



Myślenie o własności

Jesteśmy w trakcie porządkowania przepisów, choć obrana metoda zaprzecza zasadzie od ogółu do szczegółu. Zamiast uchwalenia nowego *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* wprowadza się nowe rozporządzenia umocowane w dotychczasowej ustawie. Poprzednia ekipa GUGiK wybrała taką drogę i jeśli kolejne rozporządzenia będą takiej jakości, jak wprowadzone w ubiegłym roku standardy, to bałagan będzie się potęgował.

Alfons Jacko

To, że moja opinia nie jest odosobniona, potwierdza artykuł dr. Ryszarda Pażusa z *GEODETY* 6/2012. Nie odnoszę się do tych uwag, gdyż moje kompetencje w zakresie mierzenia osnów są niewspółmiernie skromniejsze. Jednak o braku doświadczenia i wiedzy autorów rozporządzenia na temat wykonywania pomiarów świadczy chociażby fakt, że zalecają w jednej sesji pomiarowej GNSS wykonać kontrolę na dwóch punktach osnowy, które mogą być oddalone od obiektu o 5 km. Praktycznie nie zdarza się, aby w takim przypadku sesja pomiarowa nie została zerwana, czyli spełnienie takiego warunku jest niemożliwe. Ale skoro cztery osoby napisały stan-

dardy zastępujące wszystkie dotychczasowe instrukcje, to nawet trudno się dziwić usterkom. Bo czyż można znać cały zakres zagadnień?

W marcowym *GEODECIE* w artykule „W realu czy w wirtualu” pisałem o potrzebie stabilizacji granic. Ponownie zabieram głos, gdyż 2 czerwca na Walnym Zgromadzeniu GIG obecnych było trzech autorów wspomnianych standardów i oceniam, że żyją oni w wirtualnym świecie, a na dodatek nie rozumieją tego, co definiują. Jeśli radca GGK mówi, że ustalenie, wznowienie i stabilizację granic może wykonać geodeta uprawniony z zakresem nr 1, a z kolei geodeta uprawniony z zakresem nr 2, nie posiadając uprawnień z zakresu 1, może wykonać podział nieruchomości, to jest to pomieszanie z poplątaniem. Dodatkowo na pytanie o nową regulację w zakresie wznowienia granic, która przyjmuje, że precyzja wznowienia punktu granicznego jest niższa od dokładności jego pomiaru, a na dodatek uzależnia dokładność wznowienia od tego, czy punkt był stabilizowany, czy też nie, autorzy odpowiadają mętnie o swych wątpliwościach.

Podobnie z mapą do celów projektowych. W standardach zapisano w § 79 ust. 5, że jeśli budynek jest projektowany bliżej niż 4,0 m od granicy, to w przypadku braku danych z wymaganą dokładnością należy dokonać pomiaru granicy (zakres uprawnień 1). Dla mnie oznacza to jednak ustalenie granic, a następnie ich pomiar, a taki zakres prac może wykonać tyl-

ko geodeta z uprawnieniami 1 + 2. Ten zapis najlepiej byłoby wycofać, bo chroni architekta, a geodecie niepotrzebnie utrudnia pracę. Nawet budynek zaprojektowany w odległości 4,1 m od granicy nie jest dla geodety bezpieczny, gdyż dokładność ustalenia granic 0,1 m może być trudna do osiągnięcia.

W wypowiedziach autorów standardów widać brak rozeznania co do odpowiedzialności geodety przy wykonywaniu prac określających zakres prawa własności. Jeśli mamy być zawodem zaufania publicznego i posiadać stosowne uprawnienia, dotyczy to ustalania przebiegu granic i wznowienia znaków granicznych. Wykonanie podziału nieruchomości można porównać do krojenia chleba, ale najpierw trzeba bochenek upiec, by kromki ukroić. Również granice własności trzeba ustalić, by działki wydzielić. I co jest ważniejsze: upiec chleb czy ukroić z niego kromkę? Według ostatnich interpretacji GUGiK, aby ukroić kromkę, trzeba mieć uprawnienia, a chleb upiec może każdy.

Ustalenie przebiegu granic jest czynnością materialno-techniczną wywołującą skutki prawne, a więc zachodzi zdarzenie prawne określające zakres prawa własności. Prawidłowe ustalenie granic działki wykonuje się na podstawie dokumentacji z zasobu geodezyjno-kartograficznego oraz potwierdzenia tych danych na gruncie. Stwierdzenie usytuowania znaków granicznych na gruncie jest

nieodzowne. Tylko wtedy możemy wyeliminować błędy w bazie danych.

Samo określenie linii podziałowej jest dużo prostsze, gdyż wymaga jedynie uwzględnienia zagospodarowania działki oraz warunków zapisanych w planie zagospodarowania przestrzennego. Jeśli ktoś wynosi granice tylko na podstawie współrzędnych, a nie uwzględnia pozostałej dokumentacji, jest to czynność techniczna, ale pozbawiona możliwości określenia zakresu prawa własności. Dla takiej czynności nie trzeba geodety uprawnionego, przecież każdy może kupić mapę, współrzędne dla działki i za pomocą GPS wynieść dane na grunt.

Już słyszę oburzone głosy, gdyż w większości przypadków granice nie są stabilizowane i jedynym materiałem, jakim dysponujemy, są szkice i współrzędne punktów. Jeśli nie ma innych danych, to trzeba je wykorzystać, ale wtedy konieczne są zawiadomienia stron oraz spisanie protokołów granicznych wraz ze stabilizacją granic. W postępowaniu rozgraniczeniowym protokół graniczny ma moc ugody sądowej, i tak określone granice są granicami prawnymi. Wprowadźmy zatem do ustawy *Pgik* zapis, który uprości tok postępowania, czyli podpisanie protokołu granicznego przez wszystkie strony (nie wystarczy zawiadomienie), i to będzie równoznaczne z rozgraniczeniem. Jeśli strona była nieobecna mimo zawiadomienia, to ustalony przebieg granic nie będzie posiadał mocy granic prawnych, a będzie jedynie granicą do celów ewidencyjnych. Jeśli przyjmiemy ten model, to postępowanie rozgraniczeniowe, które powinno być prowadzone na szczeblu powiatu, a nie gminy, będzie konieczne



tylko wówczas, gdy strony nie są zgodne lub dokumenty są sprzeczne. Dzisiaj strona może złożyć wniosek o rozgraniczenie według własnego widzimisię.

Sama krytyka nie wnosi nic konstruktywnego, dlatego poniżej prezentuję moje przemyślenia dotyczące prac katastralnych, gdyż w tym wąskim zakresie uznaję, że moje kompetencje są wystarczające, aby sformułować uwagi czy propozycje. Powtórzę z poprzedniego artykułu, że prawo własności musi być określone na gruncie tak, by właściciel znał zakres swego prawa, co potwierdza art. 152 kodeksu cywilnego: „Właściciele gruntów sąsiadujących obowiązani są do współdziałania przy rozgraniczaniu gruntów oraz przy utrzymywaniu stałych znaków granicznych; koszty rozgraniczenia oraz koszty urządzenia i utrzymywania stałych znaków granicznych ponoszą po połowie”. Również art. 38 *Pgik* precyzuje: „Właściciele lub inne osoby władające nieruchomościami (gruntami) są obowiązane do ochrony znaków granicznych”. Ale jak chronić i utrzymywać coś, co jest zapisane jedynie w bazie danych?

Prowadzenie bazy danych EGiB jest tylko rejestracją stanu rzeczywistego. Skutki regulacji z lat 50. do dzisiaj są obecne w myśleniu o własności. Nie mamy jednoznacznych definicji takich pojęć, jak: działka, nieruchomość, budynek, granice prawne czy stan prawny nieruchomości. *Pgik*, *Prawo budowlane*, *ustawa o księgach wieczystych i hipotece*, *kodeks cywilny* powinny mieć je przecież zdefiniowane identycznie.

Ograniczę się tylko do granic własności, gdyż reszta (działka, nieruchomość, nieruchomość rolna, nieruchomość budynkowa) wynika z tego pojęcia. Każdy zapis potwierdzający uznanie przebiegu granic przez strony, jeśli został wykonany poprawnie na czas jego sporządzenia, powinien zostać uznany jako

określenie prawnych granic. Jeśli w trakcie wykonywanej obecnie modernizacji ewidencji w trybie art. 37-39 *Pgik* wszystkie strony podpisały protokół graniczny, to takie granice są również granicami prawnymi. Jeśli w operacie technicznym brak jest podpisów stron, to taki operat nie określa granic prawnych.

Popatrzmy, jak dotąd regulowano sposób ustalania granic. W dekreście z 13 września 1946 r. o *rozgraniczeniu nieruchomości* w art. 6 ust. 1. napisano: „Przy ustalaniu granic bierze się pod uwagę znaki, ślady graniczne, odpowiednie plany i dokumenty oraz punkty dowiązania”; a w ust. 2: „Jeżeli brak danych, wymienionych w ust. 1, lub są one niewystarczające albo sprzeczne, ustala się granicę na mocy zgodnego oświadczenia obu stron lub jednej strony, gdy druga strona w toku postępowania oświadczenia nie złoży”. W rozporządzeniu z 10 listopada 1948 r. określono moc dowodową planów i dokumentów przy ustalaniu granic nieruchomości. Potem dekret o *ewidencji gruntów i budynków* z 2 lutego 1955 r. rozpoczął czas, w którym jednostka nie miała wiele do powiedzenia. Następne regulacje były formułowane na bazie negocjowania praw jednostki. Dzisiaj, chociaż czasy są inne, jednostka też podlega przepisom, które niestety są formułowane niepoprawnie. Ale żeby to zmienić, trzeba mieć świadomość, co definiujemy.

Każdy punkt graniczny musi być stabilizowany, chyba że jest to niemożliwe ze względu na użytkowanie (punkty w rowach, w budynkach itp.), ale wówczas należy zastabilizować punkt pośredni, który pozwoli określić położenie punktu granicznego bez konieczności wyniesienia ze współrzędnych. Przedmiotem pomiaru o zadanej dokładności (wg standardów 0,1 m) powinny być tylko punkty załamania granic. Punkt pośredni, czyli na prostej (w obecnych standardach

takie pojęcie nie istnieje), powinien podlegać generalizacji np. z dokładnością 0,05 m. Generalizacja wydaje się potrzebna dla nieruchomości budynkowych. Przykład: w granicach działki ewidencyjnej wzniesiono budynek. Niedokładności wykonawcy spowodowały, że budynek przekracza granice działki. Gdyby przyjęto zasadę generalizacji o pewną wielkość (poprzednio 10 cm), to nie byłoby możliwe roszczenie o niewielkie naruszenia własności. Wówczas należałoby poprawić działkę do konturu budynku, a nie, jak ustalono w stołecznym Biurze Geodezji i Katastru, że budynek „naciąga się” do granic działki, co jest fałszowaniem rzeczywistości. Pomiar punktu wykonuje się z określoną dokładnością i takie wyniki powinny być w bazie. Zasada, że nie poprawia się współrzędnych w bazie, jeśli różnica wynosi mniej niż 0,15 m, jest błędna.

Może dla warszawiaków, gdzie 1 m² gruntu kosztuje czasami 3 tys. dolarów, przekonujące będzie następujące rozumowanie. Pomierzyłem granice i różnica na punktach wynosi np. +14 cm, więc dla działki o łącznej długości boków 100 m powierzchnia może być większa o 14 m², co jest wartość 42 tys. dolarów. Zgodnie ze standardami powierzchnię działki zmieniamy, jeśli przekroczy wartość określoną według wzoru tak skomplikowanego, że trzeba osobnej aplikacji, by ją obliczyć. Tak czy owak dla działki o długości boków 100 m (np. 25 m x 25 m) dopuszczalna odchyłka to 2 m². Różnica między wartością prawdziwą a dopuszczalną może więc wynosić 12 m². Oznacza to brak sensownego związku między odchyłką powierzchni a dokładnością pomiaru punktów. Natomiast przyjmując tak rygorystyczną dokładność rejestracji powierzchni (3 lub 4 razy ostrzejsza niż poprzednio), należy prawie zawsze zmienić powierzchnię działki, gdyż prawie zawsze obecny pomiar jest dokładniejszy.

Idźmy dalej, może ta regulacja jest niepotrzebna? Już słyszę wzburzone głosy, że trzeba dbać o dobro branży. Założmy więc, że pozostawiamy obecną dopuszczalną odchyłkę powierzchni. Natomiast prowadźmy bazę ewidencji gruntów w ten sposób, że zawsze wprowadzamy nowy pomiar po przyjęciu operatu do zasobu. Trzeba też zmienić sposób zwyczajowego myślenia, że jeśli ja mam w ewidencji więcej ziemi niż poprzednio, to ją komuś zabrałem, a jeśli mniej, to ktoś mi zabrał. Takie myślenie to podstawowy błąd: powierzchnia i współrzędne w bazie danych nie określają zakresu własności. Alternatywą dla zapisywania w bazie pełnych danych z każdego nowego pomiaru może być wprowadzenie większych dokładności rejestracji, tak aby relacja pomiędzy pozostawieniem współrzędnej punktu bez zmiany w bazie a odchyłką dopuszczalną w powierzchni była bardziej poprawna. Dzisiaj dokładności osnowy szczegółowej to rząd 5 cm, a pomiar szczegółów jest niewiele mniej dokładny.

Na zakończenie kilka propozycji wynikających z moich rozważań. Należy:

1. unormować oznaczenia w ustawach,
2. uchwalić nową ustawę *Prawo geodezyjne i kartograficzne*,
3. zmienić zakresy uprawnień,
4. korygować powierzchnię działki wg nowego standardu,
5. prowadzić rzeczywisty zapis danych w bazie graficznej.

I wniosek najważniejszy: trzeba uporządkować przepisy i doprowadzić do tego, żeby na terenie każdego powiatu roboty wykonywać jednakowo. Jeśli w UE wzorem jest kataster niemiecki, to my, idąc śladem tej części kraju, gdzie jest on w dużym zakresie kontynuowany, doprowadźmy do tego, aby jego zasady obowiązywały w całej Polsce.

Alfons Jacko