



Czy geodeta uprawniony, wykonując mapę do celów prawnych (konkretnie chodzi o regulację stanu prawnego drogi wojewódzkiej), może przy ustalaniu punktów granicznych pominąć trójmiedze, które „na oko” leżą na prostej, a uwzględnić tylko punkty na załamaniach granic działki drogowej?

Regulacja stanu prawnego drogi jest typowym zadaniem geodezyjnym. W zależności od stanu ewidencji gruntów i budynków może być wykonana szybko i bezproblemowo albo stać się przedmiotem długotrwałego i skomplikowanego postępowania. Nie bez znaczenia jest tu również niejednoznaczne i ciągle zmieniające się prawo, które może wprowadzić wykonawcę geodezyjnego w błąd. Dlatego przed zawarciem umowy ze zlecającą należy dokładnie sprawdzić, z którym z przypadków mamy do czynienia. Chodzi o to, że nakład czasu i pracy mogą w skrajnych wariantach różnić się nawet kilkadziesiąt razy. I należy to uwzględnić przy określaniu terminów wykonania pracy oraz wynagrodzenia.

Okolicznością szczególnie sprzyjającą tego typu przypadkom jest bardzo niski ostatnio poziom cen za usługi geodezyjne. Osoby niezorientowane co do zakresu prac często proponują ceny ustalone na minimalnym poziomie. Po pierwsze, oznacza to, że zostanie wykonany minimalny zakres usług (co może być niewystarczające, żeby powstało opracowanie zgodne z wymogami sztuki geodezyjnej). Po drugie, nie ma wtedy żadnego marginesu na ewentualne błędy (każda usterka zgłoszona przez PODGiK i poprawiona przez geodetę generuje mniejsze lub większe, ale dodatkowe koszty). Jeśli później PODGiK nie chce przyjąć wybrakowanego operatu do zasobu, oznacza to dla geodety jedno: wielką stratę.

Wydawałoby się, że mówimy tu o sprawach oczywistych. Okazuje się jednak,

Poszło o trójmiedze czy o coś więcej?

że w pułapkę tę wpadają nawet geodeci z wieloletnim doświadczeniem. Jeden z czytelników GEODETY przysłał do redakcji obszerną dokumentację z prośbą o opinię eksperta, czy słusznie jego operat techniczny regulacji stanu prawnego drogi nie został przyjęty do zasobu (dodajmy – po trzykrotnej kontroli). Wcześniej zwracał się w tej sprawie do odpowiedniego starosty, a po uzyskaniu negatywnej odpowiedzi złożył do WINGiK-a wniosek o zbadanie zasadności odmowy włączenia dokumentacji do zasobu. Niestety, znowu z tym samym skutkiem. Geodeta jest zdesperowany, ponieważ termin realizacji pracy dawno minął, a z opinii PODGiK-u oraz WINGiK-a widać, że niemal całą robotę należy wykonać od początku.

• Co geodeta napisał do WINGiK-a

Prace geodezyjne zgłoszone 5 lipca 2013 r. do PODGiK-u z terminem zakończenia określonym na 15 listopada 2013 r. wykonano na podstawie przepisów rozporządzenia MRRiB z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Ze względu na brak danych geodezyjnych w istniejącym operacie technicznym ewidencji gruntów z 1966 r. (fotomapa) określających położenie punktów granicznych, wykonano ustalenie granic zgodnie z § 37 i § 38 ww. rozporządzenia. Przedmiotem ustalenia granic była działka ewidencyjna nr 630 stanowiąca drogę wojewódzką – odcinek o długości 3,4 km, do której przylegają 354 działki ewidencyjne. Zgodnie z istniejącą dokumentacją

geodezyjną otrzymaną z PODGiK-u do ustalenia granic włączono 11 działek (20 pkt granicznych).

Definicję działki ewidencyjnej przyjęto na podstawie § 9.1 ww. rozporządzenia: „Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych”. Ustalenie granic wykonano z udziałem stron uprzednio zawiadomionych. Oznaczono numerami punkty graniczne na szkicu granicznym. Sporządzono protokół graniczny ustalenia granic ze szczegółowym opisem linii granicznych w każdej działce ewidencyjnej przylegającej do działki nr 630 (droga).

Ustalone granice, pomierzone punkty graniczne, szkic i protokół graniczny stanowiły podstawę do opracowania dokumentacji prawnej (obliczenie współrzędnych w układzie 2000, obliczenie powierzchni, sporządzenie wykazów zmian danych ewidencyjnych oraz map prawnych – regulacji stanu prawnego drogi do aktualizacji KW i decyzji regulacyjnej wojewody).

Wymóg PODGiK w punkcie 1 dotyczący ustalenia granic między działkami ewidencyjnymi przylegającymi do drogi (trójmiedze), nie wynika z ww. rozporządzenia wprost, a tym samym nie może stanowić podstawy odmowy przyjęcia operatu do zasobu jako podstawy prawnej. W piśmie PODGiK-u nadmienia się, że będą to punkty graniczne na prostej niestanowiące załamania linii granicznych drogi i powinny być włączone do opisu przebiegu granicy

oraz do obliczeń powierzchni. Punkty te w żadnym wypadku nie mogą zmieniać ustalonej granicy drogi, a tym samym dokumentacji powstałej w wyniku wykonanych prac geodezyjnych. Ustalenie tych punktów mogłoby zająć długi, trudny do określenia okres czasu (ponad 340 działek). Jednocześnie nadmieniam, że protokoły kontroli: nr 1, nr 2, jak również nr 3 wykazują stwierdzone usterki lub nieprawidłowości, ale brak jest „zaleceń dotyczących usunięcia wad, usterek lub nieprawidłowości” zgodnie z § 11, ust. 1, pkt 6 rozporządzenia MRRiB z 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych (...).

W kontaktach osobistych z PODGiK podnosiłem sposób wykonania prac, wystarczającą jakość tych prac, aby włączyć je do zasobu, lecz uporczywie wskazywano na brak usunięcia usterek (bez zaleceń).

Jako podstawę prawną do swojego stanowiska PODGiK przywołuje rozporządzenie MAC z 29 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Weszło ono w życie dopiero dnia 31 grudnia 2013 r.

Wymóg PODGiK w punkcie 2 dotyczący braku na szkicu granicznym podpisów stron uczestniczących w ustaleniu granic oraz że szkic graniczny powinien określać położenie punktów granicznych w odniesieniu do granic działek i trwałych szczegółów terenowych, nie wynika z obowiązującego na ten czas rozporządzenia MRRiB z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, na podstawie którego wykonano prace geodezyjne. Przepis prawny w tym przedmiocie został ustalony w rozporządzeniu MAC z 29 listopada 2013 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków w § 39, ust. 6, pkt 1, 2, 3. Ustalenie na tej podstawie prawnej odmowy przyjęcia do zasobu wykonanych prac geodezyjnych uważam za bezzasadne.

Pragnę również podkreślić, że swoją praktykę zawodową jako geodeta uprawniony wykonuję od 1985 r. W dotychczasowej działalności nie zdarzyła mi się odmowa przyjęcia do zasobu geodezyjno-kartograficznego wykonanych prac geodezyjnych (na terenie różnych powiatów i województw). W niniejszej sprawie sytuacja odmowy przyjęcia operatu dotyczącego regulacji stanu prawnego jest szczególnie niepokojąca z uwagi na terminy:

- 24 października 2013 r. – pierwszy termin złożenia operatu do PODGiK,
- 19 listopada – 4 grudnia 2013 r. – protokół kontroli nr 1,
- 17 grudnia 2013 r. – usunięcie usterek (pisemne omówienie),

- 8-10 stycznia 2014 r. – protokół kontroli nr 2,

- 22 stycznia 2014 r. – usunięcie usterek (pisemne omówienie),

- 10 lutego 2014 r. – protokół kontroli nr 3,

- 12 lutego 2014 r. – pismo o odmowie przyjęcia operatu do zasobu.

- 18 lutego 2014 r. – odbiór pisma jw.

Jako wykonawca prac geodezyjnych z powodu wyjątkowego sposobu kontroli (wykaz usterek bez zaleceń sposobu ich usunięcia, terminowość) czuję się pokrzywdzony. Mam nadzieję, że Pan Stanisław Kochański, lubelski wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, doprowadzi zaistniałą sytuację między PODGiK a wykonawcą do pozytywnego rozstrzygnięcia.

● Co WINGiK odpowiedział geodecie

W odpowiedzi na pismo z 19 lutego 2014 r., zawierające prośbę o zajęcie stanowiska odnośnie do odmowy przyjęcia do PZGiK operatu technicznego z wykonania regulacji stanu prawnego drogi wojewódzkiej działka numer 630, przedstawiam poniższe stanowisko. Jako podstawę ww. odmowy określono usterkę polegającą na braku realizacji uwag zawartych w protokołach kontroli nr 1 oraz nr 2. Nieprawidłowości te opisano w następujący sposób:

1. Dokumentacja z ustalenia granic działki – drogi wojewódzkiej nie zawiera pełnych danych (wszystkich punktów granicznych). Należało określić punkty graniczne wyznaczające granice działki – drogi z poszczególnymi działkami przylegającymi do przedmiotowej drogi.

2. Szkic graniczny (załącznik do protokołu) powinien być podpisany przez wszystkie strony biorące udział w czynnościach, szkic graniczny powinien określać położenie punktów granicznych w odniesieniu do granic działek i trwałych szczegółów terenowych.

Jak wynika z pisma z 19 lutego 2014 r., złożył Pan zastrzeżenia do poczynionych przez starostę ustaleń zawartych w ww. protokołach kontroli. Stwierdził Pan, że z rozporządzenia MRRiB z 29 marca 2001 r. w sprawie EGiB nie wynika wprost, aby zachodził obowiązek ustalenia granic między poszczególnymi działkami przylegającymi do działki drogowej będącej przedmiotem opracowania. W związku z tym uważa Pan wymóg PODGiK zawarty w punkcie 1 za nieuzasadniony. Zdaniem Pana punkty graniczne, które potencjalnie podlegałyby ustaleniu, nie zmieniają przebiegu dotychczas ustalonej granicy, gdyż leżą na linii prostej. Nadmieniał Pan również, że uzupełnienie powyższej usterki wiąże się z pracą, która

może zająć długi, trudny do oszacowania, okres czasu.

Odnośnie do usterki nr 2 dotyczącej braku podpisów na szkicu granicznym stron uczestniczących w ustaleniu granic oraz stwierdzenia, że szkic graniczny powinien określać położenie punktów granicznych w odniesieniu do granic działek i trwałych szczegółów terenowych, zakomunikował Pan, że obowiązujące w dacie sporządzenia protokołu granicznego rozporządzenie w sprawie EGiB nie precyzowało tych kwestii. Wobec tego odmowa z tego tytułu według Pana jest bezzasadna. Z uwagi na wyjątkowy sposób kontroli, tj. wykaz usterek bez zaleceń co do sposobu ich usunięcia oraz terminowość przeprowadzenia kontroli, uważa się Pan za stronę pokrzywdzoną w tym zakresie.

Odnosząc się do pierwszej usterki dotyczącej ustalenia granicy pomiędzy poszczególnymi działkami a działką drogową, należy stwierdzić, iż celem regulacji stanu prawnego nieruchomości jest przede wszystkim ustalenie punktów granicznych określających przebieg jej granic. Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych. Zgodnie zaś z ogólnie przyjętą zasadą poprzez linie graniczne należy rozumieć granicę wspólną dla dwóch różnych działek ewidencyjnych. Granica taka może być określona dwoma punktami granicznymi (punkt końcowy i początkowy) bądź wieloma punktami, jeśli granica jest linią łamaną.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że przyjęty przez Pana tok rozumowania jest błędny. Mamy tu do czynienia z działką nr 630 stanowiącą pas drogi wojewódzkiej oraz z przyległymi do niej działkami osób trzecich. Dla prawidłowego wykonania niniejszej roboty niezbędne jest określenie wszystkich punktów granicznych, do których przylegają linie graniczne działek sąsiadujących z pasem drogowym. W ocenie inspekcji fakt, że określona ilość linii granicznych stanowi linię prostą, ma znaczenie drugorzędne, a nie decydujące dla niniejszej sprawy. Oznacza to, że obowiązkiem wykonawcy jest określenie położenia wszystkich punktów granicznych stanowiących numeryczny opis działki nr 630, również leżących na prostej, bowiem punkty te określają przebieg linii granicznej wspólnej dla dwóch różnych działek ewidencyjnych.

Tutejsza inspekcja, dokonując analizy treści protokołów ustalenia granicy,

stwierdziła, iż w ramach czynności geodezyjnych nie ustalał Pan wszystkich linii granicznych, a stronom wskazywał jedynie skrajne punkty. Co za tym idzie, punkty graniczne działek bezpośrednio przylegających do nieruchomości podlegającej regulacji stanu prawnego nie były w sposób jednoznaczny ustalone i oznaczone na gruncie. W świetle powyższego wymóg PODGiK-u zawarty w punkcie 1 należy uznać za uzasadniony.

Odnosząc się do uwagi zawartej w punkcie 2, należy stwierdzić, że załącznik nr 3 do rozporządzenia w sprawie EGIB, które obowiązywało w dacie realizacji roboty geodezyjnej, nie precyzował, co powinien szkic zawierać, jak się powinien nazywać oraz w jakiej formie winien zostać sporządzony. Rozporządzenie określało jedynie, iż szkic stanowiący załącznik do protokołu ma przedstawiać przebieg ustalonej granicy. To oznacza, że przedmiotowa uwaga wykracza poza obowiązujące ówczesnie przepisy. Niemniej jednak należy zaznaczyć, iż sporządzenie szkicu na podkładzie rastra mapy zasadniczej w skali 1:1000 nie czyni zadość wymogowi czytelnego przedstawienia przebiegu ustalonej granicy.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że mimo iż zarzuty starosty odnoszące się do szkicu przedstawiającego przebieg ustalonych granic są niezasadne, to opracowany przez Pana szkic jest nieczytelny i przez to w wielu miejscach niejednoznaczny, tzn. trudny do zinterpretowania zwłaszcza w kontekście położenia punktów granicznych względem sytuacji terenowej. W tym zakresie sporządzony szkic winien być uczytelniowy, np. poprzez sporządzenie stosownego wyniesienia fragmentu opracowania, z jednoczesnym umieszczeniem stosownej informacji w treści istniejącego szkicu granicznego.

Reasumując, należy stwierdzić, iż uwagę nr 1 uznaję za zasadną, gdyż dokonując regulacji stanu prawnego, należy ustalić wszystkie punkty graniczne określające przebieg granic przedmiotowej nieruchomości. Natomiast uwagę nr 2 należy uznać za niezasadną, ponieważ opierała się ona na przepisach, które w dacie realizacji zlecenia nie były jeszcze obowiązujące. Należy jednakże stwierdzić, że wykonanie szkicu przedstawiającego przebieg ustalonej granicy na podkładzie rastra mapy zasadniczej w skali 1:1000 jest nieczytelne i prowadzi do błędów w interpretacji przebiegu granicy i położenia punktów granicznych względem sytuacji terenowej. W tym zakresie powyższy szkic należy uznać za nieprawidłowo sporządzony.

Biorąc to pod uwagę, inspekcja uznaje odmowę włączenia dokumentacji geodezyjnej do zasobu za uzasadnioną. Uzupełnienie dokumentacji o ww. braki oraz pozytywny wynik kontroli przeprowadzonej przez PODGiK może stanowić podstawę do włączenia przedmiotowej dokumentacji do zasobu.

Niezależnie od powyższego ustalono, że kontrola dokumentacji przez PODGiK została przeprowadzona z naruszeniem przepisów § 9 ust. 4 oraz § 11 rozporządzenia MRRiB z 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych (...). W tym zakresie odrębnym pismem zwrócę się do starosty o podjęcie stosownych działań w celu prowadzenia kontroli zgodnie z obowiązującymi przepisami.

• Zapytajmy eksperta

Z przytoczonej korespondencji wynika, że zasadniczym problemem przedstawionej do oceny dokumentacji jest brak

określenia położenia trójmiedz (punktów, w których zbiegają się co najmniej trzy granice), w przypadku gdy leżą one na prostej. Wymóg ten potwierdza również § 2, ust. 1, pkt 8 znowelizowanego rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków z 29 listopada 2013 r., zgodnie z którym granica działki ewidencyjnej to „część obwodu działki ewidencyjnej, w postaci linii łamanej lub odcinka, wspólna dla dwóch sąsiadujących ze sobą działek ewidencyjnych (...)”. Nie można jednak użyć tego przepisu jako podstawy prawnej stawianych przez administrację warunków, gdyż praca została zakończona, zanim poprawione rozporządzenie ujrzało światło dzienne. W związku z tymi wątpliwościami o opinię poprosiliśmy naszego eksperta Bogdana Grzechnika.

Opracowanie redakcji

W przedstawionej korespondencji dokonano skrótów oraz usunięto informacje identyfikujące wykonawcę geodezyjnego i PODGiK

Komentuje ekspert Bogdan Grzechnik

W styczniowym GEODECIE powołałem się na uzasadnienie wyroku WSA, w którym stwierdzono, że treść opisu usterek w protokole kontroli nie spełnia wymagań § 12, ust. 1 w związku z § 9 rozporządzenia w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych (...). Sąd wyraźnie podkreślił, że należy wskazać konkretne prawne podstawy odmowy (akt prawny i enumeratywnie wskazany przepis, czyli właściwy nr artykułu, paragrafu, ustępu czy punktu), z których wynika, że należało poszczególnie czynności wykonać inaczej, niż to zrobiono.

W spornych protokołach nie uczyniono tego, bo tylko w pkt 1 i 9 pierwszego z nich powołano się na przepisy (ale ogólnie), nie podając konkretnych paragrafów. W pozostałych punktach inspektor wpisał swoje uwagi i sugestie, nie powołując się na żadne przepisy. Wykonawca popełnił błąd, bo starał się operat poprawiać (tam, gdzie był w stanie), zamiast poprosić o podanie konkretnych podstaw prawnych do każdego zalecenia. Inspektor miałby duży kłopot z uzasadnieniem wszystkich zaleceń przepisami, choć dla części (w tym dla głównej usterki) na pewno by mu się to udało. Wykonawca w notatkach o usunięciu usterek nie napisał też, że nie zgadza się z niektórymi zaleceniami, bo wykonał pracę zgodnie z konkretnymi paragrafami konkretnego przepisu, tylko pisze np.: „Ad. 4. Nie miałem wiedzy o ustaleniu punktów granicznych między działkami ewidencyjnymi przylegającymi do

drogi. Przepisy rozporządzenia MRRiB z dnia 29.03.2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków takiego wymogu nie precyzują”. Jeśli wykonawca był pewien swego, to powinien wyraźnie napisać, że wykonał pracę prawidłowo według konkretnych zapisów rozporządzenia, a nie, że nie miał wiedzy.

Podobnie napisał notatkę do pkt 5 dotyczącego podpisów stron: „z powodu braku wiedzy mojej”, „Jeśli taki wymóg istnieje, to w przyszłości go zastosuję w podobnych pracach geodezyjnych”. A jednocześnie pisze, że rozporządzenie nie zawiera takiego wymogu.

Można oczywiście postawić pytanie, czy geodeta uprawniony ma obowiązek posiadać wiedzę na temat tego, co robi, czy nie. Wygląda na to, że jednak musi. I jeśli ma rację, to musi też umieć się bronić, a nie podkładać się i tłumaczyć niewiedzą. Tylko pytanie, czy na pewno ma rację?

Abym w pełni skomentował to opracowanie, trzeba byłoby dokładnie poznać treść umowy pomiędzy zleceniodawcą a geodetą. Jeśli z treści umowy wynika, że zamawiający ma zamiar uregulować stan prawny istniejącej drogi w trybie art. 73 ustawy z 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, bo droga nie ma tytułu własności, to sytuacja wygląda zupełnie inaczej niż wtedy, gdy zarządca drogi ma tytuł własności, ale chciałby np. dla niej założyć lub zaktualizować księgę wieczystą (bo w piśmie geodety