

## Podział nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele rolne i leśne

1. Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich nie może ograniczać się do środków prawnych i ekonomicznych wymienionych *expressis verbis* w ustawie, która to wspieranie zapowiada w swym tytule<sup>1</sup>. Integralną częścią procesu wspierania rozwoju obszarów wiejskich winna być polityka gospodarowania przestrzenią na tych obszarach, zapewniająca ochronę ładu przestrzennego w sposób uwzględniający specyfikę przestrzeni wiejskiej z jej walorami architektonicznymi, krajobrazowymi, ekologicznymi, historycznymi, ekonomicznymi i społecznymi. Odpowiedni do celów polityki gospodarowania przestrzenią winien być dobór środków prawnych służących osiągnięciu wcześniej wyznaczonych celów. Regulacja prawna w tym zakresie winna być spójna i zwarta. Tego na razie nie można powiedzieć o regulacji polskiej. Konieczność maksymalnego i szybkiego wykorzystania środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej spowodowała, że przepisy regulujące zagospodarowanie tych środków tworzą wyraźnie wyodrębnioną warstwę. Nietypowy jest przy tym, jeśli chodzi o polską tradycję prawną, podział regulowanej materii na materię ustawową i pozaustawową. Ustawa ma charakter ramowy, upoważnienie do wydania rozporządzenia – charakter blankietowy, a wymagane przez Konstytucję RP wytyczne nakazują uwzględnić przede wszystkim ustalenia dokonane z Komisją Europejską<sup>2</sup>. Jest to zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę mechanizmy prawne Unii Europejskiej, a w szczególności te, które służyć mają wdrożeniu Wspólnej Polityki Rolnej<sup>3</sup>. W większości państw Unii Europejskiej środki prawne służące realizacji celów Wspólnej Polityki Rolnej – również w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich – funkcjonują wszakże w otoczeniu tradycyjnych, stabilnych środków prawnych służących kształtowaniu przestrzeni wiejskiej<sup>4</sup>.

1 Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz.U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.).

2 Por. art. 1 ust. 1 i art. 3 ust. 2 powołanej ustawy.

3 Szerzej na ten temat: P. Czechowski, Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2001, s. 347 i nast. oraz A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne, Warszawa 2004, s. 199 i nast.

4 Zob. w odniesieniu do Niemiec: E. Weiss, Möglichkeiten der Unternehmensflurbereinigung zur Förderung von Fachplanungen, Zeitschrift fuer Vermessungswesen 10(1991), s. 420–441 i podana tam literatura, a także te-

O rozwiązaniach polskich służących kształtowaniu przestrzeni wiejskiej nie można powiedzieć, że stanowią spójny, stabilny i dobrze funkcjonujący system. Stąd też prawodawca polski napotyka na kłopoty wszędzie tam, gdzie zagospodarowanie środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej uwarunkowane jest treścią odpowiednich środków prawnych polityki przestrzennej. Zmusza go to do posługiwania się środkami prowizorycznymi, których jedyną *ratio legis* stanowi wytworzenie prawnego uzasadnienia dla zagospodarowania unijnych środków finansowych. Klasycznym – choć niezbyt chwalebnym – przykładem takiego podejścia prawodawcy polskiego są rozwiązania prawne dotyczące zalesiania gruntów rolnych<sup>5</sup>.

2. Instrumenty prawne, które winny służyć urządzaniu przestrzeni wiejskiej, nie tworzą w prawie polskim spójnego systemu, a nadto nie są powiązane z pozostałą częścią polskiego systemu prawnego. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele. Niewątpliwie wpłynęły na to uwarunkowania, które z pewnym uproszczeniem można określić jako „historyczno-ideologiczne”. W poprzednim ustroju z dużą ostrożnością wkraczano z środkami prawnymi polityki przestrzennej na tereny wiejskie. Każda bowiem próba wprowadzania rygorów w planowaniu i zagospodarowywaniu przestrzeni rolniczej była odbierana przez rolników jako przygotowanie do kolektywizacji rolnictwa indywidualnego. W początkach lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia wystąpiła zaś swoista fascynacja własnością, pojmowaną jako prawo, które w nowych warunkach ustrojowych nie powinno doznawać większych ograniczeń, a gdy chodzi o własność nieruchomości, to na pewno nie powinno doznawać ograniczeń w zakresie *ius disponendi* i w odniesieniu do sposobów zagospodarowania przedmiotu własności.

Zapowiadany w Prawie geodezyjnym i kartograficznym<sup>6</sup> krajowy system informacji o terenie nie został jeszcze wdrożony, a elementy, które mają go tworzyć, są w stadium modernizacji, przenoszenia informacji do systemu elektronicznego i nie są jeszcze wzajemnie powiązane ani na poziomie lokalnym, ani na poziomie krajowym. W szczególności poza systemem pozostają informacje – o dużej dla obrotu nieruchomościami doniosłości prawnej – zawarte w planach zagospodarowania przestrzennego i decyzjach lokalizacyjnych<sup>7</sup>.

goż autora, Zur Bedeutung des Grundeigentums fuer die Gewaehrleistung der Freiheit des Menschen, Zeitschrift fuer Vermessungswesen 1(1996), s. 20–21.

5 Zob. § 14a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesienie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 187, poz. 1929 ze zm.). Przepis ten zawiera rozwiązania prowizoryczne, lecz konieczne wobec wyraźnego niedowładu planowania przestrzennego, zwłaszcza w odniesieniu do przestrzeni nieurbanizowanej. Wyrażony brak spójności z innymi przepisami ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2005 r., Nr 45, poz. 435 ze zm.), a zwłaszcza z art. 14 ust. 1–5, wykazują przepisy wprowadzone do tej ustawy w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z 28 listopada 2003 r., a w szczególności art. 14 ust. 7 i 8 oraz art. 35 ust. 5. Ten ostatni przepis przewiduje nową instytucję planu zalesienia, którą niezwykle trudno powiązać z innymi środkami prawnymi służącymi urządzaniu i kształtowaniu przestrzeni leśnej.

6 Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 240, poz. 2027) – zob. zwłaszcza art. 2 pkt 15 i art. 5.

7 Sytuację poszukującego takich informacji poprawiają rejestry planów miejscowych i decyzji lokalizacyjnych, które zgodnie z art. 31 ust. 1, 57 ust. 1–3 i 67 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowa-

Ustawodawca jest niezbyt aktywny w doskonaleniu i dostosowaniu do nowych warunków ustrojowych klasycznego instrumentu polityki przestrzennej, uwzględniającego specyfikę rolnictwa, jakim jest scalanie gruntów<sup>8</sup>. Regulująca materię scaleniową ustawa pochodzi z 1982 r.<sup>9</sup> i od tego czasu nie zmieniała swej zasadniczej konstrukcji. Dokonana przy okazji uchwalenia ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>10</sup> nowelizacja dotyczyła kwestii szczegółowych i w istocie drugorzędnych<sup>11</sup>. Typowe dla prawa rolnego instrumenty, służące urządzaniu przestrzeni rolniczej jako najistotniejszego elementu przestrzeni wiejskiej, są z powodu swego anachronizmu i koncentrowaniu się przede wszystkim na problemie racjonalnego rozłogu użytków rolnych mało przydatne dla realizacji programu rozwoju obszarów wiejskich. Istotą tego programu jest bowiem wielofunkcyjny i zrównoważony rozwój terenów wiejskich<sup>12</sup>.

Koncepcja wielofunkcyjnego – choć nie zawsze zrównoważonego – rozwoju terenów wiejskich została spontanicznie wdrożona do praktyki zanim została sformułowana na płaszczyźnie doktrynalnej i politycznej. Po zniesieniu z dniem 1 października 1990 r.<sup>13</sup> ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, wzrosło zainteresowanie przestrzenią wiejską nierolników. Ci ostatni szybko docenili ekologiczne, rekreacyjne, a także inwestycyjne walory przestrzeni wiejskiej i społecznego środowiska wiejskiego. Zaowocowało to nie zawsze pozytywnymi rezultatami. Liberalizacji przepisów o obrocie nieruchomościami rolnymi towarzyszyły bowiem liberalne rozwiązania publicznoprawne, odnoszące się do urządzania przestrzeni i zagospodarowania terenów wiejskich. Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich coraz bardziej zaczął oddalać się od wzorca zrównoważonego rozwoju.

3. Ustawodawca stara się wdrożyć do praktyki koncepcję zrównoważonego rozwoju wsi przy pomocy rozwiązań prawnych, które zawarł w aktach normatywnych tworzonych w przeszłości głównie dla „miejskich” adresatów. Chaotycznemu zagospodarowaniu przestrzeni wiejskiej mają zapobiegać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a w razie ich braku decyzje o warunkach zabudowy<sup>14</sup>. Z dniem 22 września 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>15</sup>, która poddaje reglamentacji również niektóre podziały nieruchomości

niu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) prowadzą organy administracji publicznej (przede wszystkim organy wykonawcze gminy).

8 Por. A. Zieliński, Scalanie i wymiana gruntów, (w:) Prawo rolne pod redakcją A. Stelmachowskiego, Warszawa 2006, s. 261–262 i podana tam literatura.

9 Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2003 r., Nr 178, poz. 1749 ze zm.).

10 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. (Dz.U. Nr 64, poz. 592).

11 Szerzej: B. Wierzbowski, Kształtowanie ustroju rolnego. Aspekty przestrzenne, (w:) Studia Iuridica Agraria St. V, Białystok 2005, s. 233 i nast.

12 Por. E. Tomkiewicz, Koncepcje rozwojowe rolnictwa, (w:) Prawo rolne..., s. 526.

13 Data wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321).

14 Zob. zwłaszcza art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

15 Dz.U. z 2004 r., Nr 141, poz. 1492. Ustawa po uchwaleniu została w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji poddana kontroli Trybunału Konstytucyjnego, co spowodowało opóźnienie wejścia jej w życie.

ści wykorzystywanych rolniczo. Przepisy wprowadzone w wyniku tej nowelizacji do ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>16</sup> sprawiają wrażenie doraźnych przepisów interwencyjnych, mających zapobiegać niekontrolowanemu podziałowi nieruchomości wprawdzie rolnych – według stanu w ewidencji gruntów i budynków – lecz nadających się do wykorzystania na cele nierolne, a zwłaszcza na cele związane z wypoczynkiem. Taki charakter tych przepisów sprawia, że nie są one spójne z pozostałymi przepisami u.g.n., a nadto trudno je powiązać z przepisami Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

Szczególne problemy przepisy te wywołują w praktyce notarialnej. Sygnalizowałem to już we wcześniejszej publikacji, przedstawiając także skrótowo stanowisko co do sposobu rozwiązania tych problemów<sup>17</sup>. Wypada jednak powrócić do tych kwestii w niniejszym opracowaniu i przedstawić szerszą argumentację dla uzasadnienia wyrażonego wcześniej poglądu, który sprowadza się do tego, że nie powinno się wymagać od notariusza, aby w każdym wypadku, gdy przedmiotem przeniesienia własności miałyby być części powierzchni ziemi niebędąca nieruchomością w znaczeniu wieczystoksięgowym, lecz stosownie do art. 96 ust. 3 u.g.n. odrębnie oznaczoną w ewidencji gruntów i budynków działką, żądał od zbywcy dokumentów pozwalających ustalić prawne okoliczności i czas owego odrębnego ewidencyjnego oznaczenia.

Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na to, że przepisy o podziale nieruchomości winny chronić następujące wartości:

- 1) ład geodezyjny;
- 2) ład ewidencyjny;
- 3) ład przestrzenny;
- 4) bezpieczeństwo obrotu.

Jeżeli chodzi o tę ostatnią wartość, to należy zwrócić uwagę, że wówczas, gdy dochodzi do podziału nieruchomości i wprowadzenia do obrotu części powierzchni ziemi powstałych w wyniku podziału, nabywcy tych części zainteresowani są tym, aby nabywane przez nich rzeczy (nieruchomości gruntowe) były przydatne do osiągnięcia projektowanych celów, które były motywem nabycia i które – w zdecydowanej większości wypadków – zostały uwzględnione w uzgodnionej cenie nieruchomości. Interes majątkowy nabywcy doznaje uszczerbku wtedy, gdy okaże się, że nabyta nieruchomość nie ma właściwości, o których istnieniu zapewniał zbywca lub o istnieniu których nabywca był przekonany<sup>18</sup>. Literalna wykładnia przepi-

16 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.) – odtąd: „u.g.n.”

17 B. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 246.

18 Typowa sytuacja to taka, w której transakcja była zawierana przy założeniu, że nabywana nieruchomość może zostać zabudowana, a dopiero w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy lub o wydanie pozwolenia na budowę okazuje się, że jakkolwiek zabudowa ze względu na powierzchnię, konfigurację lub położenie nieruchomości jest niedopuszczalna.

sów Kodeksu cywilnego (art. 566 § 1 i 2) nakazuje rozpatrywać tę sytuację w sposób właściwy dla odpowiedzialności sprzedawcy za wady fizyczne. Trzeba jednak zauważyć, iż sytuacja, w której nieruchomość jest obciążona prawem osoby trzeciej, co pozwala mówić o wadzie prawnej, niewiele w istocie różni się od sytuacji, w której do nieruchomości odnoszą się publicznoprawne ograniczenia niepozwalające na jej swobodne zagospodarowanie. Stąd też bezpieczeństwo prawne w obrocie nieruchomościami nie może być rozpatrywane z pominięciem tych sytuacji, w których ograniczenia publicznoprawne istniejące, lecz nieodzwierciedlone wcale lub odzwierciedlone niezbyt wyraziście w rejestrach publicznych, sprawiają, że nabywca nieruchomości nie będzie mógł osiągnąć celów, które stanowiły dlań motyw nabycia nieruchomości.

Przy rozpatrywaniu regulacji prawnych dotyczących podziału nieruchomości uprawnione jest założenie, że ochrona wyżej wymienionych wartości należy do różnych organów i podmiotów, które przyjmują domniemanie ważności i prawidłowości aktów i działań dokonanych przez pozostałe podmioty. O zachowanie ładu geodezyjnego dba organ odpowiedzialny za gromadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego<sup>19</sup>, o zachowanie ładu ewidencyjnego dba starosta i sądy wieczystoksięgowe<sup>20</sup>, o zachowanie ładu przestrzennego dba organ wykonawczy gminy<sup>21</sup>. Troska o bezpieczeństwo obrotu należy przede wszystkim do notariusza i sądu wieczystoksięgowego. Podmioty te nie są jednak w stanie zapobiec zagrożeniu, jakie dla nabywcy może stanowić nabycie niedającej się swobodnie wykorzystać nieruchomości powstałej w wyniku podziału. Podmioty te winny kierować się przede wszystkim treścią art. 21 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego i jego „przedłużeniem” w postaci art. 96 ust. 3 u.g.n. We wstępnych rozważaniach nieuprawnione jest założenie, że art. 93 ust. 2 a u.g.n. jest przepisem szczególnym wyłączającym stosowanie art. 21 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego w związku z art. 96 ust. 3 u.g.n.

4. Nieruchomość jest rzeczą oznaczoną co do tożsamości. Nie można jej jednak oznaczać w obrocie prawnym w sposób dowolny, a jedynie stosując oznaczenie przyjęte w ewidencji gruntów i budynków, które winno być zgodne z oznaczeniem nieruchomości w księdze wieczystej (art. 27 ust. 1 u.k.w.h.). Stąd też właściciel nieruchomości gruntowej, który chciałby zbyć tylko część swej nieruchomości, winien przed transakcją doprowadzić do tego, aby owa część została oznaczona w ewidencji gruntów i budynków jako działka ewidencyjna. Podobnie rzecz się ma, gdy dochodzi – w trybie sądowym lub umownym – do zniesienia współwłasności nieruchomości przez jej podział. Operację, w wyniku której dochodzi do powstania w granicach

19 Zob. art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2005 r., Nr 240, poz. 2027).

20 Zob. art. 22 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, a także art. 27 u.k.w.h.

21 Art. 93 i 94 w związku z art. 96 ust. 1 u.g.n.

jednej nieruchomości gruntowej nowych działek ewidencyjnych<sup>22</sup>, określa się powszechnie jako geodezyjny podział nieruchomości. Jeżeli dochodzi do takiej zmiany stosunków prawnorzeczowych dotyczących działek ewidencyjnych powstałych w wyniku geodezyjnego podziału nieruchomości, która polega na tym, że obszar gruntu dotychczas jednorodny pod względem prawnym stał się różnorodny, to tę sytuację zwykło określać się jako prawny podział nieruchomości. Określenia te są wynikiem pewnej konwencji językowej przyjętej w naukach prawnych. W istocie chodzi bowiem o dwa etapy tego samego przedsięwzięcia, które ma polegać na wprowadzeniu do obrotu określonej części powierzchni ziemi, która nie jest wprowadzie nieruchomością w rozumieniu Kodeksu cywilnego lub w rozumieniu u.k.w.h.,<sup>23</sup> lecz dzięki „podziałowi geodezyjnemu” i oznaczeniu odpowiadającemu art. 26 ust. 1 u.k.w.h. może stać się w każdej chwili przedmiotem czynności prawnej skutkującej przeniesieniem prawa własności. Podział geodezyjny nie jest „sztuką dla sztuki”, lecz niezbędnym przedsięwzięciem umożliwiającym zbycie określonej części powierzchni ziemi, która bez tego podziału nie może być zidentyfikowana i oznaczona w sposób odpowiadający regułom wieczystoksięgowym<sup>24</sup>.

Nietrudno zauważyć, że pozostawienie swobody w zakresie dokonywania podziału nieruchomości nie sprzyja racjonalnemu gospodarowaniu przestrzenią. Z tego też względu ustawodawca, kierując się - jak można przypuszczać - konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), poddał w dziale III rozdziale 1 u.g.n. niektóre podziały nieruchomości szczegółowej reglamentacji prawnej. Podziały nie objęte regulacją powołanego rozdziału u.g.n. nie podlegają reglamentacji, co nie oznacza, że przy ich dokonywaniu nie obowiązują żadne wymagania. Podział nieruchomości dokonywany w zakresie nieobjętym regulacją u.g.n. należy rozpatrywać w kategoriach czynności materialno-technicznych podmiotów administracji publicznej. Przy dokonywaniu takiego podziału winny być spełnione wymagania dotyczące prac geodezyjnych, uprawnień zawodowych do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii, prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz relacji między tym zasobem a ewidencją gruntów i budynków<sup>25</sup>.

22 Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454) działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych.

23 W orzecznictwie daje się zauważyć tendencję do nadawania tego samego znaczenia pojęciu nieruchomości w ujęciu kodeksu cywilnego i w ujęciu wieczystoksięgowym. Szerzej na ten temat A. Oleszko, Podział prawny nieruchomości gruntowej (zagadnienia wieczystoksięgowe), (w:) Studia Iuridica Agraria T.V, Białystok 2005, s. 152.

24 Zgodnie z poglądem SN wyrażonym w postanowieniu z 19 lutego 2003 r. (V CK 278/02 – LEX nr 77085) „podstawę prawną wieczystoksięgowego podziału nieruchomości można dostrzec w regulacji zamieszczonej w art. 21 u.k.w.h.; skoro z woli właściciela dochodzi do połączenia nieruchomości, to może również dojść do ich rozłączenia (a contrario)”. Tylko od woli właściciela zależy, czy wystąpi o urządzenie księgi wieczystej dla całości powierzchni ziemi oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako działki ewidencyjne w wyniku geodezyjnego podziału nieruchomości. Części te w rozumieniu art. 21 u.k.w.h. są bowiem „nieruchomościami graniczącymi z sobą”. Można dla każdej z nich urządzić więc księgę wieczystą.

25 Szczegółowo i wnikliwie na ten temat: P. Hoffmann, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r. III CZP 47/00, Rejent 2002, nr 4, s. 133–141.

5. Zakres przedmiotowy stosowania przepisów działu III rozdziału 1 u.g.n. został określony w art. 92 u.g.n. przez generalne wyłączenie stosowania tych przepisów w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne. Skutkiem prawnym wejścia w życie planu miejscowego jest więc między innymi i to, że podział nieruchomości przeznaczonych na cele inne niż rolne wymaga, co do zasady, decyzji zatwierdzającej podział. Druga kategoria powodująca wyłączenie danej nieruchomości spod przepisów reglamentujących podział nieruchomości, a mianowicie nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne, została zdefiniowana w art. 92 ust. 2 u.g.n. przez odwołanie się do dwu kryteriów: treści wpisu w ewidencji gruntów i budynków (kryterium pozytywne) i ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (kryterium negatywne). Nieruchomość, w stosunku do której wydana została ostateczna decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>26</sup>, bez względu na treść wpisów w ewidencji gruntów i budynków nie jest w rozumieniu u.g.n. nieruchomością wykorzystywaną na cele rolne i leśne, co oznacza, że podział jest reglamentowany.

Z tym zastrzeżeniem dotyczącym nieruchomości, dla których ustalono warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, nieruchomościami wykorzystywanymi na cele rolne i leśne w rozumieniu u.g.n. są nieruchomości wykazane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne albo grunty leśne, grunty zadrzewione i zakrzewione oraz wchodzące w skład nieruchomości rolnych<sup>27</sup> użytki kopalne i drogi<sup>28</sup>. Nieruchomości te oraz nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne<sup>29</sup>, co do zasady, nie są objęte reglamentacją u.g.n. odnoszącą się do podziału nieruchomości. Podział takich nieruchomości objęty jest jednak regulacją zawartą w u.g.n. w dwu wypadkach, a mianowicie wówczas, gdy dokonanie podziału spowodowałoby:

- 1) konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych

26 Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.p.z.p., pod tą zbiorczą nazwą rozumie się decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzję o warunkach zabudowy.

27 U.g.n. nie zawiera definicji nieruchomości rolnej. Powszechnie przyjmuje się, że chodzi tu o nieruchomość rolną w rozumieniu kodeksu cywilnego. W wypadku nieruchomości, w skład której wchodzi różne użytki gruntowe, w praktyce – zwłaszcza w związku ze stosowaniem u.k.u.r. – przyjęto, że zawsze, gdy w skład danej nieruchomości gruntowej wchodzi użytki rolne, mamy do czynienia z nieruchomością rolną. Podejście takie podyktowane niewątpliwie oportunizmem, może budzić wątpliwości. Szerzej na ten temat: B. Wierzbowski, Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim, (w:) *Studia Iuridica Agraria* t. IV, Białystok 2005, s. 95–111. W odniesieniu do art. 92 ust. 2 u.g.n. takie podejście należy uznać za prawidłowe, gdyż w szerokim zakresie wyłącza nieruchomości spod reglamentacji ich podziału. Jest więc zgodne z wykładnią systemową (ograniczeń prawa własności nie domniemywa się) i zapewnia odnalezienie w art. 92 ust. 1 u.g.n. treści zgodnych z Konstytucją RP (wykładnia w zgodzie z konstytucją).

28 Użyte w art. 92 ust. 2 u.g.n. pojęcia wyraźnie nawiązują do treści załącznika nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

29 W tym wypadku nie ma doniosłości prawnej aktualny wpis w ewidencji gruntów i budynków.

albo

2) wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha.

6. W pierwszej sytuacji występują trudności z ustaleniem znaczenia pojęcia „niezbędna droga dojazdowa do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego”. Przede wszystkim trudno ustalić, czy ustawodawca posługuje się pojęciem gospodarstwa rolnego w znaczeniu nadanym temu pojęciu przez art. 55<sup>3</sup> kc., czy też w znaczeniu nadanym temu pojęciu przez art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym<sup>30</sup>. Ponieważ podział nieruchomości dokonywany jest przede wszystkim dla dokonania w bliższej lub dalszej przyszłości zmian własnościowych dotyczących części powierzchni ziemi odrębnie oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków, należy przyjąć, iż ustawodawcy nie chodziło o gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Gospodarstwo rolne w znaczeniu Kodeksu cywilnego może być bowiem prowadzone na gruntach dzierżawionych, a nadto nie jest istotny obszar tego gospodarstwa. Nie bez znaczenia jest także to, że wobec braku konieczności rejestrowania umów dzierżawy gruntów rolnych ani geodeta, któremu zlecono podział nieruchomości i wykonanie operatu tego podziału, ani organy administracji publicznej właściwe w sprawach gromadzenia i prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, nie są kompetentne do rozstrzygania kwestii, czy droga wydzielona w wyniku podziału prowadzi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego w rozumieniu Kodeksu cywilnego.

Natomiast w ustawie o podatku rolnym, w definicji pojęcia gospodarstwa rolnego kładzie się nacisk na obszar użytków rolnych lub gruntów zadrzewionych i zkrzewionych na użytkach rolnych. Obszar ten winien przekraczać 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy. W definicji kładzie się nacisk na układ stosunków własnościowych. Bierze się pod uwagę przede wszystkim obszar gruntów własnych, a grunty będące jedynie w posiadaniu są uwzględnione przy obliczaniu obszaru tylko wówczas, gdy ich posiadacz jest podatnikiem podatku rolnego<sup>31</sup>. Posługiwanie się na użytek przepisów o podziale nieruchomości pojęciem gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy o podatku rolnym, lepiej służy osiągnięciu jednego z celów tych przepisów, jakim jest niewątpliwie zapobieganie nieracjonalnemu urządzaniu przestrzeni rolniczej i dążenie do osiągnięcia ładu w tej przestrzeni, a nadto stwarza przejrzystą sytuację dla geodetów i organów administracji publicznej. Wątpliwości co do tego, czy zamierzony podział nieruchomości podlega reglamentacji, mogą być bowiem łatwo

---

30 Dz.U. z 2006 r., Nr 136, poz. 969 ze zm.

31 Zob. art. 3 ustawy o podatku rolnym. W związku z rozpatrywanym zagadnieniem największe znaczenie praktyczne mają sytuacje, w których gospodarstwo rolne tworzą lub wchodzi w jego skład grunty dzierżawione od Agencji Nieruchomości Rolnych lub wydzierżawione stosownie do przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników a od 1 stycznia 2007 r. również stosownie do przepisów o rentach strukturalnych.

usunięte przez wykorzystanie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków oraz w ewidencji podatkowej nieruchomości<sup>32</sup>.

Ustawodawca nie wyjaśnia też w u.g.n. pojęcia „droga dojazdowa”. Pojęcie to zostało przytoczone tytułem przykładu w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>33</sup> dla wyjaśnienia pojęcia „droga wewnętrzna” jako jedna z podkategorii mających wchodzić w zakres tego pojęcia. W świetle powołanego przepisu nie ulega też wątpliwości, że podział dróg na publiczne i wewnętrzne ma charakter rozłączny. Każda więc droga publiczna nie jest drogą dojazdową w rozumieniu art. 92 ust. 1 u.g.n., chociażby tylko tą drogą można było dojechać do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Każdy więc podział nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystywanej na cele rolne i leśne, który powoduje konieczność wydzielenia nowej drogi publicznej<sup>34</sup>, jest reglamentowany. Wniosek ten w pełni koresponduje z postanowieniami art. 98 ust. 1 u.g.n., o którym będzie jeszcze – ze względu na problemy, które stwarza dla praktyki – mowa w dalszej części niniejszego opracowania.

Droga dojazdowa, o której mowa w art. 92 ust. 1 u.g.n., to droga wewnętrzna w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Nadto z przepisów o ewidencji gruntów i budynków wynika, że nie chodzi tu o pas gruntu zajęty pod wewnętrzną komunikację gospodarstw rolnych, leśnych oraz poszczególnych nieruchomości<sup>35</sup>. Wśród dróg dojazdowych do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych znajdują się drogi niezbędne i inne drogi pełniące tę samą funkcję. W wypadku wydzielenia niezbędnych dróg dojazdowych, podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele rolne i leśne nie jest reglamentowany, a w wypadku wydzielenia innych dróg dojazdowych konieczne jest uzyskanie decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości. Decyzją taką jest związany organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków<sup>36</sup>. Jeżeli natomiast w ocenie geodety sporządzającego operat podziału nieruchomości podział ten nie jest reglamentowany, to starosta prowadzący ewidencję gruntów i budynków może odmówić wprowadzenia do tej ewidencji zmian wynikających z podziału, jeśli uzna, że podział ten wymaga decyzji zatwierdzającej podział<sup>37</sup>. Stanie się tak mimo przyjęcia operatu podziału do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a nawet mimo opatrzenia dokumentów powstałych w wyniku niereglamentowanego podziału stosowną klauzulą o przyjęciu do państwowego zasobu geodezyjnego i kar-

32 Zob. rozdział 2 a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2006 r., Nr 121, poz. 844).

33 Dz.U. z 2004 r., Nr 204, poz. 2086 ze zm.

34 Jedną z cech drogi publicznej w rozumieniu ustawy o drogach publicznych jest to, że może z niej korzystać każdy (art. 1 tej ustawy).

35 Por. załącznik nr 6 (ust. 3 pkt 7 lit. a *in fine*) do rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

36 Wynika to z art. 96 ust. 4 u.g.n.

37 Podstawą takiego rozstrzygnięcia będzie art. 22 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego w związku z § 47 ust. 3 rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

tograficznego<sup>38</sup>. Przepisy chroniące ład geodezyjny nie są bowiem zharmonizowane z przepisami chroniącymi ład ewidencyjny, a od przepisów chroniących ład przestrzenny te dwie pierwsze grupy przepisów są tak odległe, że trudno uznać, iż istnieją jakiegokolwiek związki między nimi a przepisami chroniącymi ład przestrzenny. Nadto główny ciężar ochrony ładu geodezyjnego i kartograficznego został przeniesiony do przepisów wykonawczych, co – zapewne – jest przyczyną dysharmonii tych przepisów<sup>39</sup>. Dysharmonię tę łagodzi połączenie w jednym organie kompetencji w zakresie ładu geodezyjnego i prowadzenia ewidencji gruntów i budynków<sup>40</sup>. Nie sposób jednak nie zauważyć, że w rzeczywistości to starosta lub geodeta powiatowy, a nie organ wykonawczy gminy są w odniesieniu do podziałów nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele rolne i leśne – za wyjątkiem podziałów na działki mniejsze niż 0,30 ha – organami rozstrzygającymi o zastosowaniu lub niezastosowaniu przepisów u.g.n. o podziale nieruchomości, które mają chronić ład przestrzenny<sup>41</sup>. W sensie funkcjonalnym nastąpiło więc przesunięcie kompetencji. Na obszarach przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele rolne i leśne ład przestrzenny kształtują organy właściwe w sprawach geodezji i kartografii oraz ewidencji gruntów i budynków<sup>42</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości, że wyniki działań tych organów w postaci stosownych wpisów i oznaczeń w ewidencji grunt-

38 Zob. załącznik Nr 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie określenia rodzajów materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, sposobu i trybu ich gromadzenia i wyłączania z zasobu oraz udostępniania zasobu (Dz.U. Nr 49, poz. 493).

39 Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunków umów o udostępnianie tych baz (Dz.U. Nr 78, poz. 837), dokumentacja przekazywana przez wykonawcę prac geodezyjnych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego nie podlega kontroli co do zgodności z przepisami chroniącymi ład przestrzenny. Kontrola dotyczy przede wszystkim zgodności opracowania ze standardami technicznymi dotyczącymi geodezji, kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie (pkt 3) i spójności topologicznej informacji dostarczanej przez wykonawcę z informacjami uzyskanymi z ośrodka w trakcie realizacji pracy (pkt 5). Na gruncie przepisów wykonawczych o prowadzeniu ewidencji gruntów i budynków, przyjęcie do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego materiałów powstałych w wyniku prac geodezyjnych i kartograficznych związanych z podziałem nieruchomości, zdaje się stwarzać fakt dokonany i powodować konieczność wprowadzenia zmian do ewidencji gruntów i budynków polegających na wykazaniu w tej ewidencji odrębnych działek ewidencyjnych powstałych w wyniku podziału (por. § 9 ust. 2 pkt. 1 i § 46 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków). Założyć trzeba wszakże, że organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków uwzględni w swej praktyce przepisy ustawowe chroniące ład przestrzenny (art. 92 i nast. u.g.n.), a w razie sprzeczności między tymi przepisami, uznaje prymat przepisów ustawowych.

40 Zob. art. 6 a ust. 1 pkt 2 lit. b, art. 7d pkt 1 i art. 22 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego oraz § 3 ust. 3 i załącznik nr 1 część III rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 1999 r.

41 Z patową sytuacją, niewyczerpującą wszakże znamion negatywnego sporu kompetencyjnego, będziemy mieli do czynienia wówczas, gdy starosta uzna, że podział wymaga decyzji zatwierdzającej podział a organ wykonawczy uzna, że podział nie jest reglamentowany i umorzy jako bezprzedmiotowe postępowanie w sprawie podziału nieruchomości.

42 To przesunięcie kompetencji jest szczególnie niebezpieczne w odniesieniu do gruntów zakwalifikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, lecz atrakcyjnych i podatnych do wykorzystania na cele rekreacyjne, zwłaszcza położonych w bezpośrednim sąsiedztwie jezior i lasów. Podział takich gruntów na działki większe niż 30 arów nie jest reglamentowany, a problem wydzielenia działki pod drogę dojazdową daje się łatwo rozwiązać przez wydzielenie działki większej niż 30 arów o kształcie odwróconej litery T lub L. W rzeczywistości działka ta będzie pełniła funkcję drogi dojazdowej, lecz może być potraktowana jako służąca wewnętrznej komunikacji gospodarstw rolnych, leśnych czy poszczególnych nieruchomości (zob. załącznik nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków – ust. 3 pkt 7 lit. a *in fine*).

tów i budynków nie mogą być kwestionowane przez podmioty czuwające nad bezpieczeństwem obrotu prawnego.

7. W przypadku podziału nieruchomości, który powoduje wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha, nie ma wątpliwości, że jest to podział reglamentowany. Reglamentacja takiego podziału została wprowadzona przez ustawę z 28 listopada 2003 r. Niewątpliwie celem tej reglamentacji jest ochrona ładu przestrzennego w przestrzeni wiejskiej, choć nie można wykluczyć dążenia ustawodawcy do dostosowania prawa polskiego do unijnych przepisów o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych<sup>43</sup>.

Podział nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha, jest dopuszczalny jedynie w celu powiększenia sąsiedniej nieruchomości lub regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami<sup>44</sup>. Zamiar ustawodawcy sprzyjania transakcjom międzysąsiedzkim dokonywanym w celu zracjonalizowania rozłogu gruntów i stworzenia prawnych przeszkód dla niekontrolowanego wprowadzenia do obrotu niewielkich działek gruntu rolnego, których nabywca z pewnością nie będzie wykorzystywał dla prowadzenia produkcji rolnej, jest tu wyraźny. Przyjąć przy tym należy, że przepis art. 92 ust. 2a u.g.n. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 93 ust. 3 u.g.n. Działki wydzielone w celu przeniesienia ich własności na właściciela sąsiedniej nieruchomości nie muszą mieć przecież dostępu do drogi publicznej, gdyż po dokonaniu transakcji utworzą ciągły obszar gruntu z gruntem ich nabywcy. Wymaganie zapewnienia dostępu do drogi publicznej zachowuje jednak swą aktualność w stosunku do tej działki, która ma pozostać własnością zbywcy.

Jak już zasygnalizowano wyżej, podział nieruchomości, o którym mowa w art. 93 ust. 2a u.g.n., powoduje problemy w praktyce notarialnej. Działki wydzielone w wyniku tego podziału stają się działkami odrębnie oznaczonymi w ewidencji gruntów i budynków, a zatem mogą być wprowadzone do obrotu jako nieruchomości. Z celu dokonanego podziału wynika, że nabywcą powinien być jedynie właściciel sąsiedniej nieruchomości. Czy można jednak z art. 93 ust. 2a wywnioskować normę prawną zakazującą zbywanie działek powstałych w wyniku podziału<sup>45</sup> komukolwiek i kiedykolwiek?

Odpowiedź na to pytanie winna być przecząca. Ograniczeń prawa własności nie domniemywa się. Nadto dodatkowe argumenty uzasadniające udzielenie takiej odpowiedzi można odnaleźć w wyniku analizy innych przepisów u.g.n. Ustawa ta zna bowiem „warunkowy” podział nieruchomości. Podział taki uregulowany jest

43 Por. B. Wierzbowski, *Kształtowanie ustroju...*, *op. cit.*, s. 245, nota 21.

44 Art. 93 ust. 2a u.g.n. Druga sytuacja wystąpi w praktyce niezwykle rzadko, gdyż tylko wtedy, gdy regulacja granic nie spowoduje zmiany obszaru żadnej z sąsiadujących nieruchomości.

45 Może chodzić nie tylko o działkę mniejszą niż 30 arów, lecz również o działkę o powierzchni większej. Powiększenie sąsiedniej nieruchomości deklarowane jako cel podziału mogło bowiem polegać na tym, że potencjalny zbywca pozostawia sobie małą działkę, a własność kilkuhektarowej działki przenosi na sąsiada.

w art. 93 ust. 3 w związku z art. 99 u.g.n. i w art. 98 b ust. 3 u.g.n. W tych wypadkach ustawodawca nadaje doniosłość prawną rozróżnieniu na podział geodezyjny i podział prawny nieruchomości. Z właściwości podziału geodezyjnego wynika, że nie może być on dokonywany „pod warunkiem”. Zakłócałoby to bowiem ład geodezyjny i ewidencyjny. Warunek odnosi się dopiero do podziału prawnego nieruchomości. Sformułowanie „podziału nieruchomości dokonuje się pod warunkiem” pozwala wyprowadzić normę, która zakazuje właścicielowi zadysponowanie nieruchomością w sposób inny, aniżeli wynika to z treści owego warunku. Jest to zakaz bezwzględnie obowiązujący, chroniący interes prywatnoprawny nabywcy lub stron umowy, o której mowa w art. 98 b ust. 1 u.g.n.

Należy przy tym zauważyć, iż w wypadku, o którym mowa w art. 99 u.g.n., nabywca wydzielonej działki jest zainteresowany, aby nie nabywać jej bez zapewnienia sobie dostępu do drogi publicznej, a z wypisu z rejestru gruntów i wyrys z mapy ewidencyjnej<sup>46</sup> notariusz stosunkowo łatwo może dowiedzieć się o właściwościach przedmiotu zbycia, a zwłaszcza o jego położeniu w stosunku do gruntów sąsiednich i o dostępie do drogi publicznej. Może więc zadbać o należytą ochronę interesu prawnego nabywcy, który wyraża się w zapewnieniu dostępu do drogi publicznej. Również w wypadku połączenia działek i ponownego podziału, o którym mowa w art. 98 b ust. 1 u.g.n., strony zawartej w formie aktu notarialnego umowy zobowiązującej do dokonania „wzajemnego przeniesienia praw do części ich nieruchomości, które weszły w skład nowo wydzielonych działek gruntu”, mają możliwość zabezpieczenia się przed sprzecznym z umową działaniem innych stron. W szczególności w umowie zobowiązującej można uzgodnić, że w księgach wieczystych nieruchomości objętych połączeniem i ponownym podziałem, zostaną ujawnione roszczenia o przeniesienie własności nieruchomości wynikające z umowy zobowiązującej. Wyrys z mapy ewidencyjnej pozwoli też w tym wypadku zorientować się notariuszowi, że przedmiot zbycia powstał w wyniku połączenia i ponownego podziału na działki gruntu, o którym mowa w art. 98b ust. 1 u.g.n., a więc dotyczy go określone w tym przepisie „zobowiązanie do dokonania zamiany”<sup>47</sup>.

W odniesieniu do podziału przewidzianego w art. 93 ust. 2a u.g.n., ustawodawca nie użył sformułowania „pod warunkiem”, uzależniając jego dopuszczalność od „celu”. W wypadku tego podziału chodzi przede wszystkim o ochronę interesu publicznego, jakim jest właściwe ukształtowanie rozłogu gruntów przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele rolne i leśne. Organ odpowiedzialny za ład przestrzenny może jednak podjąć stosowną decyzję jedynie na wniosek właściciela dzielonej

<sup>46</sup> Zob. ust. 1 i 2 załącznika nr 5 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

<sup>47</sup> Jedynie ubocznie należy zauważyć, iż w okresie między momentem, w którym decyzja zatwierdzająca połączenie i ponowny podział na działki gruntu stała się ostateczna a zawarciem umowy, do której zobowiązali się wnioskodawcy, o których mowa w art. 98b ust. 1 u.g.n., następuje zakłócenie ładu ewidencyjnego. Może się bowiem zdarzyć, iż niektóre działki ewidencyjne nie będą stanowiły ciągłego obszaru gruntu jednorodnego pod względem prawnym. Rozwiązanie tego problemu należy jednak do organu prowadzącego ewidencję gruntów i budynków. Zachowanie wymogu jednorodności jest wszakże możliwe kosztem przejrzystości mapy ewidencyjnej.

nieruchomości, który zamierza przenieść własność działek powstałych w wyniku podziału. Decyzja pozytywna może zostać wydana jedynie wówczas, gdy przeniesienie własności ma nastąpić na rzecz właściciela sąsiedniej nieruchomości. Pojawia się więc również interes prywatny jednego z właścicieli sąsiedniej nieruchomości „upatrzonego” na nabywcę działki wydzielonej w wyniku podziału. Interes ten może być tylko interesem faktycznym, a może przybrać postać interesu prawnego. Rzeczą organu podejmującego decyzję przewidzianą w art. 93 ust. 2 a u.g.n. jest więc wyjaśnienie, czy zamiar właścicieli sąsiadujących nieruchomości doprowadzenia do zmian własnościowych w zakresie objętym wnioskiem o podział, jest stanowczy i czy istnieje interes prawny obu stron zamierzonej transakcji w dokonaniu podziału. Wniosek o podział nieruchomości winien więc być poparty dowodem w postaci umowy, w której strony zobowiązują się zawrzeć umowę przenoszącą własność nieruchomości powstałej lub powstałych<sup>48</sup> w wyniku podziału i określają termin zawarcia tej umowy. Sposób przydania doniosłości prywatnoprawnej interesowi faktycznemu w dokonaniu podziału może być różny. Od całokształtu okoliczności występujących w administracyjnej sprawie o podział<sup>49</sup> zależy, który ze sposobów przewidzianych przez prawo cywilne organ orzekający o podziale uzna za wystarczające potwierdzenie stanowczego zamiaru przeniesienia własności<sup>50</sup>. Ważne jest ustalenie terminu, do którego strony zamierzają dokonać transakcji. Wówczas określenie w decyzji podziałowej celu podziału, czego wymaga rozporządzenie wykonawcze<sup>51</sup>, ma sens. Pozwala bowiem organowi prowadzącemu ewidencję gruntów i budynków po bezskutecznym upływie terminu określonego przez strony przywrócić – w trybie przewidzianym dla aktualizacji tej ewidencji – stan poprzedni, zgodny z § 9 ust. 1 rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Niedojście do skutku zamierzonej transakcji nie może jednak prowadzić do trwałego ograniczenia właściciela podzielonej nieruchomości w dysponowaniu tą nieruchomością.

Nadanie innego znaczenia art. 93 ust. 2a u.g.n. byłoby równoznaczne z postawieniem znaku równości między „celem”, o którym mowa w tym przepisie a „warunkami” przewidzianymi w art. 98b ust. 3 u.g.n. i art. 99 u.g.n. Nie można też traktować art. 93 ust. 2a u.g.n. jako przepisu szczególnego w stosunku do art. 96 ust. 3 u.g.n. Praktyczny walor proponowanej wyżej wykładni przywołanych przepisów wyraża się w tym, że zwalnia notariusza od badania historii odrębnego oznaczenia

48 Ze względu na konfigurację nieruchomości nie można wykluczyć liczby mnogiej zwłaszcza wówczas, gdy będzie chodziło o regulację granic między sąsiadującymi nieruchomościami.

49 Przedstawionych powyżej problemów związanych z zamiarem stron nie ma wówczas, gdy o podziale orzeka sąd (np. w sprawie o zniesienie współwłasności), a uczestnikami postępowania są właściciele sąsiednich nieruchomości.

50 W skrajnych przypadkach, gdy zachodzi podejrzenie, że zamiar wnioskodawcy i jego sąsiada jest pozorowany, należałoby żądać umowy zobowiązującej zawartej stosownie do art. 158 zdanie pierwsze kc. i wpisu roszczenia o przeniesienie własności w księdze wieczystej.

51 Zob. § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. Nr 268, poz. 2663).

w ewidencji gruntów i budynków części powierzchni ziemi, która ma być przedmiotem czynności prawnej. Przyjąć trzeba domniemanie, że każda działka gruntu odrębnie oznaczona w ewidencji gruntów i budynków, może być przedmiotem czynności prawnej zmieniającej stosunki prawnorzeczowe.

8. Z podziałem nieruchomości – również przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele rolne i leśne – ściśle wiąże się problem własności gruntów wydzielonych pod drogi publiczne<sup>52</sup>. Problem ten próbował niezbyt fortunnie rozwiązać ustawodawca w poprzednio obowiązującej ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>53</sup>. Ostatecznie w art. 98 ust. 1 u.g.n. przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodząc z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne.

Przepis sprawia jednak kłopoty praktyczne, a to z powodu niezharmonizowania go z ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Organ orzekający o podziale nie może orzekać o skutku, który następuje z mocy prawa, a w szczególności nie może zaliczać drogi do jednej z kategorii określonych w art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Zaliczanie dróg do określonej kategorii następuje bowiem w drodze wykonawczego aktu normatywnego przewidzianego w art. 5–9 ustawy o drogach publicznych. Zdarza się, że w wypadku dróg dopiero przewidzianych do urzędu, akt taki w momencie, w którym decyzja albo orzeczenie o podziale stały się ostateczne, nie został jeszcze wydany. Powstaje więc niepewność, kto stał się właścicielem gruntu wydzielonego niewątpliwie pod drogę publiczną o niepewnej

52 Zwrócił na to uwagę Profesor A. Stelmachowski w dyskusji nad moim referatem stanowiącym podstawę opracowania niniejszego artykułu, a przedstawionym na konferencji „Wspieranie Rozwoju Obszarów Wiejskich” w Łodzi w dniu 22 września 2006 r.

53 Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127. Ustawodawca, określając przeznaczenie działek wydzielonych dla urzędu ciągów komunikacyjnych, użył sformułowania „pod budowę ulic”. Stosowny przepis, art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości był przedmiotem uchwały TK z dnia 29 marca 1993 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni (W 13/92 – Dz.U. z 1993 r., Nr 27, poz. 126), w której TK ustalił, że sformułowanie „pod budowę ulic” oznacza, że wydzielenie gruntów z nieruchomości objętej podziałem na wniosek właściciela następuje pod budowę nowych ulic przeznaczonych do obsługi działek powstałych w wyniku tego podziału. W ten sposób TK, zakładając zapewne aktywność gmin, wyłączył spod działania przepisu pasy gruntu przeznaczone na poszerzenie ulic istniejących. Dzięki temu nabywcy działek powstałych w wyniku podziału zostali pozbawieni dostępu do drogi publicznej, a właściciel występujący z wnioskiem o podział uzyskał niespodzianą „premię” w postaci własności gruntu przeznaczonego pod poszerzenie ulicy, którego gminy wcale nie miały zamiaru nabywać na swą własność. Problem został rozwiązany dopiero w nowelizacji u.g.n. dokonanej w 2003 r. Obecna treść art. 98 ust. 1 in fine u.g.n. nie pozostawia wątpliwości. Przepis ten stosuje się również w wypadku poszerzenia istniejących dróg publicznych.

kategorii, a w konsekwencji nie wiadomo, kto ma zapłacić odszkodowanie byłemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu.

Problem ten można stosunkowo łatwo rozwiązać w trakcie postępowania administracyjnego lub sądowego w przedmiocie podziału nieruchomości. Organ, przed którym to postępowanie się toczy, winien ustalić, kto jest stroną lub uczestnikiem takiego postępowania. W oparciu o przepisy ustawy o drogach publicznych można bowiem ustalić, do której kategorii winna zostać zaliczona droga, która jeszcze nie została urządzona lub której we właściwym trybie nie zaliczono jeszcze do żadnej z kategorii dróg. Jako punkt wyjścia w ustaleniu, kto ma przymiot strony lub uczestnika w postępowaniu, należałoby przyjąć domniemanie, że droga zostanie urządzona jako droga gminna. Uchylenie tego domniemania zmusiłoby gminę do przedstawienia przekonujących argumentów, że droga winna być zaliczona do kategorii innych niż gmina.

Ostateczna decyzja zatwierdzająca podział jest podstawą wpisu w księdze wieczystej praw odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa do nieruchomości stanowiących działki wydzielone pod nowe drogi publiczne lub pod poszerzenie istniejących dróg publicznych. Wpisu dokonuje się na wniosek właściwego organu, którym jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego lub starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości, które stały się własnością Skarbu Państwa. W praktyce można zaobserwować opieszałość wyżej wymienionych organów, które – wbrew art. 35 ust. 1 u.k.w.h. – nie składają wniosku niezwłocznie. Opieszałość taka zagraża pewności obrotu. Nie bardzo można też liczyć, że o zmianie właściciela – stosownie do art. 36 ust. 1 u.k.w.h. – sąd wieczystoksięgowy zostanie zawiadomiony przez organ administracji orzekający o podziale. W tej sytuacji pierwsza wiadomość o podziale dotrze do sądu wieczystoksięgowego wraz z wnioskiem o odłączenie od istniejącej księgi wieczystej działek wydzielonych w wyniku podziału i urządzenie dla nich nowych ksiąg wieczystych. Względ na bezpieczeństwo obrotu wymaga, aby uzyskanie tej wiadomości sąd wieczystoksięgowy potraktował tak samo jak otrzymanie zawiadomienia, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.k.w.h., a następnie dokonał wpisu ostrzeżenia w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości pozostałej po odłączeniu od niej działek wydzielonych w wyniku podziału.

9. Powyższe rozważania pozwalają stwierdzić, że rozwiązania prawne mające służyć zaprowadzeniu ładu w przestrzeni wiejskiej nie tworzą spójnego systemu. Za zdecydowanie nieudane należy uznać rozwiązanie dotyczące podziału nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele rolne i leśne wprowadzone w wyniku nowelizacji u.g.n. dokonanej w 2003 r. Wątpliwości pojawiające się przy wykładni niezbyt fortunnego przepisu art. 93 ust. 2a u.g.n. należy usuwać z korzyścią dla prawa własności. Powyższa analiza wykazała, że jest to możliwe pod warunkiem właściwego stosowania przepisów przez organy administracji publicznej

odpowiedzialne za kształtowanie ładu geodezyjnego, ewidencyjnego i przestrzennego. Nie jest zaś rzeczą notariusza „wchodzenie w rolę” tych organów, a w szczególności kwestionowanie wpisów w ewidencji gruntów i budynków i prowadzenie badań „historycznych” odnoszących się do tych wpisów. Jeżeli nie wynika to wyraźnie z przepisów ustawowych, nie można przyjmować, że część powierzchni ziemi odrębnie oznaczona jako działka ewidencyjna w ewidencji gruntów i budynków objęta jest zakazem dokonywania czynności, które zmieniają dotyczące jej stosunki prawnorzeczowe. Jeśli owo odrębne oznaczenie zakłóca ład geodezyjny, ewidencyjny lub przestrzenny organy administracji publicznej odpowiedzialne za ochronę i kształtowanie tych ładów, dysponują instrumentami z zakresu prawa publicznego umożliwiającymi w drodze odpowiednich postępowań i czynności materialnotechnicznych usunięcie tych zakłóceń z korzyścią dla bezpieczeństwa obrotu i porządku publicznego. Sprzyjać to będzie rozwojowi obszarów wiejskich traktowanemu jako rozwój wielofunkcyjny, a nie tylko obrona za wszelką cenę przestrzeni rolniczej.