

Wyroki sądów administracyjnych

Modernizacja ewidencji gruntów z niedokładnością

Przyjęcie do PZGiK prac wykonanych w wyniku modernizacji ewidencji gruntów i budynków nie zwalnia starosty od obowiązku przeprowadzenia prawidłowego postępowania. Wadliwe ustalenia dotyczące granic skutkują bowiem przeniesieniem ciężaru dochodzenia przysługujących praw na właściciela nieruchomości.

W 2015 r. na terenie wsi przeprowadzono modernizację ewidencji gruntów i budynków. W jej trakcie wykonawca po zawiadomieniu stron przystąpił do wyznaczenia punktów granicznych działek zgodnie z danymi z założenia ewidencji gruntów w trybie § 30 ust. 1 rozporządzenia *w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego*. Następnie obliczył ich współrzędne i powierzchnie działek z dokładnością do 1 m kw. W dalszej kolejności starosta w Dzienniku Urzędowym Województwa opublikował ogłoszenie, że z dniem 14 grudnia 2015 r. dane objęte modernizacją stają się danymi EGiB i podlegają ujawnieniu w bazie danych.

Z danych tych wynika, że powierzchnia działki nr 194 wynosi 2039 m kw., a działki nr 197 to 780 m kw. W styczniu 2016 r. ich właściciele zgłosili zarzuty, podnosząc między innymi, że podczas modernizacji EGiB zmniejszono te powierzchnie w porównaniu z wykazanymi w księdze wieczystej. Starosta jednak odrzucił ich uwagi. W uzasadnieniu decyzji wskazał, że w trakcie modernizacji granice tych działek nie uległy zmianie i są zgodne z operatem z założenia ewidencji gruntów, a zmniejszenie powierzchni wynika z nowszych metod pomiaru i obliczeń dokonanych podczas modernizacji.

• Sprawa 3-krotnie trafia do WINGiK-a

W lutym 2016 r. właściciele działek nr 194 i 197 złożyli odwołanie od powyższej decyzji. Wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego uchylił zaskarżoną decyzję starosty w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu

stwierdził, że organ I instancji nie w pełni wyjaśnił stan faktyczny sprawy, a poza tym w aktach postępowania nie załączono niezbędnych materiałów geodezyjnych i kartograficznych.

Wykonawca prac modernizacyjnych w maju 2016 r. sporządził zatem „Protokół przyjęcia granic działek 194 i 197”, z którego wynika, że zostały okazane granice działki 194, a jej powierzchnia wynosi 2073 m kw., oraz działki 197, a jej powierzchnia wynosi 780 m kw. Skarżący odmówili podpisania tego protokołu.

Powyższe ustalenia również zostały podważone w decyzji WINGiK-a z uwagi na to, że z akt sprawy nie wynikało, czy granice tych działek wyznaczono na podstawie dostępnych materiałów z założenia ewidencji gruntów spełniających obecne standardy dokładnościowe pozwalające na wykorzystanie ich do wyznaczenia punktów granicznych, czy też zostały ustalone w trybie § 39 rozporządzenia *w sprawie ewidencji gruntów i budynków*. Organ odwoławczy wskazał także na konieczność ustalenia stron postępowania zgodnie z art. 28 kpa.

Kolejny protokół wyznaczenia punktów granicznych ujawnionych uprzednio w EGiB wykonawca sporządził w sierpniu 2018 r. W ramach czynności wyznaczenia punktów granicznych ujawniono, że powierzchnia działki 194 wynosi 2039 m kw., a działki 197 – 780 m kw. Właściciele działek konsekwentnie odmówili jednak podpisania protokołu.

Powyższe ustalenia zostały także zakwestionowane przez WINGiK-a, który wskazał, że wykonawca powinien wyznaczyć punkty graniczne w trybie § 39 rozporządzenia *ws. EGiB*, a nie art. 39 ust. 5 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*.

W rezultacie w lutym 2019 r. wykonawca sporządził kolejny aneks do operatu

technicznego. W wyniku przeprowadzonych czynności ustalono, że powierzchnia działki 194 wynosi 2072 m kw., a działki 197 – 780 m kw. Operat przyjęto do zasobu 18 marca 2019 r.

I znów w kwietniu 2019 r. odwołanie od decyzji starosty złożyli właściciele, nie zgadzając się ze zmniejszeniem w trakcie modernizacji powierzchni działek o numerach 194 (z 0,21 ha na 0,2072 ha) i 197 (z 0,08 ha na 0,0780 ha). Ich zdaniem geodeta wykonujący modernizację powinien przede wszystkim odszukać pierwotny przebieg granic działek i na ich podstawie dokonać obliczeń powierzchni.

• Za czwartym razem u WINGiK-a

Tym razem jednak WINGiK utrzymał w mocy powyższe rozstrzygnięcie. W uzasadnieniu przywołał treść art. 24a *Pgik* oraz § 36, § 61 i § 62 rozporządzenia *ws. EGiB* i wskazał, że początkowo w trakcie prowadzonej modernizacji wykonawca stwierdził, że archiwalne materiały z PZGiK są wystarczające do wyznaczenia punktów granicznych działek zgodnie z danymi z założenia ewidencji gruntów. Jednak na skutek kolejnych odwołań skarżących oraz zastrzeżeń wyrażonych w decyzjach WINGiK-a dokonał ponownej analizy dokumentacji i uznał, że dane te są niewystarczające i niewiarygodne (§ 37), aby móc na ich podstawie ujawnić przebieg granic działek z wymaganą dokładnością. W związku z tym przeprowadził analizę przebiegu granic działek, wykorzystując dostępne dokumenty i dokonał ustalenia przebiegu granicy działek w terenie przy udziale zainteresowanych stron.

Organ odwoławczy uznał postępowanie wykonawcy za prawidłowe, gdyż jedynymi dokumentami określającymi przebieg granic działek nr 194 i 195 są te z założenia ewidencji gruntów z 1967 r. w postaci zarysu pomiarowego. W tych dokumentach jedynymi danymi liczbowymi dla działek jest szerokość działki nr 390 (obecnie nr 197) oraz dane z dziennika obliczeń powierzchni, w którym są podane szerokości działek oraz wzięte

graficznie z mapy długości tych działek. Warto zaznaczyć, że EGiB została założona wówczas na podstawie uczytelnionej fotomapy. Brak jest natomiast innych dokumentów geodezyjnych, takich jak na przykład: szkice polowe, opisy topograficzne punktów granicznych oraz dane ówczesnej osnowy, które pozwoliłyby obecnie na jednoznaczne wyznaczenie tych punktów w terenie. Granice działek 194 i 197 z sąsiednimi działkami ustalono według ostatniego spokojnego stanu posiadania (§ 39 ust. 2) bądź na podstawie dostępnych dokumentów i śladów granicznych (§ 39 ust. 3).

Jeżeli chodzi o zarzut stron dotyczący zmniejszenia w trakcie modernizacji powierzchni działek, to WINGiK uznał go za nieuzasadniony. „Powierzchnia działki jest funkcją granic działki, a nie odwrotnie. Powierzchnię działki oblicza się na podstawie ujawnionych granic, a nie dostosowuje się przebiegu granic do powierzchni wykazanej we wcześniejszych dokumentach, np. w księgach wieczystych” – stwierdził. I wyjaśnił, że różnice w powierzchniach działek sprzed i po modernizacji nie wynikają tylko z faktu ustalenia przebiegu granic tych działek, ale również z tego, że do czasu modernizacji powierzchnie były wyliczone z dokładnością do 1 ara mało dokładną metodą analityczno-graficzną. W metodzie tej powierzchnie działek nie były określane na podstawie bezpośrednich pomiarów terenowych, ale wyliczono je w dużej części na podstawie danych graficznych z map ewidencyjnych. Obecne powierzchnie obliczone są metodą ścisłą ze współrzędnych punktów granicznych z dokładnością do 1 m kw.

• Właściciele nadal mówią „nie”

Wreszcie sprawa trafiła do sądu. W swojej skardze właściciele zarzucili:

1. nieoparcie się przy wyznaczaniu granic działek 194 i 197 na mapach historycznych (wskazali, że działki te miały co najmniej od 1960 r. oznaczenie odpowiednio nr 387 i 390),

2. nieuwzględnienie wykazanych wówczas pierwotnych wielkości działek obliczonych na podstawie pierwszych map i sporządzonych wówczas pomiarów geodezyjnych na gruncie,

3. brak powtarzalności pomiarów wielkości działek 194 i 197 wykonanych przez tego samego geodetę w latach 2016-2019.

Skarżący wniesli o uchylene decyzji I i II instancji oraz o powołanie biegłego sądowego z dziedziny geodezji i kartografii. Postulowali także o zobowiązanie starosty do ponownego wyznaczenia granic tych działek na podstawie pierwotnych map geodezyjnych i wylicze-

nia ich powierzchni według prawidłowo wyznaczonych granic oraz według opinii biegłego sądowego. Skarżący wskazali też m.in., że zgodnie z aktem notarialnym działka nr 194 od 29 stycznia 1991 r., kiedy to zostali jej właścicielami, miała powierzchnię 2100 m kw.

• WSA mówi „sprawdzam”

W wyroku z 26 lutego br. [sygn. akt III SA/Łd 752/19] WSA w Łodzi stwierdził, że zaskarżona decyzja oraz poprzedzająca ją decyzja organu I instancji wydane zostały z naruszeniem prawa w stopniu obligującym do wyeliminowania ich z obrotu prawnego. Istotne znaczenie ma przy tym m.in. to, że stosownie do treści art. 24 ust. 2a ustawy *Pgik* procedura aktualizacji EGiB ma charakter rejestrowy. Wprowadzane w jej trakcie zmiany są wtórne wobec zdarzeń prawnych, z których wynikają. Jest to zatem procedura sformalizowana w zakresie określenia dokumentów stanowiących podstawę zmienionego wpisu. Sąd powołał się przy tym na wyrok NSA z 7 maja 2008 r. [I OSK 719/07, LEX nr 505313].

Jak zauważył WSA, skoro w świetle § 39 ust. 1 rozporządzenia *ws. EGiB* nie doszło do ustalenia przebiegu granicy pomiędzy działkami na podstawie zgodnych oświadczeń właścicieli, to możliwe było jej ustalenie bez tych oświadczeń. Jednak, zdaniem sądu, ze sprawozda-

ich działka jest nieogrodzona, zatem wątpliwości powstają co do tego, o jakich istniejących ogrodzeniach jest mowa w sprawozdaniu i w uzasadnieniach decyzji. Wątpliwości skarżących koncentrują się również na tym, że pomiędzy działką 194 a działką 195 geodeta ustalił granicę po płocie, gdy tymczasem budynek posadowiony na działce 195 wychodzi poza granice ogrodzenia, co potwierdzono zdjęciem załączonym do pisma procesowego.

Sąd wytknęła również, że organy obu instancji nie ustaliły prawidłowo wszystkich stron postępowania. Z protokołu ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych z lutego 2019 r. wynika bowiem, że w czynnościach jako właściciel sąsiadującej działki wzięła udział inna osoba, niż wynika to z aktualnego wówczas wypisu z EGiB. A zatem nie mogła ona skutecznie składać jakichkolwiek oświadczeń co do przebiegu granic.

Konkludując, WSA podkreślił, że przyjęcie do zasobu prac wykonanych w wyniku modernizacji EGiB nie zwalnia organu od obowiązku przeprowadzenia prawidłowego postępowania oraz wydania decyzji spełniającej wymogi określone w art. 107 kpa. Wręcz przeciwnie, organ, prowadząc postępowanie, ma obowiązek wypełnić nakaz dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący materiału dowodowego.



Fot. Katarzyna Pakulka-Kwiecińska

nia wykonawcy prac modernizacyjnych ani z uzasadnienia decyzji starosty czy WINGiK-a nie wynika, czy zbadano położenie istniejących znaków i śladów granicznych, opierając się na dostępnych dokumentach, czy też wykonawca prac wyznaczał nowe punkty graniczne. Nie wiadomo, na podstawie czego nastąpiło markowanie punktów granicznych i dlaczego powierzchnia działki 194 uległa najpierw zmniejszeniu, a później zwiększeniu.

Sędziowie zauważyli także m.in., że z uzasadnienia decyzji obu instancji wynika także, iż ustalony został ostatni spokojny stan posiadania wzdłuż istniejących ogrodzeń. Natomiast skarżący twierdzą, że

Wszelkie istotne ustalenia i wnioski powinny być zawarte w motywach podjętego rozstrzygnięcia. Zdaniem sądu należy bowiem mieć na uwadze, że wadliwie oznaczenie granic w ewidencji po modernizacji oznacza przeniesienie ciężaru dochodzenia przysługujących praw na właściciela nieruchomości. WSA wskazał, że starosta, rozpatrując zarzuty dotyczące wadliwego ustalenia przebiegu granicy czy powierzchni działki w trakcie modernizacji, powinien zatem wnikliwie przeanalizować argumenty strony, a gdy jest to konieczne, przeprowadzić dodatkowe czynności dowodowe.

Wyrok nie jest prawomocny.

Opracowała Anna Wardziak