

Anita Kwartnik-Pruc*, Barbara Ruchlewicz*

ROLA DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY I ZAGOSPODAROWANIA TERENU
W PROCESIE PODZIAŁU NIERUCHOMOŚCI**

1. Wstęp

Przed dniem 1 stycznia 1998 r., kiedy to obowiązywała ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm), warunkiem dokonania podziału geodezyjnego gruntu była zgodność projektu podziału z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W momencie uchwalenia powyższej ustawy warunek ten nie budził wątpliwości, gdyż na mocy artykułu 7 ówczesnie obowiązującej ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 35, poz. 185 z późn. zm.), istniał obowiązek sporządzania planów miejscowych. Problem powstał w momencie wejścia w życie 1 stycznia 1995 r. nowej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym [4] która, między innymi, zniosła (poza pewnymi wyjątkami określonymi w art. 13, ust. 1 tej ustawy) obowiązek sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego. Regulacja ta miała konkretne konsekwencje dla realizacji postępowań o podział nieruchomości, bowiem brak planu w chwili dokonywania podziału w ogóle wyłączał nieruchomość spod zakresu działania ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Organ administracji nie powinien był wszczynać postępowania, a jeżeli to już uczynił, postępowanie podlegało umorzeniu jako bezprzedmiotowe. Postępowanie takie nie mogło ulec zawieszeniu także w przypadku trwania prac nad aktualizacją planu. Decydował bowiem o tym stan istniejący w chwili orzekania. Natomiast na terenach objętych obowiązkiem sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego (art. 13 ust. 1 ustawy) wszczynano postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu podziału, a następnie zawieszano go do czasu uchwalenia planu [3], co było słuszne, lecz nie miało żadnej podstawy prawnej.

Powyższe problemy występujące w praktyce sprawiły, iż w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [5] ustawodawca szczegółowo zajął się ustaleniem procedury postępowania o podział nieruchomości w zależności od istnienia (tworzenia) lub

* Akademia Górniczo-Hutnicza, Wydział Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska

** Praca wykonana w ramach badań statutowych AGH nr 11.150.312 finansowanych przez KBN w roku 2005

braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tym drugim przypadku zasadnicze znaczenie nadano decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – traktując ją jako substytut planu miejscowego.

2. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydawana na mocy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym [4], decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu poprzedzała każdy proces inwestycyjny, niezależnie od istnienia lub braku planu miejscowego. W sytuacji braku planu miejscowego decyzja ta była wydawana (zgodnie z art. 40, ust. 1 ustawy) na podstawie przepisów szczególnych, których zadaniem była ochrona określonych dóbr na danym terenie [1]. Dobra te według T. Bąkowskiego stały wyżej w hierarchii ważności aniżeli swoboda planistyczna gminy czy realizacja uprawnień właścicielskich. Decyzja taka wydawana była na wniosek, w którym przedstawiano m.in. granice terenu objętego wnioskiem oraz funkcje i sposób zagospodarowania terenu.

Na mocy z art. 42 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu określała: rodzaj inwestycji, warunki wynikające z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jeśli dla danego obszaru plan został uchwalony), warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wynikające z przepisów szczególnych, warunki obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji, wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich, linie rozgraniczające teren inwestycji wyznaczone na mapie w stosownej skali oraz jej okres ważności.

Z dniem 1 stycznia 1998 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [5], która reguluje proces podziału nieruchomości, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stała się również jednym z elementów tego postępowania. W stosunku do gruntów budowlanych ustawa o gospodarce nieruchomościami określa dwa, podstawowe kryteria właściwego podziału nieruchomości: dostęp nowo powstałej działki do drogi publicznej oraz zgodność projektu z wytycznymi miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi na problemy występujące w poprzednim stanie prawnym, ustawodawca w sposób jednoznaczny określił, co należy robić w sytuacji braku planu miejscowego (gdy jest nieobowiązkowy i nie ogłoszono faktu przystąpienia do jego sporządzania) lub w razie, gdy plan ze względu na swoją ogólność nie zawiera informacji o zasadach podziału nieruchomości na działki budowlane. W takim przypadku osoba wnioskująca o podział winna była wystąpić wcześniej do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji „ustalenie zasad podziału nieruchomości”, a następnie organ administracji prowadzący postępowanie o podział nieruchomości sprawdzał zgodność wstępnego projektu podziału nieruchomości z wcześniej wydaną decyzją. Podział nieruchomości w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu był traktowany jako zmiana zagospodarowania terenu i jako taki podlegał ustaleniom. W decyzji tej następowało również określenie przeznaczenia terenu (art. 2 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym).

Wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powinien być zawierać oprócz określenia granic terenu objętego wnioskiem również cel dokonywanego podziału. Do wniosku dołączana była mapa z określeniem granic nieruchomości dzielonej oraz wstępny projekt podziału, który stanowił podstawę ustaleń. Projekt decyzji, podobnie jak uchwalony przez radę gminy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, podlegał nadzorowi wojewody w zakresie zgodności z prawem.

3. Regulacje nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Wejście w życie, dnia 11 lipca 2003 roku, ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [6], wprowadziło modyfikacje w polityce kształtowania ładu przestrzennego oraz ustalaniu zasad zagospodarowania terenu. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, która przez lata uznawana była za niezbędny element procesu inwestycyjnego, straciła na znaczeniu. Obecnie podstawę systemu planowania przestrzennego stanowią postanowienia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a dopiero w sytuacji jego braku zasady zagospodarowania ustalane są w decyzji. Związane jest to z faktem zmiany charakteru planu miejscowego na bardziej szczegółowy niż dotychczas, tak aby stanowił on podstawę projektowania obiektów budowlanych. Niestety wśród elementów, które obowiązkowo powinien określać plan zagospodarowania przestrzennego, nie znajduje się odpowiednik art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy z 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym [4], tj. zasady i warunki podziału terenu na działki budowlane. Powstaje więc pytanie, na jakiej podstawie, zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, można stwierdzić zgodność podziału nieruchomości z ustaleniami planu, skoro nie zawiera on zasad podziału nieruchomości na działki budowlane. Poprawne wydaje się rozwiązanie zaproponowane przez Z. Kostkę i J. Hylę [2], którzy twierdzą, iż znając szczegółowe parametry, wskaźniki intensywności zabudowy i gabaryty obiektów oraz linie zabudowy, można określić, czy projektowy kształt i wielkości nowych działek pozwolą na spełnienie wszystkich określonych w planie parametrów. Pozwoli to organowi administracji zaopiniować wstępny projekt podziału, lecz będzie wymagało poszerzenia wiedzy przez osoby opracowujące taki projekt, również przez geodetów.

3.1. Decyzja o warunkach zabudowy i decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego

Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [6] wprowadziła podział decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na dwie kategorie:

- 1) decyzję o warunkach zabudowy,
- 2) decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Obydwa rodzaje decyzji wydaje się tylko w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jest szczególnego rodzaju, gdyż wydawana jest tylko dla wąskiej grupy zadań inwestycyjnych określonych art. 2, pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako inwestycje celu publicznego, które wymienione zostały w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nie wymagają roboty budowlane polegające na remoncie, montażu lub przebudowie, pod warunkiem że nie zmieniają sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej, a także nie są zaliczane do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oraz roboty budowlane niewymagające pozwolenia na budowę (w art. 50, ust. 2 ustawy).

Decyzji o warunkach zabudowy wymaga każda zmiana sposobu zagospodarowania terenu, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, niezaliczona do kategorii celów publicznych, a także zmiana sposobu użytkowania istniejącego obiektu budowlanego lub jego części. Podobnie jak w przypadku decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, tak i w tym, nie wymagają wydania decyzji roboty budowlane określone w art. 50, ust. 2 i wymienione powyżej. Jednakże przepis art. 59, ust. 2 wprowadza obowiązek ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy przy zamiarze wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę, które powodują zmianę zagospodarowania terenu (z wyjątkiem tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania trwającej do roku).

Nowym unormowaniem wprowadzonym ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest określenie warunków, których łączne spełnienie stanowi pozytywną przesłankę wydania decyzji o warunkach zabudowy. Sytuacja taka nie ma miejsca w przypadku decyzji ustalającej lokalizację celu publicznego.

Stosownie do przepisów ustawy warunki są następujące:

- a) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
- b) teren ma dostęp do drogi publicznej;
- c) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem przepisów odrębnych, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
- d) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc;
- e) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

W przypadku decyzji o lokalizacji celu publicznego jedynym warunkiem, który należy brać pod uwagę, jest warunek d). Niespełnienie tego warunku skutkuje odmową wydania decyzji ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego.

Obydwa rodzaje decyzji określają w szczególności, stosownie do art. 54 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, linie rozgraniczające teren inwestycji przedstawione na mapie w odpowiedniej skali, rodzaj inwestycji oraz warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych.

Należy zauważyć, że wśród wymienionych elementów nie ma terminu ważności decyzji, co było wymaganym elementem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu wydawanej zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym. W obecnym stanie prawnym decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest decyzją bezterminową, a utrata mocy obowiązującej ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wiązać się będzie bądź z jej wygaśnięciem, stosownie do przepisów art. 65 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bądź jej wadliwością, stosownie do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

W postępowaniu o podział nieruchomości, obydwa rodzaje decyzji były wydawane dla inwestycji „ustalenie zasad podziału nieruchomości” do 22 września 2004 r. Kategoria decyzji, którą brano pod uwagę, uzależniona była od celu, dla którego planowano dokonać podziału nieruchomości. Jednakże dnia 22 września 2004 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami, której ustalenia spowodowały zmiany w trybie przeprowadzania podziału nieruchomości. Znowelizowany przepis art. 94 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, iż w przypadku braku planu miejscowego – jeżeli nieruchomość położona jest na obszarze nieobjętym obowiązkiem sporządzania tego planu, a gmina nie przystąpiła do jego sporządzania – podziału można dokonać, jeżeli jest on zgodny z przepisami odrębnymi. Jeżeli natomiast przed dniem złożenia wniosku o podział była wydana dla danego terenu decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, obowiązująca w dniu złożenia wniosku, wstępny projekt podziału musi być zgodny z warunkami określonymi w tej decyzji.

Przepis ten radykalnie zmienia rolę decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w procesie podziału nieruchomości. W świetle jego regulacji, przeprowadzenie podziału nieruchomości na terenie nieobjętym miejscowym planem zagospodarowania terenu nie wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Geodeta opracowując wstępny projekt podziału, musi szczegółowo analizować przepisy z zakresu prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego, które stanowią podstawę pozytywnego zaopiniowania tego projektu. Natomiast w przypadku istnienia dla danego terenu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, obowiązującej w dacie złożenia wniosku o podział, geodeta ma obowiązek opracować projekt zgodnie z warunkami określonymi w tej decyzji, tak jak miało to miejsce przed nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Przepis art. 94 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami położył kres określaniu warunków podziału nieruchomości w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w sytuacji braku planu miejscowego. Na jego mocy organ administracji jest zobowiązany, stosownie do art. 105 k.p.a., do umorzenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy bądź ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego dla podziału nieruchomości jako bezprzedmiotowego.

4. Podsumowanie

Problemy w realizacji przepisów z zakresu podziału nieruchomości, w sytuacji braku planu miejscowego, doprowadziły do szczegółowych regulacji w tym zakresie, w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Od 1 stycznia 1998 r. w trakcie trwania postępowania o

podział nieruchomości, decyzja określająca warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, wydawana na mocy przepisów o planowaniu przestrzennym, zastępuje ustalenia planu miejscowego, w sytuacji jego braku. Decyzja ta wydawana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), oprócz warunków dopuszczalności podziału, określa również przeznaczenie nieruchomości, tzn. pozwala na zmianę przeznaczenia terenu, o ile gmina nie musi uzyskać zgody na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78 z późn. zm.). Ponieważ od 22 września 2004 r., w sytuacji braku planu miejscowego, podział nieruchomości następuje w oparciu o przepisy szczególne, przeznaczenie terenu określa ewidencja gruntów. Tylko w wyjątkowych przypadkach, gdy inwestor wcześniej wystąpił o decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla konkretnej inwestycji – przeznaczenie gruntu określa decyzja. W związku z powyższym, w trakcie opracowywania wstępnego projektu podziału geodeta uprawniony musi uzyskać od inwestora informację, czy dla danego terenu nie została wydana decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeśli tak, musi wziąć pod uwagę jej ustalenia. W sytuacji istnienia decyzji dla obszaru objętego projektowanym podziałem, geodeta ma prawo objąć projektem obszar mniejszy niż objęty decyzją.

W obecnym stanie prawnym, gdy ustawa o gospodarce nieruchomościami wprowadziła znaczne ograniczenia w podziale nieruchomości rolnych, brak jest możliwości zmiany przeznaczenia gruntu ujawnionego w ewidencji jako rolny inaczej niż przez uchwalenie przez gminę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Fakt ten będzie skutkował mniejszą liczbą postępowań o podział nieruchomości.

Ponadto w sytuacji, gdy w razie braku planu miejscowego, opiniowanie wstępnego projektu podziału następuje w oparciu o przepisy szczególne, głównie z zakresu prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego, brak jest jasnych wytycznych dla geodetów do projektowania nowych działek. Czasem nawet dogłębna znajomość przepisów prawa budowlanego i przepisów z zakresu planowania przestrzennego może być niewystarczająca do opracowania dobrego wstępnego projektu podziału nieruchomości, gdyż obecnie każdy przypadek jest opiniowany indywidualnie, a decyduje cel podziału.

Literatura

- [1] Bąkowski T.: *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*. Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze 2001
- [2] Kostka Z., Hyla J.: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, przepisy wykonawcze*. Gdańsk, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr 2004
- [3] Mzyk E.: *Podział i rozgraniczanie nieruchomości*. Warszawa – Zielona Góra, Zachodnie Centrum Organizacji 1997
- [4] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415 z późn. zm.)
- [5] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.)
- [5] Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)