

Potrącenie, czyli o „wyższości” jednego rozporządzenia nad drugim

Na korzyść strony

Wyrok WSA w Gliwicach dyskredytujący podział „przez potrącenie” był już tematem krytycznych publikacji w GEODECIE (7 i 8/2018). Stanowisko pracującego w administracji geodezyjnej autora niniejszego artykułu to kolejne argumenty za zaskarżeniem wyroku do NSA. I za koniecznością poprawy przepisów.

Zenon Marczuk

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wydał 11 czerwca 2018 r. wyrok [II SA/GI 88/18], który wzbudził duże emocje i kontrowersje w środowisku geodezyjnym. Geodeci podzielili się w ocenie tego rozstrzygnięcia, a granica generalnie przebiega między wykonawcami prac geodezyjnych a organami nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Służby geodezyjne w starostwach w części bezkrytycznie przyjęły stanowisko sądu i WINGiK-a, w części zajęły pozycje wyczekujące z uwagi na to, że orzeczenie jest nieprawomocne.

W poniższej analizie zajmę się istotą sprawy, abstrahując od szczegółów proceduralnych. Skupię się na głównej osi sporu mającego fundamentalne znaczenie praktyczne – również w wymiarze ekonomicznym – dla zleceniodawców i wykonawców prac geodezyjnych. Zastrzegam przy tym, że choć moja wiedza o stanie sprawy zaczerpnięta została jedynie z treści wyroku WSA w Gliwicach, to jej zakres pozwala jednoznacznie określić istotę sporu oraz uwarunkowania prawne i metodyczne.

• Jak to się zaczęło?

Prezydent miasta na prawach powiatu, działając w trybie art. 12b ust. 8 ustawy z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (t.j. DzU z 2017 r. poz. 2101 z późn. zm.), dalej *Pgik*, odmówił przyjęcia do zasobu zbiorów danych i innych materiałów sporządzonych w ramach pracy geodezyjnej, której celem był podział nieruchomości. U podstaw odmowy organu legło to, że geodeta pole powierzchni pozostałości po wydzieleniu jednej działki obliczył przez tzw. potrącenie, czyli

jako różnicę między polem powierzchni działki ewidencyjnej wykazanym w rejestrze gruntów a polem powierzchni działki wydzielanej, obliczonym na podstawie współrzędnych spełniających obowiązujące standardy dokładnościowe. W uzasadnieniu organ podniósł, że **naruszono w ten sposób § 61 ust. 1** rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 29 marca 2001 r. w *sprawie ewidencji gruntów i budynków* (DzU z 2016 r., poz. 1034), dalej rozporządzenie *ws. EGiB*. Zgodnie bowiem z tym przepisem: „*Numerycznego opisu granic jednostek ewidencyjnych, obrębów oraz działek ewidencyjnych dokonuje się za pomocą odpowiednich zbiorów punktów granicznych, których położenie względem osnowy geodezyjnej 1 klasy zostało określone na podstawie geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych z błędami średnimi nieprzekraczającymi 0,30 m, w sposób zapewniający odwzorowanie położenia i kształtu tych obiektów przestrzennych oraz wzajemnego powiązania między nimi*”.

W konsekwencji, w ocenie organu, wykonawca nie dopełnił również obowiązku, o którym mowa w § 62 ust. 1 rozporządzenia *ws. EGiB*: „*Pole powierzchni działek ewidencyjnych oblicza się za pomocą współrzędnych prostokątnych płaskich, o których mowa w § 61 (...)*”.

Wskazano przy tym również na treść § 60 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia *ws. EGiB*, który stanowi, że danymi ewidencyjnymi dotyczącymi działki ewidencyjnej są m.in. numeryczny opis granic oraz pole powierzchni. Organ stał na stanowisku, że wykonawca powinien pozyskać w drodze pomiaru dane umożliwiające **obliczenie współrzędnych wszystkich punktów granicznych dzielonej działki** z dokładnością określoną w wymienionych przepisach.

• Droga do WSA

Wykonawca odwołał się od decyzji starosty do śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (WINGiK). Organ odwoławczy utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu zgodził się z argumentacją organu I instancji, że zasady numerycznego opisu granic zostały uregulowane w § 61 ust. 1 rozporządzenia *ws. EGiB*, a obliczenie powierzchni metodą „przez potrącenie” jest niezgodne z tymi zapisami [§ 62 – przyp. autora].

WINGiK odniósł się również do treści § 77 ust. 7 rozporządzenia 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 2011 nr 263, poz. 1572), dalej rozporządzenie *ws. standardów*. Zgodnie z tym przepisem: „*Jeżeli podział nieruchomości rolnej lub leśnej polega na wydzieleniu działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni do 33% powierzchni nieruchomości podlegającej podziałowi: (...) 2) pole powierzchni działek wydzielanych oblicza się zgodnie z zasadami określonymi w § 68 ust. 2, zaś pole powierzchni pozostałej części działki może być obliczone jako różnica pola powierzchni tej działki i sumy pól powierzchni działek wydzielanych i zapisane z taką samą precyzją zapisu jak i pole powierzchni działki podlegającej podziałowi, wykazane w ewidencji gruntów i budynków*”. WINGiK podkreślił przy tym, że zasada ta może dotyczyć wyłącznie podziału nieruchomości rolnej lub leśnej.

Przepis § 77 ust. 7 pkt 2 rozporządzenia *ws. standardów* świadczy jednak niezbi-

cie, że treść § 61 ust. 1 i § 62 rozporządzenia ws. EGiB nie jest przepisem bezwzględnie obowiązującym, o czym dalej.

Wykonawca zaskarżył rozstrzygnięcie WINGiK-a do WSA w Gliwicach. Zarzucił organowi odwoławczemu m.in. naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię § 8 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (DzU z 2004 r. nr 268, poz. 2663), dalej rozporządzenie ws. podziałów. Przepis ten mówi, że: „1. Jeżeli podział nieruchomości polega na wydzieleniu działki o powierzchni do 33% powierzchni nieruchomości podlegającej podziałowi, przepisy § 6-7 stosuje się tylko do tych odcinków granic nieruchomości, do których dochodzą projektowane granice podziału. 2. Przez odcinek granicy nieruchomości (...) rozumie się odcinek wyznaczony przez dwa najbliższe punkty załamania granicy”.

Przepisy § 6-7 rozporządzenia ws. podziałów określają katalog i tryb pozyskiwania danych do opracowania mapy z projektem podziału nieruchomości oraz opisują czynności przyjęcia granic nieruchomości podlegającej podziałowi. Należy tu podkreślić, że rozporządzenie to wydane zostało w ramach delegacji zawartej w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DzU z 2018 r., poz. 121 ze zm.), dalej uogn.

• WSA po stronie organów

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z 11 czerwca 2018 r. oddalił skargę. W uzasadnieniu stwierdził: „Skoro prawodawca stosowanie ww. przepisu [możliwość obliczenia powierzchni działek przez tzw. potrącenie – przyp. autora] ograniczył do gruntów rolnych lub leśnych (i to przy spełnieniu dalszych warunków) [sąd nie sprecyzował, o jakie warunki chodzi – § 77 ust. 7 pkt 2 rozporządzenia ws. standardów odnośnie do sposobu obliczenia „pozostałej” części działki nie zawiera żadnych warunków ograniczających, odsyła tylko do precyzji zapisu pola powierzchni w EGiB, która może być różna dla różnych obrębów ewidencyjnych – przyp. autora] to znaczy, że taka była jego wola, a w pozostałych przypadkach należy stosować reguły ogólne, wskazane m.in. w wyżej powołanych przepisach rozporządzenia egib, do których słusznie odwołuje się WINGiK. Stosując analogię na gruncie ww. § 77 ust. 7 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych niweczy się charakter tego przepisu jako przepisu szczególnego, któremu została nadana konkretna treść. Nie

jest prawidłowe rozszerzenie przez analogię wynikającej z tego przepisu normy na podział dowolnej nieruchomości, nie tylko rolnej lub leśnej. Taka interpretacja nie może zostać zaakceptowana.

Skarżący powołuje się również na rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości. Ten akt prawny wydany jest jednak na podstawie art. 100 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (...). Nie może niweczyć on ani przepisów ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, ani przepisów wykonawczych do niej, w tym przepisów rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków”.

• Błędne stanowisko

W tym miejscu należy zadać pytanie, czy możliwa i uprawniona jest relacja odwrotna, tzn. czy rozporządzenie ws. EGiB wydane na podstawie art. 26 PgiK może niweczyć przepisy uogn i rozporządzenia ws. podziałów.

Generalnie stwierdzić należy, że sąd zanegował możliwość stosowania obliczenia powierzchni działki metodą „przez potrącenie”, nawet w przypadku uregulowanym przepisem § 8 rozporządzenia ws. podziałów. Podzielił tym samym stanowisko WINGiK-a. Wyrok

zaprezentowane w katalogu wytycznych w zakresie wyjaśnienia niektórych wątpliwości związanych ze stosowaniem przepisów prawa w dziedzinie geodezji i kartografii [<http://www.gugik.gov.pl/geodezja-i-kartografia/katalog-wytycznych>].

W punkcie 4.2.4. Zasady obliczania powierzchni „pozostałej części” przy podziałach wykonywanych w trybie UGN – wydzielenie działki o powierzchni do 33% powierzchni nieruchomości podlegającej podziałowi GGK stwierdza, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami i rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości nie regulują sposobu obliczania pola powierzchni tej części nieruchomości podlegającej podziałowi, która pozostaje po wydzieleniu działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni do 33% całej powierzchni nieruchomości, zwanej dalej pozostałą częścią. W takich przypadkach, przy obliczaniu pola powierzchni pozostałej części można stosować, na zasadach analogii, metodę wskazaną w § 77 ust. 7 pkt 2 rozporządzenia ws. standardów. Oczywiście GGK zastrzega, że katalog nie jest wykładnią przepisów prawa, nie zastępuje przepisów prawa, jednak zawarte w nim wyjaśnienia powinny stanowić podstawę do stosowania „dobrych praktyk”.

Wyrok zapadł wprawdzie w okolicznościach danej sprawy, ale w praktyce może być punktem odniesienia i uzasadniania nieuprawnionych ograniczeń dotyczących metodyki wykonywania podziałów nieruchomości.

zapadł wprawdzie w okolicznościach danej sprawy, ale w praktyce może być punktem odniesienia i **uzasadniania nieuprawnionych ograniczeń** dotyczących metodyki wykonywania podziałów nieruchomości.

Stanowisko to i taką interpretację – dotyczącą relacji między przepisami rozporządzenia ws. EGiB oraz rozporządzenia ws. podziałów w związku z przepisami rozporządzenia ws. standardów – uważam za błędne. Brakuje, w mojej ocenie, konsekwencji, szczególnie w zestawieniu rozstrzygnięć zawartych w różnych przepisach wykonawczych dotyczących prac geodezyjnych, w tym przypadku – podziałów nieruchomości. Zdecydowanie podzielam przy tym stanowisko Głównego Geodety Kraju (dalej GGK)

I właśnie to stosowanie „dobrych praktyk” winno stanowić cel, do osiągnięcia którego środkiem powinny być **racjonalnie interpretowane i stosowane przepisy prawa**.

• Całościowe podejście

Na sprawę można spojrzeć w **trzech aspektach. Po pierwsze**, w kategoriach interpretacji związków i współzależności między aktami wykonawczymi tej samej rangi oraz skutków metodycznych mogących z tych relacji wynikać. Mówiąc o skutkach metodycznych, mam na myśli przede wszystkim dopuszczalne metody obliczania i wykazywania w EGiB powierzchni działek. **Po drugie**, w kategoriach interpretacji przepisów dotyczących zasad przyjmowania

granic oraz obliczania współrzędnych punktów granicznych przy podziałach nieruchomości. Aspekt pierwszy jest silnie skorelowany z drugim. **Po trzecie** wreszcie, w kategoriach praktycznych skutków wynikających nie tylko z rozstrzygnięcia sądu, ale również z interpretacji stosowanej przez organ nadzoru geodezyjnego. Skutków postrzeganych i ocenianych w aspekcie czasu, kosztów, a także celowości i zasadności dokonywania określonych czynności w procesie prowadzenia prac geodezyjnych i opracowywania zbiorów danych będących wynikiem tych prac.

Dokonując oceny prawidłowości zastosowania w sprawie określonych przepisów prawa, zawsze na wstępie należy ustalić przedmiot, który ma być poddany regulacji danego przepisu. W sprawie rozstrzygniętej wyrokiem WSA w Gliwicach jest to ocena dopuszczalności przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (PZGiK) wykonanej przez uprawnionego geodetę pracy geodezyjnej, której celem był podział nieruchomości niezależnie od ustaleń planu miejscowego (zgodnie z art. 95 *uogn*).

● Aspekt pierwszy – związki między rozporządzeniami

Tak określony przedmiot wskazuje na zastosowanie w sprawie przede wszystkim przepisów normujących prowadzenie PZGiK. Zgodnie więc z § 5 pkt 3 lit. b tiret pierwszy rozporządzenia ministra administracji i cyfryzacji z 5 września

łu. Z art. 97 ust. 1b wynika przy tym, że mapa z projektem podziału podlega przyjęciu do PZGiK przed wydaniem decyzji o zatwierdzeniu podziału nieruchomości.

Uprawniony geodeta przy sporządzaniu mapy z projektem podziału nieruchomości, w którym następuje wydzielanie działki gruntu o powierzchni do 33% całkowitej powierzchni dzielonej nieruchomości, zobowiązany jest dokonać przyjęcia granic tylko w takim zakresie, o jakim mowa w § 8 rozporządzenia ws. podziałów. Może oczywiście przyjąć i pomierzyć większą liczbę punktów, ale podkreślić trzeba, że **obowiązek normatywny dotyczy tylko** zakresu wskazanego w tych przepisach. Innych wymagań przepisy *uogn* oraz rozporządzenia ws. podziałów nie przewidują.

Przyjmowane do PZGiK opracowanie zawierające mapę z projektem podziału nieruchomości dokonywanego na podstawie przepisów *uogn* musi spełniać tylko te warunki, które wynikają z przepisów tej ustawy i aktu wykonawczego do niej. Nie jest więc dopuszczalne wymaganie wobec mapy z projektem podziału spełnienia warunków nieprzewidzianych tymi przepisami, ponieważ byłoby to działanie pozbawione podstawy prawnej i przez to mogłoby być ocenione jako przekroczenie uprawnień organu.

Organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej (SGiK), działający na podstawie art. 12b ust. 1 *Pgik*, weryfikuje materiały stanowiące wyniki prac geodezyjnych pod względem zgodności z przepisami prawa obowiązującymi w geodezji i kar-

tań geodezyjnych na potrzeby podziału nieruchomości na podstawie *uogn* powoduje dysonans w określeniu podstaw prawnych determinujących zakres wykonywanej pracy geodezyjnej. Organ SGiK ma bowiem weryfikować wykonaną pracę pod względem zgodności z przepisami prawa obowiązującymi w geodezji i kartografii. Natomiast uprawniony geodeta ma obowiązek sporządzić dokumentację podziałową w sposób określony przepisami *uogn* i aktem wykonawczym do tej ustawy. Nie można od uprawnionego geodety wymagać więcej przy sporządzaniu przez niego dokumentacji podziałowej, niż wynika to z przepisów prawa dotyczących dokonywania tych podziałów. Są to obowiązki nałożone w ramach wykonywanej przez niego działalności zawodowej, dlatego nie mogą swoim zakresem wykraczać poza przepisy, które normują przedmiot (w tym przypadku podział) wykonywanej działalności. W przeciwnym razie przepisy o dokonywaniu podziału nieruchomości należałoby uznać za **dysfunkcjonalne**, ponieważ każde opracowanie geodezyjne dotyczące podziału nieruchomości dokonywanego na podstawie *uogn* musi być przyjęte do PZGiK przed wydaniem stosowej decyzji o zatwierdzeniu podziału, a przez to musi być poddane weryfikacji organu SGiK na podstawie art. 12b ust. 1 *Pgik*.

Normatywny zakres obowiązków geodety przy sporządzaniu opracowania na potrzeby podziału nieruchomości dokonywanego na podstawie *uogn* **wyprzedza zatem zakres** uprawnień organu do weryfikacji sporządzonego opracowania, ponieważ weryfikacja ta sama w sobie służy sprawdzeniu wypełnienia przez uprawnionego geodetę obowiązków wynikających z przepisów prawa właściwych dla sporządzonego opracowania.

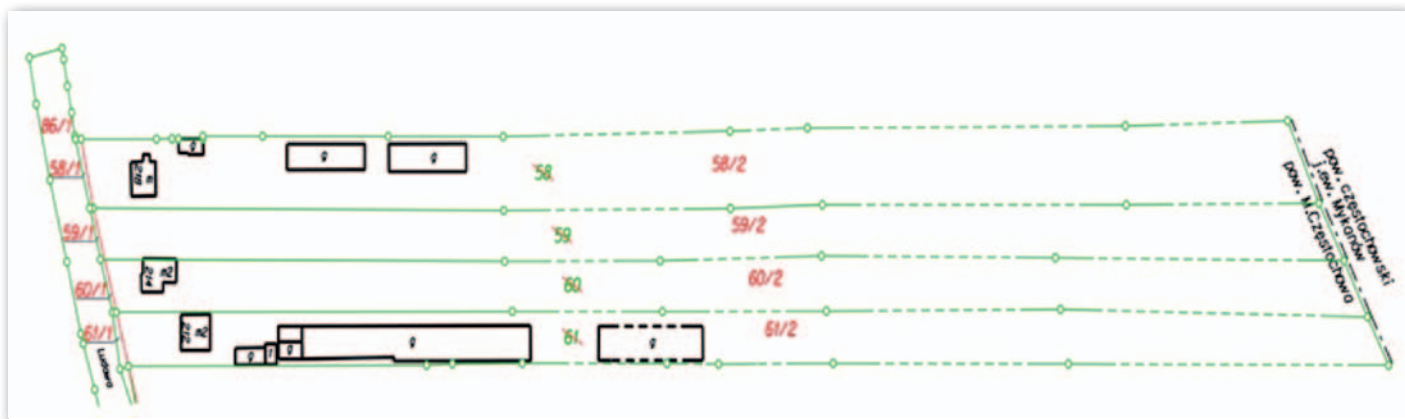
Nie podzielam stanowiska sądu zawartego w stwierdzeniu, że rozporządzenie ws. podziałów nie może niweczyć przepisów *Pgik* i przepisów wykonawczych do tej ustawy, bo praca geodezyjna powinna być wykonana w taki sposób, by spełniała wymagania tych regulacji. Sąd nie dostrzegł, że rozporządzenie ws. podziałów, będąc aktem wykonawczym do *uogn*, normuje wymagania dotyczące opracowań sporządzanych na potrzeby stosowania tej ustawy. Natomiast akty wykonawcze do *Pgik* służą wykonywaniu tylko tej ustawy. Gdy mówimy o nałożeniu konkretnych obowiązków na wykonawców prac geodezyjnych, musimy pamiętać, że jest to materia ustawowa. Dlatego, w mojej ocenie, błędem rozumowania sądu było stwierdzenie, że akt wykonawczy do jednej ustawy nie

Zasady określone w przepisach *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* stosuje się do wszystkich tych opracowań, które nie zostały unormowane odmiennie w odrębnych ustawach.

2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (DzU z 2013 r., poz. 1183), w powiatowej części zasobu gromadzone są operaty techniczne powstałe w wyniku wykonania prac geodezyjnych lub kartograficznych, mających na celu opracowanie dokumentacji na potrzeby postępowań sądowych lub administracyjnych dotyczących nieruchomości, a w szczególności podziałów nieruchomości. Z tego względu, stosownie do art. 97 ust. 1a pkt 8 *uogn*, do wniosku o podział nieruchomości należy dołączyć mapę z projektem podzia-

lografii, w szczególności dotyczącymi wykonywania pomiarów m.in. w związku z opracowaniem dokumentacji geodezyjnej dotyczącej nieruchomości na potrzeby postępowań administracyjnych oraz opracowywania wyników tych pomiarów, a także kompletności przekazywanych wyników wykonanych prac geodezyjnych lub prac kartograficznych.

Zestawienie literalnego zakresu ustawowego obowiązku organu weryfikacji materiałów stanowiącego wyniki prac geodezyjnych z normatywnie określonym zakresem obowiązku uprawnionego geodety w wykonywaniu opraco-



Rys. 1. Fragment mapy z projektem poszerzenia drogi publicznej. Pomiar całych wydłużonych działek byłby bardzo pracochłonny, a ponadto rodziłby konieczność ustalenia granicy między powiatami, co wiązałoby się z dodatkowymi procedurami

może niweczyć aktów wykonawczych do innej ustawy i tej ustawy, ponieważ mamy w tym przypadku do czynienia w istocie z zestawieniem norm prawnych (nie mylić z pojęciem przepisu będącego literalną jednostką redakcyjną aktu prawnego) wynikających z dwóch ustaw, będących aktami prawnymi równorzędnymi. W takim przypadku – dla usunięcia zaistniałej literalnej kolizji między dwoma równorzędnymi aktami prawnymi – należy ustalić, który z tych aktów prawnych zawiera normę szczególną, a który normę ogólną.

Należy przy tym podkreślić, że tej reguły wykładni prawa nie można stosować do aktów prawnych wykonawczych, z których każdy wykonuje inną ustawę, ponieważ wyklucza to możliwość uznania ich za akty równorzędne. Są to wtedy akty różne, niemające wspólnej płaszczyzny ważności.

• Lex specialis – lex generalis

Odnosząc się do stosowania zasady *lex specialis derogat legi generali*, nie ulega wątpliwości, że *uogn* nie normuje zasad sporządzania opracowań geodezyjnych i kartograficznych na potrzeby wszelkich postępowań administracyjnych i sądowych, jak czyni to *Pgik*, a szczególnie akty wykonawcze do tej ustawy. Ustawa o gospodarce nieruchomościami jest normatywnym źródłem określenia obowiązku uprawnionego geodety jedynie w bardzo wąskim zakresie dotyczącym m.in. dokonywania podziałów nieruchomości, o których mowa w art. 92-100. Już więc samo to oznacza, że *uogn* wraz ze swoim aktem wykonawczym stanowi *lex specialis* wobec *Pgik*. Tylko bowiem przy takim założeniu *ratio legis* pozostaje *uogn* normowanie jedynie wybranych opracowań geodezyjnych i kartograficznych na potrzeby procedur określonych przepisami tej ustawy, podczas gdy zasady określone w przepisach *Pgik* stosuje się do wszystkich tych opra-

cowań, które nie zostały unormowane odmiennie w odrębnych ustawach. Przepisy o weryfikacji nie uprawniają bowiem organu do nakładania nowych obowiązków na wykonawcę, a służą jedynie do sprawdzenia wykonanej pracy przez pryzmat przepisów determinujących jej zakres.

U podstaw rozumowania zawarte go w wyroku WSA w Gliwicach leży więc kwestia odróżnienia istnienia normatywnej odrębności regulacji równorzędnych aktów prawnych od normatywnej sprzeczności ich regulacji. Sąd poprzestał na stwierdzeniu istnienia normatywnej sprzeczności, podczas gdy w sprawie zaistniała normatywna odrębność regulacji.

Należy również podkreślić, że użycie przez Sąd określenia „zaszłości sprzed

stie dotyczące zakresu przyjęcia granic wyłącznie do podziału, a w konsekwencji obliczenie współrzędnych (zgodnych z wymogami rozporządzenia ws. EGiB i rozporządzenia ws. standardów) dla tych przyjętych punktów, wyznaczających odcinki granic nieruchomości. Przez pryzmat tego celu (podziału nieruchomości) należy, w mojej opinii, stosować właściwe rozporządzenie (lub rozporządzenia), odpowiednio regulujące zakres pomiaru oraz związane z tym kwestie możliwych do zastosowania metod pomiarów i opracowywania ich wyników. Jeżeli są dwa rozporządzenia – **pozornie** wykluczające się – to należy uwzględnić w pierwszej kolejności to, które metodykę związaną z tym celem **opisuje w sposób odrębny i kompleksowy**. Użyłem powyżej zwrotu *pozornie*,

Zastosowanie metody obliczenia powierzchni „przez potrącenie” nie narusza przepisów rozporządzenia ws. EGiB, nie destabilizuje czynności związanych z prowadzeniem EGiB ani w żaden sposób nie czyni szkód w aspekcie jakości danych.

wejścia w życie wskazanego rozporządzenia” (tj. rozporządzenia ws. EGiB) nie odnosi się do rozporządzenia ws. podziałów, ponieważ rozporządzenie to jest aktem prawnym obowiązującym i przez to nie może być uznane za zaszłość, szczególnie przez Sąd, który będąc organem wymiaru sprawiedliwości, zobowiązany jest w pierwszej kolejności kierować się obowiązującym prawem.

W kategoriach relacji *lex specialis – lex generalis* w praktycznym aspekcie jej stosowania, podkreślić należy, że § 8 rozporządzenia ws. podziałów **reguluje w sposób odrębny i szczegółowy kwe-**

ponieważ, w mojej opinii, nie zachodzi żadna kolizja pomiędzy przepisami rozporządzenia ws. EGiB i rozporządzenia ws. podziałów w tym zakresie.

• Aspekt drugi – interpretacja przepisów

Zdaniem organów I i II instancji oraz sądu, numerycznego opisu granic działek ewidencyjnych oraz obliczenia ich powierzchni dokonuje się zgodnie z przepisami § 61 i § 62 rozporządzenia ws. EGiB. Kwestia ta pozostaje poza sporem. Jaki jest jednak charakter tego prze-

pisu? W mojej ocenie **generalny**, mimo że zawarty jest on w rozdziale 4 zatytułowanym „Szczegółowy zakres informacji objętych ewidencją gruntów i budynków...”. Słowo „szczegółowy” w tytule należy odnieść do wskazanego szerokiego katalogu danych ewidencyjnych dotyczących działki, budynku lub lokalu. Od tego generalnego obowiązku prawodawca przewidział wyjątki, opisane w przepisie szczególnym (§ 77 ust. 7 rozporządzenia ws. standardów), gdzie wskazano dopuszczalny sposób obliczenia pola powierzchni tzw. pozostałej części działki podlegającej podziałowi. Ta pozostała część jest jednak **również działką** ewidencyjną w rozumieniu przepisów § 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 rozporządzenia ws. *EGiB*.

Jeśli zatem przepis § 61 i § 62 rozporządzenia ws. *EGiB* miałyby charakter **bezwzględnie obowiązujący**, to zbędna byłaby regulacja normatywna wskazana w § 77 ust. 7 rozporządzenia ws. standardów. Ten ostatni przepis stanowi jednak *lex specialis* (oba rozporządzenia są aktami wykonawczymi do tej samej ustawy i dlatego znajduje do nich zastosowanie reguła wykładni prawa *lex specialis derogat legi generali*) w stosunku do rozporządzenia ws. *EGiB*, czego nie kwestionują ani organy orzekające w omawianej sprawie, ani sąd administracyjny.

Ale nie jest to jedyny wyjątek od zasad metodycznych wywodzonych z treści § 61 i § 62 rozporządzenia ws. *EGiB*. Również rozporządzenie ws. podziałów jest aktem prawnym odrębnie regulującym sprawy podziałów nieruchomości dokonywanych na podstawie *uogn*.

z przepisami rozporządzenia ws. *EGiB*, w związku z przepisami rozporządzenia ws. standardów, jako przepisami normującymi problematykę nieuregulowaną ani w *uogn*, ani rozporządzeniu ws. podziałów. Również zgodnie z tymi przepisami winny być obliczone **powierzchnie działek wydzielanych**. W konsekwencji powierzchnia tzw. pozostałej części obliczona będzie z wykorzystaniem danych wykazanych w *EGiB*.

Nie podzielam zatem stanowiska, że tak wykonany podział skutkować będzie naruszeniem § 61 ust. 1 rozporządzenia ws. *EGiB*. Wykonawca zrealizował pracę geodezyjną zgodnie z uwarunkowaniami określonymi w przepisach § 61-62 tego aktu **w zakresie, na jaki pozwalała mu regulacja odrębna**, to jest rozporządzenie ws. podziałów. Trudno również podzielić w tym aspekcie stanowisko, że tak stosowane przepisy rozporządzenia ws. podziałów będą **niweczyć** przepisy zarówno *PgiK*, jak i rozporządzenia ws. *EGiB*. Patrząc na synonimy słowa „niweczyć” w aspekcie grup znaczeniowych, wskazać należy na wynikający z użycia tego słowa kontekst destabilizacyjny, obracający coś w niwecz, czyniący duże szkody, udaremniający coś czy wręcz doprowadzający do ruiny.

Otóż zastosowanie metody obliczenia powierzchni przez tzw. potrącenie nie narusza przepisów rozporządzenia ws. *EGiB*, nie destabilizuje czynności związanych z prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków ani w żaden sposób nie czyni szkód w aspekcie jakości danych gromadzonych w tym rejestrze. Wręcz przeciwnie – wprowadza szereg

chodzą przesłanki – ich wykładni. Opisany w artykule problem wskazuje, że nawet jednoznaczne literalnie przepisy, w zestawieniu z innymi, zawartymi w równorzędnych aktach prawnych, budzą wątpliwości i mogą być diametralnie różnie interpretowane. Jak wskazałem wyżej, inne stanowisko prezentuje w kwestii tzw. potrącenia Główny Geodeta Kraju, a inne śląski WINGiK.

● Aspekt trzeci – jakie skutki może to wywołać?

W sytuacji, gdy mimo wszystko doszło do tak diametralnie odmiennych stanowisk prezentowanych przez organy i instytucje mające realny wpływ na działalność zawodową geodetów, warto spojrzeć na skutki mogące z tego wyniknąć. Jeśli przyjąć, że jakkolwiek podział, bez względu na cel i zakres, wymagał będzie bezwzględnego spełnienia dyspozycji określonych w § 60-62 rozporządzenia ws. *EGiB*, z uwzględnieniem uwarunkowań wynikających z przepisów rozporządzenia ws. standardów, to nie będzie możliwe zastosowanie metody, o której mowa w § 8 rozporządzenia ws. podziałów. Bezpośrednim skutkiem będzie wydłużenie tych etapów procesów inwestycyjnych, dla realizacji których niezbędne jest dokonanie podziału.

Typowy przykład to inwestycje linowe i wydawane w tym celu np. decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych. Decyzje te wydawane są na podstawie art. 11a ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o *szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* (t.j. DzU z 2018 r., poz. 1474). Decyzja taka zatwierdza m.in. podział nieruchomości, stanowi podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej i katastrze nieruchomości, a także wywołuje skutek w postaci przejścia z mocy prawa na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego działek wydzielonych w granicach pasa drogowego. Intencją takiego rozwiązania było **skrócenie czasu nabywania nieruchomości** przeznaczonych na realizację inwestycji, bez konieczności wdrażania często mało skutecznych i przewlekłych procedur wyłączeniowych, prowadzonych w trybie *uogn*.

Dla każdego wykonawcy realizującego kiedykolwiek taki rodzaj prac jest oczywiste, że brak możliwości zastosowania „potrącenia” skutkować będzie koniecznością pomiaru całych działek, tworzących bardzo często rozległe obiekty powierzchniowe. W efekcie zdecydowa-

Sprawę warto widzieć w szerszym kontekście – nie tylko w wąskim aspekcie interpretacji prawnych, ale także w wymiarze praktycznym, ekonomicznym, z uwzględnieniem uniwersalnych zasad celowości i racjonalności.

Powracając do braku, w mojej ocenie, sprzeczności między rozporządzeniami ws. podziałów oraz ws. *EGiB*, należy raz jeszcze zwrócić uwagę, że przepisy § 8 pierwszego z nich odrębnie i szczegółowo określają **zakres niezbędnych prac**, w szczególności konieczną i wystarczającą liczbę punktów załamania granicy, jeśli spełniona jest przesłanka dotycząca wielkości wydzielanej powierzchni. Natomiast współrzędne przyjętych punktów winny być określone zgodnie

nowych danych, zgodnych z obowiązującymi standardami w zakresie dokładności pomiarów i obliczeń, pozostawiając tylko część w takim zakresie i dokładności, w jakim zostały zarejestrowane, czyli **w stanie dotychczasowym**.

Jest oczywiste, że jakkolwiek polemika z rozstrzygnięciami organów czy też kwestionowanie orzeczeń sądów winna opierać się na przepisach prawa lub przynajmniej na odmiennej – o ile za-



Rys. 2. Fragment mapy z projektem wydzielenia z działki 173/10 niewielkiej działki 173/13 na potrzeby prowadzonego postępowania dotyczącego zwrotu części wywłaszczonej nieruchomości

nie wydłuży się czas wykonywania pomiarów, niewspółmiernie do założonego efektu podziału wzrosną koszty. Nie można przy tym wykluczyć, że prace pomiarowe wywołają wiele konfliktów i sporów mających podłoże w zasięgu praw do nieruchomości. W konsekwencji odwołania od decyzji mogą skutecznie w tym przypadku zniweczyć zamierzony skutek tzw. specustawy. Czas i koszty będą pochodną kształtu i powierzchni działek podlegających podziałowi, mimo że z reguły wydziela się działki o relatywnie niewielkiej powierzchni.

Charakterystyczny przykład dla tego rodzaju prac zawiera zgeneralizowany na potrzeby artykułu fragment mapy ewidencyjnej (rys. 1) ukazujący długie (ponad 1 km) działki z licznymi załamaniemiami granic, umożliwiającymi przyjęcie do podziału zakresu wystarczającego do wydzielenia niewielkich powierzchniowo działek pod poszerzenie drogi publicznej zlokalizowanej w zachodniej części kompleksu. Co więcej, w tym przypadku pomiar całych działek rodziłby również konieczność ustalania granicy między powiatami, co wiązałoby się z dodatkowymi czynnościami i uwarunkowaniami proceduralnymi.

Podobnie negatywne skutki mogą wystąpić przy innych inwestycjach tzw. liniowych (realizowanych na podstawie innych „specustaw”), gdzie mamy do czynienia ze znaczną liczbą działek podlegających podziałowi. Przykłado-

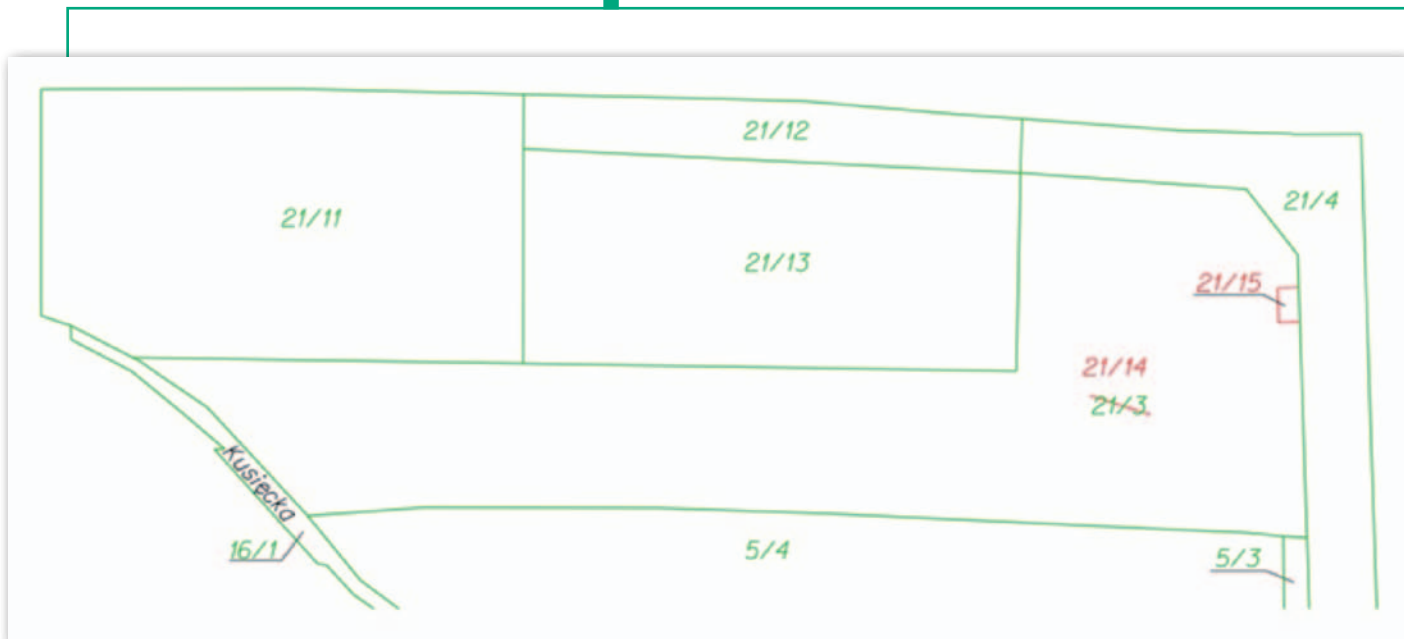
wo dotyczyć to będzie ustawy z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (t.j. DzU z 2018 r., poz. 433), ustawy z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (t.j. DzU z 2018 r., poz. 1380), jak również ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. DzU z 2017 r., poz. 2117 z późn. zm.). Na podstawie tych przepisów realizowane są inwestycje celu publicznego istotne nie tylko dla budowy infrastruktury niezbędnej do rozwoju kraju, ale również do ochrony życia i mienia obywateli. Nieuzasadnione powiększanie zakresu pomiarów zarówno **wydłuża czas realizacji** tych inwestycji, jak i **generuje nieuzasadnione dodatkowe koszty**, co ma istotne znaczenie w sytuacji ograniczenia środków (krajowych i pochodzących z Unii Europejskiej) na realizację celów publicznych.

Koszty podziałów rosną szczególnie w sytuacji pomiaru działek o dużej liczbie koniecznych do przyjęcia punktów granicznych – patrz rys. 2. Działka nr 173/13 wydzielana była na potrzeby prowadzonego postępowania dotyczącego zwrotu części wywłaszczonej nieruchomości. Warunek pomiaru całej działki oznaczałby konieczność przyjęcia bądź ustalenia położenia, zgodnie z wymogami § 79 ust. 6 rozporządzenia ws. standardów, co najmniej kilkudziesię-

sięciu punktów granicznych. Uwzględnić przy tym należy także różnorodność źródeł pochodzenia i dokładność danych w relacji do stanu faktycznego istniejącego na gruncie. Może to generować istotne problemy nie tylko natury technicznej, ale przede wszystkim prawnej, wymagające podjęcia szerszej zakrojonych działań modernizacyjnych dotyczących EGiB. W efekcie znacznemu wydłużeniu ulega czas wykonania prac geodezyjnych, **niewspółmiernie do potrzeb podziału rosną koszty**, a rozstrzygnięcie sprawy zwrotu zostaje nieracjonalnie i – według mnie – w sposób nieuprawniony uzależnione od procedur modernizujących EGiB. Trudno byłoby (nie tylko z punktu widzenia strony żądającej zwrotu) kwestie modernizacyjne uznać za prejudykat w stosunku do rozstrzygnięcia o zwrocie, mając na względzie uregulowania i faktyczne możliwości wynikające z treści § 8 rozporządzenia ws. podziałów.

Podobnie absurdalnie – gdyby założyć konieczności pomiaru całej działki – wygląda przykład pokazany na rys. 3. Wydzielana pod stację transformatorową działka 21/15 ma powierzchnię 0,0036 ha, natomiast dzielona działka 21/3 – aż 1,0491 ha.

Przykłady takie można mnożyć. Często jest to ewidentne przenoszenie części kosztów modernizacji EGiB na podmioty inne niż starosta, który jako organ administracji geodezyjnej i kartograficznej



Rys. 3. Fragment mapy z projektem podziału działki nr 21/3 – wydzielana pod stację transformatorową działka 21/15 ma powierzchnię zaledwie 0,0036 ha

zobowiązany jest do wykonywania tego zadania na mocy ustawy PgiK.

Sprawę warto zatem **widzieć w szerszym kontekście** – nie tylko w wąskim aspekcie interpretacji prawnych, ale także w wymiarze praktycznym, ekonomicznym, z uwzględnieniem uniwersalnych zasad celowości i racjonalności.

• Zamiast wniosków, bo te są oczywiste

Z punktu widzenia nie tylko geodezyjnej praktyki, ale również pracownika administracji geodezyjnej należy mocno podkreślić, że przepisy prawa winny stwarzać możliwości jak najprostszego rozstrzygnięcia i załatwienia spraw właścicieli nieruchomości, inwestorów i innych podmiotów, których prawa nierozzerwalnie związane są z nieruchomościami. Pojawiające się wątpliwości

odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony”.

Ważne jest, **abyśmy jako środowisko zawodowe sami wątpliwości tych nie kreowali**, ale zdecydowanie eliminowali, mając na względzie wskazane wyżej elementarne zasady celowości i racjonalności.

Stanowisko, jakie starałem się zaprezentować w tym artykule, unaocznia, że również w administracji **nie przyjmuje się bezkrytycznie tez i poglądów ewidentnie szkodliwych dla naszego środowiska zawodowego**.

Na koniec pozwolę sobie na kilka uwag, być może subiektywnych, ale wynikających z ponad 30-letniego doświadczenia

w znacznej mierze na stereotypach. Występujące, niestety, przypadki nieuprawnionych działań organów administracji geodezyjnej można jednak zestawiać z licznymi przypadkami świadczącymi co najmniej o braku wiedzy i umiejętności wykonawców prac geodezyjnych. W tym aspekcie jak najbardziej zasadny jest wniosek Bogdana Grzechnika, prezentowany w artykule o znamienym tytule „Biurokracja czy bezmyślność” (GEODETA nr 8/2018), dotyczący konieczności stworzenia warunków do zgodnej współpracy między administracją geodezyjną a wykonawstwem. Z tym jednak zastrzeżeniem, że do realizacji tego ze wszech miar słusznego celu nie wystarczy rewizja własnych dotychczasowych poglądów z jednej strony czy też eliminacja złych praktyk z drugiej. Jest to warunek konieczny, ale niewystarczający. **Fundamentalne znaczenie ma szeroko rozumiany proces legislacyjny**, który winien doprowadzić do synchronizacji przepisów kolizyjnych, a tym samym wyeliminować możliwość dowolnej ich interpretacji.

Zenon Marczuk

mgr inż. geodeta, uprawnienia 1 i 2,
długoletni pracownik administracji geodezyjnej (m.in. Starostwo Powiatowe w Częstochowie – geodeta powiatowy, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego – zastępca dyrektora Wydziału Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami, aktualnie zastępca naczelnika Wydziału Geodezji i Kartografii Urzędu Miasta Częstochowy); rzeczoznawca majątkowy – zastępca przewodniczącego Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej; pośrednik w obrocie nieruchomościami

Fundamentalne znaczenie ma szeroko rozumiany proces legislacyjny, który winien doprowadzić do synchronizacji przepisów kolizyjnych, a tym samym wyeliminować możliwość dowolnej ich interpretacji.

i sprzeczne interpretacje celowi temu nie służą. W takiej sytuacji, rozstrzygając o istotnych dla stron sprawach, warto mieć na względzie i odpowiednio stosować art. 81a znowelizowanego w 2017 r. kodeksu postępowania administracyjnego: „Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub

zawodowego, nie tylko jako pracownika administracji, ale również wykonawcy prac geodezyjnych. Otóż według mnie linia podziału nie przebiega tak jednoznacznie, jak często bywa przedstawiana, tzn. „nieodborna” administracja i „dobry”, a przy tym bezbronny wobec tej bezdusznej maszyny, wykonawca. To typowy proces stygmatyzowania oparty