

Przedmowa

Podział gruntu w celu uzyskania pożądanego konfiguracji terenu nierzadko stanowi konieczny etap procesu inwestycyjnego, albowiem nabywanie całych działek gruntu nie zawsze odpowiada zamierzeniom budowlanym inwestora, a pozyskiwanie zbytecznych powierzchni musi zostać uznane za nieopłacalne z ekonomicznego punktu widzenia. Dlatego też zagadnienia prawne, wyłaniające się w ramach procedury podziału nieruchomości gruntowej, należy uznać za niezwykle ważne dla praktyki procesów inwestycyjnych.

Szczególnie dużą wagę teoretyczną posiadają poruszane w ramach niniejszego opracowania takie zagadnienia, jak: pojęcie strony postępowania administracyjnego o podział gruntu, trwałość decyzji zatwierdzającej projekt podziału czy też charakter prawny opłaty adiacenckiej. Jeśli chodzi o pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym o podział nieruchomości gruntowej oraz opłaty adiacenckiej, teżom formułowanym w piśmiennictwie prawniczym i orzecznictwie brak należytego uzasadnienia, a zatem wymagają one ponownej analizy z odwołaniem się do konkretnych argumentów natury jurydycznej. W dotychczasowej literaturze przedmiotu zupełnie zmarginalizowana została problematyka z pogranicza prawa administracyjnego i cywilnego, tj. trwałości decyzji administracyjnej zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości gruntowej oraz wpływu ustania mocy obowiązującej tejże decyzji na umowy cywilnoprawne zawarte na jej podstawie. Stąd też powołane zagadnienia zostaną przez autora szczegółowo omówione.

Dotychczas na rynku wydawniczym ukazały się następujące pozycje monograficzne traktujące ogólnie o podziale nieruchomości: Podział i rozgraniczenie nieruchomości autorstwa *E. Mzyka*, Podziały, rozgraniczania i scaleńia nieruchomości *M. Durzyńskiej* oraz *Z. Bojara*, Podziały nieruchomości. Komentarz. Pierwsza z powołanych pozycji ukazała się drukiem w 1997 r., druga w roku 2000, a zatem odnoszą się one do już nieobowiązującego stanu prawnego i nie uwzględniają nowych instytucji prawnych, o których była mowa powyżej. Natomiast komentarz *Z. Bojara*, wydany w 2006 r., nie wnosi do istniejącego dorobku nauki prawie żadnych nowych rozwiązań, stanowiąc w istocie kompilację już istniejących. Ponadto, wydaje się, iż stopień szczegółowości zagadnień omawianych w powyższych monografiach jest niezadowolający, a zatem rzezone zagadnienia wymagają pogłębionych rozważań. Również komentarze do ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz poprzedzających ją ustaw, regulujących postępowanie w przedmiocie podziału nieruchomości gruntowej, pomijają wiele istotnych szczegółów tegoż postępowania.

Literaturę wykorzystaną w niniejszym opracowaniu można podzielić na dwie kategorie. Pierwsza zawiera powołane powyżej monografie oraz artykuły, komentarze, studia itp., dotyczące bezpośrednio postępowania administracyjnego o podział gruntu. Do drugiej kategorii można zaliczyć opracowania traktujące w ogólności o postępowaniu administracyjnym oraz instytucjach prawa administracyjnego i w nieznaczej mierze o przepisach prawa cywilnego. Na potrzeby komparatystyki prawniczej, odwołującej się do prawa angielskiego i francuskiego, wykorzystano literaturę angielskojęzyczną i francuskojęzyczną, w tym opracowania zamieszczone na stronach internetowych, a także orzecznictwo sądowe.

Ponieważ uregulowanie problematyki związanej z nieruchomościami prawo Unii Europejskiej pozostawia porządkom krajowym państw członkowskich, brak jest regulacji prawa europejskiego odnoszących się do zakresu niniejszego opracowania.

Autor duży nacisk położył na przedstawienie w ramach omawianej problematyki orzecznictwa sądów polskich, w szczególności Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego wraz z glosami przedstawicieli doktryny prawa.

Odwołując się do nieobowiązujących już aktów prawnych regulujących podział gruntu, nie sposób pominąć wydanych na ich podstawie orzeczeń sądowych czy też poglądów doktrynalnych. Jeśli zachowały one swą aktualność na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami, tylko w odniesieniu do niej są powoływane, z pominięciem ustaw o charakterze historycznym, przedstawianych jedynie w zarysie. Zabieg ten ma na celu uniknięcie powtarzania tych samych pozycji orzecznictwa czy poglądów doktryny w różnych miejscach opracowania.

Celem niniejszego opracowania jest analiza zagadnień administracyjno-prawnych związanych z postępowaniem o podział nieruchomości gruntowej, ze szczególnym uwzględnieniem tych, które zostały pominięte w literaturze przedmiotu albo jedynie zasygnalizowane, a także krytyczna analiza rozwiązań zaproponowanych w piśmiennictwie prawniczym i orzecznictwie. Omawiając powołane zagadnienia, trudno jednak nie nawiązywać do przepisów prawa cywilnego, chociażby przy omawianiu wpływu ustania mocy obowiązującej decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości na umowy cywilnoprawne zawarte na jej podstawie. Praca stanowi próbę całościowego i pogłębionego omówienia problematyki podziału nieruchomości gruntowej na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, którego brakuje we współczesnym polskim piśmiennictwie prawniczym.

Ustawę o gospodarce nieruchomościami, bez wątpienia, należy zaliczyć do gałęzi prawa administracyjnego, zaś jej poszczególne przepisy zarówno do przepisów o charakterze materialnoprawnym, jak i procesowym. Jakkolwiek przepisy dotyczące powołanego postępowania zawarte są, przede wszystkim, w powołanej ustawie, to jednak ze względu na materialnoprawne przesłanki podziału, związane z obowiązywaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, konieczne okazało się poświęcenie uwagi także niektórym

przepisom ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W stopniu niezbędnym do analizy zagadnień prawnych, stanowiących przedmiot niniejszego opracowania, zostały omówione stosowne przepisy także innych ustaw, jak np. ustawy o drogach publicznych, ustawy o samorządzie gminnym czy też Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania administracyjnego.

W rozdziale pierwszym przeanalizowano pojęcie nieruchomości gruntowej, jej podziału oraz wskazano na zakres niniejszego opracowania.

Następnie, w dwóch kolejnych rozdziałach autor przedstawił postępowanie administracyjne w przedmiocie podziału nieruchomości gruntowej w przypadku obowiązywania i braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także niezależnie od jego ustaleń, w szczególności poddając analizie instytucję połączenia i ponownego podziału nieruchomości gruntowych ukształtowanych w sposób uniemożliwiający ich racjonalne zagospodarowanie, która w dotychczasowej literaturze przedmiotu nie została szczegółowo omówiona.

Rozdział czwarty poświęcony został natomiast problematyce trwałości decyzji administracyjnej zatwierdzającej projekt podziału gruntu.

Szczególnie istotna, z punktu widzenia postępowania podziałowego, jest instytucja strony takiego postępowania, zaś ugruntowane w tym zakresie poglądy doktryny prawa i judykatury wydają się co najmniej dyskusyjne. Ich krytyczna analiza została przedstawiona w rozdziale piątym.

Rozdział szósty traktuje o opłacie adiacenckiej, naliczanej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości gruntowej spowodowanym jej podziałem. W powołanym rozdziale autor zbada, czy opłata adiacencka jest podatkiem, a także przeanalizuje dopuszczalność ustalenia zerowej stawki opłaty adiacenckiej oraz obowiązek uiszczenia powołanej opłaty w przypadku gdy gmina nie partycypowała finansowo w podziale nieruchomości gruntowej, jak również zagadnienie dopuszczalności drogi sądowej w sprawie o zasądzenie opłaty adiacenckiej.

Rozdział siódmy z kolei służy przedstawieniu procedur podziału nieruchomości gruntowej w prawie angielskim i francuskim, realizujących podobne założenie – ochronę ładu przestrzennego przed niekontrolowanymi podziałami gruntów.

Podsumowanie wniosków sformułowanych w niniejszym opracowaniu zostało zamieszczone w „Zakończeniu”.

Ze względu na temat niniejszej pracy poza jej zakresem znalazło się zagadnienie podziału gruntu w ramach postępowania sądowego, regulowane przede wszystkim przepisami Kodeksu postępowania cywilnego¹ oraz ustanawianie

¹ Niektóre przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami odnoszą się bezpośrednio do postępowania sądowego. Można tu wskazać chociażby przepis art. 96 ust. 2 GospNierU (wymóg zasięgnięcia przez sąd opinii wójta, burmistrza, prezydenta miasta w przedmiocie zgodności projektu podziału z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) czy też art. 95 pkt 1 GospNierU (zniesienie współwłasności nieruchomości gruntowej poprzez jej podział niezależnie od ustaleń planu miejscowego). Jednak trudno uznać, że z tego powodu powyższe postępowania sądowe toczą

odrębnej własności lokali (podział „poziomy” budynku), normowane przepisami ustawy o własności lokali. Natomiast opisane zostały te szczególne przypadki podziału, do których nawiązuje w swoich przepisach ustawa o gospodarce nieruchomościami, np. podział nieruchomości gruntowych przeznaczonych pod budowę dróg krajowych. Ze względu na ograniczenie tematyki niniejszego opracowania do podziału gruntu na podstawie przepisów powołanej ustawy, autor pozostawił bez szczegółowego omówienia problemy prawne wyłaniające się w ramach postępowania wieczystoksięgowego, związanego z rzeczonym podziałem.

Niniejsze opracowanie stanowi częściowo zmienioną rozprawę doktorską obronioną w październiku 2007 r. w Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie. Rozprawa ta została napisana pod kierunkiem Pana Prof. dr hab. *Henryka Ciocha*, zaś jej recenzentami byli: Pan Prof. dr hab. *Jan Skoczylas* oraz Pan Prof. dr hab. *Aleksander Oleszko*.

się „na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami” i powinny zostać objęte zakresem niniejszego opracowania.