

Analiza terminologiczna wybranych problemów katastru i zagadnień pokrewnych, cz. I

Działka, granica, nieruchomości

Wszystkie terminy i definicje w zakresie katastru, gospodarki nieruchomościami i planowania przestrzennego powinny być jasne, jednoznaczne i wzajemnie spójne. Niestety, aktualne prawo, co wykażą autorzy, wygląda zupełnie inaczej.

Paweł Hanus

Ryszard Hycner

Anita Kwartnik-Pruc

Niniejszy artykuł jest wynikiem doświadczeń i przemyśleń autorów w zakresie terminologii zawodowej w dyscyplinie geodezja i kartografia wyrażanych w licznych pracach, m.in. [1], [4] i [5]. Jest to próba analizy terminologicznej wybranych zagadnień z zakresu geodezji i kartografii oraz innych zagadnień związanych z bardzo ważnym obiektem powierzchni Ziemi, jakim jest grunt, a właściwie jego część. Ten bowiem obiekt jest przedmiotem różnych procedur oraz czynności, jest w nich odpowiednio nazywany i wykorzystywany. Z tym właśnie obiektem związane są określone terminy i definicje, które powinny być wewnętrznie i zewnętrznie spójne. Na wstępie rozważań przyjrzyjmy się zatem bliżej określeniom: „termin” i „definicja”.

• Termin i definicja

Termin to pewien wyraz lub zbiór wyrazów o umownie ustalonym znaczeniu. Termin jest stosowany we wszystkich dziedzinach wiedzy, głównie w celu właściwego zrozumienia istoty określonego problemu, a pośrednio także w celu poprawnej komunikacji przybierającej różne formy. Termin może występować w formie skrótu. Podstawowym warunkiem

użycia terminu jest jego powszechność, związana z pełnym zrozumieniem przez użytkowników. Ponadto dla terminu można podać następujące wymagania:

- jest on umową pomiędzy jego twórcą i odbiorcą, co jednak nie oznacza, że termin może być oderwany od rzeczywistości, której fragment opisuje,
- powinien być możliwie krótki i łatwy do zapamiętania, co oznacza, że powinien zawierać nie więcej niż trzy słowa kluczowe, nie licząc spójników,
- słowa kluczowe powinny być w nim starannie dobierane, a w miarę możliwości powszechnie zrozumiałe,
- powinien być precyzyjny, co oznacza, że wynika z niego natychmiast istota problemu,
- powinien być pełny, co oznacza, że wynika z niego zakres problemu,
- powinien być jednoznaczny i tak skonstruowany, aby nie było możliwości jego interpretacji,
- nie należy podawać w nim słów kluczowych w nawiasach; takie rozwiązanie sugeruje równoznaczność pojęć, co nie zawsze ma miejsce, a może też wprowadzić jego interpretację, co powinno być wykluczone,
- należy unikać podawania w nim słów nadmiarowych,
- nie mogą istnieć dwa lub więcej identyczne terminy,
- pewna skończona liczba terminów w zupełności i całkowicie zrozumiałych, niekiedy umownych, nosi nazwę „terminów elementarnych”.

Z kolei **definicja** to objaśnienie terminu. Jest ona równie ważna, a być może nawet ważniejsza niż sam termin. Choć bowiem z terminu wynika niekiedy pełne zrozumienie istoty problemu, to jednak takie przypadki zdarzają się rzadko – jedynie dla terminów elementarnych. Stąd też pozostałe terminy należy objaśnić definicją.

Również i dla definicji można podać niezbędne wymagania:

- powinna być ona jak najkrótsza, to znaczy, że nie powinny w niej wystąpić niepotrzebne słowa,
- powinna być precyzyjna, co oznacza, że nic w niej już nie można zmienić,
- nie może budzić żadnych wątpliwości,
- muszą być w niej użyte proste i znane określenia,
- powinna być w pełni zrozumiała,
- musi być jednoznaczna, co oznacza, że nie ma w niej żadnej możliwości interpretacji terminu czy samej definicji,
- powinna być łatwa do zapamiętania,
- musi w niej wystąpić zgodność w zakresie formy i treści pomiędzy słowem kluczowym terminu a głównym określnikiem definicji¹,
- nie może w niej występować tautologia, czyli objaśnianie za pomocą słowa kluczowego terminu²; wyjątkiem jest przypadek definicji terminu składającego się z co najmniej dwóch słów, z których pierwsze jest słowem zasadniczym terminu, wcześniej już zdefiniowanym, a drugie określnikiem³,
- należy w niej unikać pustostawia prawniczego w rodzaju: „rozumie się

przez to”; definicja jest podawana właśnie w tym celu, żeby zrozumieć termin, zatem użycie powyższego wyrażenia to jest ukryta, pośrednia tautologia.

• Zasady techniki prawodawczej

Generalną zasadę, którą należy stosować zarówno w odniesieniu do terminu, jak i do definicji, można wyrazić następująco: „im prościej, tym lepiej”. Dotyczy to i formy, i treści. Jeśli podane wymogi odnośnie do terminu i definicji są trudne do spełnienia, to przynajmniej należy dążyć do stanów określonych powyżej, do pewnego stopnia idealnych. W tym miejscu warto wspomnieć, że podobny pogląd wyrażony został w rozporządzeniu prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” [11], w którym czytamy m.in.: „Przepisy ustawy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą”. I dalej: „Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”.

Dodatkowo w przepisach prawnych należy unikać zdań wielokrotnie złożonych, a także określeń specjalistycznych. W kontekście dalszych rozważań bardzo ważne jest też zalecenie, że „Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami”.

W rozporządzeniu stwierdza się także m.in.: „W ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:

- 1) dane określenie jest wieloznaczne;
- 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądanym 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”.

I dalej: „W akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej”.

Podane w rozporządzeniu zasady są generalnie zgodne z opinią autorów artykułu. Tym bardziej zastanawiający jest brak ich stosowania – jak zostanie to wykazane w obu częściach niniejszego artykułu.

• Część powierzchni Ziemi

Kataster, gospodarkę nieruchomości i planowanie przestrzenne łączy istotny wyróżnik, którym jest informacja o terenie. Dotyczy ona części powierzchni Ziemi i związanych z tym cech geodezyjnych i prawnych. Z uwagi na ten aspekt do wymienionych trzech dziedzin powinny być dołączone także zagadnienia prawa rzeczowego i ksiąg wieczystych. Nie ulega wątpliwości, że w zakresie tej problematyki wszystkie terminy i definicje powinny być wzajemnie spójne, nie mówiąc o tym, że powinny przede wszystkim spełniać kryteria podane na początku artykułu. Niestety, jak wykaże przeprowadzona dalej analiza terminologiczna, w tym względzie mamy do czynienia z niewłaściwym określeniem terminów oraz ich definiowaniem.

Do użytego terminu „część powierzchni Ziemi”²⁴ można z kolei przypisać kilka pochodnych terminów. Należy tu zatem wymienić, bez uwzględniania kolejności ich ważności, następujące terminy: działka ewidencyjna, granice działki ewidencyjnej, ewidencja gruntów i budynków, kataster nieruchomości, nieruchomości gruntowa, granice nieruchomości gruntowej, rozgraniczanie nieruchomości, regulacja stanu prawnego nieruchomości. Z tymi terminami są związane z kolei takie terminy pochodne, jak: działka budowlana czy działka gruntu. Dokonajmy zatem przeglądu terminów oraz ich analizy.

• Ewidencja gruntów i budynków

Termin **ewidencja gruntów i budynków** zastępowany jest dalej w artykule poprzez skrót EGiB. Podana w *Prawie geodezyjnym i kartograficznym* [13] definicja EGiB brzmi następująco. „*„Ilekcroć w ustawie jest mowa o ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami”*”.

Podajmy najpierw analizie sam termin „ewidencja gruntów i budynków”, z którego wynika jasno, że ewidencja dotyczy jedynie gruntów i budynków. Wprawdzie termin, jak już wspomniano, ma znaczenie umowne, które można jest pożądanym, aby z terminu wynikał także jego zakres. Poprawny w tym przypadku byłby zatem termin „ewidencja gruntów, budynków i lokali”. Ustawodawca przyjął w tym przypad-

ku najgorszą z możliwości dla terminu. Z niezrozumiałych powodów go zawęził. Byłoby znacznie lepiej, gdyby pozostał termin: „ewidencja gruntów”, a w definicji przyjął, że oprócz gruntów w postaci działek rejestrowane są także budynki i lokale. Taki zakres stosowania terminu wynika bowiem z zasady *superficies solo cedit*, która mówi, że „powierzchnia dzieli los gruntu”. Dlatego: czyj grunt, tego budynek (i lokal) – z pewnymi wyjątkami. Gdyby zatem przyjąć za podstawę tę zasadę, można byłoby użyć terminu: „ewidencja gruntów”. W myśl tej zasady grunty (części gruntów w postaci działek) są obiektami wiodącymi, zaś budynki i lokale są obiektami stowarzyszonymi [4].

Można również użyć po prostu terminu „kataster”, którego źródłosłowie nie obejmuje zasadniczo budynków i lokali, ale to można byłoby wyjaśnić. Byłaby to chyba najlepsza nazwa, a ponadto w pełni przetłumaczalna na inne języki, w szczególności angielski. Obecnie bowiem nazwę „ewidencja gruntów i budynków” tłumaczy się na wiele sposobów: „*grounds and buildings inventory*”, „*grounds and buildings register*”, „*lands and buildings register*” itd. Dla czytelnika anglojęzycznego niewiele więc z takiej nazwy wynika, a ponadto jest ona w takim ujęciu niepełna. Reasumując, najlepsza byłby nazwa „kataster”, która jest powszechnie przyjęta w świecie i łatwo przetłumaczalna. Więcej na ten temat w dalszej części artykułu.

Zastanówmy się teraz nad definicją terminu „ewidencja gruntów i budynków” podaną powyżej. Pomijając zawarty w niej prawniczy żargon, a właściwie pustosłowie, łatwo można zauważyć nieścisłości, a także brak istotnych słów kluczowych.

Po pierwsze, występuje w niej alternatywa, ujęta w nawiasy, to znaczy: „kataster nieruchomości”. EGiB nie jest (i formalnie nie będzie – jak to zostanie wykazane później) katastem nieruchomości. Dlaczego zatem stosuje się to określenie – nie wiadomo. Ponadto w definicji występują wyrazy zbędne, a brak jest wyrazów koniecznych. Wyrażenie „zbiór informacji”²⁵ jest terminem potocznym. Niepotrzebnymi wyrażeniami są też: „systematycznie aktualizowany” czy „...właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami”. Jeśli zaś już użyto takiego wyrażenia, to w formie niepełnej, bo pominięto jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej. Ponadto nie wiadomo, dlaczego stwierdzono, że informacje dotyczą tylko właścicieli

i władających, a nie na przykład grup rejestrowych czy numerów ksiąg wieczystych. Reasumując, podana definicja – nawet jeśli nie uznać jej w całości za błędną – na pewno nie najlepiej oddaje charakter, treść i zakres ewidencji, która (jak wynika z nazwy) jest przede wszystkim rejestrem.

Ze względu na powyższe aspekty lepsza byłaby na przykład definicja taka: „**Ewidencja gruntów to publiczny, krajowy rejestr urzędowy działek, budynków i lokali prowadzony przy zastosowaniu współczesnych technologii informacyjnych**”⁶.

Uzasadnienie dla takiej definicji jest następujące:

- wyrażenie „publiczny rejestr urzędowy” tłumaczy istotę problemu; ewidencja to bowiem „spis, rejestr”, ma on charakter publiczny, a zarządza nim organ administracji publicznej mający do pomocy w tym względzie urząd; słowo „rejestr” objaśnia w zasadzie wszystko; obejmuje dane, czyli wartości atrybutów z określonego zakresu, pozyskiwanie danych, przetwarzanie i aktualizację danych, udostępnianie danych itp.,

- działki, budynki i lokale to obiekty ewidencji, choć są one do pewnego stopnia intuicyjnie zrozumiałe, to niezbędne byłoby ich precyzyjne zdefiniowanie⁷,

- wyrażenie: „zastosowaniu współczesnych technologii informacyjnych” obliuguje, a jednocześnie wyjaśnia metodę prowadzenia rejestru, przy czym szczególności jego prowadzenia są problemami „jedynie” technicznymi, które mogłyby być objaśnione w rozporządzeniu *w sprawie ewidencji gruntów i budynków* [8].

• Działka ewidencyjna

Na koniec rozważań dotyczących EGIB zatrzymajmy się przy problemie **działki ewidencyjnej**, nazywanej dalej **działką**, definiowanej według rozporządzenia [8] następująco: „*Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych*”. Jest ona najważniejszym obiektem EGIB. Skoro tak, to dłaczego ustawodawca nie zdobył się na jej porządne zdefiniowanie w ustawie *Pgik* [13], tylko uczynił to w rozporządzeniu [8], umniejszając tym samym jej znaczenie. Definiując działkę w ustawie, być może uniknięto by też poważnych uchybień, jakie występują w definiowaniu takich terminów, jak: „działka budowlana” czy „działka gruntu”, co zostanie rozwinięte w kolejnych częściach analizy. Poza tym z uwagi na

to, że najważniejszą cechą działki jest jej granica, ustawodawca powinien koniecznie zdobyć się na zdefiniowanie tego kluczowego dla działki terminu. To bowiem granica wyznacza zasięg prawa własności. Granica zatem, podobnie jak działka, powinna być zdefiniowana w stosownej ustawie, którą jest *Pgik* [13].

Sama zaś działka zdefiniowana w rozporządzeniu [8] wydaje się prawie spełniać oczekiwania terminologiczne, choć powinno się ją nieco zmodyfikować, biorąc pod uwagę definicję granicy podaną w dalszej części artykułu.

Tak więc ta zmodyfikowana, choć ciągle w ujęciu tradycyjnym, definicja działki mogłaby brzmieć: „**Działka ewidencyjna to ciągły obszar gruntu, zawarty w jednym obrębie, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granicy**”.

Uzasadnienie dla takiej definicji jest następujące:

- ciągłość powierzchni jest podstawową cechą działki,

- zawieranie się działki w jednym obrębie jest istotne ze względu na prowadzenie operatu dla obrębu,

- określenie: „za pomocą linii granicznych” jest ukrytą tautologią; lepiej zatem użyć określenia: „za pomocą granicy”⁹.

Na marginesie problemu działki ewidencyjnej, w rozporządzeniu [8] pojawia się też termin „jednostka rejestrowa gruntów” definiowany następująco: „*Działki położone w granicach jednego obrębu, wchodzące w skład jednej nieruchomości, tworzą jednostkę rejestrową gruntów*”. Choć ten termin jest raczej zrozumiały, pomijając niedostatki formalne definicji, dla porządku rzeczy należałoby dodać „*w skład jednej nieruchomości gruntowej*”¹⁰. Do terminu „granica działki ewidencyjnej”, niezwykle istotnego, powrócimy w dalszej części artykułu, związanej z nieruchomością gruntową i rozgraniczaniem nieruchomości.

• Działka gruntu i działka budowlana

W tym miejscu poruszymy natomiast problemy terminów pochodnych związanych z działką ewidencyjną. Tymi terminami są: „działka gruntu” [14] oraz „działka budowlana” [14] i [17]. Rozpocznijmy od stwierdzenia ogólnego, związanego z wymienionymi terminami, że definiujący te pojęcia (czytaj: ustawodawca) nie dopełnił w najmniejszym stopniu staranności w definiowaniu, nie wziął pod uwagę istniejących realiów, a przede wszystkim istniejących definicji w tym zakresie, gdyż wszystkie wymienione terminy są wtórne w stosunku do terminu „działka ewi-

dencyjna”. Wszystkie one są zatem co najmniej nieprecyzyjne, by nie rzec – nieprawidłowe. Być może także po prostu niepotrzebne.

Termin **działka gruntu** według definicji podanej w ustawie *o gospodarce nieruchomościami* [14] to „*niepodzielona, ciągła część powierzchni ziemskiej stanowiąca część lub całość nieruchomości gruntowej*”. W jakim celu ustawodawca zamieścił taki termin – doprawdy nie wiadomo. Po pierwsze, termin ten nie wnosi nic istotnego do problematyki gospodarki nieruchomościami, po drugie zaś, jeżeli już musiał zostać użyty, to jedynie poprzez zwykłe wykorzystanie istniejącego, fundamentalnego, pierwotnego terminu, jakim jest „działka ewidencyjna”. Ponadto działka jest obiektem elementarnym, zatem mówienie o nim „niepodzielona” jest co najmniej ukrytą tautologią. Działka, jeżeli istnieje, z natury rzeczy nie jest podzielona. W jakim celu należy podkreślać ten fakt, trudno dociec. Można domniemywać, że ustawodawca napisał tak „na wszelki wypadek”.

Rozwińmy dalej problem „części gruntu” poprzez analizę terminów: „**działka budowlana**” oraz analizę ich definicji. Piszemy o tym w liczbie mnogiej, ponieważ dwa takie same terminy: „działka budowlana” są definiowane w różny sposób, co samo w sobie jest ewenementem i nic tu nie pomoże przywoływanie przepisu, według którego definiowany jest ten termin. To przykład psucia prawa, i to wcale nie w błahym przypadku.

Ustawa *o gospodarce nieruchomościami* [14] definiuje **działkę budowlaną** następująco: „*Działka budowlana – zabudowana działka gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej umożliwiają prawidłowe i racjonalne¹¹ korzystanie z budynków i urządzeń położonych na tej działce*”.

Z kolei definicja tego samego terminu według ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [17] jest następująca: „*Działka budowlana – nieruchomość gruntowa lub działka gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego*”.

Pomijając pustosłowie i brak precyzji w jednym i w drugim przypadku, należy zauważyć, że obydwie definicje prawie wzajemnie sobie przeczą¹².

Jeżeli już ustawodawca (w obu przepisach) uznał, że należy wprowadzić termin „działka budowlana”, mógł to uczynić, np. w następujący sposób: „**Działka budowlana to działka ewidencyjna z dostępem do drogi publicznej, której pole powierzchni, kształt, przeznaczenie i wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej umożliwiają na niej realizację obiektów budowlanych i ich racjonalne wykorzystanie**”.

Uzasadnienie dla takiej definicji jest następujące:

- tworzony nowy termin ma związek ze źródłowym, już zdefiniowanym terminem; takie podejście wynika z faktu, że nie można tworzyć nowych terminów w oderwaniu od istniejących,

- konieczne jest podkreślenie, że „działka budowlana” to obiekt EGiB, choć ze szczególnymi cechami; oznacza to zatem, że każda działka budowlana musi być działką ewidencyjną, choć nie każda działka ewidencyjna spełnia wymogi działki budowlanej,

- w takiej definicji łączy się to, co istotne z punktu widzenia technicznego – z obydwu istniejących definicji,

- dodanie do definicji przeznaczenia terenów na cele inwestycyjne wiąże definicję działki budowlanej z planowaniem przestrzennym.

• Nieruchomość gruntowa

Przejdźmy w końcu do terminu dotyczącego również części gruntu, przy czym w aspekcie fundamentalnym, bo związanym z **nieruchomością gruntową**. Należy zauważyć na wstępie, że ustawa o gospodarce nieruchomościami [14] podaje tu dość dyskusyjną i wątpliwą definicję: „*nieruchomość gruntowa to grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności*”. Definicja ta wypacza pojęcie definicji nieruchomości z kodeksu cywilnego [15], ponieważ nie wspomina o gruncie jako o przedmiocie odrębnej własności. A przecież ten aspekt w definiowaniu nieruchomości jest najważniejszy. W tym przypadku ustawodawca poszedł, niestety, „na skróty”. Jeśli jednak można by uznać, że problem własności jest oczywisty, to doprawdy trudno zrozumieć, dlaczego w przepisie prawnym, który z założenia zajmuje się nieruchomościami, nie zdefiniowano wszystkich rodzajów nieruchomości, a poprzestano, i to nieudolnie, tylko na jednym. Była doskonała okazja ku temu, aby na bazie definicji nieruchomości podanej w kodeksie cywilnym [15] rozwinąć i zdefiniować w fundamentalnym przepisie [14] zarówno nie-

ruchomość budynkową i lokalową, oczywiście z uwzględnieniem przepisów szczególnych, a już koniecznie należało zdefiniować **nieruchomość zabudowaną**, o której kodeks cywilny nie wspomina¹³.

Reasumując, w ustawie o gospodarce nieruchomościami [14] powinny być właściwie zdefiniowane i rozwinięte na podstawie [15] terminy: nieruchomość gruntowa, budynkowa, lokalowa i zabudowana, jako podstawowe obiekty procesów gospodarki nieruchomościami wraz z działaniami, które dotyczą tych obiektów.

• Zasięg prawa własności

Przejdźmy teraz do równie ważnego problemu, jakim jest **zasięg prawa własności** do nieruchomości gruntowej. Problem ten zasadniczo sprowadza się do przypadku, kiedy jedna nieruchomość gruntowa odpowiada jednej działce ewidencyjnej i jest poprzez nią oznaczona. Drugi przypadek, w którym jedna nieruchomość gruntowa w znaczeniu wieczystoksięgowym zawiera wiele działek ewidencyjnych nawet z sobą niegraniczących [5], jest nieistotny z punktu widzenia granicy. Wynika to albo z braku ciągłości pomiędzy działkami tworzącymi nieruchomość albo z nieistotności granicy pomiędzy dwiema sąsiednimi działkami wpisanymi do tej samej księgi wieczystej. Problem granicy nieruchomości gruntowej sprowadzamy zatem do granicy pojedynczej działki ewidencyjnej.

• Granica

Termin „**granica**” przyjmuje się mówiąc, choć niesłusznie, jako powszechnie zrozumiałą i elementarną, ze wszystkimi jednak negatywnymi skutkami takiego postępowania, jak to zostanie dalej wykazane. W żadnym przepisie prawnym nie ma podanej definicji granicy działki ewidencyjnej. Należy jeszcze raz przy tym nadmienić, że termin ten jest kluczowy dla bardzo wielu zagadnień geodezyjno-prawnych. Zdefiniowanie zatem tego terminu z właściwą precyzją może przynieść jedynie pozytywne skutki.

Definicja granicy działki ewidencyjnej mogłaby brzmieć następująco: „**Granica działki ewidencyjnej to linia łamana zamknięta, z wierzchołkami będącymi punktami granicznymi**”.

Uzasadnienie dla takiej propozycji jest następujące:

- definicja pozostaje w zgodności z zasadami geometrii [2],

- granica składa się z odcinków zwanych bokami,

- punkty graniczne mają ustalone położenie w terenie i są niezmiennikami granicy; definiuje je również, choć nie do końca precyzyjnie rozporządzenie [10], w którym jest mowa o: „*punktach granicznych – rozumie się przez to punkty określające przebieg granicy nieruchomości*”; w pewnym zakresie oddaje ono istotę proponowanej definicji,

- nie ma żadnej możliwości swoistej „interpretacji” przebiegu granicy pomiędzy jej wierzchołkami, ponieważ z definicji wynika pośrednio konieczność aproksymacji granicy poprzez wyznaczenie tyłu punktów granicznych, ile jest konieczne,

- wyznaczenie granicy – to określenie położenia jej punktów granicznych w terenie, metodami pomiarowymi, w przyjętym układzie współrzędnych.

• Znak i punkt graniczny

W tym miejscu powinien pojawić się też termin „**znak graniczny**”. Termin ten zdefiniowany jest zasadniczo poprawnie w rozporządzeniu w sprawie rozgraniczania nieruchomości [10]. Według tego przepisu „*znak graniczny to znak z trwałego materiału umieszczony w punkcie granicznym lub trwały element zagospodarowania terenu znajdujący się w tym punkcie*”.

Z kolei **punkt graniczny** według wspomnianego rozporządzenia to punkt określający przebieg granicy nieruchomości. Można tu jedynie dodać: „o wyznaczonych współrzędnych”.

Z uwagi na stosowane przy wyznaczaniu punktów granicznych różne metody i zaistniałe okoliczności rozróżniamy zasadniczo: granicę według stanu faktycznego i granicę prawną. Ta pierwsza, wyznaczana mało dokładnie jak na obecne standardy metodami, jest przeważnie niewiarygodna, a przy tym mało dokładna¹⁴. Ta granica nie będzie zatem dalej przedmiotem rozważań. Całą natomiast uwagę skupimy na granicy prawnej. Jest ta granica bowiem za wszelki miar najbardziej pożądana dla działki ewidencyjnej, ponieważ najlepiej, najbardziej wiarygodnie i najdokładniej **oznacza** zasięg prawa własności przypisanego do nieruchomości gruntowej.

• Granica prawna

Definicja **granicy prawnej** może brzmieć następująco: „**Granica prawna to taka granica, która została wyznaczona w terenie z zastosowaniem technologii zapewniających właściwą dokładność, podczas uprawnionych czynności pomiarowych, z których została sporządzona stosowna dokumentacja przyjęta do zasobu geodezyjnego**”.

i kartograficznego, na podstawie której została wydana decyzja administracyjna lub orzeczenie sądu powszechnego, zatwierdzające ustaloną granicę, zdefiniowaną w dokumentacji”.

Uzasadnienie dla takiej definicji jest następujące:

- granica prawna musi być określana przez geodetę uprawnionego¹⁵ w trakcie pracy geodezyjnej zgłoszonej uprzednio we właściwym ośrodku dokumentacji geodezyjno-kartograficznej; te wszystkie określenia możemy zastąpić wyrażeniem: „uprawnionych czynności pomiarowych”;

- zastosowane technologie mają zapewnić, że określenie położenia punktów granicznych jest dokonywane z wysoką dokładnością, właściwą dla pomiaru szczegółów I grupy dokładnościowej,

- dokumentacja rejestrująca ustaloną granicę jest przedmiotem kontroli w ośrodku dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, a następnie przyjęcia do zasobu geodezyjnego i kartograficznego,

- taka dokumentacja granicy stanowi podstawę do jej zatwierdzenia poprzez decyzję administracyjną lub orzeczenie sądu powszechnego – w zależności od tego, gdzie i jaki charakter ma sprawa dotycząca granicy.

Na marginesie, jeśli trzy pierwsze warunki możemy przyjąć jako **konieczne** do tego, aby wyznaczona granica stała się granicą prawną, to czwarty warunek – najważniejszy, jest warunkiem **dotacnym**. Należy przy tym zauważyć, że nie można uznać za granicę prawną takiej granicy, gdzie tylko jeden punkt graniczny ją definiujący został ustalony według powyższych reguł, a pozostałe punkty nie. Taka granica nie jest granicą prawną.

• Rozgraniczenie nieruchomości

Na bazie definicji: granicy działki ewidencyjnej, znaku granicznego i granicy prawnej, przejdziemy teraz do innego, bardzo ważnego terminu, jakim jest **rozgraniczenie nieruchomości**. Oczywiście, formalnie problem ujmując, dotyczy on nieruchomości gruntowych, choć można sobie też wyobrazić rozgraniczenie nieruchomości budynkowych i lokalowych. Polegałoby ono na zdefiniowaniu granic budynku i lokalu. Problematyka ta jest istotna w kontekście katastru 3D, gdzie przestrzenne określenie położenia budynku i lokalu ulega diametralnej zmianie w stosunku do katastru 2D. Jednak ze względu na to, że reguły tworzenia katastru 3D są dopiero opracowywane, przyjmujemy w niniej-

szym artykule, że problem rozgraniczenia nieruchomości dotyczy pojedynczej nieruchomości gruntowej oznaczonej jako działka ewidencyjna. Sprowadzamy zatem ten problem w istocie rzeczy do zagadnienia określenia granicy działki ewidencyjnej.

Zanim podejmiemy próbę zdefiniowania terminu rozgraniczenia nieruchomości, dokonajmy analizy istniejącej definicji tego terminu. Według obowiązującej ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* [13] – „*Rozgraniczenie nieruchomości ma na celu ustalenie przebiegu ich granic przez określenie położenia punktów i linii granicznych, utrwalenie tych punktów znakami granicznymi na gruncie oraz sporządzenie odpowiednich dokumentów*”.

Zauważmy najpierw błąd formalny w definiowaniu. Polega on na tym, że rzeczownik: „rozgraniczenie” definiuje się czasownikiem złożonym: „ma na celu”. To jakże typowy błąd w definiowaniu. Tak więc postąpiono tu nieprawidłowo nie tylko ze względów formalnych, ale także ze względu na brak tzw. zdrowego rozsądku i „podejścia geodezyjnego”. Dostrzegamy to w wielu sformułowaniach, tej, niestety, złej definicji. Dowód na takie stwierdzenie jest następujący:

- nie jest zdefiniowane, dla jakiego rodzaju nieruchomości i jak oznaczonej jest wykonywane rozgraniczenie,

- wyrażenie: „ustalenie przebiegu ich granic” jest bezpośrednią tautologią; granica składa się z boków, zatem jej przebieg jest zdefiniowany pomiędzy punktami granicznymi¹⁶,

- wyrażenie: „przez określenie położenia punktów i linii granicznych” to bezpośrednia tautologia, a także tautologia w odniesieniu do wyrażenia poprzedniego,

- nie wspomina się o ważnych czynnościach prawnych, jakie towarzyszą rozgraniczeniu, choć ten fakt niesie za sobą ważne konsekwencje, polegające na tym, że w wyniku rozgraniczenia powstaje **granica prawna** nieruchomości.

Definicja rozgraniczenia nieruchomości może więc brzmieć następująco: **„Rozgraniczenie nieruchomości to zespół procedur pomiarowo-prawnych polegający na ustaleniu położenia punktów granicznych działki ewidencyjnej stanowiącej nieruchomością gruntową, w przypadku gdy nie określa ją one granicy prawnej, oraz na sporządzeniu dokumentacji stanowiącej podstawę do czynności prawnych uznających, że tak wyznaczone punkty graniczne określają granicę prawną”.**

Uzasadnienie dla takiej definicji jest następujące:

- w rozgraniczeniu podkreślone są czynności pomiarowe i prawne,

- nie mówi się niepotrzebnie o ustaleniu przebiegu, położeniu linii granicznych, tylko o punktach granicznych, które definiują granicę,

- podkreśla się, że rozgraniczenie nieruchomości sprowadza się do działki ewidencyjnej,

- wyklucza się możliwość rozgraniczenia, gdy dysponujemy właściwymi danymi,

- podkreśla się istotę czynności prawnych prowadzących do powstania granicy prawnej.

Stwierdzając: „zespół procedur pomiarowo-prawnych”, mamy na uwadze wiele różnorodnych i złożonych czynności, prowadzących do wyznaczenia położenia punktów granicznych. Nie ma potrzeby określać ich w samej definicji, dla utrzymania jej jasności, powinny być natomiast określone w innym miejscu, dotyczącym podstaw dla rozgraniczenia. Zanim jednak przedstawimy te czynności, dokonajmy analizy istniejących rozwiązań w tym zakresie.

Przywołajmy rozporządzenie *ws. rozgraniczania nieruchomości* [10], które będzie podstawą rozważań. Napisało w nim m.in., że „*Podstawę ustalania przebiegu granic¹⁷ nieruchomości stanowią dokumenty¹⁸ (...)*”:

- *stwierdzające stan prawny nieruchomości¹⁹ (...)*,

- *określające położenie punktów granicznych i przebieg granic nieruchomości²⁰.*

Choć nie podano tego wprost, w powszechnej opinii geodetów panuje słuszne przekonanie, że na podstawie dokumentacji określającej stan prawny nieruchomości należy określić strony postępowania rozgraniczeniowego oraz prawa przysługujące do nieruchomości, zaś na podstawie dokumentacji określającej położenie punktów granicznych i przebieg granicy nieruchomości należy określić zasięg praw, jakie przysługują tym stronom. Jedynym mankamentem jest to, że nie podano tego wprost w przepisach. Być może takie przedstawienie sprawy uchroniłoby od błędów popełnionych w innych przepisach, gdzie błędnie zinterpretowano pojęcie stanu prawnego nieruchomości.

Problem ten pojawia się w ustawie *o gospodarce nieruchomościami* [14], gdzie stwierdzono, że: „*Granice między nieruchomościami nabywanymi na własność Skarbu Państwa lub na własność jednostki samorządu terytorialnego przyjmuje się według istniejącego stanu*”.

prawnego, a jeżeli stanu takiego nie można stwierdzić, według stanu uwidocznionego w katastrze nieruchomości”.

cdn.

dr inż. Paweł Hanus
prof. Ryszard Hycner
dr inż. Anita Kwartnik-Pruc

AGH w Krakowie,
Wydział Geodezji Górniczej
i Inżynierii Środowiska

Przypisy

- ¹ Jako przykład ilustrujący ten wymóg niech posłuży definicja terminu „ewidencja gruntów” w myśl przepisów [20]. Podano tam, że „ewidencja gruntów obejmuje wszystkie grunty, ich położenie, granice i obszar, oraz rodzaj użytków i ich klasę”. Terminem jest w tym przypadku „ewidencja gruntów”; definicją zaś „obejmuje wszystkie grunty, ich położenie, granice i obszar, oraz rodzaj użytków i ich klasę”. Już z pierwszego oglądu jest widoczne, że nie ma zgodności pomiędzy formą słowa kluczowego terminu (ewidencja gruntów – to rzeczownik złożony) a słowem kluczowym definicji (obejmuje – to czasownik). Warto przy okazji zwrócić także uwagę na pewne nieścisłości w tej definicji. W czasach, gdy obowiązywał prezentowany przepis (ani też obecnie), w dyscyplinie geodezja i kartografia nie występował termin „obszar”, tylko „pole powierzchni”. Niefrasobliwość ustawodawcy jest tu łatwo dostrzegalna.
- ² Na przykład „podział nieruchomości – to podział nieruchomości na dwie lub więcej części”. Występuje tu tautologia, ponieważ czynność podziału jest objaśniana tym samym słowem. Można też zaczerpnąć przykład tautologii z [14], gdzie podano: „określanie wartości nieruchomości – należy przez to rozumieć określanie wartości nieruchomości jako przedmiotu prawa własności i innych praw do nieruchomości”. Na marginesie, w ustawie [14] dotyczącej gospodarki nieruchomościami nie podano definicji terminu „gospodarka nieruchomościami”, choć jest oczywiste, że powinien tam być dla jasności sprawy.
- ³ Na przykład „granica prawna – to taka granica, która...”. Nie występuje tu tautologia, ponieważ termin „granica prawna” jest jednym z kilku możliwych terminów dotyczących granicy.
- ⁴ Termin ten można uznać za elementarny.
- ⁵ Dla twórcy przepisu bez znaczenia jest, czy stosuje się termin „dane”, czy „informacja”. Występuje w tym względzie także niezgodność między przepisami ustawy [13] i rozporządzenia [8]. Ponadto można łatwo wskazać na określony „zbiór informacji o gruntach budynkach i lokalach”, który wcale nie będzie spełniał kryteriów wymaganych dla EGİB. Wyraźnie widać tu brak precyzji.
- ⁶ Można też podać inne definicje, poprawniejsze lub równoważne przytoczonej przez autora, ale bez wątpienia lepsze niż podana w [13].
- ⁷ Definicja obiektów powinna być podana nie, jak dotąd, w rozporządzeniu [8], lecz w ustawie [13], przy czym dla budynku i lokalu można by wykorzystać definicje zawarte odpowiednio w [19] i [16], tworząc definicje pochodne; działkę zaś jako obiekt wiodący należałoby pierwotnie zdefiniować właśnie ustawowo, co przyniosłoby pozytywne skutki dla innych przepisów [14], [17], w których koniecznie powinny być wykorzystane terminy i definicje z zakresu EGİB, przy tworzeniu

takich terminów, jak „działka gruntu” czy „działka budowlana” [14], [17].

- ⁸ Można się zastanowić, czy sformułowanie: „jednorodny pod względem prawnym” jest konieczne w definicji.
- ⁹ Definicja granicy działki zostanie podana w dalszej części artykułu. W tym miejscu jednak należy nadmienić, że prawidłowy jest termin „granica działki”, nie zaś równie powszechnie używany termin „granice działki”. Wynika to z zasad geometrii wykorzystanych w definicji.
- ¹⁰ A już zupełnie ściśle, choć niekoniecznie, „nieruchomości w znaczeniu wieczysto-księgowym” [5].
- ¹¹ Typowy przykład pustostawia i wynikał stąd tautologii, ponieważ słowa kluczowe: „prawidłowe” i „racjonalne”, jeśli nie uznać ich za tożsame, to z całą pewnością są bliskoznaczne. Bez szkody można jedno z nich usunąć.
- ¹² W pierwszym przypadku określone są warunki realizacji obiektu, w drugim zaś jego wykorzystanie. Co zatem, jeżeli obiekt da się zrealizować, a niemożliwe jest racjonalne jego wykorzystanie? Będziemy nadal mieli do czynienia z działką budowlaną czy też nie? Na dodatek ustawa Prawo budowlane [19] mówi o tym, że każdy ma prawo do zabudowy nieruchomości gruntowej oraz, że (...) obiekt budowlany (...) należy projektować i budować (...), zapewniając odpowiednio usytuowanie na działce budowlanej, przy czym nie podaje w ogóle znaczenia tego terminu. To kolejny „kwiatek” w naszym prawie.
- ¹³ Odczytując literalnie definicję nieruchomości gruntowej z [14], widzimy, że nieruchomość gruntową stanowi grunt wraz z częściami składowymi, czyli na przykład budynkiem. Przyjęte powszechnie rozwiązania [3], [5] mówią jednak w takim przypadku o „nieruchomości zabudowanej”. Również stosowana praktyka dotycząca tego problemu, przejawiająca się powszechną formą publicznych ogłoszeń o przetargu na sprzedaż „nieruchomości zabudowanych”, pozostających teoretycznie w zgodności z przepisem [14], a w istocie go naruszającym (ponieważ takiego określenia nie ma w tej ustawie), daje podstawę do wyrażenia opinii o braku precyzji i niefrasobliwości ustawodawcy, wyraźnie tu dostrzegalnych.
- ¹⁴ Dokładność granicy to dokładność położenia jej punktów granicznych. Można przy tym założyć, że o dokładności granicy decyduje dokładność położenia punktów ją wyznaczających.
- ¹⁵ Do tego terminu odniesiemy się pod koniec artykułu.
- ¹⁶ Chyba że ustawodawca stworzył (celowo lub nieświadomie) możliwość „wyginania” granicy między punktami granicznymi. W takim przypadku jest to wyrażona nieprawidłowość, pozostająca w niezgodności z ideą granicy.
- ¹⁷ Wyrażenie „przebiegu granic” – nieprecyzyjne i nielogiczne w świetle przytoczonej wcześniej definicji granicy.
- ¹⁸ W dalszym ciągu przywoływane są te dokumenty, a są nimi: odpisy z ksiąg wieczystych lub odpisy dokumentów znajdujących się w zbiorze dokumentów, wypisy aktów notarialnych, prawomocne orzeczenia sądu i ugody sądowe, ostateczne decyzje administracyjne.
- ¹⁹ Pośrednio „stan prawny nieruchomości” wynika także z [14], gdzie stwierdzono: „przez nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym rozumie się nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej

prawa rzeczowe”. Wynika stąd, że stan prawny dotyczy podmiotu, któremu przysługuje prawo do rzeczy.

•²⁰ Tu również przywołano dokumenty, które stanowić mogą podstawę ustalenia położenia punktów granicznych.

Literatura

- [1] Bieda A., Hanus P., Hycner R.: Geodezyjne aspekty planowania przestrzennego i wybranych opracowań projektowych pod red. Ryszarda Hycnera, Wydawnictwo Gall, Katowice 2012;
- [2] Bronsztejn I.N., Siemiendajew K.A.: Matematyka. Poradnik encyklopedyczny, PWN, Warszawa 1997, wyd. XIV;
- [3] Cymerman R., Jesiotr G., Jesiotr M.: Gospodarka nieruchomościami, Wydawnictwa Naukowe Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2008;
- [4] Hycner R.: Podstawy katastru, Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne AGH, Kraków 2004;
- [5] Hycner R.: Zagadnienia geodezyjno-prawne gospodarki nieruchomościami, Wydawnictwo Gall, Katowice 2006, wyd. I;
- [6] Ignatowicz J.: Prawo rzeczowe, PWN, Warszawa, 1995;
- [7] Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (DzU nr 263, poz. 1572);
- [8] Rozporządzenie ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (DzU nr 38, poz. 454);
- [9] Rozporządzenie ministra sprawiedliwości z 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów (DzU nr 102, poz. 1122);
- [10] Rozporządzenie ministrów spraw wewnętrznych i administracji oraz rolnictwa i gospodarki żywnościowej z 14 kwietnia 1999 r. w sprawie rozgraniczania nieruchomości (DzU nr 45, poz. 453);
- [11] Rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (DzU nr 100, poz. 908);
- [12] Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (DzU nr 268, poz. 2663);
- [13] Ustawa z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (DzU nr 30, poz. 163);
- [14] Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DzU z 1997 r. nr 115, poz. 741);
- [15] Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (DzU nr 16, poz. 93);
- [16] Ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (DzU z 1994 r. nr 85, poz. 388);
- [17] Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU z 2003 r. nr 80, poz. 717);
- [18] Ustawa z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (DzU z 1982 r. nr 19, poz. 147);
- [19] Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (DzU z 1994 r. nr 89, poz. 414);
- [20] Zarządzenie ministrów rolnictwa i gospodarki komunalnej z 20 lutego 1969 r. w sprawie ewidencji gruntów (MP z 1969 r. nr 11, poz. 98).