

Wznawianie znaków granicznych i wyznaczanie punktów granicznych – propozycje zmian w prawie

Dla użytkowników i wiarygodności EGiB

Ewidencja gruntów i budynków – rejestrująca m.in. informacje o przebiegu granic działek ewidencyjnych oraz atrybutach punktów granicznych – często nie odpowiada rzeczywistości. Część winy za to ponoszą przepisy.

Józef Maślanka

Zagadnienia wznawiania znaków granicznych i wyznaczania punktów granicznych reguluje w Polsce ustawa z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (dalej *Pgik*) wraz z rozporządzeniem 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. Z kolei sposób rejestrowania i aktualizowania danych dotyczących działek ewidencyjnych oraz punktów granicznych w EGiB określa rozporządzenie z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Należy jednak podkreślić, że uregulowania te są niewystarczające i niejednoznaczne, co prowadzi do występowania znacznych i szkodliwych rozbieżności zarówno w zakresie interpretowania przepisów, jak i ich stosowania. Przedstawione dalej propozycje konkretnych zmian w prawie mają to ukrócić oraz pozwolić na spełnienie uzasadnionych oczekiwań i potrzeb użytkowników danych EGiB, w tym przede wszystkim właścicieli nieruchomości.

Niniejszy artykuł stanowi kontynuację tekstu opublikowanego w GEODECIE 7/2020, w którym autor szczegółowo omówił temat wznawiania znaków granicznych i wyznaczania punktów gra-

nicznych w kontekście wiarygodności ewidencji gruntów i budynków.

● Znaczenie EGiB

Baza ewidencji gruntów i budynków zasługuje na szczególną uwagę, ponieważ zgodnie z art. 21 *Pgik* stanowi podstawę m.in. planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, a także źródło danych dla postępowania administracyjnych i sądowych. Ewentualne wady i braki występujące w bazie EGiB przenoszą się na wspomniane zadania oraz do procedur formalno-prawnych, powodując niekiedy bardzo poważne i trudne do naprawienia szkody.

Baza ta musi zatem zawierać dane wiarygodne, zwłaszcza w zakresie działek ewidencyjnych. Dane powinny odzwierciedlać stan faktyczny działek wynikający z dokumentacji dostarczonej do organów odpowiedzialnych za prowadzenie ewidencji gruntów i budynków. W Polsce są to starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu.

Za dalece niewłaściwą uznać należy sytuację, kiedy to źródłem rozbieżności i wad stają się już same przepisy prawa regulujące w sposób nieprawidłowy procedury pozyskania i rejestrowania danych ewidencyjnych. Tak jest właśnie w przypadku procedur wznawiania znaków granicznych i wyznaczania punktów granicznych, a także sposobu rejestracji danych dotyczących przebiegu granic działek w operacie

EGiB. Świadczą o tym liczne artykuły w czasopismach geodezyjnych, opracowania książkowe i orzeczenia sądów administracyjnych.

● Niedoskonałe regulacje prawne przyczyną problemów

Do 1 stycznia 1999 r. art. 39 *Pgik* umożliwiał jedynie wznawianie znaków granicznych (utrwalonych na gruncie punktów granicznych), których położenie zostało wcześniej ustalone w wyniku rozgraniczenia nieruchomości. Sytuacja uległa zmianie, gdy do art. 39 dodano ustęp 5 o treści: „Przepisy ust. 1-4 stosuje się odpowiednio przy wyznaczaniu punktów granicznych ujawnionych uprzednio w ewidencji gruntów i budynków”. Wówczas możliwe stało się również wyznaczanie ustalonych w wyniku rozgraniczenia punktów granicznych, które nie zostały utrwalone wcześniej znakami granicznymi, na co zezwalały w wyjątkowych przypadkach przepisy wykonawcze do *Pgik* dotyczące rozgraniczania nieruchomości (rozporządzenie z 14 kwietnia 1999 r. *ws. rozgraniczania nieruchomości*, zarządzenie z 5 sierpnia 1996 r. *ws. rozgraniczania nieruchomości*). Niefortunny zapis: „ujawnionych uprzednio w ewidencji gruntów i budynków” otworzył, niestety, pole do różnych, często rozbieżnych interpretacji i sposobów stosowania prawa.

Sama możliwość wyznaczania punktów granicznych, a nie tylko wznawia-

nia znaków granicznych, była niewątpliwie potrzebna i oczekiwana przez właścicieli nieruchomości, jednak sposób uregulowania tej procedury w przepisach *Pgik*, w rozdziale dotyczącym rozgraniczania nieruchomości, spowodował i nadal powoduje liczne problemy. Uwidoczniły się one jeszcze wyraźniej po wejściu w życie 2 czerwca 2001 r. rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, które określiło sposób wykazywania punktów granicznych w bazie EGiB oraz listę i zakres wartości ich atrybutów.

Sytuacji nie poprawiły kolejne nowelizacje tego aktu wprowadzone w 2013 i 2016 r., gdyż nie tylko nie zapewniły jednoznacznej identyfikacji źródła pochodzenia współrzędnych punktów granicznych, ale dodatkowo je zagałowały. Zmieniono bowiem znaczenie poszczególnych atrybutów bez zmiany lub dodania nowych ich wartości. Taka sytuacja odbija się bardzo niekorzystnie na jakości oraz wiarygodności bazy EGiB i zdaniem autora wymaga pilnych i dogłębnych zmian.

W celu usunięcia sprzeczności i niejasności dotyczących punktów granicznych działek ewidencyjnych oraz spełnienia słuszych postulatów i oczekiwań właścicieli nieruchomości autor artykułu proponuje wprowadzenie kilku zmian – zarówno w *Pgik*, jak i w rozporządzeniach *ws. ewidencji gruntów i budynków* oraz *ws. rozgraniczania nieruchomości*.

• Definicje przeniesić do ustawy

W pierwszej kolejności należało by uporządkować i uzupełnić słownik pojęć, jakim posługuje się *Pgik*, o pojęcia niezdefiniowane lub zdefiniowane dopiero w przepisie wykonawczym do ustawy. Proponuje się przeniesienie z rozporządzenia *ws. rozgraniczania nieruchomości* do *Pgik*, do tzw. słowniczka ustawy, nieco skorygowanych definicji punktu i znaku granicznego. Nowe punkty o numerach 5a i 5b przyjąłoby poniższe brzmienie:

„Art. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...)

5a) **puncie granicznym** – rozumie się przez to punkt określający przebieg granicy działki ewidencyjnej;

5b) **znaku granicznym** – rozumie się przez to znak z trwałego materiału umieszczony w punkcie granicznym lub trwały element zagospodarowania terenu znajdujący się w tym punkcie, a także znak, o którym mowa w art. 31 ust. 2b”.

W proponowanych zapisach jest mowa nie o punkcie złamania granicy nieruchomości, jak w rozporządzeniu *ws. rozgraniczania nieruchomości*, ale o granicy działki ewidencyjnej. Pozwala to poszerzyć znaczenie i możliwość stosowania tego pojęcia oraz pogodzić wymagania przepisów o EGiB z przepisami o rozgraniczaniu nieruchomości.

W przypadku definicji znaku granicznego dodano odwołanie do proponowanego nowego ustępu w art. 31 *Pgik*. Zdaniem autora artykuł ten należy uzupełnić o ustępy 2a i 2b, wzorowane niemal dokładnie na zapisach występujących dotychczas w rozporządzeniu *ws. rozgraniczania nieruchomości*, o następującej treści:

„2a. Znaki graniczne umieszcza się w punktach złamania granic, w odległości dobrej widoczności z punktu na punkt, w odstępach nie większych niż 200 m.

2b. W przypadku granic naturalnych, nieregularnych lub niedostępnych, znaki graniczne osadza się w głównych punktach złamania granicy lub w ich pobliżu, z podaniem danych pozwalających na wyznaczenie wszystkich punktów granicznych”.

Zgodnie z powyższą propozycją znak graniczny w uzasadnionych, wyjątkowych przypadkach może nie znajdować się dokładnie w punkcie granicznym, ale w jego pobliżu. W wyniku tej zmiany zostałyby też ustawowo usankcjonowana definicja punktu granicznego niestabilizowanego, który w przypadku rozgraniczenia nieruchomości występuje

je obecnie w rozporządzeniu *ws. rozgraniczania nieruchomości*. Dodany zapis o granicach niedostępnych (pkt 2b) dotyczy np. punktów granicznych usytuowanych pod budynkami lub innymi obiektami budowlanymi.

Do słownika ustawy *Pgik* należy również przenieść definicje działki ewidencyjnej oraz granicy działki ewidencyjnej z rozporządzenia *ws. EGiB*, zgodnie z poniższą propozycją:

„Art. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...)

8c) **działce ewidencyjnej** – rozumie się przez to ciągi obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic;

8d) **granicy działki ewidencyjnej** – rozumie się przez to część obwodu działki ewidencyjnej, w postaci odcinka lub odcinków, opartych na punktach granicznych wspólnych dla co najmniej dwóch sąsiadujących ze sobą działek ewidencyjnych lub na punktach pokrywającą się z punktami granicy państwa – w przypadku działek ewidencyjnych przylegających do tej granicy”.

W definicji granicy działki ewidencyjnej niezbędna jest zmiana polegająca na tym, że odcinki granicy powinny być oparte „na punktach granicznych wspólnych dla co najmniej dwóch sąsiadujących ze sobą działek ewidencyjnych”, a nie, jak to jest obecnie – „dla dwóch”. Ta korekta jest konieczna ze względu na m.in. wymagania prawne i technologiczne.

• Źródła danych o granicach też powinny trafić do *Pgik*

Z rozporządzenia *ws. EGiB* należy też przenieść zapisy § 36 zawierające źródła danych o przebiegu granic działek. Konieczna jest jednak korekta polegająca na usunięciu z listy źródeł opracowań dotyczących przebiegu granic państwa sporządzonych przez Straż Graniczną. Treść proponowanego art. 24c, który po-

Za dalece niewłaściwą uznać należy sytuację, kiedy to źródłem rozbieżności i wad stają się już same przepisy prawa regulujące w sposób nieprawidłowy procedury pozyskania i rejestrowania danych ewidencyjnych. Tak jest właśnie w przypadku procedur wznawiania znaków granicznych i wyznaczania punktów granicznych, a także sposobu rejestracji danych dotyczących przebiegu granic działek w operacie EGiB.

Tabela 1. Proponowany sposób rozszerzenia dopuszczalnych wartości atrybutu ZRD na przykładzie wartości „5”

| Atrybut ZRD | Atrybut ZRD P | Opis wartości atrybutu |
|-------------|---------------|--|
| 5 | | Zatwierdzone projekty podziału nieruchomości lub scalenia i podziału nieruchomości |
| | 501 | Zatwierdzone projekty podziału nieruchomości lub scalenia i podziału nieruchomości |
| | 502 | Geodezyjne pomiary terenowe poprzedzone wznowieniem znaków granicznych lub wyznaczeniem punktów granicznych przeprowadzonym na podstawie zatwierdzonych projektów podziału nieruchomości lub scalenia i podziału nieruchomości |

winien znaleźć się w *Pgik* w rozdziale o ewidencji gruntów i budynków, wygląda następująco:

„Art. 24c. 1. Przebieg granic działek ewidencyjnych wykazuje się w ewidencji na podstawie dokumentacji geodezyjnej, przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, sporządzonej:

- 1) w postępowaniu rozgraniczeniowym;
- 2) w celu podziału nieruchomości;
- 3) w postępowaniu scaleniovym i wymiany gruntów;
- 4) w postępowaniu dotyczącym scalenia i podziału nieruchomości;
- 5) na potrzeby postępowania sądowego lub administracyjnego, a następnie wykorzystanej do wydania prawomocnego orzeczenia sądowego lub ostatecznej decyzji administracyjnej;
- 6) przy zakładaniu, na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, katastru nieruchomości i ewidencji gruntów i budynków;
- 7) w wyniku wznowienia znaków granicznych albo wyznaczonych punktów granicznych;
- 8) w wyniku ustalenia przebiegu granic przeprowadzonego w trybie art. 24d”.

W pkt 8 dodano pozyskanie danych z operatów ustalenia przebiegu granic prowadzonego obecnie w tzw. trybie ewidencyjnym. Tryb ten, określony w paragrafach 37-39 rozporządzenia *ws. EGiB*, należy przenieść do art. 24d *Pgik* z poprawkami, które ze względu na ich obszerność i charakter nie są przedmiotem niniejszego artykułu.

• Wznawianie i wyznaczenie do rozdziału o EGiB

Należy usunąć z *Pgik* art. 39 dotyczący wznowiania znaków i wyznaczania punktów, znajdujący się obecnie w rozdziale o rozgraniczaniu nieruchomości. Jego zmodyfikowana treść powinna znaleźć się w rozdziale o EGiB w kolejnych ustępach art. 24c:

„2. Przesunięte, uszkodzone lub zniszczone znaki graniczne, których położenie określono w dokumentacji, o której mowa w ust. 1 pkt 1-8, mogą zostać wznowione, jeżeli istnieją wiarygodne dane pozwalające na określenie ich pierwotnego położenia z wymaganą dokładnością.

3. Przepisy ust. 2 stosuje się odpowiednio do wyznaczenia punktów granicznych, których położenie określono w dokumentacji geodezyjnej, o której mowa w ust. 1 pkt 1-8.

4. Jeżeli jednak wyniknie spór co do położenia wznowianych znaków granicznych lub wyznaczanych punktów granicznych, strony mogą wystąpić o rozstrzygnięcie sporu do odpowiednich organów.

5. Wznowienie położenia znaków granicznych lub wyznaczenia punktów granicznych dokonują, na zlecenie zainteresowanych, podmioty, o których mowa w art. 11.

6. O czynnościach wznowienia położenia znaków granicznych lub wyznaczenia punktów granicznych zawiadamia się podmioty, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1. Do zawiadomień stosuje się przepisy art. 32 ust. 1-4”.

Proponowane powyżej zmiany zostały wstępnie opracowane przez autora artykułu w październiku 2018 r. na prośbę przewodniczącego Zespołu do oceny regulacji prawnych związanych z funkcjonowaniem ewidencji gruntów i budynków, powołanego 10 lipca 2018 r. przez głównego geodetę kraju Waldemara Izdebskiego. Uwzględniają też sugestie i korekty zgłoszone przez niektórych członków tego zespołu.

• Schemat aplikacyjny do zmiany

W ślad za powyższymi propozycjami konieczna jest zmiana schematu aplikacyjnego zamieszczonego w rozporządzeniu *ws. EGiB* dotyczącego bazy EGiB. Występuje tam m.in. klasa (obiekt) o nazwie „EGB_Punkt_Graniczny” dotycząca punktu granicznego, której jednym z atrybutów jest „ZRD”, czyli źródło danych o położeniu punktu. Proponuje się zmianę zakresu (listy) wartości tego atrybutu, aby zapobiec dalszemu obniżeniu wiarygodności danych EGiB poprzez zacieranie i zniekształcanie informacji o zapisanych w niej punktach.

ZRD o wartości „1” – geodezyjne pomiary terenowe poprzedzone rozgraniczeniem nieruchomości, wznowieniem znaków granicznych, wyznaczeniem punktów granicznych lub ustaleniem ich położenia w innym trybie, w tym w trybie określonym w § 39 ust. 1 i 2 rozporządzenia – należy rozbić na bardziej szczegółowe wartości m.in. o następujących nazwach:

- geodezyjne pomiary terenowe poprzedzone wznowieniem znaków granicznych,

Celem proponowanych przez autora zmian w *Pgik*, a także w rozporządzeniach *ws. EGiB* oraz *ws. rozgraniczania nieruchomości* jest zarówno ucytelnienie i zharmonizowanie samej procedury wznowiania znaków granicznych i wyznaczania punktów granicznych, jak i umożliwienie wiarygodnego sposobu rejestrowania w bazie EGiB danych dotyczących atrybutów punktów granicznych opisujących granice działek ewidencyjnych.

Tabela 2. Proponowany sposób rozszerzenia dopuszczalnych wartości atrybutu ZRD dla przypadków określania współrzędnych punktów w trybie przepisów o ewidencji gruntów i budynków

| Atrybut ZRD | Atrybut ZRDP | Opis wartości atrybutu |
|-------------|--------------|--|
| 10 | | Określenie współrzędnych punktów granicznych działek ewidencyjnych w trybie przepisów o ewidencji gruntów i budynków |
| | 1001 | Geodezyjne pomiary terenowe poprzedzone określeniem położenia punktów w trybie w § 39 ust. 1 rozporządzenia ws. EGiB |
| | 1002 | Geodezyjne pomiary terenowe poprzedzone wznowieniem znaków granicznych lub wyznaczeniem punktów granicznych przeprowadzonym na podstawie ZRDP 1001 |
| | 1003 | Geodezyjne pomiary terenowe poprzedzone określeniem położenia punktów w trybie w § 39 ust. 2 rozporządzenia ws. EGiB |
| | 1004 | Geodezyjne pomiary terenowe poprzedzone wznowieniem znaków granicznych lub wyznaczeniem punktów granicznych przeprowadzonym na podstawie ZRDP 1003 |
| | 1005 | Geodezyjne pomiary terenowe poprzedzone określeniem położenia punktów w trybie w § 39 ust. 3 rozporządzenia ws. EGiB |
| | 1006 | Geodezyjne pomiary terenowe poprzedzone wznowieniem znaków granicznych lub wyznaczeniem punktów granicznych przeprowadzonym na podstawie ZRDP 1005 |

• geodezyjne pomiary terenowe poprzedzone wyznaczeniem punktów granicznych.

Wartości te powinny być zastrzeżone dla czynności wznawiania znaków lub wyznaczania punktów granicznych przeprowadzanych jedynie na podstawie dokumentacji rozgraniczeniowej, a więc mających moc rozgraniczenia.

W przypadku gdy wznowienie lub wyznaczenie dokonywane jest na podstawie innych materiałów, takich jak np. zatwierdzone projekty podziału nieruchomości lub scalenia i podziału nieruchomości, należy dodać do schematu aplikacyjnego EGiB dodatkowy atrybut np. o nazwie „ZRDP”. Będzie to rozszerzenie dotychczasowego atrybutu ZRD przyjmujące co najmniej dwie wartości. Pierwsza z nich dotyczyłaby „oryginalnych” współrzędnych pozyskanych bezpośrednio z operatu podziału lub scalenia i podziału. Druga – współrzędnych otrzymanych w wyniku wznowienia znaków lub wyznaczenia punktów przeprowadzonego na podstawie zatwierdzonych projektów podziału nieruchomości lub scalenia i podziału nieruchomości (tab. 1). Może się bowiem zdarzyć, że współrzędne punktów pozyskane w wyniku geodezyjnego pomiaru sytuacyjnego wznovionych znaków lub wyznaczonych punktów granicznych będą się istotnie różnić od współrzędnych źródłowych (pierwotnych), np. z powodu wykorzystania o wiele dokładniejszych metod pomiarowych (np. GNSS).

• Tryb ewidencyjny w nowym atrybucie

Konieczne jest też przeniesienie do nowej grupy ZRD o wartości „10”

wszystkich sposobów „określania” położenia punktów granicznych w tzw. trybie ewidencyjnym, a więc w trybie obecnego § 39 rozporządzenia ws. EGiB (tab. 2). Celowo autor nie użył nazwy „ustalenie”, gdyż obecna treść tych przepisów – wymagająca znacznej korekty – pozwala wykonawcy prac geodezyjnych na zidentyfikowanie przebiegu granicy objętej geodezyjnym pomiarem sytuacyjnym na podstawie hierarchicznie określonych kryteriów. Są nimi w skrócie:

1. Zgodnie wskazania uprawnionych pomiotów EGiB (§ 39 ust. 1 rozporządzenia ws. EGiB).

2. Ostatni spokojny stan posiadania (§ 39 ust. 2 rozporządzenia ws. EGiB).

3. Analiza wszelkich dostępnych materiałów (§ 39 ust. 3 rozporządzenia ws. EGiB).

Punktom granicznym, których położenie określono w trybie przepisów o EGiB, należy zmienić obecnie przypisywane wartości atrybutu ZRD wynoszące „1” albo „9”, dostosowując je do wartości zamieszczonych w tabeli 2. Pozwoli to na jednoznaczną identyfikację tych punktów w bazie EGiB oraz uporządkowanie atrybutu ZRD dla wartości „1” i „9”.

• Dla wiarygodności EGiB

Zaproponowane rozwiązania pozwalają na wznawianie znaków granicznych i wyznaczanie punktów granicznych na podstawie odpowiednich materiałów geodezyjnych znajdujących się w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym (pochodzących z różnych opracowań geodezyjno-prawnych, a nie tylko z postępowań rozgraniczeniowych) z zachowaniem wiarygodnej informacji o rzeczywistym źródle po-

chodzenia danych wykorzystanych do przeprowadzenia tych czynności.

Obecne regulacje prawne dotyczące wznawiania znaków granicznych i wyznaczania punktów granicznych nie tylko nie odpowiadają jednoznacznie na pytanie, kiedy można dokonać tego typu czynności materialno-technicznych. Nie pozwalają również przypisać jednoznacznych, czytelnych dla użytkownika atrybutów punktom granicznym w bazie danych EGiB.

Celem proponowanych przez autora zmian w *Pgik*, a także w rozporządzeniach ws. EGiB oraz ws. *rozgraniczania nieruchomości* jest zarówno uczynienie i zharmonizowanie samej procedury wznawiania znaków granicznych i wyznaczania punktów granicznych, jak i umożliwienie wiarygodnego sposobu rejestrowania w bazie EGiB danych dotyczących atrybutów punktów granicznych opisujących granice działek ewidencyjnych. W efekcie ma to umożliwić stopniowe podniesienie wiarygodności danych EGiB oraz realizację słusznych postulatów i oczekiwań użytkowników danych ewidencyjnych, którzy chcą mieć m.in. zapewnioną możliwość sprawnego oznaczania na gruncie przebiegu granic swoich działek.

Dr inż. Józef Maślanka

Wydział Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie

Niniejszy artykuł ukazał się w języku angielskim w czasopiśmie „Geomatics and Environmental Engineering” pod tytułem „Restoration of Boundary Markers and the Determination of Boundary Points – Proposed Amendments to the Laws of Poland”