w planie jako przepis prawa miejscowego, nie może wykraczać poza delegację ustawową. Nieraz była mowa o tym, że plany miejscowe niezbyt precyzyjnie określają zasady podziału nieruchomości, nadużywając art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU z 2022r., poz. 503, dalej jako *upzp*). Przywoływałam treść art. 15 ust. 2 pkt 8, ust. 3 pkt 1 i jedyny dotyczący podziału ust. 3 pkt 10. Główne zastrzeżenia nieuprawnionych zakazów (np. zakazu podziału w ogóle) lub – niestety nagminnie – mylenia procedury scalenia i podziału z podziałem nieruchomości i przypisywania działkom wydzielanym w procedurze podziałowej wymogów przeznaczonych dla działek mających powstać ewentualnie w procedurze scalenia i podziału (chodzi tu np. o szerokość frontu wydzielanej działki).

Wreszcie nieraz zwracałam uwagę, że czym innym jest działka budowlana w rozumieniu przepisów *upzp*, a czym innym jest działka budowlana w rozumieniu *ugn*. Definicja działki budowlanej, o której mowa w art. 15 ust. 3 pkt 10 *upzp*, nawiązuje do definicji określonej w tej ustawie w art. 2 pkt 12, a więc co do zasady dotyczy dział-



Fot. Urząd m.st. Warszawy

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego z jednym z „dziwnych” projektów działki 4/44

ki budowlanej jako działki przeznaczonej pod zabudowę, a nie działki już zabudowanej – jak to definiuje ustawa o gospodarce nieruchomościami w art. 4 pkt 3a. Zresztą przywołany przez organ plan miejscowy z 2009 r. również w definicjach wskazuje, że działka budowlana to działka według definicji z upzp, a więc działka, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi i wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.

• Istniejąca zabudowa

To, co jest istotne w tym podziale, to kwestia już istniejącej zabudowy. Cały teren Uniwersytetu został w zasadzie zabudowany, zanim plan miejscowy z 2009 r. wszedł w życie, co widać na zdjęciach lotniczych (vide: mapa.um.warszawa.pl). Budowa odbywała się zatem na innych warunkach, a więc innego planu miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy. Według mnie nie ma to jednak znaczenia, bo w żadnej mierze nie uważam, że w takiej sytuacji należy odsyłać wnioskodawcę (którego organ określa tu jako „inwestora”) do parametrów zabudowy określonych w poprzednim planie czy warunkach zabudowy stanowiących podstawę do wydania pozwolenia na budowę. Przewidziane w art. 15 ust. 2 upzp „zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki kształtowania terenu” mają wyznaczać standardy zabudowy, a więc dotyczą pozwolenia na budowę nowego obiektu na danym terenie, a nie obiektów już wybudowanych, zresztą przed wejściem w życie planu miejscowego. Cały 20-hektarowy teren Uniwersytetu jest już zabudowany, są tu chodniki, parkingi, tereny zieleni itd. „Nowością” w tej sytuacji jest (według mnie) wymaganie od wnioskodawcy rozliczenia powierzchni biologicznie czynnej dla każdej nowo wydzielanej działki z ponad 40 działek mających powstać na tym terenie.

Mogę przypuszczać, co jest tego przyczyną: sytuowanie przez deweloperów budynków w jednej części działki z zagęszczeniem zabudowy i odcinanie kolejnych niezabudowanych działek z wnioskiem o warunki zabudowy oparte na intensywnie zabudowanych przez tego dewelopera działkach sąsiednich. Ale jeśli istotnie to jest przyczyną takiego ograniczania podziału nieruchomości, to problemu należy upatrywać w pozwoleniu na budowę, gdzie przecież budynki są szczegółowo sytuowane na Planie Zabudowy Terenu (PZT). Działka nr 4/44 została zabudowana na podstawie pozwolenia na budowę z 2010 r., jest tam nowoczesny budynek



Podział tej działki trafił do sądu cywilnego mimo zgodnego stanowiska stron

oddany do użytku w 2015 r., a wokół są tereny ciągów komunikacyjnych i nieduży parking. Stąd, w mojej ocenie, odmowa wydzielenia osobnej działki pod tym budynkiem użyteczności publicznej nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Podobnie jak rozliczanie powierzchni biologicznie czynnej na 20 ha zabudowanego w całości gruntu Uniwersytetu.

• Czy tak powinno być?

Spotkałam się niedawno z podobnym przypadkiem w ramach prywatnej inwestycji. Prezydent miasta wydał warunki zabudowy dla budowy dwóch budynków jednorodzinnych w zabudowie bliźni-

nosząc, że działka, na której dom został usytuowany 5 m od granicy, nie spełnia wymogu maksymalnej powierzchni zabudowy określonej na 28%. Nie było przy tym żadnej wątpliwości co do tego, że cała inwestycja została zrealizowana zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy, pozwoleniem na budowę, jak i co do tego, że żaden inny budynek nie może być na niej usytuowany. Budynki były we współwłasności, więc strony zamiast pójść z decyzją zatwierdzającą podział do notariusza, złożyły w sądzie powszechnym zgodny wniosek o zniesienie współwłasności. Ale czy tak powinno się to odbywać? To jest tożsame

Przewidziane w art. 15 ust. 2 upzp „zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki kształtowania terenu” mają wyznaczać standardy zabudowy, a więc dotyczą pozwolenia na budowę nowego obiektu na danym terenie, a nie obiektów już wybudowanych.

czej ze wskazaniem na 28% maksymalnej powierzchni zabudowy i obowiązek respektowania wymogów Prawa budowlanego co do zachowania odległości każdego budynku 4 m od granicy działki. W oparciu o tak sformułowane warunki zabudowy ten sam prezydent miasta wydał pozwolenie na budowę. Bryła „bliźniaka” była przesunięta o jeden metr w bok: tak że z jednej strony budynku odległość do działki sąsiada wynosiła 7 m, a z drugiej strony 5 m. I mimo że prezydent miasta pozwolił tak zabudować nieruchomość, to następnie nie pozwolił dokonać jej podziału po ścianie pionowej oddzielającej te budynki, pod-

ze „studium przypadku” opisanym i zbiorzonym w GEODECIE 4/2020. Według mnie, niestety, tych przypadków jest ostatnio coraz więcej.

Basen przy ul. Trojdena powinien być na osobnej działce, bez szukania wokół niego 50% powierzchni biologicznie czynnej. To po prostu absurdalne.

dr Magdalena Durzyńska
sędzia WSA w Warszawie (I Wyzd.)

PS Bardzo dziękuję Redakcji GEODETY za wieloletnią gościnę i Państwu dziękuję za wytrwałość. Życzę wszystkim geodetom powodzenia, zwłaszcza przy podziałach, które (jak wiadomo) uwielbiam