

Dr hab. inż. Paweł Hanus, prof. AGH
Wydział Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska
AGH w Krakowie
Al. Mickiewicza 30 30-059 Kraków
Paw. C4, pokój 416
E-mail: phanus@agh.edu.pl

Recenzja rozprawy doktorskiej

mgr. inż. Ewy John

nt.: "Koncepcja zmian procesu regulacji stanu prawnego nieruchomości w aspekcie wykonawstwa geodezyjnego"

I. Podstawa opracowania recenzji

Recenzję opracowano na podstawie uchwały nr 143/2019 Rady Wydziału Inżynierii Środowiska i Geodezji Uniwersytetu Rolniczego im. Hugona Kołłątaja z dnia 12 września 2019 r. i zlecenia Dziekana Wydziału Geodezji i Kartografii (pismo z dnia 27 września 2019 r.).

II. Ogólna charakterystyka pracy

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska została napisana pod opieką naukową dr. hab. inż. Jarosława Janusa, prof. UR z Wydziału Inżynierii Środowiska i Geodezji, przy promotorstwie pomocniczym dr inż. Stanisława Baciora. Praca została podzielona na siedem logicznie ze sobą powiązanych rozdziałów.

Bibliografia zawiera wykaz 341 pozycji w tym 152 publikacje, 144 przepisy prawne (ustawy, dekrety, rozporządzenia, zarządzenia, uchwały oraz przepisy unijne), 29 orzeczeń sądowych, 7 źródeł internetowych oraz 9 innych. Jest to wartość imponująca nawet biorąc pod uwagę że są to pozycje krajowe, co ze względu na tematykę dysertacji jest zrozumiałe. Nie ma tu natomiast publikacji Autorki co z kolei jest pewnym zaskoczeniem. Łącznie praca zawiera 234 ponumerowane strony, 8 tabel, 28 rysunków oraz 2 załączniki.

Rozdział 1. Wprowadzenie, s. 10-14. W pierwszym rozdziale rozprawy Doktorantka podaje zasadniczy cel pracy dzieląc go na cel poznawczy i cel praktyczny. Celem poznawczym określono "zapoznanie się z przemianami prawa własności nieruchomości w Polsce, sposobem jego dokumentacji oraz trybem wyznaczania jego zasięgu w przestrzeni". Jako cel praktyczny określono „analizę wybranych procedur regulacji stanu prawnego nieruchomości z propozycjami rozwiązań zaobserwowanych i sklasyfikowanych problemów występujących na badanym obszarze”. Jak zauważa sama Autorka tematyka jaką zawierają przedstawione cele jest bardzo obszerna.

Autorka stawia w pracy dwie tezy badawcze:

Teza 1. Uwarunkowania historyczne, przemiany ustrojowe, zmarginalizowanie roli ksiąg wieczystych w okresie powojennym, liczne zmiany stosunków własnościowych oraz częste modyfikacje przepisów w zakresie ewidencjonowania nieruchomości i praw do nieruchomości wpłynęły na nieprawidłowości, błędy oraz zaniedbania w zakresie rejestrowania zmian stanu prawnego i dokumentów dotyczących nieruchomości.

Teza 2. Możliwe jest opracowanie rozwiązań podstawowych problemów dotyczących nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, aby całkowicie usunąć lub zminimalizować dotychczasowe trudności w zakresie regulacji stanu prawnego nieruchomości.

Jako metodę do udowodnienia postawiony tez oraz osiągnięcia przedstawionych celów badawczych wybrano analizę przypadków wybranych regulacji stanu prawnego nieruchomości. O ile metodę badań można uznać za właściwą, to jednak ograniczenie obszaru badań do miasta Krakowa jest w mojej ocenie pochopne o czym w dalszej części recenzji.

Rozdział 2. Własności nieruchomości, s.15-50. Rozdział drugi jest bardzo szczegółową analizą zmian w zakresie definiowania i określania prawa własności do nieruchomości w Polsce, począwszy od roku 1918 aż po czasy obecne. Autorka analizę tę przeprowadza w oparciu o badania literaturowe zarówno powstałych w tej tematyce publikacji jak i w oparciu o analizę przepisów prawnych. Dużą wagę zwrócono tu na zaniedbania prowadzące w konsekwencji do problemów w określeniu stanu prawnego nieruchomości. Omówiono tu także dokumentację potwierdzającą prawa do nieruchomości. Rozdział ten ma charakter przeglądowy i porządkujący tematykę rejestracji stanu prawnego. Pewne wątpliwości można mieć do podrozdziału opisującego granicę zasięgu prawa własności. W zasadzie sprowadzono się tu do omówienia rodzaju granic nie omawiając sposobów i procedur określania zasięgu prawa własności w analizowanym w rozdziale okresie.

Rozdział 3. Stan prawny nieruchomości, s.51-61. Rozdział ten próbuje zdefiniować terminy: stan prawny nieruchomości, nieuregulowany stan prawny, a pośrednio także termin regulacja stanu prawnego nieruchomości. Autorka przedstawia pojęcie stanu prawnego rzeczywistego, wieczystoksięgowego, rodzaje praw wpisywanych do ksiąg wieczystych i charakter wpisów tych praw. Przedstawiono tu także procedurę badania stanu prawnego wykonywaną przez geodetę w pracach o charakterze geodezyjno-prawnym. Rozdział zawiera propozycję zmiany w zakresie zdefiniowania pojęcia „stan prawny” w ustawie o księgach wieczystych i hipotece. Mimo iż należy się zgodzić z przedstawioną propozycją, to raczej powinna się ona znaleźć w jednym z końcowych rozdziałów pracy.

Rozdział 4. Problematyka podstawowych zagadnień geodezyjno-prawnych związanych z regulacją stanu prawnego nieruchomości, s. 62-94. Rozdział jest próbą zdefiniowania i przedstawiania przyczyn powstawania nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości w Polsce. Przedstawiono tu zarówno postępowania spadkowe, posiadanie samoistne, zwrot wywłaszczonych nieruchomości czy nieprawidłowości związane z wykonaniem aktu nadania oraz wydaniem aktu własności ziemi. Ciekawym jest przedstawienie w rozdziale problemów związanych ze wspólnotami gruntowymi oraz spółdzielniami mieszkaniowymi. Rozdział zawiera również przedstawienie prac geodezyjnych oraz dokumentacji geodezyjnej związane z regulacją stanu prawnego. Ta część rozdziału moim zdaniem przedstawiona jest jednak w sposób zbyt ogólny.

Rozdział 5. Przedstawienie obiektu badań, s. 95-128. W rozdziale piątym przedstawiono obszar badań Autorki jakim jest miasto Kraków. Określono tu źródła danych będących podstawą ustalenia stanu prawnego nieruchomości. Rozdział omawia kataster i księgi gruntowe byłego zaboru austriackiego, ewidencję gruntów i budynków oraz zasób geodezyjny i kartograficzny. Autorka analizuje tu także zmiany w strukturze własnościowej gruntów obszaru miasta Krakowa. Pewne wątpliwości można mieć do struktury rozdziału. Z jednej strony omówiono źródła historyczne zgromadzone w archiwach państwowych, sądach rejonowych czy w zasobie geodezyjnym, a z drugiej przedstawiono materiały

zasobu geodezyjnego (w tym ewidencji gruntów i budynków) i ksiąg wieczystych. Podział taki jest w mojej ocenie niewłaściwy i powodujących problemy ze zrozumieniem intencji Autorki.

Rozdział 6. *Analiza wybranych procesów regulacji stanu prawnego nieruchomości oraz koncepcja ich zmian s.129-205.* Rozdział szósty jest najważniejszym w dysertacji. Jest on najobszerniejszy w pracy. Przedstawiono tu trzy rodzaje procesów prowadzących do regulacji stanu prawnego. Badanymi procesami jest zasiedzenie nieruchomości, regulacje w zakresie wspólnot gruntowych oraz proces „rozdzielenia ciał hipotecznych”. Na podstawie przeprowadzonych badań Autorka proponuje rozwiązania w zakresie omawianych procesów w tym zmiany legislacyjne.

Rozdział 7. *Podsumowanie i wnioski końcowe s.206-208.* W rozdziale siódmym Doktorantka przedstawia osiem końcowych uwag i wniosków. Uwagi te można uznać jako syntezę dotychczasowych rozwiązań.

III. Merytoryczna ocena pracy

Ocena ogólna

Rozprawa mgr. inż. Ewy John dotyczy aktualnej tematyki mieszczącej się w dyscyplinie naukowej *geodezja i kartografia*, w zakresie obszaru katastru nieruchomości i gospodarki nieruchomościami. Regulacja stanu prawnego, mimo iż nie zdefiniowana w przepisach prawnych, jest procesem powszechnie występującym na styku ewidencji gruntów i ksiąg wieczystych a związanym z ujawnieniem podmiotu posiadającego prawo własności do nieruchomości. Biorąc pod uwagę zmiany ustrojowe jakie zaszły ponad 30 lat temu i od tego czasu stale zwiększającą się świadomość społeczną w zakresie posiadanych praw do nieruchomości, powiększaną rozwojem technologicznym oraz dostępnością przepisów prawnych i technologicznych z tego zakresu, tematykę tę należy uznać za niezwykle aktualną i istotną.

Temat pracy, teza, cel badawczy oraz zakres merytoryczny pracy zostały sformułowane poprawnie.

Pewne zastrzeżenia można budzić bardzo szeroki i dość ogólny zakres zarówno tematu jak i przedstawionego celu pracy. Biorąc pod uwagę, że regulacja stanu prawnego nieruchomości może nastąpić w oparciu o bardzo wiele obecnie obowiązujących i już nieobowiązujących przepisów prawnych, to nawet analiza tylko wybranych procedur regulacji stanu prawnego jest zadaniem trudnym. Przedstawiona tematyka wymaga niezwykle wnikliwych badań i analiz nie obowiązujących już przepisów prawnych, oraz dokumentacji powstałej w trakcie ich obowiązywania. Z tego też powodu w mojej ocenie nie do końca udało się zrealizować przedstawione na wstępie cele pracy. Szczególnie dotyczy to trybu wyznaczania zasięga prawa własności w przestrzeni. Brak tu bardziej szczegółowego omówienia sposobów, historycznych i obecnych, wyznaczania zasięgu prawa własności nieruchomości gruntowej, czy choćby konsekwencji zmiany definicji działki ewidencyjnej do której przypisywane było prawo własności.

Pierwsza z tez pracy zawiera stwierdzenie, że „częste modyfikacje przepisów prawnych w zakresie ewidencjonowania nieruchomości i praw do nieruchomości wpłynęły na nieprawidłowości”. W mojej ocenie takie sformułowanie jest nieprecyzyjne. Nie do końca wiadomo, czy Autorce chodzi tu jedynie o rejestr nieruchomości jakim są księgi wieczyste, czy także o rejestr ewidencji gruntów i budynków, gdzie obiektem jest działka ewidencyjna, który to rejestr z kolei jest podstawą oznaczenia nieruchomości w księgach wieczystych.

Również wybór obszaru badań w mojej ocenie jest dyskusyjny. Ograniczenie się bowiem do miasta Krakowa nie pozwala w pełni ocenić, szczególnie w kontekście przyszłych zmian legislacyjnych, uwarunkowań związanych z terenami typowo rolnymi czy leśnymi nie mówiąc już o obszarach byłego katastru pruskiego czy zaboru austriackiego.

Mimo to na uznanie zasługuje już sama próba zmierzenia się z taką tematyką oraz bardzo wnikliwa analiza wybranych przez Autorkę procedur. Nawet wybranie jednego procesu związanego z regulacją stanu prawnego jest bowiem zadaniem bardzo szerokim i wymagającym bardzo żmudnych badań, do tego mogących nieść duże trudności z wysunięciem spójnych wniosków i rekomendacji legislacyjnych. W tym kontekście można zauważyć pewien niedosyt związany z bardzo małą liczbą przykładów dokumentów z praktycznej części analizowanych procedur, na przykład powstałych w czasie realizacji analizowanych procedur fragmenty szkiców, map, zdjęć itp. Na pewno podniosłoby to wartość pracy i ułatwiło jej odbiór.

Na wyróżnienie zasługuje bardzo wnikliwa analiza literaturowa przeprowadzona przez Autorkę. Świadczy o tym między innymi licząca ponad 350 pozycji bibliografia. Autorka bardzo sprawnie posługuje się licznym w tym względzie orzecnictwem i umiejętnie łączy interpretacje autorów cytowanych publikacji z orzeczeniami sądów opisując omawianą problematykę.

Wartościowa w pracy są wskazane w rozdziale 2 i 6 propozycje zmian w przepisach prawnych a także procedura udziału biegłego sądowego w zakresie geodezji w procesie stwierdzenia nabycia własności nieruchomości. Przedstawione przez Autorkę propozycje powinny być przynajmniej częściowo uwzględnione w przepisach prawnych.

Dyskusja wybranych problemów

Mimo pozytywnej oceny pracy poniżej przedstawiono kilka dyskusyjnych w mojej opinii obszarów, które mogłyby zostać uwzględnione, w szczególności przy pracach związanych z wdrożeniem przyjętych rozwiązań czy też w dalszych badaniach z tego zakresu.

Określając w rozdziale pierwszym cel pracy Autorka stwierdza, że regulacja stanu prawnego jest zadaniem geodezyjnym, podczas gdy geodeta pełni tu rolę jednostki odpowiedzialnej za przygotowanie odpowiedniej dokumentacji, wykorzystywanej w procesie regulacji stanu prawnego. Dokumenty te wykorzystywane są jako dowody potwierdzające pewien stan faktyczny lub prawny. Regulacji dokonują najczęściej sądy powszechne, rzadziej notariusze czy organy administracji. Autorka potwierdza tą interpretację na dalszych stronach dysertacji.

Także stwierdzenie, że regulacja stanu prawnego wymaga uprawnień zawodowych z zakresu drugiego jest zapewne pewną nieścisłością. Nawet jeśli takie stwierdzenia są pewnym skrótem myślowym to należałoby już na wstępie je wyjaśnić.

W rozdziale drugim Autorka przedstawia prawo własności do nieruchomości. Dokonuje tu także opisu granic nieruchomości. Stwierdza między innymi, że granice opisywane w literaturze jako „granice ewidencyjne” lub „granice według stanu faktycznego” wyznaczono na podstawie pomiarów dokonywanych w oparciu o przepisy dekretu z 1955 roku w latach 1955-1989. Trudno się z takim stwierdzeniem zgodzić. Owszem cześć granic, ale „granic władania”, powstało w wyniku pomiarów w terenie wykonywanych w tym okresie, ale bardzo duża cześć granic była przyjęta w oparciu o istniejącą dokumentację byłych katastrów austriackiego i pruskiego.

Także w tym rozdziale stwierdzono, że ustalenie granic działek ewidencyjnych jest wykonywane w trakcie aktualizacji operatu lub modernizacji ewidencji, gdy dane zgromadzone w zasobie nie pozwalają

na określenie położenia punktów z wymaganą dokładnością. Jest to stwierdzenie znacznie upraszczające zapisy rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Rozporządzenie mówi bowiem o konieczności ustalenia granic w przypadku braku w zasobie geodezyjnym dokumentów określających przebieg granic działek lub gdy dokumenty te są niewiarygodne. Postawienie znaku równości pomiędzy brakiem wiarygodności i brakiem dokładności jest dużym uproszczeniem.

W rozdziale czwartym doktorantka przedstawia przyczyny nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości. Jako jedną z nich podaje współwłasność ułamkową, uzasadniając, że współwłasność ułamkowa ma charakter przejściowy. Mimo iż faktycznie współwłasność ułamkowa w dłuższej perspektywie czasu zwykle powoduje różnego rodzaju kłopoty z właściwym określeniem stanu prawnego nieruchomości z uwagi na liczbę możliwych w przyszłości postępowań spadkowych, to stwierdzenie „o przejściowym charakterze współwłasności” jest co najmniej dyskusyjne. Współwłasność gruntu choćby w przypadku nieruchomości lokalowej jest kluczowa w definicji takiej nieruchomości. W takim przypadku prawo współwłasności gruntu jest prawem związanym z własnością lokalu, bez którego własność ta nie istnieje. Także częstą sytuację współwłasności np. w drodze wewnętrznej trudno w każdym przypadku nazwać przejściową. Choć uważam, że słusznie umieszczono współwłasność jako częste źródło braku regulacji stanu prawnego, to warto byłoby we wstępie do tego podrozdziału trochę szerzej wyjaśnić spojrzenie Autorki.

W uwagach końcowych do tego rozdziału stwierdzono, że w przypadku niezgodności pomiędzy granicami ujawnionymi w operacie ewidencji gruntów i budynków oraz wpisami zawartymi w dziale I księgi wieczystej konieczne jest „ustalenie, za pomocą geodezyjnych pomiarów terenowych właściwego zasięgu granic nieruchomości, to znaczy takiego, który najbardziej odpowiada stanowi prawnemu z księgi wieczystej oraz faktycznemu”. Dalej napisano, że „prostowana jest powierzchnia w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków”. Takie stwierdzenie przeczy zasadzie przepływu informacji pomiędzy KW i EGiB określonej w ustawie o księgach wieczystych i hipotece oraz w ustawie prawo geodezyjne i kartograficzne. Według tych zasad to dane z EGiB są podstawą oznaczenia nieruchomości, a w przypadku rozbieżności pomiędzy oznaczaniem, dane w KW zmienia się w oparciu o dane z EGiB. Gdyby dane w EGiB w zakresie oznaczenia były błędne, to najpierw należy zaktualizować dane w EGiB a następnie w oparciu o zaktualizowane dane z EGiB zaktualizować oznaczenie w KW. Inne działanie jest niezgodne z przepisami prawnymi.

W rozdziale 6 Autorka analizuje konkretne przypadki postępowań zmierzających do regulacji stanu prawnego nieruchomości. Kończąc rozważania dotyczące zasiedzenia formułuje rekomendacje do zmian w §187 rozporządzenia z 2019 roku w sprawie regulaminu urzędowania sądów powszechnych, polegające na dodaniu do postanowienia o zasiedzeniu załącznika w postaci mapy do celów prawnych. Oczywiście jest to rekomendacja jak najbardziej słuszna, ale w mojej ocenie wszystkie postanowienia i orzeczenia sądowe których skutkiem jest zmiana atrybutów obiektów katastru powinny w załączeniu zawierać dokumentację umożliwiającą wprowadzenie tych zmian do bazy EGiB. Obecne regulacje w tym względzie tego nie gwarantują (np. rozgraniczenie nieruchomości w trybie sądowym).

Z kolei w rekomendacji dotyczącej zmiany §39 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków Autorka proponuje dodanie punktu 3a zabraniającego naruszania obowiązku przenoszenia własności do nieruchomości inaczej niż w drodze aktu notarialnego. Choć trudno się nie zgodzić z takim stwierdzeniem to wydaje się, że powielanie zapisów kodeksu cywilnego w rozporządzeniu nie jest najlepszym rozwiązaniem. Przepis taki już istnieje i powinien być znany. Korzystniej byłoby tak określić kryteria ustalania granic działek tak aby nie był on naruszany.

Podsumowując należy stwierdzić, że metodyka badań zastosowana przez Autorkę jest poprawna, a przedstawiona dyskusja nie wpływa na końcową pozytywną ocenę wykonanych w pracy badań i analiz oraz wyciągniętych wniosków.

IV. Uwagi o charakterze redakcyjnym

Pomimo widocznej staranności i rzetelności w redagowaniu opracowania, Doktorantka nie ustrzegła się błędów stylistycznych, składniowych, interpunkcyjnych, logicznych i edytorskich. Poniżej zestawiono wybrane z nich:

1. Str. 19, rysunek 1: Źródło: [Fedorowski 1974, Malina i Kowalczyk 2011]. Tak naprawdę jest to rysunek z książki Fedorowskiego przerysowany w publikacji „Podstawy katastru” z 2004 autorstwa Ryszarda Hycnera, później powielany przez wielu autorów.
2. Str. 27: Dla porządku należałoby wspomnieć o dwóch instrukcjach z roku 1955 w oparciu o które zakładano ewidencję gruntów i budynków w Polsce.
3. Str. 65: Jest : „... z urzędu dokonuje wpisu (w dziale III)” : Zmiana właściciela ujawniana jest w dziale II KW.
4. Str. 85: Jest : „*Nieuporządkowany stan prawny spółdzielni mieszkaniowych*”: Jest to pewna niekonsekwencja w nazewnictwie. Wymagałoby to wcześniejszego wyjaśnienia.
5. Str. 85: Jest : „*Na zakończenie należy dodać, iż w literaturze, jako rzadziej występujące w praktyce...*” : Dobrze byłoby podać w jakiej literaturze takie przykłady są podane.
6. Str. 90: Jest: „*Przepisy prawne zawarte w rozporządzeniu z 2011 roku zastąpiły rozporządzenie MSWiA z dnia 24 marca 1999...*” : Rozporządzenie w sprawie standardów zastąpiło instrukcję G-4, częściowo O-1, częściowo G-1 i G-2 ale na pewno nie zastąpiło K-1, K-2 itd. Stwierdzenie zawarte w pracy jest dużym uproszczeniem.
7. Str. 94: Brak na liście protokołu ustalenia granic działek ewidencyjnych
8. Str. 119: Jest: „*Rysunek 18. Udział procentowy zgłaszanych prac geodezyjno-prawnych w Krakowie*” : Mimo iż taki termin jest używany to jednak takiej nazwy „prace geodezyjno-prawne” brak w przepisach.
9. Str. 156: Jest : „... w §75 rozporządzenia Ministra ...” powinno być „...§75 punkt 1d...”

W tym miejscu chcę podkreślić, że powyższe uwagi nie mają wpływu na ocenę merytoryczną rozprawy.

V. Wnioski końcowe

Podsumowując, należy stwierdzić, że zakres badań przedstawiony w rozprawie pozwolił Doktorantce na przeprowadzenia wiarygodnych analiz na potrzeby udowodnienia tez i osiągnięcia postawionego celu badawczego.

Uwagi przedstawione w recenzji mają formę dyskusji i w żaden sposób nie umniejszają osiągnięć Doktorantki. Doktorantka trafnie stawia sobie cele badawcze i dobiera właściwe środki oraz metody do ich osiągnięcia. Umiejętnie analizuje uzyskany materiał formułując poprawne wnioski i opinie. Wykazuje się dociekliwością i konsekwencją w prowadzeniu badań. Autorka wykazuje przy tym dużą wiedzę teoretyczną oraz umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Stwierdzam, że rozprawa Ewy John nt.: "Koncepcja zmian procesu regulacji stanu prawnego nieruchomości w aspekcie wykonawstwa geodezyjnego" spełnia wymagania art. 13 ust. 1 Ustawy

z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2003 nr 65 poz. 595 z późn. zm.) i wnoszę o dopuszczenie jej Autorki do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.

Kraków 27 listopada 2019 r.


/ Paweł Hanus /