

PROCEDURY GEODEZYJNO-PRAWNE USTALANIA GRANIC I PODZIAŁÓW NIERUCHOMOŚCI

Dariusz Felcenloben

PROCEDURY GEODEZYJNO-PRAWNE USTALANIA GRANIC I PODZIAŁÓW NIERUCHOMOŚCI

Dariusz Felcenloben

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 30 sierpnia 2019 r.

Recenzent

dr hab. Cezary Banasiński

Wydawca

Justyna Zabielska-Musioł

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Michał Dymiński

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Łamanie

Fotoedytor

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8187-032-0

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz ważniejszych skrótów	11
----------------------------------	----

Wprowadzenie	15
--------------------	----

Część pierwsza

Granice nieruchomości i sposoby ich ustalania

Rozdział 1

Pojęcie granicy nieruchomości gruntowej i sposoby jej definiowania	31
1.1. Granice przestrzenne nieruchomości gruntowych	32
1.2. Pojęcie granic prawnych nieruchomości gruntowych	38
1.3. Ochrona prawna znaków granicznych	46
1.4. Urządzenia graniczne i prawa z nimi związane	51

Rozdział 2

Rozgraniczanie nieruchomości	54
2.1. Administracyjno-sądowy model rozgraniczania nieruchomości	54
2.2. Charakterystyka istniejącego modelu postępowania	58

Rozdział 3

Wszczęcie postępowania rozgraniczeniowego w trybie administracyjnym	66
3.1. Zakres postępowania wyjaśniającego	66
3.2. Podmioty postępowania rozgraniczeniowego	68
3.3. Przedmiot postępowania rozgraniczeniowego	94
3.4. Wszczęcie postępowania rozgraniczeniowego z urzędu	95
3.5. Przesłanki wykluczające możliwość prowadzenia postępowania	99
3.6. Odmowa wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego	109
3.7. Przesłanki pozostawienia podania o rozgraniczenie nieruchomości bez rozpoznania	112
3.8. Przesłanki zawieszenia administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego	115
3.8.1. Przesłanki obligatoryjne	115

3.8.2. Przesłanki podmiotowe zawieszenia postępowania	116
3.8.3. Przesłanki przedmiotowe zawieszenia postępowania	125
3.8.4. Fakultatywne zawieszenie administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego	129
3.8.5. Obowiązki procesowe organu w przypadku zawieszenia postępowania	130
3.9. Upoważnienie geodety do przeprowadzenia czynności ustalenia przebiegu granic nieruchomości	131
3.9.1. Charakter prawny udzielonego upoważnienia	131
3.9.2. Forma upoważnienia	135
3.10. Rola geodety w postępowaniu rozgraniczeniowym	138

Rozdział 4

Czynności ustalenia przebiegu granic nieruchomości	144
4.1. Analiza dokumentów stanowiących podstawę ustalenia przebiegu granic nieruchomości	144
4.2. Wezwanie do stawienia się na gruncie zainteresowanych stron	148
4.2.1. Sposób i tryb skutecznego doręczenia wezwania	148
4.2.2. Charakter prawny wezwania	153

Rozdział 5

Przebieg rozprawy granicznej	158
5.1. Charakter prawny rozprawy granicznej	158
5.2. Czynności ustalenia przebiegu granic nieruchomości	163
5.2.1. Wywołanie sprawy	163
5.2.2. Sprawdzenie obecności i tożsamości stron	164
5.2.3. Przedstawienie przedmiotu sprawy	167
5.2.4. Przyjęcie oświadczeń stron w sprawie zebranych środków dowodowych	168
5.2.5. Wywiad terenowy	168
5.2.6. Kryteria rozgraniczania nieruchomości	171
5.2.6.1. Ustalenie przebiegu granic na podstawie istniejących dokumentów	172
5.2.6.2. Ustalenie przebiegu granic na podstawie zgodnego oświadczenia stron	173
5.3. Zamknięcie rozprawy granicznej	174

Rozdział 6

Formy zakończenia postępowania rozgraniczeniowego	176
6.1. Ugoda graniczna zawarta przed geodetą	176
6.1.1. Charakter prawny ugody granicznej	176
6.1.2. Czynności geodety w związku z zawartą ugodą graniczną	181

6.1.3. Decyzja o umorzeniu postępowania rozgraniczeniowego w związku z zawartą ugodą graniczną	182
6.2. Decyzja administracyjna o rozgraniczeniu nieruchomości	186
6.2.1. Czynności sprawdzające przed wydaniem decyzji rozgraniczeniowej	188
6.2.2. Wydanie decyzji zatwierdzającej ustalone granice nieruchomości ...	190
6.2.3. Środki prawne od wydanej decyzji rozgraniczeniowej	191
6.2.3.1. Prawo żądania przekazania sprawy sądowi lub weryfikacji decyzji w trybie administracyjnym	191
6.2.3.2. Prawo żądania rektyfikacji decyzji rozgraniczeniowej ...	197
6.3. Decyzja o umorzeniu postępowania rozgraniczeniowego w związku z przekazaniem sprawy sądowi	204
6.4. Umorzenie postępowania rozgraniczeniowego z innych powodów	208
6.5. Koszty postępowania rozgraniczeniowego	211

Rozdział 7

Sądowe postępowanie rozgraniczeniowe	219
7.1. Przekazanie sprawy na drogę sądową	219
7.2. Kryteria rozgraniczania nieruchomości w postępowaniu sądowym	234
7.3. Dopuszczalność prowadzenia postępowania rozgraniczeniowego	245
7.4. Spór o własność lub wydanie nieruchomości	254
7.5. Spór o położenie znaków granicznych uprzednio ustalonych	259

Rozdział 8

Wznowienie znaków i wyznaczanie punktów granicznych	274
8.1. Charakter prawny postępowania w sprawie wznowienia znaków i wyznaczenia punktów granicznych	274
8.2. Pojęcie znaków granicznych ustalonych uprzednio	276
8.3. Dokumenty pozwalające na określenie pierwotnego położenia znaków granicznych i metody odtworzenia ich położenia	278
8.4. Wyznaczenie punktów granicznych ujawnionych uprzednio w ewidencji gruntów i budynków	280
8.5. Zasady postępowania w przypadku odszukania znaku granicznego na gruncie	283
8.6. Przebieg prac geodezyjnych dotyczących czynności wznawiania znaków i wyznaczania punktów granicznych	286

Rozdział 9

Ustalenie przebiegu granic działek ewidencyjnych, w trybie aktualizacji operatu ewidencji gruntów	292
9.1. Charakter czynności ustalenia granic działek ewidencyjnych	292
9.2. Zawiadomienie o planowanych czynnościach ustalania przebiegu granic działek ewidencyjnych	296

- 9.3. Kryteria ustalania przebiegu granic działek ewidencyjnych 312
 9.4. Protokół z ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych 315

Rozdział 10

Ustalenie linii brzegu cieków naturalnych, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych	317
10.1. Zakres przedmiotowy postępowania w sprawie ustalenia linii brzegu	317
10.2. Pojęcie linii brzegu	320
10.3. Kryteria wyznaczania linii brzegu	323
10.4. Podmioty uprawnione do złożenia wniosku w sprawie ustalenia linii brzegu	325
10.5. Decyzja administracyjna w sprawie ustalenia linii brzegu i skutki prawne z niej wynikające	330

Część druga

Podziały nieruchomości

Rozdział 1

Podziały nieruchomości w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami ...	339
1.1. Podstawowe zasady dokonywania podziałów nieruchomości	340
1.2. Dopuszczalność podziału nieruchomości	344
1.3. Podział nieruchomości niezależnie od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	350
1.4. Podział nieruchomości o niejednorodnej funkcji zapisanej w planie miejscowym	371
1.5. Podmioty prawa uprawnione do złożenia wniosku o dokonanie geodezyjnego i wieczystoksięgowego podziału nieruchomości oraz strony tego postępowania	380
1.6. Wniosek o podział nieruchomości i jego załączniki	395
1.7. Opiniowanie wstępnego projektu podziału nieruchomości	408
1.8. Pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków	411
1.9. Czynności geodety w procesie opracowania mapy z projektem podziału nieruchomości	425
1.10. Przyjęcie granic do podziału nieruchomości	429
1.11. Decyzja podziałowa	447
1.12. Warunkowa decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości	449
1.13. Podział nieruchomości z urzędu	460
1.14. Wydzielenie działek pod drogi publiczne	468
1.15. Połączenie i ponowny podział nieruchomości	475
1.16. Podział nieruchomości bez decyzji podziałowej	486
1.17. Wyznaczenie i utrwalenie na gruncie punktów granicznych powstałych w wyniku podziału nieruchomości	489

1.18. Ujawnienie podziału geodezyjnego w księdze wieczystej	490
1.19. Dopuszczalność łączenia działek ewidencyjnych powstałych w wyniku podziału nieruchomości	492
Rozdział 2	
Podział nieruchomości w toku postępowania przed sądem powszechnym ...	504
Rozdział 3	
Podział nieruchomości rolnej lub leśnej	510
Część trzecia	
Zasady zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych oraz przekazywania ich wyników do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego	
Rozdział 1	
Pojęcie wykonawcy prac geodezyjnych i kartograficznych	519
Rozdział 2	
Obowiązek zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych	521
Rozdział 3	
Obowiązki organu, do którego zgłoszono prace geodezyjne i kartograficzne	525
3.1. Uzgodnienie listy materiałów zasobu niezbędnych dla wykonawcy prac	526
3.2. Wystawienie Dokumentu Obliczenia Opłaty	532
3.3. Udostępnienie materiałów z zasobu wykonawcy prac i wystawienie licencji	534
Rozdział 4	
Zawiadomienie o wykonaniu zgłoszonych prac	538
Rozdział 5	
Weryfikacja poprawności wykonania prac geodezyjnych i przyjęcie ich do zasobu	540
Rozdział 6	
Uwierzytelnienie dokumentów sporządzonych w związku z realizacją prac geodezyjnych i kartograficznych	555
Wnioski końcowe	573
Bibliografia	589

WYKAZ WAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW

Źródła prawa

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – ustawa z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, sprost. Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2017 r. poz. 682 ze zm.)
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.)
- p.g.g. – ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2019 r. poz. 868 ze zm.)
- p.g.k. – ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2019 r. poz. 725 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.)
- pr. pocz. – ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 2188 ze zm.)
- pr. wod. – ustawa z 23.08.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.)
- r.e.g.b. – rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29.03.2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2019 r. poz. 393)
- r.o.t.p.p.z.g.k. – rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 5.09.2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz.U. z 2013 r. poz. 1183)
- r.p.k.w.z.d. – rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 15.02.2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym (Dz.U. poz. 312 ze zm.)
- r.p.n. – rozporządzenie Rady Ministrów z 7.12.2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. Nr 268, poz. 2663)
- r.r.n. – rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 14.04.1999 r. w sprawie rozgraniczania nieruchomości (Dz.U. Nr 45, poz. 453)

- r.s.t.w.g.p. – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 9.11.2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz.U. Nr 263, poz. 1572)
- u.d.p. – ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.)
- u.k.w.h. – ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2018 r. poz. 1916 ze zm.)
- u.o.z. – ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.)
- u.s.w.g. – ustawa z 26.03.1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2018 r. poz. 908 ze zm.)
- u.w.l. – ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2019 r. poz. 737)

Czasopisma i inne publikatory

- AUWr – „Acta Universitatis Wratislaviensis”
- Biul. SN. – „Biuletyn Informacyjny Sądu Najwyższego”
- M.Praw. – „Monitor Prawniczy”
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- OSA – Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
- OSNCK – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna i Karna
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich (od 1990 r.)
- OSS – „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”
- OTK – „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”
- Pal. – „Palestra”
- PG – „Przegląd Geodezyjny”
- PiP – „Państwo i Prawo”
- Prok. i Pr. – „Prokuratura i Prawo”
- PS – „Przegląd Sądowy”
- RPEiS – „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”
- Sam. Teryt. – „Samorząd Terytorialny”
- SP – „Studia Prawnicze”
- SPE – „Studia Prawnicze i Ekonomiczne”
- ZNUJ – „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”

Inne

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
LEX	– system informacji prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PODGiK	– powiatowy ośrodek dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej
SKO	– Samorządowe Kolegium Odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
WINGIK	– wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

WPROWADZENIE

I. Granice nieruchomości wyznaczają w przestrzeni obszar, w którym właściciel z wyłączeniem innych osób może korzystać ze swego prawa. Dlatego też tak istotne jest, aby przebieg linii granicznych, określający zasięg prawa własności, wyznaczony był w taki sposób, aby dawał każdemu poczucie pewności i stabilizacji, w jakim obszarze przysługujące mu prawo mógł on wykonywać i jednocześnie go chronić. Aby zapewnić każdemu możliwość ochrony przysługujących mu praw, ustawodawca stworzył określone prawem procedury geodezyjno-prawne, w ramach których każdy uprawniony może domagać się ustalenia przebiegu granic nieruchomości po to, aby wyeliminować poczucie niepewności lub zażegnać istniejący spór graniczny. W przypadku, kiedy brak jest jednoznacznych danych pozwalających na wznowienie położenia znaków lub wyznaczenie punktów granicznych uprzednio ustalonych lub ujawnionych w ewidencji gruntów i budynków, granice nieruchomości powinny być odpowiednio ustalone w trybie postępowania rozgraniczeniowego, którego zasady zostały określone w rozdziale 6 Prawa geodezyjnego i kartograficznego lub na zasadach określonych przepisami § 37–39 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, a w odniesieniu do gruntów pokrytych wodami, w trybie art. 220 i 221 ustawy – Prawo wodne. Tak ustalone lub zidentyfikowane na gruncie granice powinny być ujawnione w katastrze nieruchomości, który jako rejestr publiczny ma zapewnić unikalną identyfikację działek w przestrzeni i wraz z instytucją ksiąg wieczystych chronić własność, gwarantując każdemu właścicielowi poczucie pewności, w jakim obszarze przysługujące mu prawo może wykonywać.

II. Uzasadnieniem dla podjęcia tematu pracy jest brak opracowania monograficznego, w którym dokonano by kompleksowej analizy określonych administracyjnym prawem materialnym procedur geodezyjno-prawnych, ustalających zasady rozgraniczenia nieruchomości, wznawiania znaków granicznych, ustalania przebiegu granic działek ewidencyjnych, ustalania linii brzegu czy podziałów nieruchomości pod kątem uprawnień procesowych i materialnoprawnych stron, z jednoczesnym uwzględnieniem potrzeby zapewnienia spójności i ciągłości tych postępowań, a także stabilności zapadłych w ich trakcie rozstrzygnięć.

Celem pracy było wykazanie, czy obowiązujące normy określające zasady wykonywania tego rodzaju prac zapewniają stronom biorącym w nim udział poczucie bezpieczeństwa prawnego, rozumianego jako trwałość przepisów prawnych i sposobu ich interpretacji, pewności prawnej i obliczalności organów stosujących prawo, jak i działań podejmowanych przez geodetę, a także wskazanie na rozwiązania, które dają takie gwarancje. Prowadzona analiza i ocena poszczególnych procedur osadzona została w całym normatywnym systemie i obejmuje nie tylko przepisy materialnego prawa administracyjnego, bezpośrednio je definiujące, lecz także szerszy kontekst pozwalający na dokonanie ich oceny, mając na uwadze ich administracyjny charakter i skutki materialnoprawne, które wywołują w kontekście stanowiących lub wyprowadzonych w drodze wykładni norm, z różnych innych obowiązujących aktów prawnych.

Otoczenie instytucji prawnej, zdaniem Zygmunta Ziemińskiego, ma istotne i przesądające znaczenie przy badaniu jej efektywności i formułowaniu ocen stanowiących podstawę ewentualnych zmian¹. Jeśli nie zna się skutków obowiązywania ustalonych norm definiujących instytucję prawną (np. rozgraniczania nieruchomości, podziałów nieruchomości itd.), to wypada zgodzić się z tezą, iż podejmowane decyzje reformujące tę instytucję mają jedynie charakter intuicyjny, pozbawione są bowiem formalnego i merytorycznego uzasadnienia.

W tym też kontekście dokonano w pracy analizy wymienionych procedur geodezyjno-prawnych, odnosząc przyjęte normy, określające zasady ich realizacji, do skutków, jakie one wywołują w szeroko rozumianym otoczeniu i praktyki ustalającej swego rodzaju wzorce akceptowanych zachowań. Przeprowadzona analiza służyć miała wykazaniu, czy przepisy definiujące te procedury określają tę instytucję w sposób zgodny z aktualnymi potrzebami, jak i oczekiwaniem szeroko rozumianego jego otoczenia.

III. Postępowanie administracyjne, rozumiane jako zespół norm prawnych określających tryb tworzenia decyzji administracyjnych, stanowi jedno z głównych ogniw realizacji idei państwa praworządnego. W art. 2 Konstytucji RP zapisano, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przywołany przepis Konstytucji RP gwarantuje stronie, iż w postępowaniu prowadzonym przed organem administracji publicznej ma ona prawo do rzetelnej, sprawiedliwej i ściśle przestrzeganej procedury określonej przepisami materialnego i procesowego prawa administracyjnego, które stanowią jedną z głównych gwarancji demokratycznego państwa prawa, w tym sprawiedliwego rozstrzygnięcia w postępowaniu.

W tym kontekście należy zauważyć, że podstawowymi wartościami procesowymi ustalającymi kryteria oceny danej procedury pod kątem tzw. sprawiedliwości

¹ Zob. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 93.

proceduralnej są m.in.: udział zainteresowanych stron w podejmowaniu końcowego rozstrzygnięcia w sprawie, mechanizmy kontroli przebiegu procedury, szeroko rozumiana racjonalność procesowa i ekonomiczność postępowania, a także prawo do końcowego rozstrzygnięcia w sprawie. Zauważyć należy, że choć w polskiej nauce prawa administracyjnego nie funkcjonuje nazwane wprost pojęcie „sprawiedliwości proceduralnej”, to jednak w doktrynie zostały wypracowane sformułowania zbliżone znaczeniowo do niego, w tym dotyczące gwarancji procesowych rozumianych jako zespół norm mających za zadanie chronić interes stron postępowania oraz zapewnić realizację zasady praworządności, czy też pojęcie „uprawnień stron” w postępowaniu administracyjnym². Uczestnictwo zainteresowanej strony w postępowaniu administracyjnym ma z założenia umożliwić jej kontrolę przebiegu całego postępowania, wpływ na końcowe rozstrzygnięcie w sprawie, kontrolę treści decyzji wydanej w jego wyniku, a także prawo do załatwienia sprawy.

Założone cele ogólne postępowania administracyjnego mogą zostać zrealizowane jedynie wówczas, gdy strona będzie miała zagwarantowany, za pomocą instytucji procesowych, aktywny wgląd w tok całego postępowania³. W tym znaczeniu podstawowym kryterium oceny tych zasad staje się zatem sama procedura administracyjna ustalona przepisami tak procesowego, jak i materialnego prawa administracyjnego dotycząca konkretnego postępowania.

Z założenia każda procedura administracyjna powinna respektować m.in. zasadę praworządności, równego traktowania stron, proporcjonalności, bezstronności, spójności, uzasadnionych oczekiwań, uczciwości, przejrzystości, a także efektywności i użyteczności.

Przyjmując, że zasady ogólne określone w rozdziale 2 Kodeksu postępowania administracyjnego stanowią integralną część przepisów regulujących procedurę administracyjną, a tym samym mają moc wiążącą na równi z pozostałymi przepisami tego kodeksu, należy stwierdzić, że ustalają one gwarancje procesowe stron administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego. Analizując uprawnienia stron w postępowaniu administracyjnym pamiętać jednak należy, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego służą stosowaniu norm materialnego prawa administracyjnego, które na swoje potrzeby może kształtować odrębne, a tym samym specyficzne zasady regulujące zarówno sam przebieg postępowania, jak i uprawnienia jego stron. Przykładem takiej regulacji są przepisy rozdziału 6 Prawa geodezyjnego i kartograficznego ustalające zasady rozgraniczania nieruchomości. Przyjęte na potrzeby tej geodezyjno-prawnej procedury regulacje wprowadzają istotne odstępstwa procesowe od zasad ogólnych określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, które

² H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2004, s. 12.

³ E. Bojanowski, *Prawo strony do udziału w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Studia Prawno-Ustrojowe” 1990/2, s. 10.

mają istotny wpływ na kształtowanie się uprawnień o charakterze procesowym, jak i materialnoprawnym stron w tym postępowaniu.

Przyjęta jako reguła ogólna zasada efektywności działania organów administracji publicznej wprowadza normatywny obowiązek sprawnego działania administracji publicznej⁴. Zasada ta odnosić się powinna nie tylko do skuteczności tworzonego prawa, ale także do skuteczności i efektywności samych rozstrzygnięć administracyjnych⁵.

Do podstawowych powinności organów administracji publicznej należy w szczególności czuwanie, aby podmioty zainteresowane w sprawie mogły efektywnie wykonywać przysługujące im uprawnienia i obowiązki, których źródłem są akty generalne i akty indywidualne. Podmiot zainteresowany w sprawie uzyskuje prawo do korzystania z uprawnienia administracyjnoprawnego po jego skonkretyzowaniu w ramach postępowania administracyjnego. Organ, wydając decyzję administracyjną rozstrzygającą sprawę, ingeruje tym samym w sferę prawną podmiotu znajdującego się poza jego strukturami, w sposób władczy i jednostronny kształtując jego prawa i obowiązki. Wejście decyzji administracyjnej do obrotu prawnego rodzi przy tym podwójny skutek prawny – wiąże organ, który ją wydał, oraz rodzi uprawnienia i obowiązki podmiotów, których prawa dotyczy, o charakterze procesowym i materialnym⁶.

IV. Opracowanie ma przede wszystkim charakter teoretycznoprawny i dogmatyczny. Oparte zostało na normach prawa ustalających zasady postępowania administracyjnego tak procesowego, jak i materialnego oraz w części prawa cywilnego, a także założeniach teoretycznych, odwołując się do powszechnie akceptowanych metod wykładni prawa oraz praktyki ich stosowania. Z tego też powodu przy prowadzeniu analiz wykorzystano orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych, które w części podejmowały się próby wyjaśnienia istotnych kwestii dotyczących analizowanych zagadnień, w szczególności w odniesieniu do problemów o charakterze podmiotowym związanych z uczestnictwem zainteresowanych w postępowaniu administracyjnym, jak i rzeczowym, pozwalającym ustalić jego zakres i sam przedmiot. Praca ma w części metodologiczny charakter, odnoszący się przede wszystkim do sposobów interpretacji tekstu prawnego i przekładu przepisów prawa administracyjnego na normy konkretnego postępowania. W prowadzonych rozważaniach jako podstawowe narzędzie metodologiczne przyjęto metody logiczno-językowe, wychodząc z powszechnie akceptowanego założenia, że ta płaszczyzna koncentruje w sobie zarówno same badania nad prawem jako systemem językowym, jak i językowe aspekty praktyki prawniczej, obejmując takie zagadnienia jak znaczenie poszczególnych

⁴ E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada sprawności działania administracji (zasada efektywności)* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 196.

⁵ Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 54 i n.

⁶ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998, s. 99.

wyrażeń językowych, uzasadnienie decyzji w procesach stosowania prawa, struktura normy prawa itd.⁷ Analiza orzecznictwa, podobnie jak dorobek doktryny, została wykorzystana w celu doprecyzowania analizowanych procedur geodezyjno-prawnych.

V. W części pierwszej opracowania, zawierającej dziesięć rozdziałów, poddano szczegółowej analizie obowiązujące procedury geodezyjno-prawne określające zasady wykonywania prac z zakresu rozgraniczania nieruchomości, wznawiania znaków granicznych oraz wyznaczania punktów granicznych, ustalania granic działek ewidencyjnych, a także ustalania linii brzegu wód, które zarówno w praktyce, jak i orzecznictwie sądowno-administracyjnym są rozbieżnie interpretowane i niejednolicie stosowane.

W rozdziałach 1–7 zostały przedstawione zagadnienia prawne dotyczące obowiązującego dwuetapowego administracyjno-sądowego modelu postępowania rozgraniczeniowego, ustalonego przepisami rozdziału 6 Prawa geodezyjnego i kartograficznego oraz przepisami art. 152–153 k.c., w którym cechą charakterystyczną jest łączenie procedur administracyjnych z typowymi dla prawa cywilnego rozwiązaniami procesowymi, czego przykładem jest możliwość zawarcia przed geodetą ugody granicznej, posiadającej moc ugody sądowej, czy też możliwość przekazania spornej sprawy na drogę sądową. W kolejnych rozdziałach opracowania przedstawione zostały i poddane analizie poszczególne procedury administracyjnego i cywilnego postępowania rozgraniczeniowego, z uwypukleniem tych jego elementów procesowych, które zarówno w praktyce, jak i orzecznictwie są rozbieżnie interpretowane, a przez to stwarzają problemy decyzyjne przy podejmowaniu rozstrzygnięć w sprawie.

Podstawowym problemem badawczym pracy uczyniono ocenę prawidłowości konstrukcji, określonego w Prawie geodezyjnym i kartograficznym administracyjno-sądowego modelu postępowania rozgraniczeniowego, w szczególności w kontekście potrzeby zagwarantowania jego uczestnikom ochrony ich interesu prawnego w procesie, ciągłości i spójności postępowania, jak i stabilności zapadłych rozstrzygnięć, a także procesowych gwarancji umożliwiających każdemu zainteresowanemu w sprawie aktywny udział w tworzeniu końcowego rozstrzygnięcia w postaci decyzji administracyjnej lub aktu ugody cywilnej (w przypadku sporu granicznego).

W odróżnieniu od procesowych zasad obowiązujących w ogólnym postępowaniu administracyjnym, przepisy rozdziału 6 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, obok norm prawa materialnego wyznaczających podstawy rozpoznania sprawy o rozgraniczenie nieruchomości, wprowadzają do tego postępowania jako *lex specialis* charakterystyczne i jemu tylko właściwe instytucje proceduralne, ustalające zasady: wszczęcia postępowania w formie niezaskarżalnego postanowienia (art. 30 ust. 3 i 4 p.g.k.), upoważnienia geodety do przeprowadzenia czynności ustalenia granic, doręczeń

⁷ Zob. J. Woleński, *Z zagadnień analitycznych teorii prawa*, Kraków 1980, s. 17.

wezwań na grunt stron postępowania (art. 32 ust. 1–4 p.g.k.), obligujące do przeprowadzenia rozprawy granicznej prowadzonej przez upoważnionego geodetę, a nie organ administracji, ustalające katalog środków dowodowych, na podstawie których istnieje możliwość rozstrzygnięcia sprawy (art. 31 ust. 2–4 p.g.k.), określające środki prawne od wydanej decyzji rozgraniczeniowej (art. 33 ust. 3 p.g.k.), dopuszczające możliwość zakończenia postępowania administracyjnego w formie ugody granicznej zawartej przed geodetą, kończącej sprawę i niepodlegającej zatwierdzeniu (art. 31 ust. 4 p.g.k.) w decyzji o umorzeniu postępowania.

Brak w Prawie geodezyjnym i kartograficznym bezpośredniego odwołania do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego powoduje, iż pojawiają się wątpliwości, w jakim zakresie mogą być one stosowane w sprawie o rozgraniczenie nieruchomości.

To niedookreślenie normatywne rodzi w praktyce problemy interpretacyjne, w szczególności w odniesieniu do tych elementów procedury rozgraniczeniowej, które uregulowane zostały w sposób odmienny od tego samego rodzaju instytucji właściwych dla ogólnego postępowania administracyjnego.

Przykładem takiego rozwiązania mogą być przepisy równoległe regulujące procedury określające: zasady wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego (art. 30 ust. 3 i 4 p.g.k.) i ogólnego postępowania administracyjnego (art. 61 § 3 i 4 k.p.a.), przebieg rozprawy granicznej (art. 32 p.g.k. w zw. z § 8–18 r.r.n.) i rozprawy administracyjnej (art. 89–96 k.p.a.), możliwość zawarcia ugody granicznej (art. 31 ust. 4 p.g.k.) i ugody administracyjnej (art. 114–122 k.p.a.) czy też rozwiązania przyznającego stronie niezadowolonej ze sposobu ustalenia przebiegu granic środka prawnego w postaci możliwości żądania przekazania sprawy na drogę sądową (art. 33 ust. 3 p.g.k.) wbrew wyrażonej w art. 15 k.p.a. zasadzie ogólnej ustalającej dwuinstancyjność postępowania administracyjnego.

Specyficznym rozwiązaniem przyjętym w rozdziale 6 Prawa geodezyjnego i kartograficznego jest także ustawowe przekazanie części uprawnień i obowiązków organu administracji podmiotowi zewnętrznemu, tj. geodecie uprawnionemu (art. 31 ust. 1 w zw. art. 43 pkt 2 p.g.k.), do którego obowiązków należy przeprowadzenie czynności ustalenia przebiegu granic, w tym rozprawy granicznej zakończonej spisaniem protokołu lub aktu ugody.

W odróżnieniu od ogólnego postępowania administracyjnego, którego cechą jest dwupodmiotowość (organ i strona), przepisy ustalające zasady rozgraniczania nieruchomości wprowadzają zasadę jego wielopodmiotowości. W postępowaniu tym występuje organ administracji prowadzący postępowanie (art. 30 ust. 1 p.g.k.) i co najmniej dwie strony zainteresowane rozstrzygnięciem sprawy, która może mieć charakter sporny.

W przypadkach określonych w art. 33 ust. 1 p.g.k. organ administracji, wydając decyzję rozgraniczeniową, autorytatywnie rozstrzyga o treści stosunku prawnego łączącego strony zainteresowane ustaleniem granic nieruchomości wyznaczających zasięg prawa własności.

W przypadku, gdy brak jest możliwości wydania decyzji rozgraniczeniowej, istniejący spór graniczny może zostać zażegnany w wyniku zawarcia przed geodetą ugody granicznej o charakterze cywilnym (art. 917 k.c.), kończącej postępowanie i wywołującej skutki prawne z chwilą jej podpisania.

W części drugiej (podziały nieruchomości) analizą objęto przypisy ustawy o gospodarce nieruchomościami ustalające zasady dokonywania geodezyjnych i prawnych podziałów nieruchomości gruntowych. Szczególną uwagę poświęcono na doprecyzowanie pojęcia podmiotów prawa, uprawnionych do złożenia wniosku w sprawie geodezyjnego i wieczystoksięgowego podziału nieruchomości, oraz stron tego postępowania. W odniesieniu do przepisów materialnego prawa administracyjnego ustalających zasady dokonywania geodezyjnych podziałów nieruchomości, norm prawa cywilnego określających granice wykonywania prawa wieczystego użytkowania, jak i przepisów proceduralnych prawa cywilnego regulujących zasady postępowania wieczystoksięgowego wykazano, iż uprawnienie do dokonania przez wieczystego użytkownika podziału geodezyjnego, wieczystoksięgowego i prawnego tych gruntów mieści się w zakresie przyznanych mu ustawowych uprawnień do rozporządzania tym prawem. W nawiązaniu do pojęcia interesu prawnego, o którym mowa w art. 97 ust. 1 u.g.n., przedstawiono koncepcję pojęcia strony na użytek administracyjnego postępowania, wyróżniając podmiot (stronę pierwotną), któremu służy prawo złożenia wniosku o dokonanie podziału nieruchomości, oraz podmioty prawa (strony następcze) uprawnione do wzięcia udziału w tym postępowaniu.

Szczegółowej analizie poddano przesłanki przesądzające o możliwości dokonania podziałów nieruchomości w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym niezależnie od ustaleń planu miejscowego (art. 95 ust. 4 u.g.n.). W szczególności poddano analizie przypadek dotyczący możliwości zniesienia współwłasności rzeczy wspólnej w związku z zgłoszonym roszczeniem wynikającym z art. 211 k.c., oraz wydzielienia działki budowlanej zabudowanej budynkiem mieszkalnym (art. 95 ust. 7 u.g.n.). W odniesieniu do poglądów doktryny w zakresie teorii wykładni prawa, obowiązujących zasad techniki prawodawczej, jak i norm prawa cywilnego regulujących zasady znoszenia współwłasności nieruchomości, wykazano niedopuszczalność dokonania podziału nieruchomości w trybie art. 95 ust. 4 u.g.n.

Odwołując się do obowiązujących norm prawa oraz poglądów judykatury, wykazano, w jakich przypadkach dopuszczalne jest dokonanie, na zasadach określonych w ustawie, podziału nieruchomości położonej na obszarach o niejednorodnej funkcji

zapisanej w miejscowym planie, a w jakich wydane decyzje administracyjne byłyby obciążone wadliwością polegającą na braku podstawy prawnej.

Przyjęcie przez ustawodawcę, w przepisach (§ 6 r.p.n.) wykonawczych do ustawy, odmiennego sposobu hierarchizacji dokumentów stanowiących podstawę oznaczenia nieruchomości, niż to wynika z treści art. 26 i 27 u.k.w.h., spowodowało, iż na tym tle pojawia się wiele wątpliwości w praktycznym ich stosowaniu. Z tego też powodu uzasadnione było przedstawienie interpretacji istniejących przepisów, określających zasady przyjmowania granic do podziału nieruchomości w konfrontacji z innymi normami ustalającymi zasady oznaczania nieruchomości w księdze wieczystej czy też katastrze nieruchomości.

W nawiązaniu do poglądów judykatury wykazano, iż niewykonanie warunku zapisanego w decyzji podziałowej powoduje, iż czynność cywilnoprawna w niej zastrzeżona dotycząca umownego przeniesienia praw do wydzielonej części nieruchomości jest nieskuteczna. Dowiedziono także, iż warunek stanowiący część orzeczenia decyzji podziałowej w rozumieniu art. 162 k.p.a. ma charakter zlecenia. Powoduje to, iż w przypadku jego niewykonania organ administracji, który wydał decyzję podziałową, zobowiązany jest do uchylecia decyzji podziałowej w ramach odrębnego postępowania administracyjnego.

Wykazano, iż praktyka łączenia w trybie materialno-technicznym działek ewidencyjnych powstałych skutkiem wydania ostatecznej decyzji administracyjnej zatwierdzającej podział nieruchomości lub orzeczenia sądu jest niedopuszczalna dopóty, dopóki podział geodezyjny nie przekształci się w podział nieruchomości w znaczeniu wieczystoksięgowym lub cywilnym (prawnym). Wskazane zostały przypadki i okoliczności prawne, po zaistnieniu których istnieje możliwość łączenia działek ewidencyjnych powstałych w wyniku podziału.

Wskazane zostały i poddane analizie przesłanki formalne warunkujące możliwość zastosowania w praktyce procedury geodezyjno-prawnej umożliwiającej dokonanie połączenia i podziału nieruchomości (w art. 98b u.g.n.). Odwołując się do zasad wykładni prawa, poddano krytycznej ocenie istniejące nieliczne orzecznictwo sądowo-administracyjne w tym zakresie, wskazując jednocześnie spójne rozwiązania gwarantujące możliwość realizacji tej procedury i ujawnienia wyników tego podziału w prowadzonych rejestrach.

VI. Część pierwsza składa się z dziesięciu rozdziałów, z których w pierwszym zdefiniowano pojęcia granic przestrzennych i granic prawnych nieruchomości gruntowych wyznaczających zakres, w jakim właściciel z wyłączeniem innych osób może swe prawo wykonywać i z niego korzystać. Ustalenia dokonane w tej części, w szczególności dotyczące zdefiniowanego pojęcia „granicy prawnej nieruchomości”, stanowią punkt odniesienia dla szczegółowych rozważań dotyczących dopuszczalności przeprowa-

dzenia procedur geodezyjno-prawnych związanych z rozgraniczeniem nieruchomości, wznawianiem znaków granicznych, ustaleniem przebiegu działek ewidencyjnych czy przyjęciem granic do podziału nieruchomości.

W rozdziale 2 przedstawiono rozważania dotyczące charakteru prawnego obowiązującego dwuetapowego administracyjno-sądowego modelu postępowania rozgraniczeniowego, eksponując te jego elementy, które w praktyce napotykają na problemy interpretacyjne. Przedstawione zostało zagadnienie dopuszczalności drogi sądowej i wzajemnych zależności zachodzących na tle proceduralnym pomiędzy poszczególnymi fazami tego postępowania.

W rozdziale 3 zaprezentowane zostało m.in. zagadnienie dotyczące procedury wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego, w tym w szczególności regulacji prawnych stanowiących podstawę ustalenia kręgu podmiotów prawa posiadających legitymację procesową czynną i bierną w sprawie o rozgraniczenie nieruchomości. Sformułowane zostały wnioski o charakterze *de lege ferenda*, wskazujące na konieczność jednoznacznego doprecyzowania pojęcia strony w postępowaniu rozgraniczeniowym, w szczególności w przypadku wystąpienia zbiegu uprawnień prawnorzeczowych do nieruchomości gruntowej będącej przedmiotem postępowania. Wykazano, jakie podmioty prawa i w jakim zakresie (procesowym i materialnoprawnym) powinny posiadać odpowiednio uprawnienia w tym postępowaniu. Przedstawiono i poddano analizie przesłanki wykluczające możliwość prowadzenia postępowania rozgraniczeniowego, jego zawieszenia, a także charakter prawny upoważnienia geodety do przeprowadzenia czynności ustalenia przebiegu granic.

W rozdziałach 3 i 4 omówiono i poddano analizie poszczególne czynności faktyczne i procesowe, które zobowiązany jest, w ramach toczącego się postępowania administracyjnego, przeprowadzić upoważniony geodeta w zakresie udzielonego mu upoważnienia do przeprowadzenia czynności ustalenia przebiegu granic nieruchomości. Podjęta została także próba zdefiniowania charakteru prawnego obligatoryjnej rozprawy granicznej prowadzonej przez geodetę.

W rozdziale 6 przedstawiono i poddano analizie określone w ustawie tryby, w jakich możliwe jest zakończenie postępowania rozgraniczeniowego na tle obowiązujących procedur Kodeksu postępowania administracyjnego. Szczególną uwagę zwrócono na te elementy procesowe, które na użytek tego postępowania zostały przyjęte jako *lex specialis*. W szczególności analizą objęto możliwość zakończenia postępowania rozgraniczeniowego w formie ugody cywilnej (granicznej) zawartej bezpośrednio przed upoważnionym geodetą, kończącej postępowanie z chwilą jej podpisania czy też przyjętego środka prawnego od wydanej decyzji rozgraniczeniowej umożliwiającej zainteresowanej stronie złożenie żądania przekazania sprawy na drogę sądową.

W rozdziale 7 szczególną uwagę poświęcono zagadnieniu, które dotyczy regulacji prawnych określających styk postępowania administracyjnego i cywilnego w sprawie o rozgraniczenie nieruchomości w kontekście ustalenia, czy przyjęte rozwiązania gwarantują ciągłość i spójność zdefiniowanego modelu, stabilność zapadłych rozstrzygnięć, a także ochronę interesu zainteresowanych stron. Odwołując się do poglądów judykatury, wykazano, iż przyjęty „hybrydowy” model postępowania w sprawie o rozgraniczenie nieruchomości w obecnym kształcie normatywnym wymaga dokonania istotnych zmian legislacyjnych. Sformułowane zostały wnioski o charakterze *de lege ferenda*, wskazujące na konieczność wyeliminowania z porządku prawnego obowiązującego dwuetapowego rozwiązania poprzez wprowadzenie w jego miejsce regulacji opartych na klasycznym modelu administracyjnym lub cywilnym, z uwzględnieniem ich dziedzinowej odrębności, a także przedmiotowej tożsamości sprawy na każdym z jego etapów. Wykazano, iż przyjęcie zaproponowanych rozwiązań prowadziłyby do uproszczenia i skrócenia procedury rozgraniczenia bezspornych granic nieruchomości, minimalizacji kosztów z tym związanych, a także zapewniłyby spójność i odrębność postępowania na poszczególnych jego etapach. W tej części opracowania zaprezentowane także zostały uwagi dotyczące dopuszczalności prowadzenia kolejnego „zwykłego” postępowania administracyjnego w sprawie rozstrzygniętej uprzednio ostateczną decyzją rozgraniczeniową (lub postanowieniem sądu), zatwierdzającą ustalone granice nieruchomości. Poruszany problem przedstawiony został na tle dywagacji dotyczących odrębności, jak i autonomiczności administracyjnego i sądowego modelu postępowania rozgraniczeniowego, w kontekście dopuszczalności wzajemnej weryfikacji zapadłych w ich ramach rozstrzygnięć. Wskazano także na możliwość dokonania rozgraniczenia nieruchomości bezpośrednio przed sądem powszechnym w trybie procesu (art. 36 p.g.k.), w tych przypadkach, gdy do istoty sporu należy problem własności nieruchomości, ustalenie zaś granicy ma w nim charakter wtórny. Z wyłączną kognicją sądu w sprawie o rozgraniczenie nieruchomości w trybie procesowym mamy do czynienia w sytuacji, gdy przyczyną konfliktu i istotą sporu są prawnomaterialne przesłanki wydania nieruchomości, a orzeczenie o rozgraniczeniu jedynie uściśla rozstrzygnięcie sprawy o wydanie nieruchomości. Przedstawiono także zagadnienie prawne określone normą art. 39 ust. 1 p.g.k., dotyczące zasad rozwiązywania sporów powstałych w trakcie wykonywania czynności technicznych wznawiania znaków i wyznaczania punktów granicznych uprzednio ustalonych. Wskazano przesłanki formalne warunkujące możliwość realizacji tych czynności technicznych, a także sformułowano wnioski zmierzające do doprecyzowania analizowanej normy poprzez jednoznaczne zdefiniowanie pojęć, do których się ona odwołuje, w tym „granic ustalonych uprzednio”. Wskazano także na konieczność jednoznacznego określenia przedmiotu, zakresu i trybu, w którym sąd orzeka w sprawie zawisłej z art. 39 ust. 1 ustawy. Sformułowano także wnioski o charakterze *de lege ferenda*, wskazujące na konieczność modyfikacji istniejącego rozwiązania poprzez odpowiednie odwołanie się w tym zakresie do istniejących regulacji prawnych ustalających zasady wykonywania orzeczeń sądowych w trybie egzekucyjnym.

W rozdziale 8 przedstawiono rozważania dotyczące dopuszczalności wznawiania znaków i wyznaczania punktów granicznych na zasadach określonych przepisami art. 39 p.g.k. Wskazano przesłanki formalne, warunkujące możliwość realizacji tych czynności technicznych, a także sformułowano wnioski zmierzające do doprecyzowania analizowanej normy poprzez jednoznaczne zdefiniowanie pojęć, do których się ona odwołuje, w tym pojęcia granic ustalonych uprzednio, granic prawnych nieruchomości, rodzaju dokumentów stanowiących podstawę dokonania tych czynności, zakresu odwołania do odpowiedniego stosowania tej normy w przypadku wyznaczania punktów granicznych.

W rozdziale 9 omówiono określone przepisami § 37–39 r.e.g.b. zasady ustalania przebiegu granic działek ewidencyjnych w trybie czynności o charakterze materialno-technicznym, a także obowiązujące zasady aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków w tym zakresie. W szczególności przedstawiono zagadnienie dotyczące zasad, trybu i sposobu doręczania zawiadomień o realizowanych czynnościach ustalania przebiegu granic działek ewidencyjnych. Zwrócono uwagę na brak przepisu umożliwiającego odpowiednie stosowanie w tym zakresie zasad określonych w rozdziale 8 Kodeksu postępowania administracyjnego i na konieczność posiłkowania się w zaistniałej sytuacji przepisami Prawa pocztowego. Dokonano próby doprecyzowania nieposiadających definicji legalnej pojęć, tj. nieznany właściciel, osoba nieznaną z miejsca zamieszkania, które użyte zostały w analizowanej normie prawa. Wskazano także na obowiązki starosty, który działając na wniosek wykonawcy prac, zobowiązany jest do podania do publicznej wiadomości zawiadomienia o planowanych czynnościach ustalenia granic w przypadku, kiedy jednym z uczestników postępowania jest nieznany właściciel lub właściciel, którego miejsce zamieszkania jest nieznanne.

W rozdziale 10 zaprezentowane zostało zagadnienie prawne dotyczące zasad ustalania linii brzegu cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych w oparciu o przepisy ustawy – Prawo wodne, która weszła w życie 1.01.2018 r. Na podstawie całokształtu przepisów regulujących omawianą problematykę ustalono, w jakich przypadkach istnieje możliwość zastosowania tej normy prawa, a w jakich z powodów formalnych nie może być ona wykorzystana. Zdefiniowano znaczenie pojęcia linii brzegu, kryteria jej ustalania oraz skutki prawne z tego wynikające. Wskazano także, iż na gruncie obowiązujących przepisów Prawa wodnego brak jest możliwości wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia linii brzegu z urzędu. Wykazano, iż postępowanie to ma wyłącznie charakter wnioskowy.

W części drugiej opracowania, składającej się z trzech rozdziałów, przedstawione zostały zasady dokonywania podziałów nieruchomości w trybie administracyjnym określonym przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, sądowym oraz materialno-technicznym.

W rozdziale 1 przedstawiono i poddano analizie określone przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami poszczególne procedury postępowania, w tym w szczególności dotyczące:

- 1) zasad ustalenia podmiotów prawa uprawnionych do złożenia wniosku w sprawie geodezyjnego i wieczystoksięgowego podziału nieruchomości oraz stron tego postępowania,
- 2) dopuszczalności dokonania podziału nieruchomości niezależnie od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w trybie art. 95 ust. 4 u.g.n.,
- 3) możliwości dokonania w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami podziału nieruchomości położonej na obszarach o niejednorodnej funkcji zapisanej w miejscowym planie, w tym w części przeznaczonej na cele rolne lub leśne oraz podziałów nieruchomości położonych na terenach objętych jedynie w części ustaleniami tego planu,
- 4) zasad przyjmowania granic do podziału nieruchomości, w ramach administracyjnego postępowania prowadzonego w trybie i na zasadach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami,
- 5) charakteru prawnego decyzji administracyjnej zatwierdzającej geodezyjny podział nieruchomości z zastrzeżeniem zapisanego w niej warunku,
- 6) możliwości dokonywania, w trybie art. 98b u.g.n. w ramach jednego postępowania administracyjnego jednoczesnego podziału geodezyjnego co najmniej dwóch nieruchomości gruntowych stanowiących przedmiot odrębnej własności, w wyniku którego wyodrębnione zostają działki gruntu, które po dokonaniu podziału prawnego będącego skutkiem realizacji wzajemnych umów ich zamiany tworzyć będą łącznie nieruchomości stanowiące przedmiot odrębnej własności,
- 7) dopuszczalności łączenia działek ewidencyjnych powstałych w wyniku podziału nieruchomości w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W rozdziale 2 omówione zostały zasady dokonywania podziałów nieruchomości bezpośrednio przed sądem powszechnym, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia dopuszczalności drogi sądowej i wzajemnych zależności zachodzących na tle proceduralnym pomiędzy administracyjną a sądową fazą postępowania.

Rozdział 3 dotyczy zasad dokonywania geodezyjnych podziałów nieruchomości rolnych i leśnych w trybie aktualizacji operatu ewidencji gruntów i budynków.

W części trzeciej opracowania omówiono natomiast określone przepisami ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne procedury zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych do właściwych organów administracji geodezyjnej, uzgadniania listy materiałów niezbędnych do ich realizacji oraz ich udostępniania wykonawcy prac. Szczegółowej analizie poddano określone przepisami ustawy normy prawa ustalające zasady:

- 1) dokonywania weryfikacji, na zasadach określonych w art. 12 ust. 1–4 p.g.k., materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych i kartograficznych przez organ

administracji, do którego prace te zostały zgłoszone. Wskazano na mieszany charakter tej czynności, jak i skutki procesowe z tego wynikające, w szczególności dotyczące terminu dokonania tej czynności, zakresu weryfikacji dokumentacji, zasad sporządzania protokołu, środków zwalczania bezczynności lub opieszałości organu w tym zakresie, a także możliwości upoważnienia przez właściwy organ osób uprawnionych do dokonania tych czynności i odpowiedzialności odszkodowawczej z tym związanej;

- 2) uwierzytelniania w trybie art. 12b ust. 5 p.g.k. dokumentów opracowanych na podstawie wykonanych prac przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, które zostały sporządzone na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych. Odwołując się do przepisów materialnego i procesowego prawa administracyjnego oraz cywilnego wykazano, iż procedura uwierzytelniania dokumentów nie dotyczy opracowań sporządzonych na potrzeby budownictwa, w szczególności map do celów projektowych.

W zakończeniu opracowania sformułowane zostały wnioski o charakterze *de lege ferenda*, wskazujące na konieczność wyeliminowania z porządku prawnego obowiązującego dwuetapowego modelu postępowania rozgraniczeniowego poprzez wprowadzenie w jego miejsce regulacji opartych na klasycznym modelu administracyjnym lub cywilnym, z uwzględnieniem ich dziedzinowej odrębności, a także przedmiotowej tożsamości sprawy na każdym z jego etapów. Wykazano, iż przyjęcie zaproponowanych rozwiązań prowadziłyby do uproszczenia i skrócenia procedury rozgraniczenia bezspornych granic nieruchomości, minimalizacji kosztów z tym związanych, a także zapewniałyby spójność i odrębność postępowania na poszczególnych jego etapach. Wskazano także na konieczność doprecyzowania pozostałych procedur ustalających zasady wznawiania znaków granicznych oraz podziałów nieruchomości. Zaproponowane w publikacji rozwiązania powinny w szczególności gwarantować zainteresowanym stronom poczucie tzw. sprawiedliwości proceduralnej, ocenianej m.in. pod kątem ustanowionych mechanizmów kontroli działań poszczególnych organów władzy publicznej, racjonalności proceduralnej i ekonomiki postępowania, spójności na jego poszczególnych etapach oraz instancyjnego prawa do rozstrzygnięcia sprawy.

Część pierwsza

**GRANICE NIERUCHOMOŚCI
I SPOSOBY ICH USTALANIA**

Rozdział 1

POJĘCIE GRANICY NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWEJ I SPOSOBY JEJ DEFINIOWANIA

Nieruchomość gruntowa – w rozumieniu doktryny – jest zawsze rzeczą oznaczoną co do tożsamości, wyróżniającą się cechami fizycznymi i prawnymi, które indywidualizują ją i wyodrębniają z otoczenia jako przedmiot odrębnej własności.

W ujęciu materialnym, zdefiniowanym w art. 46 § 1 k.c., kryteria wyodrębniające nieruchomość można podzielić na:

- 1) prawne (dotyczące ciągłości i jednorodności prawnej) – związane z ustaleniem stanu prawnego nieruchomości przez wskazanie podmiotu, któremu przysługuje prawo własności w stosunku do określonej części powierzchni ziemskiej,
- 2) materialne (dotyczące ciągłości fizycznej nieruchomości gruntowej) – związane z fizycznym ustaleniem zasięgu prawa własności,

które w celu wywołania skutku prawnego powinny zostać spełnione łącznie¹.

Określona część powierzchni ziemskiej, aby mogła być w ujęciu kodeksowym (materialnym) definiowana jako nieruchomość gruntowa, musi mieć ustalone granice zewnętrzne wyodrębniające ją z otoczenia i stanowić przedmiot odrębnej własności². W prezentowanym podejściu dla bytu prawnego nieruchomości nie jest niezbędne założenie księgi wieczystej. Istota pojęcia nieruchomości w ujęciu rzeczowym bowiem wynika z samego faktu przedmiotowego wyodrębnienia części powierzchni ziemi z otoczenia prawnego i fizycznego, które może być zrealizowane przez określenie granic zewnętrznych wyznaczających zasięg prawa własności, z zastrzeżeniem, że dla jej istnienia nie jest konieczne geodezyjne wyznaczenie tych granic czy też sporządzenie odpowiedniej mapy³.

¹ Zob. orzeczenie SN z 21.07.1966 r., III CR 146/66, LEX nr 563590; uchwała SN z 28.03.1988 r., III CZP 15/88, LEX nr 3468; orzeczenie SN z 27.12.1994 r., III CZP 158/94, LEX nr 4156; orzeczenie SN z 26.02.2003 r., II CKN 1306/00, LEX nr 83961.

² J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2001, s. 21; B. Swaczyna, *Prawne wyodrębnienie gruntu na powierzchni ziemi*, „Rejent” 2002/9, s. 88.

³ Zob. S. Rudnicki, *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 1995, s. 22.

W przedstawionym kontekście granica nieruchomości zatem nie jest pojęciem wyłącznie abstrakcyjnym, lecz identyfikującym i określającym nieruchomość jako przedmiot obrotu prawnego. Tak rozumiane pojęcie granicy wynika wprost z definicji nieruchomości (art. 46 § 1 k.c.), i związane jest zarówno z jej fizycznym wydzieleniem w terenie, jak i prawnym wyodrębnieniem przedmiotu własności.

Granica stanowi zmaterializowaną w terenie, zazwyczaj w postaci urządzenia granicznego⁴ (znaku granicznego, płotu, muru, miedzy itp.), linię oddzielającą grunty pozostające przedmiotem odrębnej własności. Dlatego też tak istotne jest, aby położenie znaków (punktów) i przebieg linii granicznych ustalający zasięg prawa własności był wyznaczony w taki sposób, aby dawał jego posiadaczowi poczucie pewności, w jakim obszarze może wykonywać przysługujące mu prawo.

Dla porządku wypada zauważyć, że w prawie polskim pojęcie nieruchomości gruntowej nie jest definiowane jednolicie. W ujęciu wieczystoksięgowym (formalnym) jedynym warunkiem wyodrębniającym nieruchomość, jako przedmiot obrotu prawnego, jest prawo własnościowe związane z przynależnością rzeczy do tego samego podmiotu, któremu przysługują jednorodne prawa do ujawnionych w księdze wieczystej oznaczonych działek ewidencyjnych, które – co do zasady – nie muszą spełniać podmiotowego warunku ciągłości prawa w przestrzeni fizycznej.

1.1. Granice przestrzenne nieruchomości gruntowych

Określając fizyczny przebieg granic nieruchomości, najczęściej ograniczamy się do ustalenia położenia punktów i wyznaczenia linii granicznych w dwuwymiarowym układzie, zapominając, że nieruchomość – jako część powierzchni ziemskiej – jest tworem przestrzennym, a prawo własności rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią.

O ile granice nieruchomości w układzie opisującym bezpośrednio fizyczny kształt samej powierzchni ziemi (układ dwu- lub trzywymiarowy) można jednoznacznie określić, stosując odpowiednie w tym celu techniki pomiarowe i wymagane procedury administracyjne lub sądowe, o tyle jeśli idzie o granice przestrzenne, takie jednoznaczne ich ustalenie nie jest już możliwe.

Ustawodawca, definiując pojęcie przestrzennych granic nieruchomości, przyjął jako kryterium decydujące o ich zasięgu społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu, przez co wskazał, że właściciel – z wyłączeniem innych osób – może jedynie w tym obszarze korzystać ze swego prawa⁵. Przyjęcie tak niedookreślonej klauzuli general-

⁴ O którym mowa w art. 154 k.c.

⁵ S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 58.

nej jako kryterium, które decyduje o zasięgu przestrzennych granic własności, powoduje, że właściciel gruntu może korzystać z przysługujących mu uprawnień jedynie w zakresie zwykłego korzystania z rzeczy w stosunku do przestrzeni nad i pod jej powierzchnią. Wszystko zatem, co znajduje się poza tym obszarem, nie jest częścią składową gruntu w rozumieniu art. 47 k.c.

Według art. 140 k.c. wyznacznikami granic własności są ustawy i zasady współżycia społecznego, a wyznacznikiem sposobu korzystania przez właściciela z przysługującego mu prawa jest jego społeczno-gospodarcze przeznaczenie⁶. Dla ustalenia miary przestrzennego zasięgu własności gruntu tak we wnętrzu ziemi, jak i w przestrzeni powietrznej, tj. pionowego zasięgu własności nieruchomości gruntowej – ustawodawca zastosował funkcjonalne kryterium społeczno-gospodarczego przeznaczenia gruntu. O przestrzennych granicach konkretnego gruntu przesądzają uzasadnione potrzeby jej właściciela, zależne od rodzaju i przeznaczenia jego nieruchomości ustalonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Pamiętać przy tym należy, iż społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości nie wyznacza sposób, w jaki z gruntu dotychczas korzystano, lecz określa potencjalne możliwości jego wykorzystania⁷.

Problem określenia przestrzennych granic nieruchomości w szczególności uwidacznia się w przypadku potrzeby ustalenia praw właściciela nieruchomości do wód podziemnych czy innych kopalin, które znajdują się w jego gruncie⁸. Ustawodawca bowiem nie rozstrzygnął jednoznacznie tej kwestii, przesądzając, czy stanowią one część składową nieruchomości⁹, czy też nie, a jeżeli tak, to w jakim zakresie. Przyjęte rozwiązanie, które daje właścicielowi gruntu prawo do korzystania z wód podziemnych jedynie w przypadkach określonych w art. 33 pr.wod., w zakresie zwykłego z niej korzystania, świadczy o tym, że woda podziemna nie może być traktowana jako część składowa nieruchomości w fizycznym tego słowa rozumieniu, lecz jako prawo związane z jej własnością, o którym mowa w art. 50 k.c.¹⁰ W przywołanej normie, za pomocą tzw. fikcji prawnej, ustawodawca rozszerzył znaczenie pojęcia części składowych nieruchomości – w rozumieniu rzeczy materialnych – na prawa związane z własnością, które dzielą los prawny nieruchomości, z którą są związane (art. 47 § 1 k.c.).

Na tle prowadzonych rozważań zauważyć należy także, że ustawa z 23.08.2017 r. – Prawo wodne rozróżnia pojęcie własności do wód od prawa własności do gruntów, które są pokryte wodami powierzchniowymi. Własność wody jest bowiem kategorią

⁶ S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego...*, s. 40.

⁷ Zob. wyrok SN z 6.01.2005 r., III CK 129/04, LEX nr 150787.

⁸ S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego...*, s. 58.

⁹ Pojęcie części składowych nieruchomości zdefiniowane zostało w art. 47–50 k.c.

¹⁰ „Za części składowe nieruchomości uważa się także prawa związane z jej własnością” (art. 50 k.c.).

Dariusz Felcenloben – doktor inżynier nauk technicznych, dyrektor Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru w Starostwie Powiatowym w Kłodzku; do 2018 r. adiunkt w Instytucie Geodezji i Geoinformatyki Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu; autor wielu naukowych publikacji książkowych z dziedziny geodezji i kartografii, gospodarki nieruchomościami oraz administracji publicznej, a także autor ponad stu artykułów publikowanych w czasopismach naukowych poświęconych tej tematyce.

W publikacji kompleksowo przedstawiono problematykę dotyczącą zagadnień prawnych związanych z:

- rozgraniczaniem nieruchomości,
- wznawianiem znaków i wyznaczaniem punktów granicznych,
- ustalaniem przebiegu granic działek ewidencyjnych,
- ustalaniem linii brzegu oraz
- podziałów nieruchomości gruntowych.

Analizy procedur geodezyjno-prawnych i sformułowania wniosków dokonano w szczególności pod kątem uprawnień procesowych i materialnoprawnych stron, z jednoczesnym uwzględnieniem potrzeby zapewnienia spójności i ciągłości tych postępowań, a także stabilności zapadłych w ich trakcie rozstrzygnięć. Zagadnienia skomentowano nie tylko w kontekście przepisów materialnego prawa administracyjnego, lecz także mając na uwadze ich administracyjny charakter i skutki materialnoprawne. Wykorzystano aktualne orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych, które w części podejmowały się próby wyjaśnienia istotnych kwestii dotyczących analizowanych zagadnień, w szczególności w odniesieniu do problemów o charakterze podmiotowym związanych z uczestnictwem zainteresowanych w postępowaniu administracyjnym oraz rzeczowym pozwalającym ustalić jego zakres i sam przedmiot.

Książka przeznaczona jest dla pracowników organów administracji publicznej i sądów, do kompetencji których należy orzecznictwo w sprawach ustalania przebiegu granic i podziałów nieruchomości. Dla adwokatów, sędziów czy radców prawnych stanowić może pogłębioną analizę poszczególnych procedur, przydatną w procesach dotyczących zaistniałych w trakcie ich realizacji sporów granicznych czy innych zdarzeń wymagających procesowej interwencji. Zainteresuje również aplikantów oraz geodetów ubiegających się o uprawnienia zawodowe.



9788381870320 W01P01

ISBN 978-83-8187-032-0



9 788381 870320

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL