

**PRACE GEODEZYJNE
REALIZOWANE
NA POTRZEBY POSTĘPOWAŃ
ADMINISTRACYJNYCH,
SĄDOWYCH ORAZ CZYNNOŚCI
CYWILNOPRAWNYCH**

Dariusz Felcenloben

**PRACE GEODEZYJNE
REALIZOWANE
NA POTRZEBY POSTĘPOWAŃ
ADMINISTRACYJNYCH,
SĄDOWYCH ORAZ CZYNNOŚCI
CYWILNOPRAWNYCH**

Dariusz Felcenloben

Stan prawny na 1 czerwca 2023 r.

Dariusz Felcenloben, nr ORCID: 0000-0001-9819-8710

Recenzentka

Dr hab. Monika A. Król, prof. Uniwersytetu Łódzkiego

Wydawczyni

Justyna Zabielska-Musioł

Redaktor prowadząca

Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne

Anna Kunz

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8358-072-2

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
---------------------	----

Wprowadzenie.....	19
-------------------	----

Część pierwsza **SPORZĄDZANIE MAP DO CELÓW PRAWNYCH**

Rozdział 1

Zagadnienia wstępne	35
1. Rodzaje map do celów prawnych	35
2. Zasady sporządzania map do celów prawnych	37

Rozdział 2

Rodzaje i cel podziałów nieruchomości	49
1. Podział geodezyjny	49
2. Podział wieczystoksięgowy	51
3. Podział prawny	52
4. Związanie podziału geodezyjnego z podziałem wieczystoksięgowym i prawnym	52

Rozdział 3

Podział nieruchomości w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami.....	63
1. Istota postępowania podziałowego	63
2. Zakres stosowania przepisów o podziale nieruchomości	65
3. Oznaczenie przedmiotu geodezyjnego podziału nieruchomości	70
4. Podział nieruchomości rolnych i leśnych w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami	75
5. Dokumenty planistyczne ustalające przeznaczenie terenu i sposób jego zagospodarowania	78
5.1. Uwagi ogólne	78
5.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.....	80

5.3. Decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu	88
5.4. Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego	97
6. Warunki dopuszczalności podziału nieruchomości	104
6.1. Zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego	104
6.2. Dostęp do drogi publicznej	105
6.2.1. Uwagi ogólne	105
6.2.2. Pojęcie dostępu do drogi publicznej w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami	105
6.2.3. Wykładnia pojęcia drogi publicznej w ujęciu formalnym	110
6.2.4. Pojęcie drogi wewnętrznej	112
6.2.5. Wykładnia pojęcia dostępu do drogi publicznej w ujęciu funkcjonalnym	113
7. Podział nieruchomości o niejednorodnej funkcji określonej w planie miejscowym	117
8. Pionowy podział budynku – podział nieruchomości zabudowanej	122
8.1. Uwagi ogólne	122
8.2. Wykładnia art. 93 ust. 3b u.g.n.	125
9. Podział nieruchomości w przypadku braku planu miejscowego	145
9.1. Przesłanki dopuszczające możliwość dokonania podziału nieruchomości	145
9.2. Podział nieruchomości na obszarach objętych obowiązkiem sporządzenia planu miejscowego	147
9.3. Niesprzeczność podziału z przepisami odrębnymi	149
9.4. Zgodność podziału nieruchomości z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu	151
10. Zawieszenie postępowania w sprawie podziału nieruchomości	160
11. Podział nieruchomości niezależnie od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	162
11.1. Uwagi ogólne	162
11.2. Podział nieruchomości w celu zniesienia współwłasności nieruchomości zabudowanej co najmniej dwoma budynkami wzniesionymi na podstawie pozwolenia na budowę	168
11.3. Podział nieruchomości w celu wydzielenia działki budowlanej zabudowanej przez posiadacza samoistnego w dobrej wierze	169
11.4. Wydzielenie części nieruchomości, której własność lub użytkowanie wieczyste zostały nabyte z mocy prawa – podział bez decyzji podziałowej	170
11.5. Podział nieruchomości w związku z realizacją ustawowych roszczeń do części nieruchomości	174
11.6. Podział nieruchomości w związku z realizacją przepisów dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego	

gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów	179
11.7. Podział nieruchomości w związku z realizacją przepisów dotyczących przekształceń własnościowych albo likwidacji przedsiębiorstw państwowych i samorządowych.....	182
11.8. Wydzielenie części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji celów publicznych.....	183
11.9. Wydzielenie działki budowlanej niezbędnej do korzystania z budynku mieszkalnego	188
11.10. Wydzielenie działek gruntu na terenach zamkniętych	197
12. Podmioty prawa uprawnione do złożenia wniosku o dokonanie geodezyjnego i wieczystoksięgowego podziału nieruchomości oraz strony tego postępowania	198
13. Opinia o zgodności projektowanego podziału z planem miejscowym	210
14. Pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków.....	216
15. Wniosek o podział nieruchomości i jego załączniki	231
16. Wstępny projekt podziału nieruchomości	241
17. Rodzaje dokumentów geodezyjnych niezbędnych do złożenia wniosku o podział	245
18. Przyjęcie granic do podziału nieruchomości	248
19. Decyzja podziałowa.....	266
20. Warunkowa decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości	268
21. Podział nieruchomości z urzędu	279
22. Podział nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym	285
23. Wydzielenie działek pod drogi publiczne	287
24. Opłata adiacencka z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału	295
25. Dopuszczalność uchylecia lub zmiany ostatecznej decyzji podziałowej	299
26. Dopuszczalność łączenia działek ewidencyjnych powstałych w wyniku podziału nieruchomości	305
27. Podział wielu działek ewidencyjnych stanowiących jedną nieruchomość z jednoczesnym ukształtowaniem nowej ich konfiguracji	310

Rozdział 4

Sądowy podział nieruchomości

w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami	313
1. Zasady opracowania mapy z projektem podziału nieruchomości	313
2. Zniesienie współwłasności nieruchomości przed sądem	318
3. Podział nieruchomości w związku z wznoszeniem budynku na cudzym gruncie	324
4. Podział nieruchomości w związku z przekroczeniem granic przy wznoszeniu budynku	328

Rozdział 5

Połączenie i ponowny podział nieruchomości	333
1. Uwagi ogólne	333
2. Cele instytucji połączenia i podziału nieruchomości	334
3. Warunki połączenia nieruchomości i ponownego ich podziału	335
4. Wykładnia art. 98b u.g.n.	335

Rozdział 6**Scalenie i podział nieruchomości w trybie ustawy o gospodarce**

nieruchomościami	347
1. Przedmiot, cel i warunki dopuszczalności scalenia i podziału nieruchomości	347
2. Czynności poprzedzające podjęcie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości	353
2.1. Wszczęcie postępowania na wniosek lub z urzędu	353
2.2. Zasady ustalania i przyjmowania granic nieruchomości przeznaczonych do scalenia i podziału	354
2.3. Podjęcie uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału	357
3. Uczestnicy postępowania	358
4. Wybór rady uczestników scalenia i podziału nieruchomości	358
5. Geodezyjne opracowanie dokumentacji projektowej scalenia i podziału nieruchomości	360
6. Wydzielenie działek pod drogi	362
7. Opracowanie projektu uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości	364
8. Pojęcie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości	365
9. Skutki prawne uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości	371
10. Wyznaczenie i utrwalenie granic nowo wydzielonych działek gruntu	374
11. Odszkodowanie za działki wydzielone pod drogi publiczne	375

Rozdział 7

Sporządzenie innej mapy do celów prawnych	377
1. Podział geodezyjny nieruchomości rolnej lub leśnej w trybie czynności technicznej	377
2. Sporządzenie mapy do ustanowienia służebności gruntowych	382
3. Sporządzenie mapy do zasiedzenia nieruchomości	391
3.1. Instytucja zasiedzenia nieruchomości	391
3.2. Zasiedzenie służebności gruntowej i służebności przesyłu	399
3.3. Udział geodety w postępowaniu – opracowanie mapy zasiedzenia	402
4. Sporządzenie mapy na potrzeby podziału nieruchomości do korzystania (<i>quoad usum</i>)	404
5. Podział gospodarstwa rolnego w wyniku zniesienia współwłasności	407
5.1. Pojęcie nieruchomości rolnej w ujęciu prawa cywilnego	407

5.2. Pojęcie gospodarstwa rolnego w ujęciu prawa cywilnego	410
5.3. Pojęcie gruntów rolnych i gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego	417
5.4. Podział gospodarstwa rolnego	423
6. Sporządzenie mapy na potrzeby ustalenia linii brzegu cieków naturalnych, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych	430
6.1. Zakres przedmiotowy postępowania w sprawie ustalenia linii brzegu i rozgraniczenia gruntów	430
6.2. Pojęcie linii brzegu	434
6.3. Kryteria wyznaczania linii brzegu	436
6.4. Podmioty uprawnione do złożenia wniosku w sprawie ustalenia linii brzegu	438
6.5. Decyzja administracyjna w sprawie ustalenia linii brzegu i skutki prawne z niej wynikające	443
6.6. Dokumenty stanowiące podstawę aktualizacji informacji o gruntach pod naturalnymi wodami płynącymi i stojącymi	448

Rozdział 8

Wyznaczenie i utrwalenie na gruncie nowych punktów granicznych

powstałych w wyniku podziału	453
1. Ujawnienie w ewidencji gruntów i budynków decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości	453
2. Wyznaczenie i utrwalenie na gruncie nowych punktów granicznych	454
2.1. Punkty graniczne powstałe w wyniku podziału nieruchomości w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami	454
2.2. Punkty graniczne powstałe w wyniku scalenia i podziału nieruchomości	456
2.3. Punkty graniczne powstałe w wyniku podziału nieruchomości rolnej lub leśnej	462

Rozdział 9

Scalenie i wymiana gruntów	463
1. Istota, cechy i cel postępowania w sprawie scalenia lub wymiany gruntów	463
2. Wszczęcie postępowania scaleniowego	468
3. Ustalenie obszaru scalenia i wszczęcie postępowania	470
4. Określenie granic obszaru scalenia	474
5. Określenie zasad szacunku gruntów	477
6. Sporządzenie projektu scalenia lub wymiany	479
7. Zniesienie współwłasności w ramach postępowania scaleniowego	481
8. Okazanie projektu scalenia na gruncie, zgłaszanie zastrzeżeń do projektu i ich opiniowanie	483

9. Zatwierdzanie projektu scalenia i podanie jej do publicznej wiadomości	484
10. Ujawnienie nowego stanu prawnego w księgach wieczystych i wprowadzenie uczestników scalenia w posiadanie wydzielonych gruntów	487
11. Weryfikacja decyzji w nadzwyczajnych trybach	488

Część druga

ROZGRANICZENIE NIERUCHOMOŚCI

Rozdział 10

Pojęcie granicy nieruchomości gruntowej i sposoby jej definiowania	493
1. Uwagi ogólne	493
2. Granice przestrzenne nieruchomości gruntowych	494
3. Pojęcie granic prawnych nieruchomości gruntowych	500

Rozdział 11

Zasady ogólne rozgraniczania nieruchomości	509
1. Administracyjnosądowy model rozgraniczania nieruchomości	509
2. Charakterystyka istniejącego modelu postępowania	513

Rozdział 12

Wszczęcie postępowania rozgraniczeniowego w trybie administracyjnym	521
1. Organy właściwe do przeprowadzenia postępowania rozgraniczeniowego	521
2. Zakres postępowania wyjaśniającego	525
3. Podmioty postępowania rozgraniczeniowego	527
4. Przedmiot postępowania rozgraniczeniowego	555
5. Wszczęcie postępowania rozgraniczeniowego z urzędu	557
6. Przesłanki wykluczające możliwość prowadzenia postępowania	560
7. Odmowa wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego	570
8. Przesłanki pozostawienia podania o rozgraniczenie nieruchomości bez rozpoznania	575
9. Przesłanki zawieszenia administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego	578
9.1. Przesłanki obligatoryjne	578
9.2. Przesłanki podmiotowe zawieszenia postępowania	580
9.3. Przesłanki przedmiotowe zawieszenia postępowania	589
9.4. Fakultatywne zawieszenie administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego	593
9.5. Obowiązki procesowe organu w przypadku zawieszenia postępowania	594

10. Upoważnienie geodety do przeprowadzenia czynności ustalenia przebiegu granic nieruchomości	595
10.1. Charakter prawny udzielonego upoważnienia	595
10.2. Forma upoważnienia	600
11. Rola geodety w postępowaniu rozgraniczeniowym	602

Rozdział 13

Czynności ustalenia przebiegu granic nieruchomości	609
1. Uwagi wstępne	609
2. Analiza dokumentów stanowiących podstawę ustalenia przebiegu granic nieruchomości	609
3. Wezwanie zainteresowanych stron do stawienia się na gruncie	613
3.1. Sposób i tryb skutecznego doręczenia wezwania	613
3.2. Charakter prawny wezwania	618

Rozdział 14

Przebieg rozprawy granicznej	621
1. Charakter prawny rozprawy granicznej	621
2. Czynności ustalenia przebiegu granic nieruchomości	626
2.1. Uwagi ogólne	626
2.2. Wywołanie sprawy	627
2.3. Sprawdzenie obecności i tożsamości stron	627
2.4. Przedstawienie przedmiotu sprawy	630
2.5. Przyjęcie oświadczeń stron w sprawie zebranych środków dowodowych	631
2.6. Wywiad terenowy	631
2.7. Kryteria rozgraniczania nieruchomości	634
2.7.1. Uwagi ogólne	634
2.7.2. Ustalenie przebiegu granic na podstawie dokumentów	635
2.7.3. Ustalenie przebiegu granic na podstawie zgodnego oświadczenia stron	636
2.8. Zamknięcie rozprawy granicznej	637
2.9. Dokumentacja z rozgraniczenia nieruchomości – operat rozgraniczeniowy i operat techniczny przekazywany do zasobu	638

Rozdział 15

Formy zakończenia postępowania rozgraniczeniowego	643
1. Ugoda graniczna zawarta przed geodetą	643
1.1. Charakter prawny ugody granicznej	643
1.2. Czynności geodety w związku z zawartą ugodą graniczną	647
1.3. Decyzja o umorzeniu postępowania rozgraniczeniowego w związku z zawartą ugodą graniczną	649

2. Decyzja administracyjna o rozgraniczeniu nieruchomości	653
2.1. Uwagi ogólne	653
2.2. Czynności sprawdzające przed wydaniem decyzji rozgraniczeniowej	655
2.3. Wydanie decyzji zatwierdzającej ustalone granice nieruchomości.....	659
2.4. Środki prawne od wydanej decyzji rozgraniczeniowej.....	661
2.4.1. Prawo żądania przekazania sprawy sądowi lub weryfikacji decyzji w trybie administracyjnym	661
2.4.2. Prawo żądania rektyfikacji decyzji rozgraniczeniowej	667
3. Decyzja o umorzeniu postępowania rozgraniczeniowego w związku z przekazaniem sprawy sądowi	673
4. Umorzenie postępowania rozgraniczeniowego z innych powodów	677
5. Koszty postępowania rozgraniczeniowego.....	680

Rozdział 16

Sądowe postępowanie rozgraniczeniowe	691
1. Rozgraniczenie nieruchomości w trybie postępowania nieprocesowego	691
1.1. Przekazanie sprawy na drogę sądową	691
1.2. Kryteria rozgraniczania nieruchomości w postępowaniu sądowym	706
1.3. Dopuszczalność prowadzenia postępowania rozgraniczeniowego	717
2. Rozgraniczenie bezpośrednio przed sądem z pominięciem etapu administracyjnego – spór o własność lub wydanie nieruchomości	726
3. Wykonalność orzeczeń sądowych o rozgraniczenie nieruchomości	732

Część trzecia

WZNAWIANIE ZNAKÓW GRANICZNYCH, WYZNACZANIE PUNKTÓW GRANICZNYCH, USTALANIE PRZEBIEGU GRANIC DZIAŁEK EWIDENCYJNYCH

Rozdział 17

Zagadnienia wstępne	739
1. Pojęcie punktu i znaku granicznego oraz granicy działki ewidencyjnej....	739
2. Dane ewidencyjne punktu granicznego.....	741
3. Zasady modyfikacji współrzędnych punktów granicznych.....	745
4. Zasady aktualizacji pola powierzchni działki ewidencyjnej	749
5. Ochrona prawna znaków granicznych.....	752
6. Urządzenia graniczne i prawa z nimi związane	756

Rozdział 18

Wznawianie znaków i wyznaczanie punktów granicznych	759
1. Istota postępowania i jego zakres	759
2. Pojęcie znaków granicznych ustalonych uprzednio	765

3. Rodzaje dokumentów pozwalających na określenie pierwotnego położenia znaków granicznych i metody odtworzenia ich położenia	767
4. Wyznaczenie punktów granicznych ujawnionych uprzednio w ewidencji gruntów	770
5. Stabilizacja wznowionych znaków i wyznaczonych punktów granicznych	773
6. Spór o położenie znaków granicznych uprzednio ustalonych	774

Rozdział 19

Zasady ustalania przebiegu granic działek ewidencyjnych	787
1. Dokumentacja geodezyjna stanowiąca podstawę ujawnienia przebiegu granic działek w ewidencji gruntów i budynków	787
2. Przesłanki umożliwiające zastosowanie procedury ustalania przebiegu granic działek ewidencyjnych	789
3. Zawiadomienie o planowanych czynnościach ustalania przebiegu granic działek ewidencyjnych	794
4. Kryteria ustalania przebiegu granic działek ewidencyjnych	808

Rozdział 20

Ustalenie przebiegu granicy działek ewidencyjnych pomiędzy gruntami zajęтыми przez wodę płynącą a gruntami do nich przyległymi	811
1. Uwagi ogólne	811
2. Zasady identyfikacji przebiegu granic	812

Zakończenie	817
--------------------------	------------

Bibliografia	837
---------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Źródła prawa

dekret z 1950 r.	– dekret z 21.09.1950 r. o rozgraniczeniu nieruchomości Skarbu Państwa lub nieruchomości nabywanych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. Nr 44, poz. 398)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1999 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 ze zm.)
k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.)
k.w.	– ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.)
p.g.g.	– ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1072 ze zm.)
p.g.k.	– ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.)
p.w. u.r.a.p.	– ustawa z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)
pr. poczt.	– ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 896 ze zm.)
pr. wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2625 ze zm.)
r.e.g.b.	– rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27.07.2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. poz. 1390 ze zm.)

r.e.g.b. z 2001 r.	– rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29.03.2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2019 r. poz. 393 ze zm.)
r.p.k.w.z.d.	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 17.09.2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów (Dz.U. Nr 102, poz. 1122 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.p.t.b.d.p.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 24.06.2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. poz. 1518)
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.p.n.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 4.05.2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości (Dz.U. Nr 86, poz. 736)
r.s.t.w.p.g.k.	– rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 8.08.2020 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. z 2022 r. poz. 1670)
r.s.u.w.z.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie sposobu ustania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1588 ze zm.)
r.s.z.f.p.b.	– rozporządzenie Ministra Rozwoju z 11.09.2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1679)
r.w.t.b.u.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225)
r.w.z.p.m.p.	– rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17.12.2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. poz. 2404)
r.z.p.k.w.	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 15.02.2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym (Dz.U. poz. 312 ze zm.)
r.ZTP	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1693 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344)
u.k.u.r.	– ustawa z 11.04.2013 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2569)

u.k.w.h.	–	ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2023 r. poz. 146)
u.l.	–	ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2022 r. poz. 672 ze zm.)
u.o.g.r.l.	–	ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2409)
u.o.z.o.z.	–	ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840)
u.p.p.u.w.	–	ustawa z 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1495 ze zm.)
u.p.r.	–	ustawa z 15.11.1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 333)
u.p.r.s.p.	–	ustawa z 24.07.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 273 ze zm.)
u.p.z.p.	–	ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977)
ustawa zmieniająca z 1990 r.	–	ustawa z 28.08.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321)
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.s.w.g.	–	ustawa z 26.03.1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2023 r. poz. 1197)
u.t.k.	–	ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 602 ze zm.)
u.w.l.	–	ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048)
u.ZRIBP	–	ustawa z 8.07.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1812)
u.ZRID	–	ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 162)
u.ZRIL	–	ustawa z 12.02.2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1079 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

AUWr	–	Acta Universitatis Wratislaviensis
KPP	–	Kwartalnik Prawa Prywatnego
NP	–	Nowe Prawo
OSA	–	Orzecnictwo Sądów Apelacyjnych
OSN	–	Orzecnictwo Sądu Najwyższego (od 1942 r. do końca 1962 r.)
OSNC	–	Orzecnictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	–	Orzecnictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1963 r. do 1994 r.)

OSNP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (od 2004 r.)
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich (od 1990 r.)
OSS	–	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PG	–	Przegląd Geodezyjny
PiP	–	Państwo i Prawo
POP	–	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPA	–	Przegląd Prawa i Administracji
Prok. i Pr.	–	Prokuratura i Prawo
PS	–	Przegląd Sądowy
PUG	–	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
PwD	–	Prawo w Działaniu
RAP	–	Roczniki Administracji i Prawa
RG	–	Roczniki Gleboznawcze
RPEiS	–	Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny
SIA	–	Studia Iuridica Agraria
SIL	–	Studia Iuridica Lublinensia
SP	–	Studia Prawnicze
SPA	–	Studia Prawnicze i Administracyjne
SPE	–	Studia Prawnicze i Ekonomiczne
ST	–	Samorząd Terytorialny
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

Inne

BDOT	–	Baza danych obiektów topograficznych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:500–1:5000
DOO	–	Dokument Obliczenia Opłaty
EGiB	–	Ewidencja gruntów i budynków
j.s.t.	–	jednostka samorządu terytorialnego
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
PKOB	–	Polska Klasyfikacja Obiektów Budowlanych
PZGiK	–	Państwowy Zasób Geodezyjny i Kartograficzny
SKO	–	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny

WPROWADZENIE

I. Przedmiotem analizy niniejszego opracowania są przepisy prawa ustalające zasady wykonywania prac geodezyjnych, w ramach których realizowane są czynności związane z pomiarem geodezyjnym, opracowaniem wyników tych pomiarów, tworzeniem określonych w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne zbiorów danych oraz dokumentacji na potrzeby postępowań administracyjnych, postępowań sądowych oraz czynności cywilnoprawnych związanych z nieruchomościami, których realizacja łączy się z obowiązkiem przekazania powstałej dokumentacji do właściwego miejscowo starosty (art. 12 ust. 1 pkt 3 p.g.k.). Analizą objęto także poszczególne instytucje prawa regulujące zasady dokonywania podziałów nieruchomości, rozgraniczania nieruchomości, wznawiania znaków i wyznaczania punktów granicznych, scalania i wymiany gruntów itd., a także ustalające zasady zniesienia współwłasności poprzez fizyczny podział nieruchomości, zasiedzenia nieruchomości, ustanowienia służebności gruntowych itp., na potrzeby których prace geodezyjne są wykonywane.

Zasady techniczne wykonywania pomiarów geodezyjnych, obliczania wyników tych pomiarów, a także sporządzania dokumentów na potrzeby realizacji celów tych prac określone zostały w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz w przepisach wykonawczych wydanych na jej podstawie.

Natomiast procedura opracowania tych materiałów została określona w szczególności przepisami ustanawiającymi instytucje prawa, na rzecz których sporządzana jest dokumentacja geodezyjna stanowiąca podstawę:

- 1) rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej lub sądowej, np. dotyczącej podziałów nieruchomości (rozdział 1 i 2 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami), rozgraniczenia nieruchomości (rozdział 6 Prawa geodezyjnego i kartograficznego), scalenia i wymiany gruntów (ustawa o scalaniu i wymianie gruntów) itp.;
- 2) dokonania czynności cywilnoprawnych związanych z nieruchomościami, np. w sprawach dotyczących zasiedzenia nieruchomości, ustanowienia służebności gruntowej, podziału do korzystania itp. (Kodeks cywilny, Kodeks postępowania cywilnego);
- 3) dokonania czynności materialno-technicznych związanych z aktualizacją baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a pkt 2 p.g.k., na podstawie dokumen-

tacji przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego (art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. h p.g.k.) sporządzonej w ramach czynności technicznych związanych z wznowieniem znaków czy wyznaczeniem punktów granicznych (art. 39 p.g.k.), ustaleniem przebiegu granic działek ewidencyjnych (§ 31–33 r.e.g.b.).

Praca geodezyjna, której efektem jest operat techniczny przyjęty do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, i sporządzona w jej wyniku dokumentacja geodezyjna (np. w postaci map do celów prawnych) stanowią środek dowodowy podjęcia przez właściwy organ rozstrzygnięcia w ramach prowadzonego jurysdykcyjnego administracyjnego lub sądowego postępowania, na potrzeby którego jest ona opracowana, lub dokonania w trybie czynności materialno-technicznej aktualizacji odpowiednio baz danych ewidencji gruntów i budynków (art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. h p.g.k.), baz danych obiektów topograficznych (§ 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 23.07.2021 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej, Dz.U. poz. 1385) czy baz danych sieci uzbrojenia terenu (§ 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 23.07.2021 r. w sprawie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, Dz.U. poz. 1374).

Ujawnione na tej podstawie dane w prowadzonych rejestrach, w szczególności dotyczące ewidencji gruntów i budynków, są wiążące dla organów administracji publicznej wykonujących zadania związane z planowaniem gospodarczym, planowaniem przestrzennym, wymiarem podatków i świadczeń, oznaczaniem nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami (art. 21 p.g.k.).

Z tego też powodu należy przyjąć *a priori*, iż procedury określające zasady wykonywania prac geodezyjnych oraz sporządzania na ich podstawie dokumentacji stanowiącej podstawę aktualizacji informacji o danych ewidencyjnych powinny gwarantować utrzymanie tych baz danych w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dokumentami i materiałami źródłowymi, stanem faktycznym lub prawnym, obowiązującymi standardami technicznymi, a także zapewniać ochronę praw podmiotów, których procesy te dotyczą. Z czynnościami technicznymi realizowanymi przez wykonawcę prac geodezyjnych łączą się określone materialnym prawem administracyjnym lub prawem cywilnym procedury o charakterze jurysdykcyjnym i materialno-technicznym realizowane przez organy administracji publicznej lub sądy, do kompetencji których należy podejmowanie rozstrzygnięć w sprawach dotyczących nieruchomości, np. podziału nieruchomości – wójt burmistrz, prezydent miasta; scalenia i wymiany gruntów – starosta; rozgraniczenia – wójt, burmistrz, prezydent miasta; zniesienia współwłasności, zasiedzenia itp. – sąd powszechny.

II. Uzasadnieniem dla podjęcia tematu pracy jest brak opracowania monograficznego, w którym dokonano by kompleksowej analizy określonych administracyjnym prawem materialnym procedur ustalających zasady wykonywania prac geodezyjnych, w ramach

których sporządzana jest dokumentacja na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych i czynności cywilnoprawnych w kontekście spójności przyjętych w nich rozwiązań, stabilności zapadłych w ich trakcie rozstrzygnięć, a także uprawnień procesowych i materialnoprawnych podmiotów zainteresowanych ich wynikami oraz obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności wykonawców prac geodezyjnych z tym związanej. W polskiej literaturze odnaleźć można kilka niewyczerpujących tematu monografii ograniczających się do omówienia wybranych instytucji prawa, na potrzeby których sporządzana jest dokumentacja geodezyjna¹, oraz opracowań, których przedmiotem była jedynie analiza wybranych czynności procesowych realizowanych w ich trakcie². Niniejsza publikacja stawia sobie za cel wypełnienie tej istotnej luki w polskiej literaturze prawniczej poprzez szerokie i wieloaspektowe omówienie zagadnień dotyczących zasad wykonywania poszczególnych rodzajów prac geodezyjnych z uwzględnieniem całego aktualnego otoczenia prawnego, w którym są one realizowane.

Celem pracy i jej zasadniczym problemem badawczym jest odpowiedź na pytanie, czy obowiązujące przepisy prawa określające zasady wykonywania prac geodezyjnych dotyczących nieruchomości, sporządzane na potrzeby postępowań administracyjnych lub sądowych oraz czynności cywilnoprawnych, zapewniają ich uczestnikom poczucie bezpieczeństwa prawnego, rozumianego jako trwałość przepisów prawnych i sposobu ich interpretacji, pewności prawnej oraz obliczalności działania zarówno wykonawców prac geodezyjnych, jak i organów stosujących w tym zakresie prawo, spójności tych regulacji, a także wskazanie rozwiązań, które dają takie gwarancje.

Prowadzone analizy obejmują nie tylko przepisy materialnego prawa administracyjnego, bezpośrednio je definiujące, lecz także szerszy kontekst systemowy pozwalający na dokonanie ich oceny, mając na uwadze zarówno administracyjny charakter tych procesów, jak i skutki materialnoprawne, które one wywołują.

Przeprowadzone analizy służyć miały także realizacji celów szczegółowych związanych z możliwością zreformowania istniejących instytucji prawa, na potrzeby których wyko-

¹ M. Wolanin, *Podziały, scalenia i rozgraniczenia nieruchomości, oraz procedury ewidencyjne*, Warszawa 2021; M. Dużyńska, *Rozgraniczenie i podział nieruchomości*, Warszawa 2009; M. Dużyńska, *Podział nieruchomości*, Warszawa 2021; D. Felcenloben, *Procedury geodezyjno-prawne ustalania granic i podziałów nieruchomości*, Warszawa 2019; E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LEX 2022; D. Felcenloben, *Rozgraniczanie nieruchomości. Teoria i praktyka z orzecznictwem sądowoadministracyjnym*, Katowice 2008; E. Gniewek, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2001.

² Zob. np. J. Gudowski, *Droga sądowa w sprawach o rozgraniczenie nieruchomości na tle prawa geodezyjnego i kartograficznego*, PS 1995/2; P. Janiak, *Przyjęcie i odmowa przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wyników zgłoszonych prac geodezyjnych – wybrane zagadnienia*, PPA 2021/125; H. Mądrzak, *Strukturalne aspekty postępowania rozgraniczeniowego*, „Rejent” 996/2; E. Mzyk, *Podział i rozgraniczenie nieruchomości*, Warszawa–Zielona Góra 1997; G. Ninard, *Odpowiedzialność zawodowa w geodezji. Status prawny*, PG 2015/5; P. Szymański, *Podział nieruchomości na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami, a podział cywilnoprawny. Analiza porównawcza*, SPA 2019/30.

nywane są prace geodezyjne, w tym wskazaniu na płaszczyźnie teoretycznej rozwiązań korygujących.

Na potrzeby tak określonego problemu badawczego sformułowano następujące tezy:

- 1) brak jednoznacznie określonych zasad postępowania w przypadku realizacji uprawnień stron na styku postępowania administracyjnego (np. w sprawach o rozgraniczenie nieruchomości) lub technicznego realizowanego na podstawie materialnego prawa administracyjnego (np. art. 39 p.g.k.) i prawa cywilnego prowadzić może do sporów kompetencyjnych w tym zakresie, a także stwarza poczucie niepewności co do końcowego rozstrzygnięcia w sprawie;
- 2) procedury ustalające zasady wykonywania prac geodezyjnych w ramach poszczególnych instytucji prawa (np. rozgraniczania nieruchomości, podziałów nieruchomości, wznawiania znaków granicznych, ustalania przebiegu granic działek ewidencyjnych itd.) są niespójne i prowadzić mogą do rozbieżnych interpretacji, w szczególności w zakresie dotyczącym ustalenia legitymacji procesowej czynnej i biernej podmiotów zainteresowanych ich rozstrzygnięciem, a także co do zaistnienia przesłanek technicznych i prawnych uzasadniających ich realizację;
- 3) brak definicji legalnych pojęć (np. dostępu do drogi publicznej, granic prawnych, znaków granicznych uprzednio ustalonych itp.) sformułowanych na użytek poszczególnych instytucji prawa lub odesłania do ich rozumienia ustalonego innymi przepisami prawa dziedzicznego powoduje, iż przy dokonywaniu ich rekonstrukcji pojawiają się rozbieżne stanowiska, które prowadzić mogą do błędnej ich interpretacji.

III. Regulacje definiujące poszczególne procesy geodezyjne, jak też instytucje prawa, w ramach których są one realizowane, powinny gwarantować ich uczestnikom prawo do rzetelnej, sprawiedliwej i ściśle przestrzeganej procedury określonej przepisami materialnego i procesowego prawa administracyjnego. Podstawowymi wartościami procesowymi ustalającymi kryteria oceny danej procedury pod kątem tzw. sprawiedliwości proceduralnej jest 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. Nadmienić 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 administracyjnym³. 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,

³ H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2004, s. 12.

a także prawo do załatwienia sprawy. Podobne gwarancje procesowe powinny także obejmować czynności realizowane w ramach prac geodezyjnych o charakterze technicznym.

Założone cele ogólne postępowania administracyjnego, a także czynności techniczne mogą zostać zrealizowane jedynie wówczas, gdy strona będzie miała zagwarantowany, za pomocą instytucji procesowych, aktywny wgląd w tok całego postępowania⁴. W tym znaczeniu podstawowym kryterium oceny tych zasad staje się zatem sama procedura administracyjna ustalona przepisami zarówno 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, powinno się pamiętać, 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 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, ustalające zasady rozgraniczania nieruchomości. Przyjęte na potrzeby tej geodezyjnoprawnej procedury regulacje wprowadzają istotne odstępstwa procesowe od zasad ogólnych określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, które mają duży wpływ na kształtowanie się uprawnień o charakterze zarówno procesowym, jak i materialnoprawnym stron w tym postępowaniu.

Przyjęta jako reguła ogólna zasada efektywności działania organów administracji publicznej wprowadza normatywny obowiązek sprawnego działania administracji publicznej⁵. Zasada ta odnosić się powinna nie tylko do skuteczności tworzonego prawa, ale także do skuteczności i efektywności samych rozstrzygnięć administracyjnych⁶.

Do podstawowych powinności organów administracji publicznej należy w szczególności czuwanie, aby podmioty zainteresowane w sprawie mogły efektywnie wykonywać

⁴ E. Bojanowski, *Prawo strony do udziału w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego” 1990/2, s. 10.

⁵ 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.

⁶ Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 54 i n.

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 powoduje przy tym podwójny skutek prawny – wiąże organ, który ją wydał, oraz kształtuje uprawnienia i obowiązki podmiotów, których sprawa dotyczy, o charakterze procesowym i materialnym⁷.

IV. Opracowanie ma przede wszystkim charakter teoretycznoprawny i dogmatyczny. Oparte zostało na normach prawa ustalających zasady postępowania administracyjnego zarówno 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 zarówno 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 mieszczą one w sobie zarówno same badania nad prawem jako systemem językowym, jak i językowe aspekty praktyki prawniczej, obejmując takie zagadnienia, jak znaczenie poszczególnych wyrażeń językowych, uzasadnienie decyzji w procesach stosowania prawa, struktura normy prawa itd.⁸ Analiza poszczególnych procedur geodezyjnoprawnych osadzona została w całym normatywnym systemie prawa i obejmuje nie tylko przepisy materialnego prawa administracyjnego bezpośrednio regulujące zasady ich stosowania, lecz także szerszy kontekst pozwalający na dokonanie ich oceny w odniesieniu do stanowionych lub wyprowadzonych w drodze wykładni norm z różnych innych aktów prawnych o charakterze dziedzinowym⁹, które mają lub mogą mieć istotne znaczenie przy ich realizacji. Prowadzone rozważania nie zostały przy tym ograniczone jedynie do interpretacji o charakterze terminologicznym czy aksjologicznym, lecz były dokonywane także na gruncie teoretycznym i metodologicznym w celu zidentyfikowania i zdefiniowania istotnych cech, typowych dla analizowanych postępowań.

⁷ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998, s. 99.

⁸ Zob. J. Woleński, *Z zagadnień analitycznych teorii prawa*, Kraków 1980, s. 17.

⁹ Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 90–91.

V. Konstrukcja pracy podporządkowana została możliwości realizacji założonego kierunku argumentacji wyznaczonego w sformułowanych celach pracy oraz tezach badawczych. Z tego też powodu przyjęta została chronologiczno-problemowa struktura pracy, wynikająca z samej definicji „pracy geodezyjnej” zapisanej w art. 2 pkt 1 p.g.k., odróżniającej opracowania sporządzane na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych i czynności cywilnoprawnych od opracowań realizowanych na potrzeby budownictwa, a także określonej przez ustawodawcę systematyki podziału tych prac na poszczególne rodzaje (cele) i kolejności, w jakiej zostały one wymienione w art. 12 ust. 1 pkt 3 p.g.k., z uwzględnieniem procesowej i materialnoprawnej odrębności tych instytucji prawa.

Przedmiotem rozważań zawartych w części pierwszej opracowania (rozdziały 1–9) są zagadnienia prawne związane z opracowaniem map do celów prawnych sporządzanych na potrzeby podziałów nieruchomości oraz typowych postępowań sądowych i administracyjnych, których rodzaje wymienione zostały § 24 ust. 1 pkt 1 r.s.t.w.p.g.k.¹⁰

W rozdziale 1 przedstawione zostały rodzaje nazwanych map do celów prawnych oraz ogólne zasady ich geodezyjnego opracowania.

W rozdziale 2 wymieniono i poddano analizie określone przepisami prawa rodzaje podziałów nieruchomości oraz wskazane powiązania pomiędzy geodezyjnym podziałem nieruchomości realizowanym na zasadach określonych przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami a podziałem wieczystoksięgowym i prawnym, dokonywanym na jego podstawie. Zidentyfikowano relacje zachodzące pomiędzy tymi instytucjami prawa oraz systemowe ograniczenia z tym związane, w szczególności dotyczące podziałów geodezyjnych, przeprowadzanych z zastrzeżeniem spełnienia warunku określonego w decyzji podziałowej.

W rozdziale 3 przedstawiona została i poddana analizie instytucja podziałów nieruchomości realizowanych w trybie rozdziału 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami. Na potrzeby prowadzonych analiz dokonano wykładni przepisu art. 92 ust. 1 u.g.n., w którym ustawodawca, precyzując przedmiotowy zakres regulacji określających zasady dokonywania podziałów nieruchomości, zastosował w nim technikę legislacyjną *a contrario* (wielokrotną negację), czyniąc ten tekst wyjątkowo nieczytelnym i językowo niezrozumiałym. Wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy,

¹⁰ Wśród map do celów prawnych przepis § 21 ust. 1 pkt 1 r.s.t.w.p.g.k. wymienia: 1) mapy z projektem podziału nieruchomości, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 100 u.g.n.; 2) mapy z projektem scalenia i podziału nieruchomości, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 108 u.g.n.; 3) mapy z projektem podziału nieruchomości rolnej lub leśnej, do których nie mają zastosowania przepisy działu III rozdziału 1 u.g.n.; 4) mapy z projektem scalenia gruntów; 5) mapy z projektem wymiany gruntów; 6) mapy klasyfikacyjne; 7) mapy gruntów objętych wnioskiem w sprawie stwierdzenia nabycia prawa własności na skutek zasiedzenia, zwane dalej „mapami do zasiedzenia”; 8) mapy do ustalenia służebności gruntowych; 9) inne opracowania geodezyjne do celów prawnych.

z wykorzystaniem dyrektyw wykładni językowej i systemowej, pozwoliły na ustalenie rozumienia zakodowanej w nim normy prawnej i usunięcie wątpliwości dotyczących możliwości zastosowania ich w praktyce, tak aby były one spójne i zrozumiałe. Analizie poddany został także przepis art. 93 ust. 3 u.g.n. warunkujący możliwość dokonania podziału nieruchomości od zapewnienia wydzielanym działkom gruntu dostępu do drogi publicznej. 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.

Dogłębnej analizie poddano przesłanki przesądzające o możliwości dokonania podziałów nieruchomości w przypadku braku planu miejscowego (art. 94 u.g.n.), a także niezależnie od jego ustaleń (art. 95 u.g.n.). W szczególności przedmiotem wykładni objęto przypadek dotyczący możliwości zniesienia współwłasności rzeczy wspólnej w związku ze zgłoszonym roszczeniem wynikającym z art. 211 k.c. oraz wydzielenia działki budowlanej zabudowanej budynkiem mieszkalnym (art. 95 pkt 7 u.g.n.).

Szczególną uwagę poświęcono doprecyzowaniu 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 zakreślających granice wykonywania prawa wieczystego użytkowania, jak również 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.

Wykazano, które z dokumentów wymienionych w art. 97 ust. 1 u.g.n. warunkują możliwość wszczęcia postępowania podziałowego, a złożenie których możliwe jest dopiero w trakcie wszczętego już postępowania administracyjnego. Wskazano, w jakich sytuacjach organ administracji zobowiązany jest wezwać wnioskodawcę do usunięcia braków formalnych podania, a w jakich sam powinien podjąć odpowiednie działania celem zgromadzenia wymaganych w tym postępowaniu dowodów. Przyjęcie przez ustawodawcę, w przepisach wykonawczych do ustawy (§ 6 r.p.n.), 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 wąt-

pliwości 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 w katastrze nieruchomości. Przedstawiono zagadnienie dotyczące charakteru prawnego decyzji administracyjnej zatwierdzającej geodezyjny podział nieruchomości z zastrzeżeniem zapisanego w niej warunku. Odwołując się do obowiązujących norm prawa oraz 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 uchylenia decyzji podziałowej w ramach odrębnego postępowania administracyjnego. Przedmiotem prowadzonych w tym rozdziale rozważań jest także zagadnienie prawne dotyczące dopuszczalności uchylenia lub zmiany ostatecznej decyzji podziałowej, której w orzecznictwie sądów administracyjnych przypisuje się cechę rozstrzygnięcia o charakterze związanym. W końcowej części tego rozdziału omówione zostały zasady dokonywania podziałów nieruchomości z urzędu, a także nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym oraz zasady wydzielania działek pod drogi publiczne.

W rozdziale 4 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.

W rozdziale 5 przedstawiono zagadnienie prawne określone normą art. 98b u.g.n. dotyczące możliwości dokonywania, 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. Wskazane zostały i poddane analizie przesłanki formalne warunkujące możliwość zastosowania w praktyce tej procedury geodezyjnoprawnej. 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.

Przedmiotem rozdziału 6 jest instytucja scalenia i podziału nieruchomości uregulowana przepisami rozdziału 2 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zdefiniowany został przedmiot tego postępowania, cel jego przeprowadzenia i przesłanki warunkujące

możliwość jego wszczęcia. Omówione zostały poszczególne etapy tego postępowania oraz skutki prawne wynikające z końcowej uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości.

W rozdziale 7 przedstawione zostały zasady sporządzania innych map do celów prawnych, w tym dotyczących podziałów nieruchomości rolnych lub leśnych, map klasyfikacji gruntów czy też opracowań geodezyjnych wykonywanych na potrzeby ustalania linii brzegu lub rozgraniczania gruntów zajętych przez wody płynące, a także zaprezentowane zostały zagadnienia prawne dotyczące instytucji ustanowienia służebności gruntowych, zasiedzenia nieruchomości czy podziałów do korzystania (*quoad usum*).

W rozdziale 8 omówione zostało zagadnienie dotyczące zasad wyznaczania i utrwalania na gruncie nowych punktów granicznych powstałych w wyniku podziału nieruchomości realizowanego w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami zakończonych ostateczną decyzją podziałową lub uchwałą rady gminy, jak też podziałów nieruchomości rolnych lub leśnych realizowanych w trybie uproszczonym.

Przedmiotem rozważań rozdziału 9 jest tematyka dotycząca instytucji scalenia i wymiany gruntów. Na podstawie całokształtu przepisów definiujących to zagadnienie wskazano istotę, cechy i cel tego postępowania, a także szczegółowo omówiono jego przebieg, szczególną uwagę zwracając na te jego elementy, w których uczestniczy geodeta odpowiedzialny za określenie granic obszaru scalenia, opracowanie projektu scalenia lub wymiany gruntów, a także wprowadzenie uczestników scalenia w posiadanie wydzielonych gruntów.

Część druga składa się z siedmiu rozdziałów. W pierwszym z nich (rozdział 10) 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 przeprowadzenia procedur geodezyjnoprawnych związanych z rozgraniczeniem nieruchomości, wznawianiem znaków granicznych, ustaleniem przebiegu działek ewidencyjnych czy przyjęciem granic do podziału nieruchomości.

W rozdziale 11 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 12 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 13 i 14 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 15 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 16 szczególną uwagę poświęcono zagadnieniu, które dotyczy regulacji prawnych określających styl 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 odręb-

ności, a także przedmiotowej tożsamości sprawy na każdym z jego etapów. Wykazano, iż przyjęcie zaproponowanych rozwiązań prowadziłoby do uproszczenia i skrócenia procedury rozgraniczenia bezspornych granic nieruchomości, minimalizacji kosztów z tym związanych, a także zapewniłoby 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 również 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, a ustalenie 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.

W części trzeciej (rozdziały 17–20) przedstawiono rozważania dotyczące procedury technicznej wznawiania znaków i wyznaczania punktów granicznych na zasadach określonych przepisami art. 39 p.g.k. oraz czynności ustalania lub identyfikowania przebiegu granic działek ewidencyjnych realizowanych w trybie § 31–33 oraz § 46 r.e.g.b. W rozdziale 18 wskazane zostały przesłanki formalne, warunkujące możliwość realizacji czynności technicznych związanych ze wznowieniem znaków lub wyznaczeniem punktów granicznych, 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. 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 p.g.k. 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 19 omówiona została, określona przepisami § 31–33 r.e.g.b., procedura techniczna ustalania przebiegu granic działek ewidencyjnych. Krytycznej analizie poddano w szczególności przepis w § 31 r.e.g.b., w którym sformułowane zostały przesłanki warunkujące możliwość zastosowania w praktyce kryteriów ustalania przebiegu działek ewidencyjnych. W tej części pracy (rozdział 20) dokonano także interpretacji przyjętych warunkowo na potrzeby prowadzenia ewidencji gruntów i budynków zasad identyfikacji przebiegu granic działek ewidencyjnych pomiędzy gruntami tworzącymi dna i brzegi cieków, jezior i zbiorników a gruntami do nich przyległymi.

W końcowej części pracy sformułowano wnioski z przeprowadzonych rozważań, stanowiące próbę odpowiedzi na pytania będące głównym problemem badawczym pracy. W oparciu o wnioski płynące z dokonanych rozważań sformułowane zostały propozycje *de lege ferenda*, obejmujące postulowane sposoby wykładni poszczególnych regulacji prawnych, jak również zmiany legislacyjne w tym zakresie.

VI. Problematyka dotycząca zasad:

- 1) zgłaszania i przekazywania wyników prac geodezyjnych do właściwych organów Służby Geodezyjnej i Kartograficznej;
- 2) weryfikacji dokumentacji przyjmowanej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego;
- 3) opatrywania dokumentów klauzulami urzędowymi na potrzeby postępowań administracyjnych i sądowych;
- 4) ustalających obowiązki, uprawnienia i odpowiedzialność dyscyplinarną, karną i wykroczeniową wykonawców prac geodezyjnych;
- 5) ustalających obowiązki właścicieli i podmiotów władających nieruchomościami;
- 6) naprawiania szkód powstałych w związku z realizacją prac geodezyjnych;
- 7) wykonywania prac geodezyjnych na potrzeby budownictwa podlegających obowiązkowi zgłoszeniu do właściwego starosty, w tym: mapy do celów projektowych, geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej;
- 8) wykonywania czynności geodezyjnych niepodlegających obowiązkowi zgłoszenia (w tym tyczenie budynku i sieci uzbrojenia), których realizacja łączy się z koniecznością aktualizacji baz danych;
- 9) wykonywania innych prac geodezyjnych na potrzeby aktualizacji baz danych;
- 10) aktualizacji baz danych ewidencji gruntów i budynków przedstawiona została w odrębnej publikacji książkowej.

Część pierwsza

SPORZĄDZANIE MAP DO CELÓW PRAWNYCH

Rozdział 1

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

1. Rodzaje map do celów prawnych

Rodzaje map do celów prawnych wymienione zostały w § 24 r.s.t.w.p.g.k., w którym zapisano, iż na potrzeby podziałów nieruchomości, typowych postępowań sądowych i administracyjnych sporządza się:

- 1) mapy do celów prawnych:
 - a) mapy z projektem podziału nieruchomości, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 100 u.g.n., tj. w rozporządzeniu w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości, w którym mowa jest o podziale nieruchomości realizowanym w trybie administracyjnym, a nie sądowym,
 - b) mapy z projektem scalenia i podziału nieruchomości, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 108 u.g.n., tj. rozporządzeniu Rady Ministrów z 4.05.2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości¹,
 - c) mapy z projektem podziału nieruchomości, do których nie mają zastosowania przepisy działu III rozdziału 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zwane dalej „mapami z projektem podziału nieruchomości rolnej lub leśnej”,
 - d) mapy z projektem scalenia gruntów,
 - e) mapy z projektem wymiany gruntów,
 - f) mapy klasyfikacyjne,
 - g) mapy gruntów objętych wnioskiem w sprawie stwierdzenia nabycia prawa własności na skutek zasiedzenia, zwane dalej „mapami do zasiedzenia”,
 - h) mapy do ustalenia służebności gruntowych,
 - i) inne opracowania geodezyjne do celów prawnych;
- 2) rejestry lub wykazy zawierające dane dotyczące gruntów lub ich części składowych.

Uwzględniając wymieniony w art. 12 ust. 1 pkt 3 p.g.k. nazwany katalog prac podlegających zgłoszeniu do właściwego starosty, wypada stwierdzić, że w rozumieniu § 24

¹ Dz.U. Nr 86, poz. 736.

ust. 1 r.s.t.w.p.g.k. mapą z projektem podziału nieruchomości są te opracowania geodezyjne, które sporządzane są na potrzeby:

- 1) postępowań administracyjnych, zakończonych odpowiednio:
 - decyzją (wójta, burmistrza, prezydenta miasta), wydaną na podstawie art. 96 ust. 1 u.g.n. zatwierdzającą podział nieruchomości,
 - decyzją wojewody, wydaną na podstawie art. 12 ust. 1 u.ZRID, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, która zatwierdza podział nieruchomości, z brzmienia art. 11d ust. 1 pkt 3 u.ZRID wynika bowiem, iż mapy zawierające projekty podziału nieruchomości sporządza się na potrzeby tego postępowania zgodnie z odrębnymi przepisami, tj. rozdziału 5 r.s.t.w.p.g.k. oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami i rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości,
 - decyzją wojewody, wydaną na podstawie art. 73 ust. 3a p.w. u.r.a.p., o przejęciu na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości zajętych pod drogi publiczne,
 - decyzją wojewody, wydaną na podstawie art. 9q ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 9s ust. 1 u.t.k., o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej,
 - decyzją wojewody, wydaną art. 19 u.ZRIBP, o pozwoleniu na realizację inwestycji,
 - decyzją wojewody, wydana na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 5 i art. 9 ust. 13 u.ZRIL, o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego;
- 2) postępowań sądowych zakończonych orzeczeniem (art. 96 ust. 2 u.g.n.) w sprawach dotyczących:
 - zniesienia współwłasności nieruchomości,
 - działu spadku.

Wnosząc *a contrario*, należałoby uznać, iż skoro prawodawca, wymieniając w § 24 ust. 1 r.s.t.w.p.g.k. rodzaje map sporządzanych na potrzeby opracowań sądowych (mapy do zasiedzenia, mapy do ustalenia służebności gruntowych), pominął opracowania geodezyjne realizowane na potrzeby postępowania sądowego w sprawie zniesienia współwłasności czy działu spadku, to przyjąć pozostaje, iż zaliczył je do kategorii map nazwanych „mapami z projektem podziału nieruchomości”. W przeciwnym razie należałoby uznać, iż tego rodzaju opracowania zakwalifikowane zostały do grupy „innych opracowań geodezyjnych do celów prawnych, o których mowa w § 24 ust. 1 pkt 1 lit. i r.s.t.w.p.g.k., co byłoby sprzeczne z zapisami art. 96 ust. 2 u.g.n.

Inną mapą do celów prawnych w rozumieniu § 24 ust. 1 r.s.t.w.p.g.k. są:

- a) mapy z projektem podziału nieruchomości rolnej lub leśnej,
- b) mapy klasyfikacyjne,
- c) mapy do zasiedzenia,
- d) mapy do ustalenia służebności gruntowych,

- e) inne opracowania geodezyjne do celów prawnych (otwarty katalog), wśród których wymienić można np. mapy z projektem podziału, którego celem jest opracowanie mapy na potrzeby dokonania umownego lub sądowego podziału nieruchomości do użytkowania (*quoad usum*), mapy na potrzeby ustalenia linii brzegów cieków naturalnych itd.

2. Zasady sporządzania map do celów prawnych

Zasady ogólne sporządzania innych map do celów prawnych uregulowane zostały przepisami § 24–29 (rozdział 5) r.s.t.w.p.g.k.

Z przywołanych przepisów wynika, że:

- 1) mapę do celów prawnych sporządza się w skali dostosowanej do obszaru objętego opracowaniem, zapewniającej czytelność rysunku mapy, nie mniejszej niż 1:5000;
- 2) przy opracowywaniu map do celów prawnych wykorzystuje się wyniki wykonanych pomiarów geodezyjnych oraz informacje zawarte w (§ 25 r.s.t.w.p.g.k.):
 - a) materiałach zasobu, w tym w ewidencji gruntów i budynków,
 - b) księgach wieczystych, aktach ksiąg wieczystych lub zbiorach dokumentów,
 - c) orzeczeniach sądowych,
 - d) aktach notarialnych,
 - e) decyzjach administracyjnych,
 - f) dokumentach geodezyjnych i kartograficznych przechowywanych w archiwach państwowych lub będących w posiadaniu zainteresowanych stron;
- 3) na treść mapy do celów prawnych składają się (§ 26 r.s.t.w.p.g.k.):
 - a) informacje określające przebieg granic działek ewidencyjnych w powiązaniu z granicami działek sąsiednich oraz użytków gruntowych i konturów klasyfikacyjnych,
 - b) numery działek ewidencyjnych, a także oznaczenia użytków gruntowych i konturów klasyfikacyjnych,
 - c) dane określające zasięg i rodzaj istniejących lub projektowanych służebności gruntowych, z wyłączeniem map, o których mowa w § 24 ust. 1 pkt 1 lit. f r.s.t.w.p.g.k.,
 - d) istotne dla przedmiotu opracowania szczegóły terenowe;
- 4) mapy do celów prawnych powinny być podpisane przez kierownika prac geodezyjnych własnoręcznym podpisem, a w przypadku sporządzania opracowań w postaci elektronicznej – kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem osobistym albo podpisem zaufanym, jeżeli możliwości techniczne podpisu zaufanego na to pozwalają.

Z § 27 ust. 1 i 2 r.s.t.w.p.g.k. wynika, iż treść mapy z projektem podziału nieruchomości rolnej lub leśnej oprócz elementów wymienionych w § 26 powinna dodatkowo zawierać:

- 1) projektowane punkty i linie graniczne;
- 2) oznaczenia projektowanych działek ewidencyjnych;
- 3) wykaz zmian danych ewidencyjnych dotyczących obiektów objętych podziałem, sporządzony zgodnie z przepisami dotyczącymi ewidencji gruntów i budynków, który może być sporządzony także w formie odrębnego dokumentu².

Projektowane punkty i linie graniczne oraz oznaczenie projektowanych działek ewidencyjnych, a także projektowane służebności gruntowe przedstawia się na mapie kolorem czerwonym. Rodzaj służebności gruntowej określa się na mapie w formie opisowej.

Stosownie do przepisu § 27 ust. 5 r.s.t.w.p.g.k. na mapach do celów prawnych zasięg istniejących służebności gruntowych wyróżnia się linią przerywaną w kolorze brązowym, zaś rodzaj służebności gruntowej określa się na mapie w formie opisowej.

Treścią mapy do celów prawnych oprócz elementów wymienionych w § 26–27 r.s.t.w.p.g.k. jest jej opis, który w szczególności powinien zawierać: tytuł mapy wskazujący cel opracowania, skalę, położenie obszaru opracowania, nazwę gminy, identyfikator i nazwę obrębu ewidencyjnego, numer księgi wieczystej, jeżeli jest prowadzona dla nieruchomości, nazwę wykonawcy prac geodezyjnych, identyfikator zgłoszenia prac geodezyjnych, imię, nazwisko oraz numer uprawnień zawodowych kierownika prac geodezyjnych, datę opracowania mapy.

Przy realizacji czynności technicznych związanych z opracowaniem innych map do celów prawnych, w tym z projektem podziału nieruchomości rolnych i leśnych, brak jest podstawy prawnej do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości, w szczególności w zakresie obligatoryjnego:

- 1) sporządzenia wstępnego projektu podziału i jego opiniowania na zasadach i w formie określonej w art. 93 ust. 4 i 5 u.g.n.;
- 2) sporządzenia protokołu przyjęcia granic do podziału na zasadach, o których mowa w § 6 r.p.n.;
- 3) sporządzenia wykazu synchronizacyjnego (art. 97 ust. 1a pkt 7 u.g.n.) w przypadku stwierdzenia rozbieżności oznaczenia danych ujawnionych w katastrze nieruchomości i księgach wieczystych;

² Stosownie do przepisu § 34 ust. 1 r.e.g.b. zmiany opisowych danych ewidencyjnych dotyczące działek lub budynków, ustalone w trakcie wykonywania prac geodezyjnych, utrwała się w wykazie zmian danych ewidencyjnych, który zawiera: 1) nazwę gminy; 2) nazwę obrębu ewidencyjnego; 3) identyfikator działki ewidencyjnej lub budynku, dla których sporządzany jest wykaz; 4) dane ewidencyjne, które ulegają zmianie w wyniku realizacji prac geodezyjnych (stan dotychczasowy), oraz dane pozyskane w wyniku realizacji tych prac (stan nowy); 5) datę sporządzenia wykazu; 6) imię i nazwisko osoby sporządzającej wykaz; 7) imię i nazwisko oraz numer uprawnień zawodowych kierownika prac geodezyjnych.

- 4) wyznaczenia i utrwalenia na gruncie nowych punktów granicznych znakami granicznymi na zasadach określonych w § 14 pkt 2 r.p.n.

Przy realizacji czynności technicznych związanych z opracowaniem mapy podziału nieruchomości rolnych (leśnych) oraz przy wyznaczaniu nowo powstałych punktów granicznych powinno się odpowiednio stosować przepisy ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, a także przepisy wykonawcze wydane na jej podstawie, w tym w szczególności określające standardy techniczne wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych oraz ustalające wymagania w zakresie dokładności, aktualności i kompletności danych ewidencyjnych.

Ponadto wypada zauważyć, iż w wyniku realizacji prac geodezyjnych, których celem było sporządzenie mapy do celów prawnych (art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. f, h p.g.k.), może zostać opracowana jedna mapa wynikowa obejmująca obszar wskazany w zgłoszeniu pracy, a nie wiele odrębnych map, niezależnie nawet od tego, czy obejmują one teren usytuowany w granicach zamkniętego poligonu³ wyznaczającego zakres zgłoszonej pracy. W przypadku rozległego obszaru obejmującego wiele nieruchomości objętych jednym postępowaniem podziałowym sporządzona mapa może składać się odpowiednio z wielu arkuszy.

Z przepisu § 27 ust. 3 r.s.t.w.p.g.k. wynika, iż w przypadku gdy podział działki ewidencyjnej polega na wydzieleniu z niej działek o łącznej powierzchni do 33% powierzchni dzielonej działki, pole powierzchni działek wydzielanych oblicza się na podstawie numerycznego opisu przebiegu ich granic z dokładnością do 0,0001 ha, zaś pole powierzchni pozostałej części działki podlegającej podziałowi może być obliczone jako różnica pola powierzchni tej działki i sumy pól powierzchni działek wydzielanych i zapisane z taką samą precyzją zapisu jak pole powierzchni działki podlegającej podziałowi wykazane w ewidencji gruntów i budynków.

W § sporządzania prawodawca zastrzegł jednocześnie, iż przepisy ustępów 1–3 dotyczące map z projektem podziału nieruchomości rolnej lub leśnej stosuje się odpowiednio przy opracowaniu innych map do celów prawnych, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej.

Wyniki przeprowadzonej wykładni językowej i logicznej § 27 ust. 3 i 4 r.s.t.w.p.g.k. pozwalają stwierdzić, że:

- 1) dyspozycja tego unormowania obejmuje działkę ewidencyjną będącą przedmiotem podziału geodezyjnego, a nie działki wchodzące w skład dzielonej nieruchomości;

³ Zgodnie z ust. 1a zdanie drugie załącznika do ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne „zakres wykonywanych prac geodezyjnych określa się za pomocą zamkniętego poligonu (wielokąta), którego powierzchnia jest większa od zera”.

- 2) pole powierzchni działek wydzielanych (będących celem podziału) z działki ewidencyjnej należy obliczać w każdym przypadku na podstawie numerycznego ich opisu z dokładnością do 0,001 ha;
- 3) pole powierzchni pozostałej części działki podlegającej podziałowi może być obliczone jako różnica pola powierzchni tej działki i sumy pól powierzchni działek wydzielanych i zapisane z taką samą precyzją zapisu jak pole powierzchni działki podlegającej podziałowi wykazane w ewidencji gruntów i budynków, pod warunkiem że łączne pole powierzchni wydzielonych działek nie jest większe niż 33% powierzchni działki dzielonej;
- 4) regulacja ta:
 - a) ma zastosowanie wprost do podziałów nieruchomości rolnych i leśnych realizowanych w trybie ewidencyjnym (technicznym) na wniosek zainteresowanego podmiotu,
 - b) może mieć odpowiednie zastosowanie w przypadku „opracowania innych map do celów prawnych”;
- 5) prawodawca nie precyzuje, jak należy rozumieć użyte sformułowanie „innych map do celów prawnych” – czy chodzi o inne opracowania niż mapy z podziałem rolnym lub leśnym, które wymienione zostały w § 24 ust. 1 pkt 1 r.s.t.w.p.g.k., czy też wyrażenie to powinno się interpretować, odwołując się do przepisu art. 12 ust. 1 pkt 3 p.g.k., w którym ustawodawca dokonał systematyki celów prac geodezyjnych i kartograficznych podlegających zgłoszeniu do właściwego starosty, wymieniając w ustalonej kolejności w pkt 3 lit. h inne mapy do celów prawnych.

Odnotować wypada, iż w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. h p.g.k. „inną mapą do celów prawnych” nie jest sporządzenie mapy z projektem podziału nieruchomości (lit. f) czy też sporządzenie projektu scalenia i podziału nieruchomości (lit. g), a także mapa scalenia i wymiany gruntów.

Ustalając znaczenie wyrażenia „inna mapa do celów prawnych”, powinno się uwzględnić także fakt, iż ustawodawca, definiując w art. 12 ust. 1 pkt 3 p.g.k. poszczególne cele prac geodezyjnych, wymienił je w ustalonej kolejności, przypisując im różne znaczenia pojęciowe, co oznacza, że nie są to określenia tożsame.

Mając na uwadze, iż różnym zwrotom (ustawowym) nie powinno się przypisywać takiego samego znaczenia, stwierdzić wypada, iż w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 3 p.g.k. „inną mapą do celów prawnych”, o której mowa w pkt 3 lit. h, nie mogą być pozostałe opracowania wymienione w tym przepisie, mające własne definiujące je nazwy, w tym mapy: z projektem podziału nieruchomości (lit. f), z projektu scalenia i podziału nieruchomości (lit. g) czy z projektem scalenia lub wymiany gruntów (lit. j).

Odwołując się do jednej z dyrektyw wykładni językowej stanowiącej, iż w obrębie danego aktu lub gałęzi prawa tym samym zwrotom nie powinno się przypisywać odmiennego

znaczenia (zakaz wykładni homonimicznej), należałoby konsekwentnie stwierdzić, iż w akcie wykonawczym do ustawy identycznym sformułowaniom nie powinno się nadawać różnych znaczeń. Akceptacja takiej interpretacji wynika także z przyjętej w § 149 r. ZTP zasady, zgodnie z którą w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych. W szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenie określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Z tego też powodu rozumienie pojęcia „innej mapy do celów prawnych” powinno być ustalane w kontekście, w jakim zostało ono użyte w art. 12 ust. 1 pkt 3 p.g.k.

Z analizy tych przepisów nasuwa się wnioszek, że:

- 1) prawodawca, warunkując możliwość zastosowania tej regulacji w odniesieniu do innych map do celów prawnych, nie wskazał, jakie przepisy odrębne mogą stanowić inaczej. Przepisami odrębnymi w stosunku do regulacji zawartych w § 24–29 r.s.t.w.p.g.k. są rozporządzenia wykonawcze wydane na podstawie art. 100 i 108 u.g.n. Mogą nimi być także przepisy § 45 r.e.g.b.⁴ ustalające zasady modyfikacji i dostosowania danych ewidencyjnych niespełniających obowiązujących standardów technicznych;
- 2) użyte w § 27 ust. 4 r.s.t.w.p.g.k. wyrażenie „stosuje się odpowiednio” oznacza, iż regulacja ta może być stosowana wprost w pełnym zakresie albo z pewnymi modyfikacjami usprawiedliwionymi odmiennością stanu „podciąganego” pod dyspozycję stosowanego przepisu bądź jest niedopuszczalna do stosowania w rozpatrywanym stanie w ogóle. Ta niedopuszczalność może przy tym wynikać albo bezpośrednio z treści wchodzących w grę regulacji prawnych, albo z tego, że zastosowania danej normy nie dałoby się pogodzić ze specyfiką i odmiennością rozpoznawanego stanu;
- 3) przedmiotem podziału jest działka ewidencyjna w rozumieniu § 7 r.e.g.b., a nie nieruchomości gruntowa, o której mowa w art. 4 pkt 1 u.g.n.;
- 4) sposób redakcji treści tego przepisu koncentruje się na pojęciu wydzielania działek. Prawodawca zakłada, że przy podziale danej działki ewidencyjnej uprawniony podmiot może być zainteresowany jedynie wydzieleniem określonej działki lub działek (o łącznej powierzchni mniejszej niż 33% dzielonej działki ewidencyjnej), podczas gdy pozostała jej część powstała w wyniku tego podziału (resztówka) nie stanowi celu tego wydzielenia;
- 5) wnioskując *a contrario*, można wskazać, że w pozostałych przypadkach nieobjętych dyspozycją przepisu § 27 ust. 3 r.s.t.w.p.g.k. pole powierzchni działek powstałych w wyniku podziału należy obliczać na podstawie numerycznego opisu przebiegu ich granic z dokładnością do 0,0001 ha.

⁴ Paragraf 45 r.e.g.b.: „Dane ewidencyjne niespełniające obowiązujących standardów technicznych podlegają systematycznej modyfikacji i dostosowywaniu w ramach bieżącej aktualizacji ewidencji”.

Odwołując się do reguł wykładni systemowej nakazujących uwzględniać fakt, że przepisy prawne tworzą system, w ramach którego powinno się uwzględniać ich wzajemne relacje oraz miejsce, można sformułować wnioski, że:

- 1) w art. 12 ust. 1 pkt 3 p.g.k. ustawodawca odróżnia pojęcie „innej mapy do celów prawnych” (pkt 3 lit. h) od pozostałych z wymienionych opracowań geodezyjnych, którym przypisał w nazwie określone ich przeznaczenie, co oznacza, iż nie są to określenia tożsame;
- 2) w znaczeniu określonym w art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. h „inną mapą do celów prawnych” nie jest sporządzenie mapy z projektem podziału nieruchomości (lit. f) czy też sporządzenie projektu scalenia i podziału nieruchomości (lit. g). Uwzględniając przyjętą na użytek tej normy systematykę, w jakiej ustawodawca określa cele pracy geodezyjnej, wymieniając je w ustalonej kolejności, uznać także należy, iż „inną mapą do celów prawnych” nie jest wymienione w pkt 3 lit. j sporządzenie projektu scalenia lub wymiany gruntów. Inną mapą do celów prawnych są zatem wszystkie inne opracowania niż wymienione w art. 12 ust. 1 pkt 3 p.g.k., którym ustawodawca nie przypisał własnej nazwy;
- 3) w § 24 r.s.t.w.p.g.k. prawodawca, uwzględniając określony w art. 12 ust. 1 pkt 3 p.g.k. katalog celów prac geodezyjnych podlegających zgłoszeniu do właściwego starosty, dookreślił te pojęcia:
 - a) w odniesieniu do map wymienionych w art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. f i g – poprzez wskazanie podstawy ich opracowania. W tym rozumieniu mapą z projektem podziału nieruchomości jest opracowanie, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 100 u.g.n., a mapą z projektem scalenia i podziału jest opracowanie, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 108 u.g.n.,
 - b) w odniesieniu do innych map do celów prawnych – poprzez ich przykładowe wyliczenie (katalog otwarty) i przypisanie im odpowiednio nazw własnych rozróżniających te opracowania w zależności od celu, jakiemu mają one służyć;
- 4) prawodawca nie zróżnicował na użytek aktu wykonawczego (rozporządzenia w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego) znaczenia pojęciowego określenia „inna mapa do celów prawnych” niż wynika to z brzmienia art. 12 ust. 1 pkt 3 p.g.k.;
- 5) przy ustalaniu znaczenia pojęcia „inna mapa do celów prawnych”, o którym mowa w § 27 ust. 4 r.s.t.w.p.g.k., powinno się odwoływać do jego rozumienia przyjętego na użytek aktu hierarchicznie wyższego, tj. art. 12 ust. 1 pkt 3 p.g.k., nie powinno się mu bowiem przypisywać znaczenia pojęciowego, które byłoby sprzeczne z jego rozumieniem ustalonym w akcie hierarchicznie wyższym. Tam gdzie rozróżnień nie wprowadza sam prawodawca, nie wolno ich wprowadzać interpretatorowi (*lege non distinguente*);

- 6) uwzględniając wymieniony w art. 12 ust. 1 pkt 3 p.g.k. nazwany katalog prac podlegających zgłoszeniu do właściwego starosty, należy stwierdzić, iż inną mapą do celów prawnych w rozumieniu § 24 ust. 1 r.s.t.w.p.g.k. są:
 - a) mapy z projektem podziału nieruchomości rolnej lub leśnej,
 - b) mapy klasyfikacyjne,
 - c) mapy do zasiedzenia,
 - d) mapy do ustalenia służebności gruntowych,
 - e) inne opracowania geodezyjne do celów prawnych, np. mapy z projektem podziału, którego celem jest zniesienie współwłasności nieruchomości w postępowaniu sądowym, dział spadku, podział do użytkowania itp.;
- 7) przepis § 29 r.s.t.w.p.g.k.⁵ stanowi regulację o charakterze *lex specialis*, umożliwiającym objęcie przepisami rozdziału 5 r.s.t.w.p.g.k. (w tym § 27 ust. 3) także opracowań geodezyjnych dotyczących sporządzenia map z projektem podziału nieruchomości i map z projektem scalenia i podziału nieruchomości (które w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. h p.g.k. nie są „innymi mapami do celów prawnych”);
- 8) *a contrario* z przepisu § 29 r.s.t.w.p.g.k. wypływa wniosek, iż w przypadku opracowania mapy scalenia i wymiany gruntów (wymienionej z nazwy w art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. j p.g.k.) przepisy § 27 ust. 3 i 4 r.s.t.w.p.g.k. nie mają zastosowania.

Dokonując interpretacji przepisu § 27 ust. 3 i 4 r.s.t.w.p.g.k., pozostaje zauważyć, iż celem tej regulacji (*ratio legis*) było ułatwienie (w tym skrócenie czasu i minimalizacja kosztów) przygotowania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej na potrzeby prowadzonych postępowań administracyjnych i sądowych w sprawach dotyczących podziałów nieruchomości, których celem jest wydzielenie działki (lub działek) o powierzchni mniejszej niż 33% dzielonej działki ewidencyjnej niezależnie od jej przeznaczenia w planie miejscowym czy – w przypadku jego braku – od sposobu jej użytkowania. Poprzednio obowiązujące przepisy § 77 ust. 7 r.s.t.w.p.g.k. z 2011 r. umożliwiały zastosowanie tej regulacji jedynie w odniesieniu do podziałów rolnych lub leśnych. W pozostałych przypadkach, niezależnie od relacji zachodzących pomiędzy powierzchnią wydzielanej działki a powierzchnią działki dzielonej, jak też tego, co było celem tego podziału, powierzchnia każdej z powstałych w jego wyniku działek ewidencyjnych powinna być obliczana na zasadach ogólnych z dokładnością do 0,0001 ha. Rygorystyczne przestrzeganie tej zasady prowadziło do absurdalnych sytuacji, w których dopuszczalność wydzielenia w wyniku podziału działki gruntu niezależnie od jej powierzchni (np. na poszerzenie istniejącej drogi) uzależniona była od wykonania – w przypadku gdy dane ewidencyjne nie spełniały obowiązujących standardów technicznych – dodatkowych prac geodezyjnych związanych z koniecznością aktualizacji informacji zawartych w ope-

⁵ Paragraf 29 r.s.t.w.p.g.k.: „Przepisy niniejszego rozdziału stosuje się przy opracowywaniu map, o których mowa w § 24 ust. 1 pkt 1 lit. a i b, w zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz przepisami wydanymi na podstawie art. 100 i art. 108 tej ustawy”.

racie ewidencyjnym w odniesieniu do całej dzielonej działki ewidencyjnej, w tym wykonania czynności ustalenia przebiegu jej granic.

Uwzględniając wnioski wynikające w przeprowadzonej wykładni językowej, systemowej, a także dyrektywy wykładni funkcjonalnej, można sformułować konstatację, że analizowane przepisy są koherentne (spójne), czynią je rozwiązaniami najtrafniejszymi prakseologicznie (najbardziej skutecznymi) z punktu widzenia prawodawcy i prowadzą do konkluzji, iż:

- 1) § 27 ust. 3 i 4 r.s.t.w.p.g.k. obejmuje opracowania kartograficzne dotyczące:
 - a) map z projektem podziału nieruchomości rolnych lub leśnych (§ 27 ust. 3 w zw. z ust. 1 r.s.t.w.p.g.k.),
 - b) innych map do celów prawnych, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. h p.g.k. w związku z § 24 ust. 1 pkt 1 lit. d–i r.s.t.w.p.g.k., w tym: map klasyfikacyjnych, map do zasiedzenia, map do ustalenia służebności gruntowych, innych opracowań geodezyjnych do celów prawnych, np. mapy z projektem podziału, którego celem jest zniesienie współwłasności nieruchomości w postępowaniu sądowym, dział spadku, podział do użytkowania itp., o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej (§ 27 ust. 4 r.s.t.w.p.g.k.),
 - c) map z projektem podziału nieruchomości, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. f p.g.k. (§ 29 w związku z § 27 ust. 3 r.s.t.w.p.g.k.),
 - d) map z projektem scalenia i podziału nieruchomości, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. g p.g.k. (§ 29 w związku z § 27 ust. 3 r.s.t.w.p.g.k.);
- 2) § 27 ust. 3 i 4 r.s.t.w.p.g.k. ma charakter *lex specialis* w stosunku do przepisów ogólnych określających zasady wykonywania prac geodezyjnych czy też ustalających prowadzenie i aktualizację ewidencji gruntów i budynków w części dotyczącej obowiązku modyfikacji i dostosowania danych ewidencyjnych niespełniających obowiązujących standardów technicznych (§ 45 r.e.g.b.);
- 3) dyspozycja § 27 ust. 3 r.s.t.w.p.g.k. wyznacza przedmiotowy zakres jej stosowania – obejmuje wyłącznie te przypadki, gdy w wyniku sporządzenia wymienionych map do celów prawnych wydzielana jest działka (lub działki) o powierzchni mniejszej lub równej 33% powierzchni dzielonej działki ewidencyjnej (wykazanej w ewidencji gruntów i budynków);
- 4) *a contrario* wynika z tego wniosek, iż w pozostałych przypadkach nieobjętych dyspozycją § 27 ust. 3 r.s.t.w.p.g.k. pole powierzchni działek powstałych w wyniku podziału należy obliczać na zasadach ogólnych na podstawie numerycznego opisu przebiegu ich granic z dokładnością do 0,0001 ha.

Z wykładni komentowanych przepisów nasuwa się wniosek, że w przypadku gdy powierzchnia wydzielanej działki (lub działek) jest większa niż 33% powierzchni działki dzielonej, wykonawca prac geodezyjnych zobowiązany jest przy opracowaniu mapy do celów prawnych stosować zasady ogólne obligujące go w szczególności do respektowania przepisów:

- 1) warunkujących możliwość aktualizacji pola powierzchni działki ewidencyjnej od wykazania, że przebieg wszystkich granic tej działki został ustalony w postępowaniu administracyjnym, sądowym lub w trybie przepisów wydanych na podstawie art. 26 ust. 2 p.g.k. (§ 41 r.s.t.w.p.g.k.);
- 2) nakładających obowiązek dokonania modyfikacji pozyskanych z zasobu współrzędnych punktów granicznych na zasadach określonych w § 40 r.s.t.w.p.g.k.;
- 3) określających zasady opracowania i przekazywania wyników prac geodezyjnych w postaci dokumentów niezbędnych do aktualizacji ewidencji gruntów i budynków (§ 39 r.s.t.w.p.g.k.)⁶;
- 4) ustalających zasady obliczania pola powierzchni działki ewidencyjnej (§ 16 ust. 2 r.e.g.b.)⁷;
- 5) definiujących rodzaj dokumentu – wykazu zmian gruntowych, o którym mowa w § 34 r.e.g.b. – stanowiącego podstawę zmiany opisowych danych ewidencyjnych dotyczących działek lub budynków, ustalonych w trakcie wykonywania prac geodezyjnych. Oznacza to, iż każda tego rodzaju dana powinna być przedstawiona w formie wykazu zmian. Obowiązek ten obejmuje także sytuacje, gdy w ewidencji wykazany jest np. budynek, a według stanu ustalonego na gruncie został on wyburzony;
- 6) ustalających treść wykazu zmian danych ewidencyjnych (§ 34 r.e.g.b.)⁸ – obowiązek sporządzenia wykazu zmian odnosi się do tych danych ewidencyjnych wymienionych odpowiednio w § 16–18 i § 22 r.e.g.b., które w wyniku realizacji prac geodezyjnych uległy zmianie. W przypadku zatem gdy zmianie ulegają np. wartości atrybutów punktów granicznych, o których mowa w § 16 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 17 ust. 1 pkt 3–5 r.e.g.b., należy sporządzić wykaz zmian, który powinien przedstawiać (§ 34 ust. 1 pkt 4 r.e.g.b.) stan dotychczasowy, wynikający

⁶ Paragraf 39 r.s.t.w.p.g.k.: „Dokumentacja służąca do aktualizacji ewidencji gruntów i budynków powinna zawierać informacje dotyczące istniejących lub projektowanych działek ewidencyjnych i ich punktów granicznych, budynków, użytków gruntowych i konturów klasyfikacyjnych, w postaci: 1) szkiców przedstawiających aktualne usytuowanie: a) działek ewidencyjnych z oznaczeniem granic spornych, jeżeli wykonawca uzyskał informację o takich granicach, b) punktów granicznych z informacją o ich stabilizacji, c) budynków, d) użytków gruntowych, e) konturów klasyfikacyjnych; 2) wykazów współrzędnych punktów granicznych przyjętych do obliczenia pól powierzchni działek ewidencyjnych: a) pozyskanych z zasobu i niepodlegających modyfikacji, b) pozyskanych z zasobu i zmodyfikowanych w ramach realizacji prac geodezyjnych, c) projektowanych i nowo utworzonych w ramach realizacji prac geodezyjnych; 3) wykazu zmian danych ewidencyjnych”.

⁷ Stosownie do § 16 ust. 2 r.e.g.b. pole powierzchni ewidencyjnej oblicza się na podstawie współrzędnych punktów granicznych działki ewidencyjnej, uwzględniając wartość poprawki odwzorowawczej, i wykazuje się w hektarach z precyzją zapisu do 0,0001 ha.

⁸ Paragraf 34 ust. 1 r.e.g.b.: „Zmiany opisowych danych ewidencyjnych dotyczące działek lub budynków, ustalone w trakcie wykonywania prac geodezyjnych, utrwalą się w wykazie zmian danych ewidencyjnych, który zawiera: 1) nazwę gminy; 2) nazwę obrębu ewidencyjnego; 3) identyfikator działki ewidencyjnej lub budynku, dla których sporządzany jest wykaz; 4) dane ewidencyjne, które ulegają zmianie w wyniku realizacji prac geodezyjnych (stan dotychczasowy), oraz dane pozyskane w wyniku realizacji tych prac (stan nowy); 5) datę sporządzenia wykazu; 6) imię i nazwisko osoby sporządzającej wykaz; 7) imię i nazwisko oraz numer uprawnień zawodowych kierownika prac geodezyjnych”.

z ujawnionych w bazach danych ewidencji gruntów i budynków wpisów, oraz dane pozyskane w wyniku realizacji prac (stan nowy);

- 7) ustalający zasadę ogólną zapisaną w § 45 r.e.g.b. (w rozdziale „Przepisy dostosowujące, przejściowe i końcowe”), iż „dane ewidencyjne niespełniające obowiązujących standardów technicznych podlegają systematycznej modyfikacji i dostosowywaniu w ramach bieżącej aktualizacji ewidencji. Zasada ta ulega wyłączeniu jedynie w części wynikającej z dyspozycji § 27 ust. 3 i 4 r.s.t.w.p.g.k. obejmującej dane ewidencyjne działki powstałej przez „odjęcie”. W pozostałych przypadkach, gdy brak jest danych ewidencyjnych spełniających obowiązujące standardy techniczne, sporządzenie mapy do celów prawnych powinno być poprzedzone czynnościami mającymi na celu dokonanie aktualizacji tych danych;
- 8) określających zasady przekazywania wyników prac geodezyjnych do zasobu (art. 12a ust. 1 p.g.k.) w postaci zbioru nowych, zmodyfikowanych lub zweryfikowanych danych, które należą do zakresu informacyjnego prowadzonych baz danych.

W rozumieniu przywołanych przepisów pozostaje przyjąć, że:

- 1) dane nowe to takie, które należą do zakresu informacyjnego baz danych, lecz nie są w nich ujawnione zgodnie z obowiązującym schematem pojęciowym i obowiązującymi standardami technicznymi ich tworzenia i aktualizacji. „Zbiorami nowymi” mogą być zarówno dane pozyskane w wyniku pomiaru realizowanego w ramach zgłoszonych prac, jak i dane zgromadzone już w zasobie, które nie zostały ujawnione w obiektowych bazach danych (EGiB, GESUT, BDOT500) zgodnie z obowiązującymi standardami ich tworzenia i aktualizacji;
- 2) dane zmodyfikowane to takie, które są ujawnione w bazach danych (obiekto- wych), lecz nie spełniają kryterium dokładności, aktualności lub nie są kompletne. Zbiory tych danych podlegają odpowiednio obowiązkowi aktualizacji na podstawie wyników realizowanych zgłoszonych prac geodezyjnych lub materiałów pozyskanych z zasobu;
- 3) dane zweryfikowane to takie, które ujawnione zostały w bazach danych (EGiB, GESUT, BDOT500) i są zgodne z obowiązującym modelem pojęciowym określonym przepisami prawa, a także, w rozumieniu § 7 r.s.t.w.p.g.k., są dokładne, aktualne i kompletne.

W kontekście prowadzonych rozważań przywołać także należy przepis § 16 ust. 3 r.e.g.b., w którym prawodawca postanowił, iż: „Dla działek ewidencyjnych, dla których pole powierzchni od chwili założenia ewidencji nie zostało obliczone z precyzją zapisu do 0,0001 ha, dopuszcza się wykazywanie powierzchni z precyzją zapisu do 0,01 ha”.

Z brzmienia przywołanej regulacji wynika, iż:

- 1) obejmuje ona jedynie działki ewidencyjne istniejące w dacie wejścia w życie (31.07.2021 r.) przepisów rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budyn-

ków, dla których pole powierzchni od chwili założenia ewidencji nie zostało obliczone z precyzją zapisu 0,0001 ha⁹;

- 2) regulacja ta ma charakter warunkowy – prawodawca używa w niej sformułowania „dopuszcza się wykazywanie powierzchni z precyzją zapisu do 0,01 ha”;
- 3) *a contrario* jej dyspozycja nie obejmuje działek ewidencyjnych ujawnianych w bazie danych ewidencji gruntów i budynków po dacie wejścia w życie tej regulacji, np. powstałych w wyniku podziału (z zastrzeżeniem § 27 ust. 3 i 4 r.s.t.w.p.g.k.) czy połączenia istniejących działek ewidencyjnych. Oznacza to, iż pole powierzchni każdej „nowej” działki ewidencyjnej ujawnianej w prowadzonych bazach danych ewidencji gruntów i budynków powinno być obliczane na zasadach określonych w § 16 ust. 2 r.e.g.b. i wykazywane z precyzją zapisu do 0,0001 ha;
- 4) prawodawca nie dopuszcza możliwości określenia pola powierzchni nowo powstałej działki ewidencyjnej w wyniku podziału czy połączenia działek sąsiadujących, co do których pozyskana z zasobu dokumentacja nie zawiera danych określonych z wymaganą w aktualnym stanie dokładnością. Oznaczałoby to bowiem, że nowo powstała działka nie spełnia wymogów określonych w § 16 ust. 2 r.e.g.b. W tego rodzaju przypadkach zachodzi tym samym konieczność dokonania modyfikacji numerycznego opisu przebiegu granic na zasadach określonych w § 40 ust. 4 r.s.t.w.p.g.k., a następnie na tej podstawie obliczenia powierzchni działki (działek) ewidencyjnych z uwzględnieniem przepisów § 41 r.s.t.w.p.g.k.

W sytuacji gdy dane ewidencyjne zgromadzone w PZGiK dotyczące dzielonej działki ewidencyjnej:

- 1) w zakresie numerycznego opisu przebiegu jej granic spełniają ustalone prawem wymagania techniczne, o których mowa w § 16 pkt 1 r.s.t.w.p.g.k., dotyczące dokładności określenia położenia punktów granicznych względem punktów poziomej osnowy geodezyjnej lub pomiarowej;
- 2) są kompletne w zakresie wymaganego katalogu danych ewidencyjnych;
- 3) są aktualne (co powinno być potwierdzone wywiadem terenowym),

opracowanie mapy podziału nieruchomości rolnej lub leśnej, poza czynnościami związanymi z potwierdzeniem zgodności (aktualności) mapy ewidencyjnej (zasadniczej) ze stanem faktycznym w terenie (w ramach wywiadu terenowego), może mieć charakter pracy kameralnej.

W przypadku natomiast, gdy zbiory danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a p.g.k., nie spełniają obowiązujących standardów technicznych w zakresie numerycznego opisu przebiegu granic dzielonej nieruchomości rolnej lub leśnej, jak też formatu tych danych, ustalonych w § 17 r.e.g.b. oraz § 16 pkt 1 r.s.t.w.p.g.k., a także są nieaktualne, opracowanie mapy do celów prawnych powinno być poprzedzone koniecznością dokonania odpowiednich czynności mających na celu doprowadzenie ich do wymaganego stanu.

⁹ Przepis o podobnej treści sformułowany był poprzednio w § 82 r.e.g.b. z 2001 r.

W tym celu, w zależności od jakości baz danych i zgromadzonych w sprawie dokumentów archiwalnych, należy odpowiednio dokonać czynności związanych z:

- 1) wznowieniem uprzednio ustalonych znaków granicznych lub wyznaczenia punktów granicznych ujawnionych uprzednio w katastrze nieruchomości na zasadach określonych w art. 39 p.g.k.;
- 2) ustaleniem przebiegu granic działek ewidencyjnych na zasadach opisanych w § 31–33 r.e.g.b.;
- 3) ustaleniem granic nieruchomości na zasadach określonych w rozdziale 6 Prawa geodezyjnego i kartograficznego (jeżeli zainteresowani w sprawie złożą wnioszek o rozgraniczenie nieruchomości) i ich pomiarem, w wyniku którego każdemu punktowi granicznemu nadany zostanie odpowiedni identyfikator oraz określony zostanie ich numeryczny opis wraz z wymaganymi atrybutami.

W przypadku stwierdzenia nieaktualności treści mapy ewidencyjnej (lub zasadniczej) należy wykonać pomiar uzupełniający wymaganych prawem elementów stanowiących treść mapy do celów prawnych.

Rozdział 2

RODZAJE I CEL PODZIAŁÓW NIERUCHOMOŚCI

1. Podział geodezyjny

Celem podziału geodezyjnego jest przygotowanie dokumentacji stanowiącej podstawę oznaczenia wydzielonych części (działek powstałych po podziale) w katastrze nieruchomości i księdze wieczystej, a następnie dokonanie podziału wieczystoksięgowego (założenie nowej księgi wieczystej bez przeniesienia praw podmiotowych) lub podziału prawnego (cywilnego) polegającego na przeniesieniu praw rzeczowych do wydzielonych jej części. Geodezyjny podział nieruchomości realizowany na zasadach zapisanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami służyć ma „konkretyzacji materialno-prawnego elementu prawnorzeczowej definicji pojęcia nieruchomości”¹ jako „części powierzchni ziemskiej”, o której mowa w art. 46 k.c., podczas gdy podział prawny (cywilny) konkretyzowany jest w następstwie podejmowanych przez dotychczasowego właściciela czynności prawnych lub zdarzeń kształtujących jej nowy stan własnościowy, np. wynikający z brzmienia art. 98 ust. 1 u.g.n.

Podział geodezyjny zatwierdzany jest decyzją administracyjną wydawaną przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na podstawie art. 96 ust. 1 u.g.n. w zw. z art. 92 u.g.n., która z chwilą kiedy stanie się ostateczna, stanowi podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej oraz katastrze nieruchomości (art. 96 ust. 4 u.g.n.).

Analizując przepisy określające zasady dokonywania podziału nieruchomości w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami, podkreślić należy, że jej przedmiotem jest nieruchomość w znaczeniu materialnym ustalonym w art. 4 pkt 1 u.g.n., a nie w rozumieniu wieczystoksięgowym (formalnym), o którym mowa w art. 24 u.k.w.h. Podział nieruchomości polegający na wydzieleniu wchodzących w jej skład działek gruntu, odrębnie oznaczonych w katastrze nieruchomości, nie wymaga bowiem wydania decyzji zatwierdzającej taki podział (art. 96 ust. 3 u.g.n.).

¹ M. Wolanin, *Podziały i scalenia nieruchomości*, Warszawa 2011, s. 33.

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. Zgodnie z art. 24 ust. 1 u.k.w.h. dla każdej nieruchomości prowadzi się odrębną księgę wieczystą. Odrębną księgę wieczystą można założyć dla każdej z wydzielonych w wyniku podziału geodezyjnego działek ewidencyjnych. Jedna księga wieczysta może zatem obejmować wszystkie działki ewidencyjne należące do tego samego właściciela², ale też mogą być dla nich urządzone odrębne księgi wieczyste definiujące je w rozumieniu wieczystoksięgowym jako odrębne nieruchomości, nawet jeżeli stanowią własność tej samej osoby³. O odrębności nieruchomości decyduje wówczas fakt wpisania poszczególnych działek ewidencyjnych należących do tego samego właściciela do różnych ksiąg wieczystych. W postanowieniu SN z 30.10.2003 r., IV CKN 114/02⁴, stwierdzono, że stanowiące własność tej samej osoby i graniczące ze sobą działki gruntu objęte oddzielnymi księgami wieczystymi są odrębnymi nieruchomościami w rozumieniu art. 46 § 1 k.c. Odrębność tę tracą w razie połączenia ich w jednej księdze wieczystej. Podobnie orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z 26.02.2003 r., II CKN 1306/00⁵, w którym stwierdził, że dwie niezabudowane działki gruntu graniczące ze sobą i należące do tego samego właściciela, dla których jest prowadzona jedna księga wieczysta, stanowią – w rozumieniu art. 46 § 1 k.c. – jedną nieruchomość gruntową.

W ramach podziału geodezyjnego realizowanego w trybie administracyjnym lub materialno-technicznym (podział gruntów rolnych i leśnych) dochodzi do wydzielenia z istniejącej nieruchomości większej liczby działek ewidencyjnych bez zmiany ich właściciela (z pewnymi wyjątkami). Celem takiego podziału jest nie tylko ujawnienie jego skutków w istniejącej księdze wieczystej, lecz przede wszystkim stworzenie możliwości zbycia wydzielonych działek lub założenia dla nich nowych ksiąg wieczystych. Podział geodezyjny służy więc dokonaniu w przyszłości prawnego (cywilnego) podziału nieruchomości, w wyniku którego wyodrębnione zostaną nowe nieruchomości w ujęciu prawnorzeczowym, stanowiące przedmiot odrębnej własności.

Stosownie do art. 27 u.k.w.h. sprostowania oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej sąd rejonowy dokonuje – na wniosek właściciela nieruchomości lub wieczystego użytkownika – na podstawie danych ujawnionych w katastrze nieruchomości. Sprostowanie, o którym mowa, może być dokonane także z urzędu na skutek bezpośredniego

² Jedynym ograniczeniem jest właściwość miejscowa sądu wieczystoksięgowego.

³ Zob. postanowienie SN z 30.05.2007 r., IV CSK 56/07, LEX nr 301839.

⁴ LEX nr 131941.

⁵ LEX nr 83961.

sprawdzenia danych w bazie danych katastru nieruchomości lub zawiadomienia jednostki prowadzącej kataster nieruchomości, do którego należy dołączyć wypis z operatu katastralnego, a gdy jest to niezbędne – także wyrys z mapy katastralnej lub inny dokument stanowiący podstawę sprostowania oznaczenia nieruchomości. Dokumenty stanowiące podstawę oznaczenia nieruchomości w dziale I-O księgi wieczystej wymienione zostały odpowiednio w § 78–79 r.z.p.k.w.

2. Podział wieczystoksięgowy

Podział nieruchomości w ujęciu wieczystoksięgowym polega na odłączeniu z istniejącej księgi wieczystej wyodrębnionych ewidencyjnie działek gruntu i założeniu dla nich nowej księgi wieczystej. Podział ten może wynikać z podziału prawnego (działki stają się własnością innego właściciela) lub polegać na założeniu przez dotychczasowego właściciela nowej księgi wieczystej dla jednej lub kilku działek ewidencyjnych wchodzących dotychczas w skład jednej nieruchomości. Podział nieruchomości polegający na wydzieleniu wchodzących w jej skład działek gruntu, odrębnie oznaczonych w katastrze nieruchomości, nie wymaga decyzji zatwierdzającej podział (art. 96 ust. 3 u.g.n.).

W wyniku klasycznego podziału wieczystoksięgowego nie dochodzi zatem do zmiany własności (podział ten nie jest prawnym podziałem nieruchomości), ale jedynie do powstania odrębnie oznaczonych w znaczeniu formalnym nowych nieruchomości, które stanowić mogą przedmiot tej samej własności. O odrębności w znaczeniu formalnym decyduje wówczas fakt urządzenia odrębnych ksiąg wieczystych dla poszczególnych działek ewidencyjnych należących do tego samego właściciela.

Zgodnie z § 114 r.z.p.k.w. część nieruchomości może być odłączona tylko wtedy, gdy zostaną przedstawione dokumenty stanowiące podstawę oznaczenia nieruchomości zarówno co do części odłączonej, jak i co do części pozostałej. Przyjęta regulacja nie narusza ograniczeń podziału nieruchomości określonych w przepisach szczególnych. W przypadku odłączenia części nieruchomości zakłada się dla tej części osobną księgę wieczystą, chyba że ma ona być połączona z inną nieruchomością, dla której księga jest już prowadzona. Rodzaje dokumentów urzędowych, na podstawie których wpis w tym zakresie może być dokonany, zostały określone w § 28 r.p.k.w.z.d. Dane dotyczące nieruchomości gruntowych (zarówno stanowiące własność, jak i oddane w użytkowanie wieczyste) i budynkowych wpisuje się w księdze wieczystej na podstawie wyrysu z mapy ewidencyjnej oraz wypisu z rejestru gruntów lub innego dokumentu sporządzonego na podstawie przepisów o ewidencji gruntów i budynków, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Dokumenty te powinny być zaopatrzone w klauzulę właściwego organu prowadzącego ewidencję gruntów i budynków stwierdzającą, że przeznaczone są do dokonywania wpisów w księgach wieczystych.

3. Podział prawny

Podział prawny nieruchomości sprowadza się do dokonania zmian podmiotowych w zakresie prawa własności w stosunku do uprzednio wydzielonych działek ewidencyjnych.

Podział prawny może nastąpić na podstawie:

- 1) decyzji administracyjnej, która wywołuje skutki prawne w postaci przeniesienia prawa własności, np.:
 - a) wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zatwierdzającej podział na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. – w odniesieniu do działek wydzielonych pod drogi publiczne,
 - b) wojewody, zatwierdzającej podział nieruchomości, na podstawie:
 - art. 73 ust. 3a p.w. u.r.a.p.,
 - art. 12 u.ZRID,
 - art. 19 u.ZRIBP itd.;
- 2) orzeczenia sądu – w sprawach dotyczących zniesienia współwłasności nieruchomości, działu spadku, podziału majątku wspólnego małżonków, uwzględnienia roszczenia o przeniesienie prawa własności do części nieruchomości, zasiedzenia części nieruchomości itp.;
- 3) czynności cywilnoprawnych – jak nabycie własności części wydzielonej nieruchomości (w drodze sprzedaży, zamiany, darowizny), zrzeczenia się wyodrębnionej części nieruchomości, zniesienia współwłasności w drodze umowy, nabycia nieruchomości z mocy prawa itp.

4. Związanie podziału geodezyjnego z podziałem wieczystoksięgowym i prawnym

Mając na uwadze cele, jakie realizowane są w ramach wyodrębnionych instytucji prawa ustalających zasady dokonywania poszczególnych rodzajów podziałów nieruchomości (geodezyjny, wieczystoksięgowy, prawny), podkreślić należy, iż co do zasady ogólnej przebiegają one w ustalonej kolejności wynikającej z ich specyfiki i celów, którym mają one służyć.

Podział geodezyjny ma ze swej istoty charakter przedmiotowy, w jego wyniku wydzielane są bowiem działki ewidencyjne bez zmiany ich właściciela (z wyjątkami określonymi w ustawie).

Podział wieczystoksięgowy może mieć charakter przedmiotowy (formalny) w przypadku wydzielenia z istniejącej księgi wieczystej ujawnionej w niej działki ewidencyjnej odrębnie oznaczonej w katastrze nieruchomości i urządzenia dla niej nowej księgi wieczystej bez zmiany jej właściciela. Może też mieć charakter przedmiotowo-podmiotowy, kiedy

wydzielenie to związane jest z jednoczesnym przeniesieniem praw podmiotowych do odłączanej działki (podział prawny).

Podział prawny (cywilny) ma natomiast zawsze charakter podmiotowo-przedmiotowy. W jego ramach dochodzi bowiem do przeniesienia prawa własności do wyodrębnionej i oznaczonej geodezyjnie nieruchomości lub jej części (działki ewidencyjnej). Wynika z tego, iż wydzielona w wyniku podziału prawnego działka może stać się odrębną nieruchomością (kodeksową lub wieczystoksięgową) lub wejść w skład innej nieruchomości należącej do nabywcy tej działki.

Analizując rozwiązania prawne, które łączą możliwość dokonywania podziałów nieruchomości w ujęciu formalnym z podziałem geodezyjnym, nadmienić należy, iż co do zasady ogólnej nie wiążą one podziału geodezyjnego z podziałem prawnym.

Podział geodezyjny służy przygotowaniu dokumentacji geodezyjnej stanowiącej podstawę oznaczenia powstałych w jego wyniku działek ewidencyjnych w ewidencji gruntów i budynków, a następnie na tej podstawie ujawnienia ich w księdze wieczystej.

Decyzja, o której mowa w art. 96 ust. 1 u.g.n., co do zasady ogólnej nie zatwierdza geodezyjnego podziału nieruchomości na rzecz oznaczonego nabywcy ani też nie jest ograniczona czasowo, poza wyjątkami określonymi w art. 93 ust. 2a i art. 98 ust. 1 u.g.n. Ujawnienie podziału geodezyjnego w katastrze nieruchomości czy księdze wieczystej nie wiąże się także z koniecznością przeniesienia prawa własności do wydzielonych działek ewidencyjnych (z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie).

Z odmienną sytuacją związania podziału geodezyjnego i prawnego mamy do czynienia w przypadku, gdy o podziale nieruchomości orzeka sąd (art. 96 ust. 2 u.g.n.). Podział geodezyjny jest wówczas skutkiem orzeczenia sądu rozstrzygającego sprawę cywilną, należącą do wyłącznej jego kognicji (np. sprawy dotyczące zniesienia współwłasności, dział spadku itp.), w trakcie której istnieje konieczność dokonania podziału prawnego nieruchomości. Jeżeli zatem zaistnieje potrzeba ewidencyjnego określenia rozmiaru części nieruchomości wydzielanej orzeczeniem sądu, np. w sprawie zniesienia współwłasności czy zasiedzenia części nieruchomości, powinno ono skutkować również dokonaniem podziału geodezyjnego.

O bezpośrednim związaniu podziału geodezyjnego i prawnego można także mówić w przypadku podziału realizowanego na wniosek właściciela, w wyniku którego wydzielane są z nieruchomości działki gruntu pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe. Wydzielone, na zasadach określonych w art. 98 ust. 1 u.g.n., działki gruntu przechodzą 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. W tego rodzaju przypad-

kach dokonanie podziału geodezyjnego na wniosek właściciela dzielonej nieruchomości stanowi warunek *sine qua non* dokonania podziału prawnego w części obejmującej grunty wydzielone pod drogi publiczne.

Tylko w jednym przypadku podział prawny poprzedza podział geodezyjny⁶. Z taką sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy dochodzi do nabycia niewydzielonej części działki z mocy prawa, np. w wyniku zasiedzenia czy nabycia gruntu zajętego pod drogę publiczną⁷. W tego rodzaju przypadkach celem podziału geodezyjnego jest oznaczenie nieruchomości powstałych wskutek podziału prawnego będącego bezpośrednim następstwem nabycia części nieruchomości *ex lege*.

Zauważyć należy, iż wydzielenie części nieruchomości nabytej z mocy prawa realizowane jest w ramach odrębnej procedury sądowej (orzeczenie o zasiedzeniu części nieruchomości) lub administracyjnej w przypadku, gdy z przepisów materialnego prawa administracyjnego ten stan prawny wynika. Przykładem takiego unormowania może być art. 73 ust. 3a p.w. u.r.a.p., który stanowi, iż w przypadku, gdy „istnieje konieczność określenia granic nieruchomości, które przeszły na własność Skarbu Państwa lub własność jednostek samorządu terytorialnego, wydając decyzję, o której mowa w ust. 3, nie wydaje się decyzji o podziale nieruchomości”. Zgodnie z art. 73 ust. 3 p.w. u.r.a.p. decyzję o przejściu prawa własności do wydzielonej części nieruchomości wydaje wojewoda. Rozstrzygnięcie wojewody dokonane na podstawie art. 73 ust. 3 p.w. u.r.a.p. nie tworzy nowego stanu prawnego, lecz jedynie potwierdza w konkretnej sytuacji wyłączenie z mocy prawa, a tym samym ma charakter deklaratoryjny. Ponieważ decyzje takie stanowią wiążące potwierdzenie dokonanych *ex lege* zmian w sytuacji prawnej określonych podmiotów, to wywołują skutki *ex tunc*, tj. od chwili, gdy dany stan prawny zaistniał⁸.

O związaniu podziału geodezyjnego z podziałem prawnym można także mówić w kontekście:

- 1) art. 93 ust. 2a u.g.n., w którym ustawodawca uzależnił możliwość dokonywania podziału prawnego nieruchomości rolnej lub leśnej od spełnienia określonego w decyzji podziałowej warunku:
 - a) ograniczającego możliwość przeniesienia prawa własności do wydzielonej działki jedynie na rzecz właściciela sąsiedniej nieruchomości – wydzielenie z terenów rolnych lub leśnych działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha dopuszczalne jest bowiem jedynie w celu powiększenia sąsiedniej nieruchomości lub w celu regulacji granicy między sąsiadującymi nieruchomościami,

⁶ Z. Truskiewicz, *Aspekty konstrukcyjnoprawne podziału nieruchomości*, SIA 2012/X, s. 105–122.

⁷ Zgodnie z art. 73 ust. 1 p.w. u.r.a.p. „Nieruchomości pozostające w dniu 31.12.1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1.01.1999 r. stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem”.

⁸ Zob. wyrok NSA z 22.10.2021 r., I OSK 516/21, LEX nr 3246858.

- b) dotyczącego terminu na przeniesienie praw do wydzielonej działki gruntu – czynność ta winna być dokonana w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna;
- 2) art. 99 w zw. z art. 93 ust. 3 u.g.n., który stanowi, że: „Jeżeli zapewnienie dostępu do drogi publicznej ma polegać na ustanowieniu służebności, o których mowa w art. 93 ust. 3, podziału nieruchomości dokonuje się pod warunkiem, że przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału zostaną one ustanowione. Za spełnienie warunku uważa się także sprzedaż wydzielonych działek gruntu wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną”. Wynika z tego, iż możliwość dokonania podziału prawnego uzależniona została od wykonania warunku określonego w decyzji podziałowej.

Analizując zachodzące związki pomiędzy skutkami wynikającymi z warunkowej decyzji zatwierdzającej geodezyjny podział nieruchomości a dopuszczalnością dokonania w jego wyniku podziału prawnego, należy wskazać, że dyspozycja zawarta art. 93 ust. 2a u.g.n. ogranicza możliwość zbywania wydzielonych działek o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha jedynie do przypadków wskazanych w tym przepisie. Powstałe w wyniku podziału działki o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha mogą bowiem zostać zbyte tylko na rzecz właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości sąsiedniej. Wynika z tego, iż wydzielona w trybie art. 93 ust. 2a u.g.n. działka nie może stanowić odrębnej nieruchomości, tylko stać się częścią nieruchomości (zarówno w rozumieniu kodeksowym, jak i formalnym), do której jest przyłączana. Wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenia dotyczą zatem jedynie możliwości dokonania podziału prawnego, o czym świadczy brzmienie przepisu w art. 93 ust. 2a u.g.n., w którym mowa jest o „terminie przeniesienia praw do wydzielanych działek gruntu” czy spełnieniu warunku zapewnienia wydzielanym działkom dostępu do drogi publicznej „przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału” (art. 99 u.g.n.).

Związek pomiędzy poszczególnymi rodzajami podziałów nieruchomości najbardziej widoczny jest w przypadku realizacji procedury połączenia i ponownego podziału nieruchomości, realizowanej w trybie przepisów w art. 98b u.g.n.

W ramach tej instytucji dochodzi bowiem do „połączenia” nieruchomości (co najmniej dwóch) o zróżnicowanym stanie prawnym w jedną „nieruchomość” stanowiącą przedmiot podziału geodezyjnego, w trakcie którego wydzielane są z poszczególnych nieruchomości objętych tym postępowaniem działki ewidencyjne, które w powiązaniu z innymi tworzyć mają odrębne nieruchomości spełniające kryteria określone w art. 93 ust. 1 i 2 u.g.n.⁹ Warunkiem umożliwiającym zastosowanie tej geodezyjnoprawnej procedury jest złożenie przez wszystkich zainteresowanych, o których mowa w art. 98b

⁹ Zgodnie z art. 93 u.g.n. podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94 (ust. 1). Zgodność z ustaleniami

ust. 1 *in principio* u.g.n., zgodnego wniosku, do którego należy dołączyć sporządzone w formie aktu notarialnego zobowiązanie do dokonania zamiany (art. 98b ust. 1 *in fine* u.g.n.). Podziału tak powstałej „nieruchomości” o zróżnicowanym stanie prawnym dokonuje się, pod warunkiem że właściciele albo użytkownicy wieczystości dokonają, w drodze zamiany, wzajemnego przeniesienia praw do części ich nieruchomości powstałych w wyniku podziału, które weszły w skład nowo wydzielonych „docelowych” nieruchomości, które po podziale stanowią przedmiot odrębnych praw.

Badając określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami warunkowe powiązania pomiędzy podziałem geodezyjnym a podziałem prawnym, wskazać należy na brak spójności tych rozwiązań, który prowadzić może do „nieważności” podziałów prawnych.

Zgodnie z art. 96 ust. 4 u.g.n. decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości lub orzeczenie sądu o podziale nieruchomości stanowią podstawę do dokonania wpisów w księdzie wieczystej oraz w katastrze nieruchomości. Różnica między tymi rozstrzygnięciami polega na tym, iż orzeczenie sądu jest bezwarunkowe i prowadzi do jednoczesnego powstania podziału prawnego, podczas gdy decyzja warunkowa zatwierdzająca geodezyjny podział nieruchomości nie wywołuje tego skutku. Uzależnia go jedynie od podjęcia przez uprawnionego określonych czynności cywilnoprawnych, o których mowa w przepisach art. 93 ust. 2a, art. 98b i art. 99 u.g.n.

Z wykładni językowej art. 96 ust. 4 u.g.n. wynika, iż ustawodawca nie uzależnił możliwości ujawnienia skutków wynikających z decyzji podziałowej zarówno w katastrze nieruchomości, jak i księdzie wieczystej od wykonania sformułowanych w niej warunków.

Przyjęcie wprost takiej interpretacji oznaczałoby w praktyce, iż brak byłoby podstaw prawnych do ograniczenia prawa dokonania przez właściciela podziału wieczystoksięgowego nieruchomości, polegającego na urządzeniu odrębnej księgi wieczystej dla wydzielonej warunkową decyzją podziałową działki ewidencyjnej wchodzącej w jej skład. Urządzenie odrębnych ksiąg wieczystych dla wydzielonych w ten sposób działek wywołałoby ten skutek, iż trudne czy wręcz niemożliwe stałoby się wyegzekwowanie sześciomiesięcznego terminu na ich zbycie, o którym mowa w art. 93 ust. 2a u.g.n., czy wypełnienia obowiązku zapewnienia wydzielonym działkom dostępu do drogi publicznej w rozumieniu art. 93 ust. 3 u.g.n. w zw. z art. 99 u.g.n. Podstawą sporządzenia aktu przeniesienia prawa własności nie byłaby bowiem w takich przypadkach warunkowa decyzja podziałowa, w wyniku której wyodrębnione zostały działki stanowiące przedmiot transakcji, lecz dane ujawnione w tak wyodrębnionej księdzie wieczystej i katastrze nieruchomości lub ewentualnie samo oświadczenie stron zamierzających zawrzeć umowę zbycia nieruchomości o tym, kiedy działka ta została wydzielona i na jaki cel wydzielenie nastąpiło.

planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu (ust. 2).

Z brzmienia art. 93 ust. 2a i art. 99 u.g.n. wynika, iż obowiązek wyegzekwowania postanowień warunkowej decyzji podziałowej powinien być zrealizowany przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału¹⁰. Oznacza to, że notariusz sporządzający umowę sprzedaży, wiedząc o warunku zawartym w decyzji podziałowej, powinien uzależnić możliwość dokonania tej transakcji od realizacji postanowień w niej zawartych zarówno co do terminu przeniesienia praw do wydzielanych działek (art. 93 ust. 2a u.g.n.), jak i co do zapewnienia wydzielanym działkom dostępu do drogi publicznej (art. 99 u.g.n.). Problem polega jednak na tym, czy notariusz sporządzający umowę sprzedaży nieruchomości, dla której urządzono odrębną księgę wieczystą, ma taką wiedzę i czy ma obowiązek każdorazowo ustalać, na podstawie jakich dokumentów została ona ujawniona w księdze wieczystej, niezależnie od oświadczeń złożonych przez zbywcę w akcie notarialnym.

Rozpatrując analizowane zagadnienie w ujęciu systemowym, należy zwrócić uwagę, iż decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości (art. 96 ust. 1 u.g.n.) podlega ujawnieniu w ewidencji gruntów i budynków z urzędu (art. 24 ust. 2a pkt 1 lit. b w zw. z art. 23 ust. 3 pkt 1 lit. b p.g.k.) w drodze czynności materialno-technicznej (art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. d p.g.k.) bezwarunkowo.

Stosownie natomiast do art. 626²k.p.c. wniosek o dokonanie wpisu ujawniającego skutki dokonania geodezyjnego podziału nieruchomości w księdze wieczystej powinien złożyć uprawniony podmiot (o którym mowa w § 5)¹¹ na urzędowym formularzu¹², do którego powinno się dołączyć dokumenty stanowiące podstawę wpisu. Rodzaje tych dokumentów wymienione zostały odpowiednio w przepisach rozporządzenia w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów oraz w szczególności w § 78 r.z.p.k.w.¹³

W § 28 ust. 1 r.p.k.w.z.d. prawodawca zastrzegł, iż: „Dane dotyczące nieruchomości gruntowych i budynkowych wpisuje się w księgę wieczystą na podstawie wyrysu z mapy ewidencyjnej oraz wypisu z rejestru gruntów lub innego dokumentu sporządzonego na podstawie przepisów o ewidencji gruntów i budynków, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej”. Poczynione w § 28 ust. 1 r.p.k.w.z.d. zastrzeżenie „chyba że

¹⁰ D. Felcenloben, *Skutki prawne wynikające z niewykonania warunkowej decyzji podziałowej*, PG 2017/LXXXIX, no. 5, s. 10–14.

¹¹ Zgodnie z art. 626² § 5 k.p.c. „Wniosek o wpis może złożyć właściciel nieruchomości, użytkownik wieczysty, osoba, na rzecz której wpis ma nastąpić, albo wierzyciel, jeżeli przysługuje mu prawo, które może być wpisane w księgę wieczystą. W sprawach dotyczących obciążeń powstałych z mocy ustawy wniosek może złożyć uprawniony organ”.

¹² Wzory wniosków określone zostały w rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 5.04.2012 r. w sprawie określenia wzorów i sposobu udostępniania urzędowych formularzy pism procesowych w postępowaniu cywilnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 723 ze zm.).

¹³ Przepis ten stanowi m.in., iż dane dotyczące nieruchomości gruntowych i budynkowych wpisuje się w księgę wieczystą na podstawie wypisu z rejestru gruntów, wypisu z rejestru budynków lub wypisu z kartoteki budynków, a także wyrysu z mapy ewidencyjnej, sporządzonych na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

odrębne przepisy stanowią inaczej” powoduje, iż w przypadku ujawnienia geodezyjnego podziału nieruchomości w księdze wieczystej zastosowanie ma przepis art. 96 ust. 4 u.g.n. Oznacza to, iż do wniosku o dokonanie wpisu w księdze wieczystej należy dołączyć ostateczną decyzję zatwierdzającą podział nieruchomości.

Przyjmując, iż zgodnie z § 28 ust. 1 r.p.k.w.z.d. w zw. z art. 96 ust. 4 u.g.n. wymagany załącznikiem do wniosku o dokonanie wpisów w księdze wieczystej w części dotyczącej zmiany oznaczenia nieruchomości jest decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości, konsekwentnie należałoby stwierdzić, iż przepis art. 626⁸ § 2 k.p.c. nie może być rozumiany w sposób sprowadzający rolę sądu wieczystoksięgowego tylko do funkcji rejestracyjno-ewidencyjnych. Sąd ma tym samym uprawnienie do badania złożonego wniosku w zakresie obejmującym treść decyzji podziałowej, jak też wypełnienia sformułowanych w niej warunków.

Zauważyć także należy, iż w § 114 r.z.p.k.w. prawodawca uwarunkował możliwość odłączenia części nieruchomości (np. działki powstałej w wyniku warunkowego podziału) od przedstawienia dokumentów stanowiących podstawę oznaczenia nieruchomości zarówno co do części odłączonej, jak i co do części pozostałej, zastrzegając jednocześnie, iż prawo dokonania takiego wydzielenia (wieczystoksięgowego lub prawnego) nie narusza ograniczeń podziału nieruchomości określonych w przepisach szczególnych. Ograniczenie, o którym mowa, wynikać zatem może z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dopuszczających wydanie decyzji podziałowej uzależniającej możliwość jej wykonania od realizacji określonych w niej warunków, o których mowa w art. 93 ust. 2a czy art. 99 u.g.n.

Tak sformułowany wniosek wynikający z wykładni systemowej art. 96 ust. 4 u.g.n. znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego¹⁴, w którym podkreśla się, iż w przypadku gdy decyzja o podziale nieruchomości zawiera warunek, że przy zbywaniu wydzielonych działek zostaną ustanowione służebności drogowe zapewniające dostęp do drogi publicznej lub nastąpi sprzedaż udziałów w prawie do działki stanowiącej drogę wewnętrzną, umowa przeniesienia własności wydzielonej działki zawarta bez spełnienia tego warunku jest nieważna (art. 58 § 1 k.c. w związku z art. 99 i art. 93 ust. 3 u.g.n.)¹⁵. W uzasadnieniu przywołanych orzeczeń Sąd Najwyższy wyjaśnia, iż za przyjętym stanowiskiem przemawia przede wszystkim wykładnia językowa normy z art. 93 ust. 3 u.g.n., która ma charakter bezwzględnie obowiązujący. Czynność prawna zbycia wydzielonej działki gruntu bez zapewnienia dostępu do drogi publicznej narusza art. 93 ust. 3 *in principio* u.g.n. i z tego powodu jest dotknięta sankcją nieważności jako sprzeczna z ustawą (art. 58 § 1 k.c.). Sąd Najwyższy w przywołanych orzeczeniach rozstrzygnął tym samym istniejący w doktrynie spór co do tego, czy w razie

¹⁴ Zob. postanowienie SN z 19.03.2015 r., IV CSK 411/14, LEX nr 1821139; podobny pogląd wyrażony został w uchwale SN z 4.06.2009 r., III CZP 34/09, LEX 499136.

¹⁵ Zob. uchwałę SN z 4.06.2009 r., III CZP 34/09, LEX nr 499136.

nieustanowienia służebności przy podziale nieruchomości wbrew art. 93 ust. 3 w zw. z art. 99 u.g.n. czynność prawna jest ważna, a problem należy rozwiązać na podstawie art. 145 § 1 k.c., czy też zbycie działki gruntu wydzielonej na podstawie warunkowej decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości bez ustanowienia służebności, której dotyczyło zastrzeżenie warunku, jest niedopuszczalne i powoduje nieważność umowy.

W postanowieniu z 19.03.2015 r., IV CSK 411/14¹⁶, Sąd Najwyższy, nawiązując do swojego wcześniejszego stanowiska wyrażonego m.in. w postanowieniu z 7.03.2013 r., IV CSK 414/12¹⁷, podkreślił także, iż „zdarzenie mające stanowić podstawę wpisu powinno być badane przez sąd wieczystoksięgowy nie tylko pod względem formalnoprawnym, ale także pod względem skuteczności materialnoprawnej. Z powodu ograniczeń przewidzianych w art. 626⁸ § 2 k.p.c. ocena skuteczności materialnoprawnej danego zdarzenia odbywać się musi jedynie w oparciu o treść i formę dokumentów dołączonych do wniosku o wpis, a możliwość dalszego dociekania, z wykorzystaniem innych środków dowodowych, jest wykluczona”. W kontekście sformułowanej przez Sąd Najwyższy tezy zauważyć należy, iż z wykładni językowej art. 99 u.g.n. można wywieść, iż ustawodawca łączy obowiązek wykonania określonego w decyzji podziałowej warunku zapewnienia dostępności do drogi publicznej (o którym mowa w art. 93 ust. 3 u.g.n.) z podziałem prawnym, o czym świadczy zwrot „podziału dokonuje się pod warunkiem, że przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału zostaną one ustanowione”. Wywieść z stąd można wniosek, iż ustawodawca dopuszcza możliwość wyodrębnienia powstałej w wyniku podziału warunkowego działki ewidencyjnej z nieruchomości, w skład której ona wchodzi, jedynie w sytuacji, gdy w następuje to łącznie z jej zbyciem (podział prawny).

Wnosząc *a contrario*, sformułować można wniosek, że podział wieczystoksięgowy bez zbycia praw do wydzielonej działki, która nie ma dostępu do drogi publicznej, jest w takich okolicznościach niedopuszczalny. W przypadku zatem gdy wnioskodawca domaga się jedynie odłączenia z istniejącej księgi wieczystej działki powstałej w wyniku warunkowego podziału nieruchomości, która nie ma dostępu do drogi publicznej, i założenia dla niej nowej księgi wieczystej sąd powinien odmówić dokonania tej czynności.

Jeżeli na podstawie wymienionych dokumentów sąd ujawniłby w księdze wieczystej skutki wynikające z warunkowej decyzji podziałowej, to powstaje realne zagrożenie, iż może dojść do zbycia odrębnie oznaczonych działek ewidencyjnych bez spełnienia tych warunków i poza kontrolą administracyjną wykonania tego orzeczenia. Ujawnienie w księdze wieczystej działek ewidencyjnych powstałych w wyniku podziału nieruchomości zatwierdzonego warunkową decyzją podziałową dokonywane jest bowiem bez dodatkowych wpisów (ostrzeżeń w dziale III księgi) zobowiązujących właściciela do

¹⁶ LEX nr 1821139.

¹⁷ LEX nr 1324316; zob. także uzasadnienie postanowienia SN z 21.07.2010 r., III CSK 322/09, LEX nr 610140; orzeczenie SN z 25.02.1963 r., III CR 177/62, LEX nr 104565.

realizacji określonych w decyzji warunków. Dokonanie podziału wieczystoksięgowego, a w jego wyniku podziału prawnego nieruchomości bez spełnienia warunków określonych w decyzji podziałowej może być powodem kwestionowania legalności takiej transakcji.

Na podstawie przeprowadzonej analizy przepisów prawa ustalających zachodzące związki pomiędzy poszczególnymi rodzajami podziałów nieruchomości, sformułować można wniosek natury ogólnej, iż:

- 1) decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości co do zasady ogólnej ma charakter przedmiotowy, nie zatwierdza bowiem, poza wyjątkami określonymi w ustawie, podziału nieruchomości na rzecz określonego nabywcy ani nie jest ograniczona czasowo;
- 2) związanie podziału geodezyjnego z podziałem prawnym występuje w szczególności w tych przypadkach, gdy:
 - a) w ramach podziału geodezyjnego dokonywanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego dzielonej nieruchomości wydzielą się działki gruntu pod drogi publiczne – decyzja taka wywołuje wprost skutki prawnorzeczowe, o których mowa w art. 98 ust. 1 czy art. 98b u.g.n.,
 - b) realizowany jest on na zasadach określonych w art. 93 ust. 2a u.g.n., pod warunkiem że wydzielone w jego wyniku działki gruntu zostaną zbyte na rzecz właściciela sąsiedniej nieruchomości we wskazanym w tej normie terminie,
 - c) realizowany jest on na zasadach określonych w art. 93 ust. 3 w zw. z art. 99 u.g.n., pod warunkiem że przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału zapewniony zostanie im dostęp do drogi publicznej,
 - d) podział dokonywany jest na zasadach określonych w art. 98b u.g.n., pod warunkiem że właściciele albo użytkownicy wieczystości dokonają, w drodze zamiany, wzajemnego przeniesienia praw do powstałych w jego wyniku części działek ewidencyjnych, które weszły w skład nowo wydzielonych nieruchomości;
- 3) określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami warunkowe powiązanie podziału geodezyjnego nieruchomości z jej podziałem wieczystoksięgowym i prawnym jest systemowo niespójne i prowadzić może do nieważności podejmowanych czynności cywilnoprawnych;
- 4) decyzja zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości pod określonym warunkiem nie powinna stanowić samodzielnej podstawy:
 - a) wpisu w księdze wieczystej, dopóki warunek ten nie zostanie spełniony,
 - b) odłączenia wydzielonej działki z istniejącej księgi wieczystej i urządzenia dla niej nowej księgi wieczystej. Ustawodawca łączy bowiem możliwości jej wykonania z chwilą sporządzania aktu zbycia wydzielonej w wyniku takiego podziału działki ewidencyjnej (podział prawny). Dopiero zatem dokonanie podziału prawnego umożliwia wyodrębnienie z dotychczasowej księgi wieczystej przedmiotu transakcji (działki ewidencyjnej) i urządzenie dla niej

odrębnej księgi wieczystej lub przyłączenie do już istniejącej w przypadku podziału, o którym mowa w art. 93 ust. 2a u.g.n.;

- 5) podstawę dokonania wpisów w katastrze nieruchomości oraz w księdze wieczystej stanowić powinna ostateczna decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości pod określonym warunkiem, wraz z dołączonymi dokumentami potwierdzającymi dokonanie czynności prawnej, od której uzależniono dopuszczalność podziału nieruchomości;
- 6) należałoby terminologicznie odróżnić instytucję geodezyjnego podziału, którego przedmiotem jest działka (lub działki) ewidencyjna, od podziału wieczystoksięgowego czy prawnego nieruchomości.

Mając na uwadze poczynione spostrzeżenia, sformułować można wniosek o charakterze *de lege ferenda* zmierzający do doprecyzowania istniejących regulacji w tym zakresie (art. 96 ust. 4 u.g.n.), z których wynikałoby wprost, iż podstawę ujawnienia wpisów w katastrze nieruchomości oraz w księdze wieczystej stanowić powinna ostateczna decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości pod określonym warunkiem, wraz z dołączonymi dokumentami potwierdzającymi dokonanie czynności prawnej, od której uzależniono dopuszczalność podziału nieruchomości.

Rozdział 3

PODZIAŁ NIERUCHOMOŚCI W TRYBIE USTAWY O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI

1. Istota postępowania podziałowego

Instytucja podziału nieruchomości realizowana w trybie przepisów rozdziału 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami oparta jest na założeniu sformułowanym w art. 93 u.g.n. dopuszczającym możliwość wyodrębnienia geodezyjnego wyłącznie takich nieruchomości gruntowych (działek ewidencyjnych), które nadają się do racjonalnego ich zagospodarowania zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie miejscowym lub – w przypadku jego braku – na zasadach określonych w art. 94 u.g.n.

Przyjęte rozwiązanie stanowi tym samym ustawowe ograniczenie wykonywania prawa własności, umożliwiając organom administracji publicznej, o których mowa w art. 96 ust. 1 u.g.n., odpowiedzialnym za kształtowanie ładu przestrzennego w gminie, realizację zadań kontrolnych w tym zakresie. Przywołane przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami korespondują m.in. z treścią art. 6 u.p.z.p., w którym ustawodawca zapisał, iż „sposób wykonywania prawa własności nieruchomości kształtują, wraz z innymi przepisami, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”, przesądzając dalej w art. 14 ust. 8 u.p.z.p., iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Zauważyć należy, iż tymi „innymi przepisami”, o których mowa w art. 6 u.p.z.p., są m.in. regulacje zawarte w rozdziale 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami. Sformułowane w art. 92 ust. 1 i art. 93 ust. 2a u.g.n. ograniczenia dotyczące możliwości dokonywania podziałów terenów rolnych i leśnych dodatkowo akcentują zakres ingerencji władzy publicznej w prawo własności.

Z tego też powodu regulacje ustalające zasady podziału nieruchomości określone przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, jako instrumenty daleko posuniętej ingerencji w prawo własności, winny być stosowane wyłącznie w granicach określonych przepisami prawa. W przeciwnym przypadku należałoby uznać, iż ich stosowanie godzi w konstytucyjne uprawnienia wynikające z wykonywania prawa własności. W tym ro-

zumieniu ingerencja w prawo własności musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanowione zostały te ograniczenia.

Pojęcie „podziału nieruchomości”, do którego odwołuje się ustawodawca w przepisach rozdziału 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie zostało prawnie zdefiniowane w jakimkolwiek akcie normatywnym. Z tego też powodu dla ustalenia jego rozumienia pozostaje odwołać się do tych aktów prawa, w których pojęcie to zapisane zostało wprost lub oznacza możliwość utworzenia, w wyniku podejmowanych czynności prawnych, nowych nieruchomości w ustalonym przepisami prawa znaczeniu.

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami odróżniają pojęcie geodezyjnego podziału nieruchomości zatwierdzanego decyzją czy orzeczeniem sądu (art. 96 ust. 1 i 2 u.g.n.) od innych podziałów polegających na wydzieleniu z nieruchomości wchodzących w jej skład działek gruntu, odrębnie oznaczonych w katastrze nieruchomości, które nie wymagają wydania decyzji zatwierdzającej podział (art. 96 ust. 3 u.g.n.).

Wyniki przeprowadzonej wykładni językowej i systemowej pozwalają stwierdzić, że:

- 1) ustawodawca uznał za podział nieruchomości każde wydzielenie z niej oznaczonej działki gruntu, niezależnie od tego, czy polega on na wyodrębnieniu działki i urzędzeniu dla niej odrębnej księgi wieczystej bez zbycia prawa własności (podział wieczystoksięgowy), czy też wydzielenie to związane jest ze zbyciem odrębnie oznaczonej działki na rzecz osoby trzeciej (podział prawny);
- 2) pojęcie nieruchomości, którym posłużył się ustawodawca, nie nawiązuje do definicji legalnej nieruchomości gruntowej sformułowanej w art. 4 pkt 1 u.g.n. na użytek tego aktu normatywnego, lecz do jego rozumienia w ujęciu formalnym, niezależnie nawet od tego, czy dla dzielonej nieruchomości urządzona jest księga wieczysta, czy też działki te wykazane są jedynie w katastrze nieruchomości;
- 3) działka gruntu odrębnie oznaczona w katastrze nieruchomości, o której mowa w art. 96 ust. 3 u.g.n., to działka ewidencyjna w rozumieniu § 7 r.e.g.b.;
- 4) w skład nieruchomości podlegającej podziałowi, w rozumieniu art. 96 ust. 3 u.g.n., winny wchodzić co najmniej dwie działki ewidencyjne – zastrzeżenie to wynika z brzmienia użytego w tej normie sformułowania, w którym mowa jest o podziale nieruchomości polegającym na wydzieleniu z niej „wchodzących w jej skład działek gruntu, odrębnie oznaczonych w katastrze nieruchomości”;
- 5) z przepisu art. 96 ust. 3 u.g.n. nie wynika, że:
 - a) działki ewidencyjne odrębnie oznaczone w katastrze nieruchomości muszą przylegać do siebie, a tym samym tworzyć nieruchomości w rozumieniu art. 4 pkt 1 u.g.n. czy art. 46 § 1 k.c.,
 - b) dla oznaczonych w katastrze nieruchomości działek ewidencyjnych winna być urządzona księga wieczysta;

- 6) pod pojęciem podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 96 ust. 3 u.g.n., należy rozumieć podział formalny zarówno wieczystoksięgowy, jak i podział prawny;
- 7) przedmiotem podziału wieczystoksięgowego i prawnego są odrębnie oznaczone w katastrze nieruchomości działki ewidencyjne;
- 8) *a contrario* przedmiotem geodezyjnego podziału nieruchomości jest działka ewidencyjna (§ 7 r.e.g.b.), która może samodzielnie stanowić nieruchomość w ujęciu kodeksowym lub formalnym lub być jej częścią.

2. Zakres stosowania przepisów o podziale nieruchomości

Postępowanie w sprawie podziału nieruchomości prowadzone jest w trybie i na zasadach określonych w rozdziale 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepisy te normują podmiotowy i przedmiotowy zakres ich stosowania w postępowaniu, w ramach którego wydawana jest decyzja administracyjna zatwierdzająca podział nieruchomości, polegający na geodezyjnym (ewidencyjnym) wydzieleniu w obrębie działki lub działek ewidencyjnych większej ich liczby bez zmiany ich właściciela¹.

W art. 92 ust. 1 u.g.n. ustawodawca określił zakres przedmiotowy stosowania przepisów ustawy w części dotyczącej podziałów nieruchomości, wskazując, w jakich przypadkach nie mają one zastosowania. Zgodnie z brzmieniem przywołanej normy prawnej przepisów ustawy nie stosuje się 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, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.

W rozumieniu ustawy za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznaje się nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, a także wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne, nieużytki i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 92 ust. 2 u.g.n.). Zapisy ewidencji gruntów mają w tym kontekście znaczenie rozstrzygające w przypadku, kiedy faktyczny sposób użytkowania gruntów podlegających podziałowi jest inny niż wykazany w katastrze nieruchomości jako użytki rolne².

¹ Wyjątki od tej zasady określone są m.in. art. 96 ust. 1b, art. 98 ust. 1. u.g.n., a także innych przepisach, w tym: art. 73 ust. 3a p.w. u.r.a.p.; art. 12 u.ZRID, art. 19 u.ZRIBP itp.

² Zob. wyrok NSA z 20.01.2016 r., I OSK 679/14, LEX nr 2032834; wyrok SN z 29.10.2004 r., III CZP 61/04, LEX nr 125515; wyrok WSA w Białymstoku z 20.12.2007 r., II SA/Bk 545/07, LEX nr 480113; wyrok WSA w Gdańsku z 26.09.2007 r., II SA/Gd 543/07, LEX nr 489576.

Przystępując do analizy przepisu art. 92 ust. 1 u.g.n., należy zwrócić uwagę, iż:

- 1) ustawodawca, określając jego przedmiotowy zakres, zastosował technikę legistyczną *a contrario* (wielokrotną negację), czyniąc ten tekst wyjątkowo nieczytelnym i językowo niezrozumiałym;
- 2) ma on charakter warunkowy – wprowadzone w nim zostały ustawowe ograniczenia możliwości dokonywania podziału nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego – nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne (wyłączenie pełne), z wyjątkami o charakterze funkcjonalnym (wydzielenie nowych dróg) i obszarowym (wydzielenie działek o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha);
- 3) mowa jest w nim o:
 - a) „konieczności”, która w języku prawnym powinna oznaczać obligatoryjny obowiązek podjęcia określonych czynności (np. związanych z wydzieleniem nowej drogi),
 - b) nowych drogach (projektowanych), a nie istniejących,
 - c) podziale, który spowodowałby „konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych”,
 - d) podziale, który spowodowałby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha;
- 4) ustawodawca nie precyzuje w nim:
 - a) jak należy rozumieć pojęcie „nowych dróg”: czy mowa jest o drogach publicznych w rozumieniu art. 1 u.d.p., czy też o drogach wewnętrznych,
 - b) jakie przesłanki formalne lub faktyczne obligują do podjęcia czynności wydzielenia nowych dróg,
 - c) o jakim podziale jest mowa, w przypadku kiedy jego realizacja spowodowałaby konieczność wydzielania z terenów rolnych lub leśnych nowych dróg: czy podział ten obejmuje wyłącznie obszary przeznaczone w planie miejscowym na cele inne niż rolne lub leśne, a w przypadku braku planu miejscowego – wykorzystywane na te cele, czy też jego przedmiotowy zakres może obejmować w całości tereny rolne i leśne;
- 5) brak jest w nim rozstrzygnięcia co do stanu prawnego wydzielanej nowej drogi.

Wyniki przeprowadzonej wykładni językowej i logicznej art. 92 ust. 1 u.g.n. pozwalają stwierdzić, że:

- 1) z wyrażenia „chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielania nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych” wynika, że:
 - a) ustawodawca łączy konieczność wydzielenia nowej drogi z realizowanym podziałem,

- b) konieczność wydzielenia nowych dróg z terenów rolnych lub leśnych powinna wynikać z potrzeb realizowanego podziału nieruchomości, np. wydzielana nowa droga przebiegająca przez tereny rolne lub leśne ma zapewnić dostępność do drogi publicznej działkom budowlanym projektowanym do wyodrębnienia w ramach tego podziału,
 - c) wydzielane nowe drogi nie mają charakteru dróg transportu rolnego – przepis ten obejmuje bowiem drogi, które są zbędne z punktu widzenia ich funkcjonalności komunikacyjnej dla nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych, ale mimo to są konieczne do wydzielenia,
 - d) wydzielenie nowej drogi w ramach realizowanego na zasadach określonych przepisami rozdziału 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami podziału nieruchomości dokonywane jest niezależnie od jej powierzchni;
- 2) wskazana przez ustawodawcę funkcja nowej drogi (inna niż rolna lub leśna), warunkująca możliwość dokonania podziału nieruchomości, jak też jej bezpośredni związek z tym podziałem, sugeruje, iż podział, w wyniku którego zaistnieje konieczność wydzielenia tych dróg, nie może obejmować terenów rolnych lub leśnych – w tego rodzaju przypadkach droga powstała w jego wyniku służyłaby bowiem do komunikacji z wyodrębnionymi w działkami rolnymi lub leśnymi;
- 3) podział, o którym mowa:
- a) nie może dotyczyć terenów rolnych – w przypadku bowiem wydzielenia działek rolnych lub leśnych brak jest konieczności zapewnienia im dostępu do drogi publicznej,
 - b) obejmuje obszary inne niż rolne lub leśne, a jego bezpośrednim skutkiem jest jedynie potrzeba wydzielenia z terenów rolnych lub leśnych nowych dróg wewnętrznych w celu zapewnienia dostępu do drogi publicznej komunikacji;
- 4) użycie przez legislatora funktora alternatywy rozłącznej (albo) w wyrażeniu określającym normatywne wyjątki dopuszczające możliwość dokonania w tym trybie podziału nieruchomości rolnych lub leśnych (art. 92 ust. 1 *in fine* u.g.n.) oznacza, iż przesłanki te wykluczają się wzajemnie (są rozłączne). Zdanie zbudowane za pomocą funktora alternatywy rozłącznej jest bowiem prawdziwe, gdy jeden i tylko jeden z argumentów zdaniowych jest prawdziwy oraz jeden i tylko jeden jest fałszywy. Dla fałszywości zdania złożonego z funktorem alternatywy rozłącznej wystarcza, aby argumenty były tej samej wartości logicznej (oba prawdziwe albo oba fałszywe). Oznacza to, iż ustawodawca wyklucza tym samym możliwość łącznego wystąpienia tych przesłanek jako podstawy podziału nieruchomości rolnych lub leśnych. Wydzielając z terenów rolnych lub leśnych działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha na cele wskazane w art. 93 ust. 2a u.g.n., brak jest tym samym możliwości wydzielenia „nowej drogi” i odwrotnie;
- 5) z wyrażenia „chyba że dokonanie podziału (...) spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha” wynika, że:
- a) celem podziału może być wydzielenie z terenów rolnych działek o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha,

- b) w każdym przypadku, gdy z terenów rolnych lub leśnych wydzielane są działki ewidencyjne o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, podział taki powinien być realizowany w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami – nie ma przy tym znaczenia, czy wydzielenie działki o takiej powierzchni było zamierzonym celem, czy też jedynie wynikiem tego podziału,
- c) zakaz wydzielania działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha nie ma zastosowania do projektowanych do wydzielenia działek pod nowe drogi;
- 6) w przypadku braku planu miejscowego o możliwości dokonania podziału nieruchomości w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami nie decyduje faktyczny sposób jej użytkowania, lecz zapisy ujawnione w ewidencji gruntów i budynków – pojęcie użytków rolnych ma w tym przypadku charakter formalny.

Przystępując do ustaleń walidacyjnych na potrzeby rekonstrukcji tej normy prawa w kontekście użytego w niej słowa „konieczność” oznaczającego obowiązek wydzielenia nowej drogi, powinno się zwrócić uwagę, iż potrzeba ta nie może wynikać z ustaleń planu miejscowego, decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego (art. 4 u.p.z.p.), decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu czy też z przepisów ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. W tego rodzaju przypadkach podział taki dokonywany byłby bowiem na zasadach ogólnych określonych w art. 93 ust. 1 u.g.n. lub na podstawie przepisów odrębnych. Brak jest tym samym uzasadnienia prawnego do formułowania w art. 92 ust. 1 u.g.n. legislacyjnych wyjątków określających konieczność wydzielenia takich „nowych dróg” w sytuacji, gdy problem ten jest już uregulowany.

Za argumentem przemawiającym za stwierdzeniem, iż wydzielana nowa droga nie ma charakteru drogi publicznej w rozumieniu art. 1 u.d.p., świadczyć może brak rozstrzygnięcia co do jej stanu prawnego. W przypadku bowiem gdyby miała ona taki charakter, grunt wydzielony na te cele winien z mocy prawa stać się własnością podmiotów, do których należy realizacja tych zadań publicznych (art. 98 u.g.n.).

Zakładając, iż przepis prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej może ograniczać prawo własności (art. 140 k.c.), np. poprzez sformułowanie nakazu wydzielenia z dzielonej nieruchomości „nowej drogi” niezwiązanej funkcjonalnie z celem realizowanego podziału, zauważyć jednocześnie należy, iż nie może on obligować właściciela nieruchomości do złożenia wniosku obejmującego jej wydzielenie, a organu – do uzależniania zatwierdzenia takiego podziału od spełnienia tego warunku. Gdyby przyjąć, iż taka konieczność wydzielenia „nowej drogi” jest uzasadniona potrzebami publicznymi, to konsekwentnie należałoby stwierdzić, iż tego rodzaju podziały powinny być realizowane z urzędu niezależnie od woli właściciela nieruchomości (np. w trybie wywłaszczeniowym), na zasadach określonych odrębnymi przepisami.

Analizując kontekst systemowy użytego w art. 92 ust. 1 u.g.n. wyrażenia odwołującego się do pojęcia „konieczności wydzielenia nowych dróg”, wypada także zwrócić uwagę na przepis art. 93 ust. 3 u.g.n., który warunkuje możliwość dokonania podziału nieruchomości od zapewnienia wydzielanym działkom gruntu dostępu do drogi publicznej m.in. poprzez wydzielenie drogi wewnętrznej. Za przyjęciem takiej interpretacji systemowej przemawiać może sam układ jednostek redakcyjnych w tym rozdziale. O ile bowiem w art. 92 u.g.n. ustawodawca wskazał przedmiotowy zakres stosowania przepisów o podziale nieruchomości, to w art. 93 u.g.n. określił warunki dopuszczalności takiego podziału nieruchomości, w tym konieczność wydzielenia nowej drogi wewnętrznej. Konieczność wydzielenia nowej drogi (w związku z realizowanym podziałem), o której mowa w art. 92 ust. 1 u.g.n., realizowana jest tym samym w postaci obowiązku zapewnienia wydzielanym działkom gruntu dostępu do drogi publicznej w rozumieniu art. 93 ust. 3 u.g.n.

Ustawodawca, wprowadzając ustawowy obowiązek zapewnienia wydzielanym działkom gruntu dostępu do drogi publicznej, nie ogranicza wprost możliwości realizacji tego wymogu w postaci wydzielenia nowej drogi wewnętrznej jedynie do terenów przeznaczonych w planie miejscowym na te same cele. W sytuacji zatem, gdy zapewnienie dostępności komunikacyjnej wydzielanym działkom gruntu (np. budowlanym) nie jest możliwe na terenach przeznaczonych na te cele, ustawodawca dopuszcza możliwość realizacji tego obowiązku poprzez wyznaczenie ich przebiegu na gruntach rolnych lub leśnych. Nowa droga wewnętrzna zapewniająca taką komunikację może zatem przebiegać przez tereny przeznaczone w planie miejscowym na różne cele (w tym rolne).

Tak rozumiany przepis art. 92 ust. 1 u.g.n. staje się czytelny i nie powinien budzić wątpliwości interpretacyjnych.

W tym systemowym rozumieniu „konieczność wydzielenia nowych dróg”, o której mowa w art. 92 ust. 1 u.g.n., należy łączyć z obowiązkiem wydzielenia drogi wewnętrznej zapewniającej dostępność komunikacyjną wydzielanym działkom gruntu na zasadach określonych w art. 93 ust. 3 u.g.n.

Uwzględniając wnioski wynikające z wykładni językowej i systemowej analizowanej normy, należałoby przyjąć, że ma ona zastosowanie w sytuacji, gdy w trakcie podziału nieruchomości nierolnej lub nieleśnej zachodzi konieczność wydzielenia z terenów rolnych lub leśnych nowych dróg wewnętrznych, które zapewnić mają nowo wydzielanym działkom (np. budowlanym) dostęp do drogi publicznej w rozumieniu art. 93 ust. 3 u.g.n.

Akceptacja tezy, iż w trakcie podziału nieruchomości realizowanego w trybie art. 93 ust. 1 u.g.n. istnieje konieczność (obowiązek) wydzielenia z terenów rolnych lub leśnych znajdujących się w granicach dzielonej nieruchomości „nowej drogi”, która funkcjonalnie nie byłaby związana z celem tego podziału, nie znajduje w mojej ocenie uzasadnienia.

Z zestawienia art. 92 i 93 ust. 2a u.g.n. wypływa wniosek, iż:

- 1) przepisy rozdziału 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się w każdym przypadku w odniesieniu do podziału nieruchomości, w wyniku którego następuje wydzielenie z terenów rolnych lub leśnych „nowych dróg” niezwiązanych funkcjonalnie z rolnictwem, zaś do podziału na działki mniejsze niż 0,3000 ha – tylko wówczas, gdy jego celem jest przeznaczenie wydzielonych działek na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonanie regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami, a także wówczas, gdy podział taki realizowany jest niezależnie od ustaleń planu miejscowego na zasadach określonych w art. 95 u.g.n.;
- 2) „konieczność wydzielenia nowych dróg”, o której mowa w art. 92 ust. 1 u.g.n., ma miejsce wówczas, gdy w trakcie podziału nieruchomości nierolnej lub nieleśnej zachodzi potrzeba wydzielenia z terenów rolnych lub leśnych nowych dróg wewnętrznych, które zapewnić mają nowo wydzielanym działkom (np. budowlanym) dostęp do drogi publicznej w rozumieniu art. 93 ust. 3 u.g.n.;
- 3) w przypadku gdy zaistnieje konieczność wydzielenia nowej drogi, o której mowa w art. 92 ust. 1 u.g.n., podział powinien być realizowany w trybie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami niezależnie od powierzchni tej działki – wyodrębnienie tej drogi dokonywane jest bowiem łącznie z wydzieleniem działek gruntu, którym ma ona służyć, i zatwierdzane jedną decyzją podziałową;
- 4) przedmiotem podziału geodezyjnego są obiekty ewidencyjne wykazane w katastrze nieruchomości jako działki ewidencyjne, a nie nieruchomości w znaczeniu materialnym czy formalnym.

Uwzględniając *ratio legis* przyjętego przez ustawodawcę ograniczenia w postaci zakazu podziału terenów rolnych lub leśnych na działki mniejsze niż 0,3000 ha, trudno jednocześnie zrozumieć, jakie racje przemawiały za ustanowieniem takiego, a nie innego limitu powierzchniowego, np. nawiązującego do minimalnej powierzchni (1 ha) gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 2 pkt 2 u.k.u.r., a w przypadku gruntów leśnych – do powierzchni 0,10 ha, o której mowa w art. 3 u.l.

3. Oznaczenie przedmiotu geodezyjnego podziału nieruchomości

Przystępując do rekonstrukcji przepisów rozdziału 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami określających zasady dokonywania podziałów nieruchomości, wyjaśnić należy, do jakiego pojęcia „nieruchomości” odwołuje się w nich ustawodawca. Ustalenie rozumienia tego określenia pozwoli wskazać, co jest przedmiotem geodezyjnego podziału realizowanego w trybie tej regulacji.

Odnotować wypada, iż na potrzeby tej ustawy w art. 4 u.g.n. (w słowniczku ustawowym) zdefiniowane zostało pojęcie „nieruchomości gruntowej” oraz „działki gruntu”. W znaczeniu określonym art. 4 pkt 1 u.g.n. pod pojęciem „nieruchomości gruntowej” rozumie się „grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności”. Działka gruntu (art. 4 pkt 3 u.g.n.) definiowana jest natomiast jako niepodzielona, ciągła część powierzchni ziemskiej stanowiąca część lub całość nieruchomości gruntowej.

Z brzmienia przywołanych definicji wynika, iż pojęcie nieruchomości gruntowej jest określeniem szerszym niż działka gruntu. Przyjęte przez ustawodawcę rozumienie tych pojęć znajduje swoje odzwierciedlenie w przepisach rozdziału 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami, w których mowa jest o podziale nieruchomości powodującym wydzielenie działki gruntu (np. art. 93 ust. 2, 2a, 3; art. 98 ust. 1 u.g.n.). Skoro zatem w wyniku podziału wydzielane są działki gruntu (działki gruntu stanowią całość lub część nieruchomości gruntowej), to jego przedmiotem jest nieruchomość gruntowa, o której mowa w art. 4 pkt 1 u.g.n., a nie nieruchomość budynkowa czy lokalowa.

Odwołując się do dyrektyw wykładni językowej przepisów prawa, a także ustalonych w § 146 i 147 r.ZTP³ zasad określania definicji pojęć, pozostaje konsekwentnie przyjąć, iż na potrzeby stosowania przepisów rozdziału 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odwoływać się wprost do rozumienia pojęcia nieruchomości i działki gruntu ustalonego w art. 4 pkt 1 i 3 u.g.n.

Ustalając rozumienie definicji z art. 4 pkt 1 u.g.n., zauważyć także należy, iż pojęcie to postrzegane jest analogicznie jak w ujęciu art. 46 *in principio* k.c.⁴ oraz art. 24 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.w.h.⁵ Definicja nieruchomości gruntowej w znaczeniu ustalonym w art. 4 pkt 1 u.g.n. ma zatem charakter uniwersalny, z zastrzeżeniem iż w przypadku

³ Zgodnie z § 146 ust. 1 r.ZTP: „W ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a pożądane jest ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia”. Zaistnienie potrzeby ustalenia nowego znaczenia danego określenia ze względu na dziedzinę regulowanych spraw występuje zarówno wówczas, gdy istnieje powszechnie przyjęte znaczenie danego określenia, ale jest odmienne od znaczenia, którego wymaga regulacja danej dziedziny spraw, jak i wtedy, gdy nie istnieje powszechnie przyjęte znaczenie danego określenia. Stosownie natomiast do § 147 r.ZTP: „Jeżeli w ustawie lub innym akcie normatywnym ustalono znaczenie danego określenia w drodze definicji, w obrębie tego aktu nie wolno posługiwać się tym określeniem w innym znaczeniu” (ust. 1). „Jeżeli zachodzi konieczność odstąpienia od zasady wyrażonej w ust. 1, wyraźnie podaje się inne znaczenie danego określenia i ustala się jego zakres odniesienia” (ust. 2).

⁴ Art. 46 § 1 k.c.: „Nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności”.

⁵ Art. 24 ust. 1 u.k.w.h.: „Dla każdej nieruchomości prowadzi się odrębną księgę wieczystą, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Dotyczy to także nieruchomości lokalowych oraz nieruchomości, w których nieruchomości lokalowe zostały wyodrębnione”.

gdy została założona księga wieczysta, obowiązuje zasada „jedna księga – jedna nieruchomości”. Założenie księgi wieczystej dla jednej działki czyni ją bowiem odrębnym przedmiotem własności w stosunku do innych gruntów tego samego właściciela, który może posiadać (być właścicielem) kilka działek gruntu sąsiadujących ze sobą.

Spostrzeżenie to jest o tyle istotne, iż w orzecznictwie Sądu Najwyższego zarysowały się dwie linie orzecznicze odwołujące się do materialnego lub formalnego jego rozumienia. Według jednego poglądu nieruchomością jest jednolity fizycznie obszar gruntu należący do tego samego właściciela, graniczący ze wszystkich stron z gruntami należącymi do innych właścicieli, bez jakiegokolwiek nawiązywania do ksiąg wieczystych⁶. Według innej dominującej koncepcji⁷ w przypadku nieruchomości wieczystoksięgowych o istnieniu, liczbie nieruchomości oraz ich zakresie przedmiotowym decyduje treść księgi wieczystej, natomiast takie okoliczności, jak sąsiedztwo lub przynależność do jednego podmiotu własności, nie mają znaczenia. W tym ujęciu wyrażonym regułą „jedna księga wieczysta – jedna nieruchomości” kilka działek objętych jedną księgą wieczystą stanowi zawsze jedną nieruchomość, nawet jeśli nie graniczą one ze sobą. Odłączenie chociażby jednej z tych działek z księgi wieczystej równoznaczne jest z podziałem nieruchomości w ujęciu formalnym.

W uchwale z 21.03.2013 r., III CZP 8/13⁸, Sąd Najwyższy, ustalając rozumienie pojęcia „nieruchomości”, wyraził pogląd, iż definicja nieruchomości zawarta w art. 46 § 1 k.c. jest tak pojemna, że obejmuje zarówno nieruchomości niemające urządzonych ksiąg wieczystych, jak i nieruchomości posiadające urządzone księgi wieczyste. Dyrektywy wykładni systemowej sprzeciwiają się bowiem przypisywaniu pojęciu nieruchomości gruntowej innego znaczenia w obrębie ustawy o księgach wieczystych i hipotece niż wynika to z art. 46 § 1 k.c. Brak jest tym samym podstaw do przeciwstawiania materialnoprawnego (prawnorzecowego) i formalnego (wieczystoksięgowego) pojęcia nieruchomości i przyjmowania dualizmu pojęciowego tego określenia.

W kontekście analizowanego pojęcia „nieruchomości” odnotować także należy przepis art. 96 ust. 3 u.g.n. który stanowi, iż „podział nieruchomości polegający na wydzieleniu wchodzących w jej skład działek gruntu, odrębnie oznaczonych w katastrze nieruchomości, nie wymaga wydania decyzji zatwierdzającej podział”. Oznacza to, iż o powstaniu odrębnej nieruchomości nie decyduje sam fakt geodezyjnego wyodrębnienia działki

⁶ Za materialnoprawnym ujęciem nieruchomości opowiedział się SN w uzasadnieniach uchwały z 27.12.1994 r., III CZP 158/94, LEX nr 4156 oraz w postanowieniu z 7.11.2003 r., V CK 396/02, LEX nr 381021.

⁷ Zob. uchwały SN: z 7.04.2006 r., III CZP 24/06, LEX nr 175124; z 26.04.2007 r., III CZP 27/07, LEX nr 244445; z 17.04.2009 r., III CZP 9/09, LEX nr 489033; wyroki SN: z 23.09.1970 r., II CR 361/70, LEX nr 1187; z 26.02.2003 r., II CKN 1306/00, LEX nr 83961; z 22.02.2012 r., IV CSK 278/11, LEX nr 1281385; postanowienia SN: z 19.02.2003 r., V CK 278/02, LEX nr 77085; z 30.10.2003 r., IV CK 114/02, LEX nr 131941; z 30.05.2007 r., IV CSK 56/07, LEX nr 301839; z 16.06.2009 r., V CSK 479/08, LEX nr 627259.

⁸ LEX nr 1365851.

ewidencyjnej, jeżeli działka ta jest objęta wraz z innymi jedną księgą wieczystą. Nadanie działkom odrębnych numerów geodezyjnych (w wyniku podziału) nie wywołuje skutków cywilnoprawnych. Jeżeli takie działki objęte są jedną księgą wieczystą, to bez względu na sposób rozumienia pojęcia nieruchomości składają się one na jedną nieruchomość. Ustawodawca dokonuje przy tym wyraźnego odróżnienia podziału geodezyjnego (art. 96 ust. 1 u.g.n.) od podziału wieczystoksięgowego czy prawnego (art. 96 ust. 3 u.g.n.).

W art. 96 ust. 3 u.g.n. mowa jest o wydzieleniu, co może oznaczać, że odnosi się on zarówno do przypadku wydzielenia działki do odrębnej księgi wieczystej bez zbycia prawa własności tej działki (podział wieczystoksięgowy), jak i wydzielenia związanego ze zbyciem działki (podział prawny).

Od prawnego pojęcia nieruchomości w wyżej przedstawionym znaczeniu powinno się odróżnić kategorię działki geodezyjnej, oznaczającą ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych (§ 7 ust. 1 r.e.g.b.). Z brzmienia przywołanej definicji wynika, iż działka ewidencyjna może stanowić odrębną nieruchomość zarówno w ujęciu materialnym, jak i formalnym albo wraz z innymi działkami wchodzić w skład większej nieruchomości, obejmującej kompleks takich działek.

Aby możliwe było dokonanie geodezyjnego podziału nieruchomości gruntowej, o której mowa w art. 4 pkt 1 u.g.n., musi być ona odpowiednio oznaczona i zidentyfikowana za pomocą danych ewidencyjnych ujawnionych w katastrze nieruchomości. Przesądza o tym art. 21 p.g.k., z którego brzmienia wynika wprost, iż dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę m.in. oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej⁹, planowania przestrzennego czy gospodarki nieruchomościami itd. Wiążący charakter danych ewidencyjnych przy realizacji zadań określonych w art. 21 p.g.k. powoduje, iż nieruchomość gruntowa, o której mowa w art. 4 pkt 1 u.g.n., stanowiąca przedmiot podziału geodezyjnego realizowanego na zasadach określonych w rozdziale 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami, zidentyfikowana jest w postaci działki lub działek ewidencyjnych (§ 7 r.e.g.b.) posiadających ustalone granice, określoną powierzchnię, pola powierzchni użytków gruntowych i klas bonitacyjnych itp.¹⁰

⁹ Podobne brzmienie sformułowane zostało w art. 26 ust. 1 u.k.w.h.: „Podstawą oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej są dane katastru nieruchomości”.

¹⁰ Paragraf 16 ust. 1 r.e.g.b.: „Danymi ewidencyjnymi dotyczącymi działki ewidencyjnej są: 1) identyfikator działki ewidencyjnej; 2) numeryczny opis granic wraz z danymi dotyczącymi punktów granicznych; 3) pole powierzchni ewidencyjnej; 4) pola powierzchni użytków gruntowych i klas bonitacyjnych w obszarze działki ewidencyjnej; 5) oznaczenie dokumentów potwierdzających własność; 6) numer księgi wieczystej; 7) oznaczenie dokumentów określających inne niż własność uprawnienia do działki ewidencyjnej; 8) adres, jeżeli został określony; 9) oznaczenie jednostki rejestrowej gruntów, do której należy działka ewidencyjna”.

W kontekście analizowanego zagadnienia podkreślić wypada, że ewidencja gruntów i budynków jest urzędowym rejestrem publicznym po charakterze przedmiotowym, w którym gromadzone są m.in. wymagane przepisami prawa aktualne informacje o charakterze przedmiotowym dotyczące (§ 11 pkt 1 r.e.g.b.):

- 1) działek ewidencyjnych (§ 16 r.e.g.b.);
- 2) budynków (§ 18 r.e.g.b.);
- 3) lokali (§ 20 r.e.g.b.),

w odniesieniu do których ujawniane są dane podmiotowe wymienione w § 11 pkt 1 oraz § 12 r.e.g.b. w zw. z art. 20 ust. 2 p.g.k.

W odróżnieniu od systematyki przyjętej na potrzeby ksiąg wieczystych, ewidencji gruntów i budynków nie prowadzi się dla nieruchomości wyodrębnionych w znaczeniu formalnym (art. 24 ust. 1 u.k.w.h.) lub materialnym (art. 46 § 1 k.c.), lecz dla zdefiniowanych w § 11 pkt 1 r.e.g.b. obiektów ewidencyjnych (działek ewidencyjnych, budynków i lokali), które wykazywane są w tym rejestrze z uwzględnieniem m.in. określonych w § 13 r.e.g.b.¹¹ zasad ich klasyfikacji i identyfikacji.

Dokonując zestawienia przywołanych pojęć na potrzeby ustalenia zakresu przedmiotowego stosowania przepisów rozdziału 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami, należy stwierdzić, iż przedmiotem takiego podziału geodezyjnego są obiekty ewidencyjne wykazane w katastrze nieruchomości jako działki ewidencyjne, a nie nieruchomości w znaczeniu materialnym czy formalnym.

Tak interpretowane rozumienie przedmiotu podziału geodezyjnego potwierdza sam ustawodawca w art. 96 ust. 3 u.g.n., w którym zapisał, iż: „Podział nieruchomości polegający na wydzieleniu wchodzących w jej skład działek gruntu, odrębnie oznaczonych w katastrze nieruchomości [w ewidencji gruntów i budynków – art. 224 u.g.n. – przyp. D.F.], nie wymaga wydania decyzji zatwierdzającej podział”. Działkami gruntu (art. 4 pkt 3 u.g.n.) odrębnie oznaczonymi w katastrze nieruchomości są zatem działki ewidencyjne. Takie bowiem obiekty ewidencyjne są wykazywane w katastrze nieruchomości.

Wnosząc *a contrario*, należałoby przyjąć, iż decyzja podziałowa wydawana jest jedynie w przypadku, gdy zachodzi konieczność dokonania geodezyjnego podziału działki lub działek ewidencyjnych stanowiących nieruchomość lub jej część składową. Brak

¹¹ Zgodnie z § 13 r.e.g.b.: „Działki ewidencyjne położone w granicach jednego obrębu ewidencyjnego i będące przedmiotem identycznych praw i odpowiadających im udziałów, o których mowa w § 11 pkt 2 lit. a i § 12 pkt 1 i 3, tworzą jednostkę rejestrową gruntów” (ust. 1). „Budynki stanowiące odrębny od gruntu przedmiot własności, położone na działkach ewidencyjnych wchodzących w skład jednej jednostki rejestrowej gruntów, tworzą jednostkę rejestrową budynków, o ile w budynkach tych nie znajdują się lokale stanowiące odrębne nieruchomości” (ust. 2). „Każdy lokal stanowiący odrębną nieruchomość należy do odrębnej jednostki rejestrowej lokali” (ust. 3). „Jednostki rejestrowe gruntów, budynków i lokali oznaczają się identyfikatorami” (ust. 4).

wymogu wydania decyzji podziałowej w opisanym przypadku odnosi się tym samym do podziału prawnego.

W ramach podziału geodezyjnego realizowanego w trybie administracyjnym dochodzi do wydzielenia z istniejącej nieruchomości gruntowej, składającej się z jednej lub wielu działek gruntu, większej liczby działek ewidencyjnych bez zmiany ich właściciela (z pewnymi wyjątkami określonymi w ustawie). Celem takiego podziału jest nie tylko ujawnienie jego skutków w istniejącej księdze wieczystej czy ewidencji gruntów i budynków (art. 96 ust. 4 u.g.n.), lecz przede wszystkim stworzenie możliwości zbycia wydzielonych działek lub założenia dla nich nowych ksiąg wieczystych. Podział geodezyjny służy zatem dokonaniu w przyszłości prawnego (cywilnego) podziału nieruchomości, w wyniku którego wyodrębnione zostaną nowe nieruchomości w ujęciu prawnorzeczowym, stanowiące przedmiot odrębnej własności.

4. Podział nieruchomości rolnych i leśnych w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami

Nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego – nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne (art. 92 ust. 2 u.g.n.), mogą być przedmiotem podziału realizowanego w trybie przepisów rozdziału 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami w przypadku, gdy:

- 1) dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych (art. 92 ust. 1 u.g.n.);
- 2) spowodowałoby wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, pod warunkiem że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami (art. 92 w zw. z art. 93 ust. 2a u.g.n.);
- 3) podział realizowany jest w trybie art. 95 u.g.n. niezależnie od ustaleń planu miejscowego.

Z wykładni językowej i logicznej analizowanej normy art. 93 ust. 2a u.g.n. wypływa wniosek, że:

- 1) pod pojęciem „sąsiedniej nieruchomości” powinno się rozumieć:
 - a) nieruchomość gruntową – takie bowiem są przedmiotem podziału realizowanego w trybie przepisów rozdziału 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami,
 - b) nieruchomość, która stanowi przedmiot odrębnej własności i ma z dzieloną nieruchomością wspólną granicę;

- c) każdą nieruchomość gruntową niezależnie od jej przeznaczenia w planie miejscowym czy też faktycznego sposobu jej użytkowania;
- 2) użyte przez ustawodawcę określenie „powiększenie sąsiedniej nieruchomości” nie zawiera w sobie dodatkowych (funkcjonalnych) ograniczeń i ma charakter otwarty (szeroki). Jego rozumienie nie może być tym samym zawężane jedynie do przypadków uzasadniających wydzielanie działki gruntu na poprawienie warunków zagospodarowania sąsiedniej nieruchomości. Są to bowiem określenia nietożsame. Brak zapisu warunkującego możliwość dokonania podziału od zachowania ciągłości i jednorodności użytków rolnych lub leśnych powoduje, iż w tym trybie mogą być wydzielane działki gruntu na powiększenie sąsiedniej nieruchomości na cele inne niż rolne lub leśne (np. budowlane). Ustawodawca nie sprecyzował, jakimi kryteriami funkcjonalnymi (oprócz powierzchni wydzielanej działki) powinien kierować się organ, analizując dopuszczalność dokonania podziału gruntów rolnych lub leśnych na powiększenie sąsiedniej nieruchomości. Z tego też powodu, moim zdaniem, uzasadniony jest wniosek, iż ograniczenie możliwości dokonywania podziałów terenów rolnych i leśnych jedynie do przypadków wskazanych w art. 93 ust. 2a u.g.n. traci normatywny sens. Brak dodatkowych zapisów określających dopuszczalność podziałów terenów rolnych lub leśnych powoduje, iż w każdym przypadku niezależnie od rodzaju nieruchomości, na rzecz której wydzielana jest działka gruntu, organ administracji taki projekt podziału nieruchomości powinien zatwierdzić;
- 3) wprowadzone ograniczenie powierzchniowe (0,3000 ha) ma zastosowanie jedynie w przypadku, gdy celem podziału jest wydzielenie działki na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub regulacji granicy pomiędzy nieruchomościami;
- 4) w przypadku gdy zaistnieje konieczność wydzielenia nowej drogi, o której mowa w art. 92 ust. 1 u.g.n., podział powinien być realizowany w trybie przepisów tejże ustawy niezależnie od powierzchni tej działki – wyodrębnienie tej drogi realizowane jest bowiem łącznie z wydzieleniem działek gruntu, którym ma ona służyć, i zatwierdzane jedną decyzją podziałową;
- 5) na zasadach określonych w art. 93 ust. 2a u.g.n. może być wyodrębniona jedynie jedna działka (a nie działki) na wskazane cele – świadczyć o tym może liczba pojedyncza, której użył ustawodawca.

Za nieruchomość sąsiednią wobec nieruchomości rolnej lub leśnej, o której mowa w art. 93 ust. 2a u.g.n., należy przyjąć taką, która:

- 1) stanowi przedmiot odrębnej własności i ma z dzieloną nieruchomością wspólną granicę;
- 2) stanowi odrębną nieruchomość w znaczeniu wieczystoksięgowym (art. 24 ust. 1 u.k.w.h.) w stosunku do dzielonej nieruchomości rolnej lub leśnej (może być przedmiotem własności tego samego podmiotu) i ma wspólną granicę.

Drugą przesłanką dopuszczającą możliwość wydzielenia z nieruchomości rolnej lub leśnej działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha jest „regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami”.

Z brzmienia przepisu art. 93 ust. 2a u.g.n. wynikać może, iż ustawodawca dopuszcza możliwość wydzielenia w tym trybie jedynie działki gruntu, a nie działek o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha. Mając jednak na uwadze *ratio legis* tego unormowania, należałoby przyjąć, iż w wyniku takiego podziału może być wydzielona więcej niż jedna działka gruntu. W przeciwnym razie brzmienie to ograniczałoby możliwość praktycznego stosowania tego przepisu. Regulacja granicy oznaczać może bowiem konieczność wydzielenia wielu działek, które po geodezyjnym podziale i przeniesieniu prawa własności utworzą nową granicę pomiędzy nieruchomościami.

Gdyby przyjąć, iż w wyniku takiego podziału dopuszczalne byłoby wydzielenie tylko jednej działki gruntu, to należałoby stwierdzić, iż ustawowe wyodrębnienie przypadku dokonywania podziału nieruchomości dla dokonania regulacji granicy pomiędzy sąsiadującymi nieruchomościami byłoby zbędne. Wydzielenie działki w celu regulacji granicy pomiędzy nieruchomościami byłoby szczególnym przypadkiem podziału w celu powiększenia sąsiedniej nieruchomości.

W decyzji zatwierdzającej podział takiej nieruchomości określa się termin na przeniesienie praw do wydzielonych działek gruntu, który nie może być dłuższy niż 6 miesięcy od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna. Spełnienie warunków z art. 93 ust. 2a u.g.n. dotyczy wyłącznie nowo wydzielonej działki przeznaczonej na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami, a nie wszystkich działek powstałych w wyniku tego podziału.

Decyzji warunkowej, o której mowa w art. 93 ust. 2a u.g.n., nie wydaje się w przypadku:

- 1) podziałów nieruchomości w trybie art. 95 u.g.n. (art. 93 ust. 2a *in fine* u.g.n.);
- 2) działek gruntu projektowanych do wydzielenia pod drogi wewnętrzne (art. 93 ust. 3a u.g.n.).

Uwzględniając *ratio legis* przyjętego przez ustawodawcę ograniczenia w postaci zakazu podziału terenów rolnych lub leśnych na działki mniejsze niż 0,3000 ha, trudno jednocześnie zrozumieć, jakie racje przemawiały za ustanowieniem takiego, a nie innego limitu powierzchniowego, np. nawiązującego do minimalnej powierzchni (1 ha) gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 2 pkt 2 u.k.u.r., a w przypadku gruntów leśnych – do powierzchni 0,10 ha, o której mowa w art. 3 u.l.

5. Dokumenty planistyczne ustalające przeznaczenie terenu i sposób jego zagospodarowania

5.1. Uwagi ogólne

W art. 4 u.p.z.p. wskazane zostały trzy rodzaje aktów planistycznych:

- 1) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego;
- 2) decyzja o warunkach zabudowy;
- 3) decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego,

które odpowiednio określają sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu.

Pomimo zróżnicowanego charakteru cel wszystkich wymienionych aktów planistycznych jest zbieżny, a jest nim realizacja zadań określonych art. 1 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. związanych z rozplanowaniem i zagospodarowaniem otaczającego środowiska z zachowaniem ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju przy uwzględnieniu innych kryteriów wymienionych przykładowo w art. 1 ust. 2 u.p.z.p.

Przystępując do interpretacji komentowanej normy, podkreślić należy, że ustawodawca ustanowił w niej zasadę ogólną, w myśl której (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.) ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast – zgodnie z art. 4 ust. 2 u.p.z.p. – dopiero w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

- 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Tak sformułowany przepis normatywny oznacza, iż określenie sposobu zabudowy terenu w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania stanowi wyjątek od tej zasady i zgodnie z art. 4 ust. 2 u.p.z.p. dopuszczalne jest jedynie w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania¹². Podstawową zatem przesłanką umożliwiającą organowi administracji wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu, na którym ma być realizowana inwestycja. W sytuacji gdy dla terenu tego obowiązuje plan miejscowy, możliwość realizacji inwestycji oceniana jest bezpośrednio na podstawie przepisów tego planu.

¹² Zob. wyrok NSA z 20.09.2016 r., II OSK 3128/14, LEX nr 2228656.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, iż plan miejscowy stanowi podstawowy instrument prawny gospodarki przestrzennej gminy, gdyż przy jego uchwalaniu gmina dysponuje władztwem planistycznym, w ramach którego ma możliwość przeznaczenia terenów i określenia warunków ich zagospodarowania zgodnie z prowadzoną polityką przestrzenną¹³. W przywołanym orzecznictwie wskazuje się przy tym na brak równorzędności wymienionych w art. 4 u.p.z.p. aktów planistycznych, w którym ustawodawca szczególną i pierwszoplanową rolę przypisuje instytucji planu miejscowego ze względu na jego charakter jako aktu prawa miejscowego. W tym ujęciu decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w jej dwóch formach: decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy – ust. 2) nie ma charakteru substytutu planu miejscowego.

Na brak równorzędności planu miejscowego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wskazał w wyroku z 20.07.2010 r., K 17/08¹⁴, Trybunał Konstytucyjny, uznając, że: „(...) decyzje o warunkach zabudowy nie tworzą porządku prawnego i nie mają charakteru konstytucyjnego, a jedynie stanowią szczegółową urzędową informację o tym, jaki obiekt i pod jakimi warunkami inwestor może na danym terenie wybudować bez obrazy przepisów prawa”.

Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16.02.2010 r., II OSK 1862/08¹⁵, w którym stwierdził, że decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego ma wyłącznie charakter deklaracyjny, natomiast w planie miejscowym oprócz tego, że organ wprowadza uregulowania wynikające z przepisów szczególnych obowiązujących na danym obszarze, to również posiada uprawnienia kształtujące. Plan miejscowy ma więc również charakter konstytucyjny, zwłaszcza w zakresie, w jakim ustala przeznaczenie terenu.

Ponadto Sąd podkreślił, że to ustalenia planu miejscowego, a nie wymienionych decyzji, kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Rada gminy, uchwalając plan miejscowy będący aktem prawa miejscowego, ma więc o wiele szersze uprawnienia niż wójt, burmistrz lub prezydent miasta rozpatrujący wniosek inwestora o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wynika to z samego założenia ustawodawcy, że plan miejscowy jest podstawowym instrumentem prawnym zagospodarowania przestrzeni (art. 4 u.p.z.p.). Decyzja lokalizacyjna jest natomiast tylko aktem stosowania prawa, w ramach którego organ wykonawczy gminy nie może w niej wprowadzać według własnego uznania samoistnych ograniczeń dla inwestora wyprowadzonych z norm ogólnych zawartych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Gdyby przyjąć odmienne założenie, należałoby zgodzić się z tezą, iż decyzja taka stanowiłaby substytut planu miejscowego.

¹³ Zob. wyrok NSA z 18.05.2021 r., II OSK 2435/18, LEX nr 3279966.

¹⁴ LEX nr 585543; zob. wyrok TK z 20.12.2007 r., P 37/06, LEX nr 322829.

¹⁵ LEX nr 597414.

W doktrynie podkreśla się, iż w sytuacji gdy rada gminy nie uchwaliła dla określonego obszaru planu miejscowego, to należy przyjąć, iż rezygnuje ona z przysługujących jej uprawnień ustawowych w granicach przyznanego jej władztwa planistycznego do kształtowania w jego granicach ładu przestrzennego, godząc się tym samym na rozwiązania, w ramach których zastosowanie mają przepisy ogólne umożliwiające podejmowanie decyzji w sprawach indywidualnych kształtujących porządek przestrzenny na podstawie przepisów ustawowych z uwzględnieniem zasady dobrego sąsiedztwa (art. 61 u.p.z.p.)¹⁶.

5.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Stosownie do art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następują w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Szczególna rola planu miejscowego wynika z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. w zw. z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, w którym ustawodawca nadał mu rangę aktu prawa miejscowego obowiązującego na obszarze objętym planem w granicach tego obszaru¹⁷. Jego adresatem, jako prawa miejscowego, jest zatem każdy, kto posiada prawo do terenu znajdującego się w granicach planu miejscowego, w tym ten, kto korzysta lub zamierza korzystać z terenu objętego tym planem, a także każdy organ administracji publicznej, który posiada ustawowo określone zadania mające związek z opiniowaniem i opracowywaniem planu, doradztwem w tym zakresie, a także z wydawaniem indywidualnych rozstrzygnięć, które wiążą się z tym planem, np. organ wydający pozwolenie na budowę.

Brzmienie art. 14 ust. 8 u.p.z.p., uznające plan miejscowy za akt prawa miejscowego, oznacza m.in., że do wykładni tego planu powinno się stosować metody właściwe dla wykładni aktów normatywnych, w tym także wykładni systemowej¹⁸. Zatem w sytuacji, gdy rezultaty uzyskane na podstawie wykładni językowej są niewystarczające do kwalifikacji faktów oraz ustalenia normatywnych konsekwencji tej kwalifikacji, dopuszczalne jest stosowanie innych reguł wykładni prawa (celowościowej, funkcjonalnej). W szczególności okolicznością uzasadniającą odejście od sensu językowego przepisu jest wystąpienie sytuacji, gdy wykładnia językowa prowadzi do rozstrzygnięć, które w świetle powszechnie obowiązujących wartości mogą być uznane za rażąco niesłuszne lub niesprawiedliwe, lub gdy sens językowy jest ewidentnie sprzeczny z fundamentalnymi wartościami konstytucyjnymi.

¹⁶ H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX 2013, art. 4.

¹⁷ Wyrok SN z 7.07.2016 r., III CSK 317/15, LEX nr 2135809.

¹⁸ Zob. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, K. Buliński, A. Despot-Mładanowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, M. Rypina, LEX 2021, art. 14; zob. wyrok NSA z 22.05.2014 r., II OSK 3020/12, LEX nr 1579474.

Nadrzędny charakter planu miejscowego wynika także z treści art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., który stanowi, iż w przypadku uchwalenia planu miejscowego, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji o warunkach zabudowy bądź decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, organ administracji stwierdza wygaśnięcie tej decyzji – z wyjątkiem wydanej ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 65 ust. 2 u.p.z.p.).

Z treści art. 12 ust. 3 u.p.z.p. wynika, że ustawodawca nałożył na gminy obowiązek uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako podstawowego aktu planistycznego, którego celem jest określenie polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego.

W przeciwieństwie do planu miejscowego studium nie jest natomiast aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.). Wprawdzie wiąże przy jego ustalaniu (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), jednak nie ma znaczenia w procedurze ustalania warunków zabudowy.

W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że studium jako akt planistyczny niemający mocy powszechnie wiążącej (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.) nie może stanowić podstawy podejmowanych przez organ administracji publicznej decyzji o warunkach zabudowy. W konsekwencji do czasu, kiedy ustalenia studium nie znajdą się w planie miejscowym, nie wiążą powszechnie i nie mogą tworzyć materialnoprawnej podstawy do wydawania rozstrzygnięć administracyjnych¹⁹. Studium stanowi wyłącznie jeden z elementów poprzedzających uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie może stanowić podstawy prawnej decyzji²⁰.

W wyroku z 22.01.2013 r., II OSK 2341/12²¹, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że ustalenia planu miejscowego muszą być zgodne z odpowiednimi zapisami studium dotyczącymi danego terenu, stąd w żadnym przypadku nie mogą opierać się np. na domniemaniu co do ustaleń studium dotyczących przeznaczenia danych działek. Oznacza to, że nie jest dopuszczalne uchwalenie przez radę gminy planu miejscowego bez uprzedniego przyjęcia przez nią studium dla danego terenu, spełniającego ustawowe wymagania określone w art. 9 w zw. z art. 12 u.p.z.p.

W wyroku z 29.05.2009 r., II SA/Wr 48/09²², Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zauważył, że skoro przepisy regulujące planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz przepisy prawa budowlanego tworzą pewną funkcjonalną całość normatywną, a przepisy z zakresu planowania przestrzennego nie definiują określonego

¹⁹ Wyroki NSA: z 23.06.2010 r., II OSK 1025/09, LEX nr 706910; z 27.11.2018 r., II OSK 2568/18, LEX nr 2616424.

²⁰ Zob. wyroki NSA: z 19.05.2016 r., II OSK 2185/14, LEX nr 2065775; z 30.05.2012 r., II OSK 643/12, LEX nr 1252138; z 23.06.2010 r., II OSK 1025/09 LEX nr 706910; z 22.12.2010 r., II OSK 1203/10, LEX nr 1613188.

²¹ LEX nr 1354935.

²² LEX nr 569183.

pojęcia i można je ustalić na podstawie szeroko rozumianych przepisów z zakresu prawa budowlanego, to zasadne jest posłużenie się tymi ostatnimi przepisami przy ustalaniu treści danego pojęcia.

Podobnie w wyroku z 19.02.2008 r., IV SA/Wa 1/08²³, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że „plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego, jest podrzędnym wobec aktów prawa powszechnie obowiązującego źródłem prawa, dlatego jego normy nie mogą wykraczać poza treści normatywne, dające się wyprowadzić z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a już na pewno nie mogą bez wyraźnego w tym względzie upoważnienia, modyfikować norm prawa powszechnie obowiązującego”. Zdaniem Sądu adekwatność definicji używanych w planie miejscowym wobec norm prawa powszechnie obowiązującego polega na tym, że definicje te odwołują się do pojęć i ich normatywnego znaczenia używanego w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Zakres znaczeniowy pojęć używanych w planie miejscowym musi więc zawierać się w normatywnym zakresie znaczeniowym pojęć definiowanych w prawie powszechnie obowiązującym lub odpowiadać temu zakresowi i pojęcia takie mogą być stosowane w planie miejscowym tylko wtedy, gdy służą osiągnięciu ustawowego celu planu miejscowego, wynikającego z art. 4 ust. 1 u.p.z.p.

Wskazywana podrzędność znaczeniowego zakresu pojęć stosowanych w planie miejscowym wobec aktów prawa powszechnie obowiązującego wynika bowiem bezpośrednio z przyjętej w Konstytucji RP zasady hierarchiczności źródeł prawa w Polsce.

W ocenie Sądu w związku z obowiązkiem uwzględniania w procesie opracowania planu miejscowego klauzul o charakterze generalnym, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., kształt normatywny definicji przyjętych na użytek jego opracowania może być wyznaczany także w odniesieniu do wartości z nich wynikających, wiedzy, a także walorów pozaprawnych, o ile nie są one w sprzeczności z obowiązującymi przepisami.

Jak podkreśla się w orzecznictwie, plan miejscowy, będąc aktem prawa miejscowego, ma zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją bez podawania warunków, a także bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą się znajdować wyłącznie w przepisach odrębnych, które z woli ustawodawcy kształtują zagospodarowanie terenu łącznie z planami miejscowymi²⁴.

²³ LEX nr 506896.

²⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 14.09.2007 r., II SA/Kr 559/07, LEX nr 438871; wyrok WSA w Poznaniu z 6.01.2009 r., II SA/Po 910/08, LEX nr 508087.

W wyroku z 25.04.2019 r., II SA/Kr 179/19²⁵, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie podkreślił, że plan miejscowy jako akt normatywny stanowiący podstawę wydawanych w procesie inwestycyjnym decyzji musi zawierać ustalenia precyzyjne i jednoznaczne, gdyż w przeciwnym razie utraci tak ważną dla uczestników wspomnianego procesu funkcję predyktywną. W przeciwnym wypadku rozstrzygnięcia organów stosujących prawo stawałyby się nieprzewidywalne i nacechowane uznaniowością.

Podobnie w wyroku z 22.05.2019 r., IV SA/Wa 325/19²⁶, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że plan miejscowy, który wprowadza ograniczenia w prawie własności i innych prawach rzeczowych, nie powinien zawierać treści niejasnych i dezinformujących adresatów tego planu. Niejednoznaczny sposób sformułowania ustaleń planu może stanowić istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności takiego unormowania²⁷.

W orzecnictwie sądowoadministracyjnym²⁸ podkreśla się, że w świetle art. 4 u.p.z.p. kształtowanie ładu przestrzennego na podstawie planu miejscowego jest zasadą, zaś w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych jest wyjątkiem od tej zasady. Wynika z tego, że kolejne wyjątki wprowadzane przez przepisy § 4 ust. 4, § 5 ust. 2, § 6 ust. 2, § 7 ust. 4 r.s.u.w.z. powinny być interpretowane zawężająco. Decyzja o warunkach zabudowy jest rodzajem indywidualnego aktu planistycznego, który ustala dla inwestycji niebędącej inwestycją celu publicznego skonkretyzowane warunki i wymagania w zakresie zagospodarowania terenu i zabudowy. Wydanie warunków zabudowy możliwe jest jedynie w przypadku łącznego spełnienia określonych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. warunków. Niespełnienie choćby jednego z tych warunków musi prowadzić do odmowy ustalenia warunków zabudowy.

Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia planu miejscowego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. W ust. 2 powoływanego artykułu podkreślono, że każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do:

- 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich;
- 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

²⁵ LEX nr 2703953.

²⁶ LEX nr 2741304.

²⁷ Zob. wyrok NSA z 14.11.2017 r., II OSK 2119/17, LEX nr 2461466.

²⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z 4.10.2017 r., II SA/Wr 444/17, LEX nr 2404441; wyrok NSA z 18.04.2007 r., II OSK 657/06, LEX nr 322451; wyrok NSA z 20.09.2016 r., II OSK 3128/14, LEX nr 2228656.

W kontekście przywołanego art. 6 u.p.z.p. podkreślić należy, że prawo własności, którego ochronę zapewniają przepisy art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 1 Protokołu nr 1, nie jest prawem bezwzględnym i doznaje określonych ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja RP, stanowiąc w art. 64 ust. 3, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Z kolei stosownie do regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności, mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Na możliwość wprowadzenia przez ustawodawcę w drodze ustawy ograniczeń wykonywania prawa własności wskazuje też przepis art. 140 k.c., zgodnie z którym w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

Swoboda właściciela w sposobie zagospodarowaniu terenu doznaje zatem ograniczeń wynikających bezpośrednio z przepisów: art. 3 ust. 1 u.p.z.p., przyznającego gminie tzw. władztwo planistyczne, art. 6 ust. 1 u.p.z.p., stanowiącego, iż ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a także art. 14 ust. 8 u.p.z.p., uznającego plan miejscowy za akt prawa miejscowego.

Możliwe jest zatem tylko takie zagospodarowanie terenu, jakie jest dopuszczone przez obowiązujące normy prawne, w tym przepisy planu miejscowego²⁹.

W wyroku z 25.02.2011 r., II OSK 2246/10³⁰, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest z mocy art. 14 ust. 8 u.p.z.p. aktem prawa miejscowego i jako taki zawiera ustalenia powszechnie wiążące na obszarze, na którym obowiązuje. Treść ustaleń planu miejscowego determinuje więc sposób zagospodarowania objętych nim terenów i nie pozwala na zabudowę wbrew treści planu. To nie decyzja o warunkach zabudowy ma kształtować ład przestrzenny. Treść planu przesądza o rodzaju zamierzenia inwestycyjnego na danym terenie.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wraz z aktami wykonawczymi, tj. rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z 17.12.2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy³¹

²⁹ Wyrok WSA w Krakowie z 13.06.2019 r., II SA/Kr 402/19, LEX nr 2693157.

³⁰ LEX nr 1071204.

³¹ Dz.U. poz. 2405.

oraz rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w sposób ogólny reguluje zagadnienie związane z klasyfikacją przeznaczeń terenów.

Podstawowa klasyfikacja przeznaczenia terenu oraz odpowiadające jej oznaczenia graficzne i literowe, które powinno się stosować przy sporządzaniu planu miejscowego, zostały zdefiniowane w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z § 9 r.w.z.p.m.p. symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego oraz standardy ich stosowania określone zostały w załączniku nr 1. Podstawowe oznaczenia graficzne i nazwy dotyczące linii stosowanych w części graficznej projektu planu miejscowego określone zostały natomiast w załączniku nr 2 do tego rozporządzenia.

Z przepisu § 7 oraz załącznika nr 2 do r.w.z.p.m.p. wynika, że na rysunku planu wykazuje odpowiednim symbolem:

- 1) obowiązujące linie zabudowy,
- 2) nieprzekraczalne linie zabudowy,
- 3) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu,
- 4) granice obszaru objętego miejscowym planem zagospodarowania.

Brak legalnych definicji wymienionych wyżej linii powoduje, iż przy ustalaniu ich rozumienia pomocne są nie tyle akty prawne, które się tymi pojęciami posługują, lecz poglądy wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych, w których dokonano wykładni ich rozumienia.

Pojęcie linii zabudowy i linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu pojawia się w szczególności w przepisach z zakresu planowania przestrzennego, które przewidują wymóg wskazania tych linii zarówno w planie miejscowym, jak i w decyzji o warunkach zabudowy (art. 61 u.p.z.p.). Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z kolei według art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. do obligatoryjnych elementów treści planu miejscowego zalicza się także określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w tym maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Doprecyzo-