

Wyroki sądów administracyjnych – podziały nieruchomości

Wątpliwe podziały „przez potrącenie”

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wydał niedawno wyrok w sprawie, która dotyczy sposobu obliczenia powierzchni projektowanej do wydzielenia działki stanowiącej mniej niż 33% powierzchni nieruchomości dzielonej w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Prezydent Rybnika we wrześniu 2017 r. odmówił przyjęcia do PZGiK wyników pracy geodezyjnej (mapa z projektem podziału nieruchomości), uzasadniając odmowę naruszeniem § 61 ust. 1 oraz § 62 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków (dalej: *ws. EGIB*) w zakresie nieprawidłowo obliczonej powierzchni projektowanej działki. Wskazał, że powierzchnia nowej działki została obliczona metodą „przez potrącenie”, tj. w wyniku odejmowania powierzchni wydzielonej działki od powierzchni dzielonej działki, której powierzchnia zapisana w EGIB została obliczona na podstawie współrzędnych niespełniających obowiązujących standardów dokładnościowych. Zdaniem organu I instancji obliczenie powierzchni działek ewidencyjnych w ramach tej pracy jest możliwe po uprzednim określeniu granic tych działek w terenie, ich pomiarze i obliczeniu punktów granicznych.

Stanowisko prezydenta Rybnika w zakresie wskazanych naruszeń prawa podtrzymał sąsłki WINGiK. W swojej decyzji z 16 listopada 2017 r. zauważył, że wykonawca określił jedynie pole powierzchni projektowanej działki ewidencyjnej z uwzględnieniem powierzchniowej poprawki odwzorowawczej (na poziomie 0,0001 ha), o której mowa w § 62 ust. 1 i 2 rozporządzenia *ws. EGIB*. Natomiast pole powierzchni projektowanej działki ewidencyjnej zostało obliczone niezgodnie z zapisami § 61 ust. 1 oraz § 62 tego rozporządzenia.

Zdaniem WINGiK-a zgodnie z zapisami § 77 ust. 7 pkt 2 rozporządzenia *ws. standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów*

do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (dalej: *ws. standardów*) zastosowana tu metoda „przez potrącenie” może dotyczyć wyłącznie podziału nieruchomości rolnej lub leśnej o łącznej powierzchni do 33% powierzchni podlegającej podziałowi. A zgodnie z treścią sprawozdania technicznego oraz mapy z projektem podziału dokumentacja została opracowana w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: *uogn*). W związku z tym położenie punktów granicznych względem osnowy geodezyjnej I klasy nie zostało określone na podstawie geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych z błędami nieprzekraczającymi 0,30 m, co jest niezbędne dla spełnienia wymogów określonych w § 61 ust. 1 rozporządzenia *ws. EGIB*.

Ponadto WINGiK podkreślił, że zgodnie z zapisami § 76 ust. 1 rozporządzenia w sprawie standardów wykonawca ma obowiązek podczas wykonywania mapy z projektem podziału nieruchomości przekazać w pierwszym etapie prac operat techniczny, na mocy którego nastąpiły aktualizacja bazy danych EGIB, a następnie na podstawie zaktualizowanych w PZGiK danych sporządzić dokumentację wynikową.

Wykonawca złożył skargę do WSA w Gliwicach. Zwrócił uwagę, że problem obliczania powierzchni pojawił się po wejściu w życie nowelizacji rozporządzenia *ws. EGIB* w 2013 r., a konkretnie zapisów § 61 i § 62 tego rozporządzenia dotyczących m.in. sposobu numerycznego opisu granic działek ewidencyjnych, dokładności położenia punktów granicznych oraz sposobu obliczania powierzchni działek. W piśmie procesowym skierowanym do Sądu zaznaczył,

że w związku z pojawiającymi się rozmaitymi interpretacjami tych przepisów w sierpniu 2015 r. zwrócił się do głównego geodety kraju z prośbą o wyjaśnienie, w jaki sposób należy obliczać powierzchnię projektowanych działek w przypadkach podobnych do opisanego. Według stanowiska GGK należy postępować na zasadzie analogii do podziałów rolnych i leśnych, obliczając powierzchnię pozostałej części metodą wskazaną w § 77 ust. 7 pkt 2 rozporządzenia *ws. standardów* w przypadku opracowywania projektu podziału nieruchomości, do którego mają zastosowanie przepisy *uogn*.

WSA w Gliwicach 30 kwietnia br. do udziału w postępowaniu dopuścił Stowarzyszenie Geodetów Ziemi Wodzisławskiej, które w piśmie procesowym z 25 maja br. zarzuciło zaskarżonej decyzji naruszenie § 60 ust. 1 oraz § 61 i § 62 rozporządzenia *ws. EGIB* poprzez zastosowanie wykładni rozszerzającej. Zdaniem SGZW postawiony przez organ odwoławczy warunek o braku możliwości stosowania do numerycznego opisu granic działek punktów granicznych niespełniających standardów jest niezgodny z przepisami rozporządzenia *ws. EGIB*. Nie znajduje potwierdzenia również wyrażona przez organ konieczność obliczenia powierzchni każdej (a szczególnie nowo powstałej) działki na podstawie punktów granicznych spełniających standardy dokładnościowe. Ponadto zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie prawa materialnego poprzez opisaną wyżej błędną wykładnię § 76 ust. 1 rozporządzenia *ws. standardów* (z tego zapisu wynika jedynie obowiązek wykorzystania informacji zawartych w PZGiK, w tym EGIB, podczas wykonywania prac geodezyjnych).

Co ciekawe, w styczniu br. SGZW zwróciło się do głównego geodety kraju z prośbą o ujednoczenie stanowiska organów administracji rządowej w sprawie sposobu obliczania powierzchni pro-

jektowanych działek w takich przypadkach, powołując się na decyzję śląskiego WINGiK-a w rozpatrywanej sprawie. Odpowiadający 23 marca br. w imieniu GGK dyrektor Departamentu Nadzoru, Kontroli i Organizacji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej GUGiK Adolf Janowski podtrzymał stanowisko GGK z 2015 r. Zaznaczył jednak, że „stanowiska GGK co do interpretacji i określonego stosowania przepisów z dziedziny geodezji i kartografii (...) nie są wykładnią przepisów prawa, a przedstawione wyjaśnienia nie mają charakteru wiążącego, gdyż zgodnie z obowiązującym prawem każdy organ zobowiązany jest interpretować przepisy prawa we własnym zakresie i jest odpowiedzialny za ich stosowanie oraz prawidłowe realizowanie obowiązków ustawowych”.

Po rozprawie, która odbyła się 28 maja br., WSA w Gliwicach w wyroku z 11 czerwca [sygnatura akt II SA/GI 88/18] odrzucił skargę wykonawcy na decyzję śląskiego WINGiK-a, uznając za prezentowaną przez organ argumentację za zasadną. I choć nadal nie dysponujemy uzasadnieniem wyroku, to uczestniczące w postępowaniu SGZW przytacza racje sądu: „Rozporządzenie ws. ewidencji gruntów i budynków wprowadza konkretne wymagania w § 60 i 61. Nie ma przy tym znaczenia, że praca była wykonywana na podstawie rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości”. W opinii sądu niedopuszczalne jest także zastosowanie analogii zapisów § 77 rozporządzenia ws. standardów. WSA stwierdził, że prawodawca miał konkretne powody, pisząc, że przepis dotyczy nieruchomości rolnej lub leśnej. I dalej: „Zakazuje się stosowania analogii w odniesieniu do wyjątków, do przepisów o charakterze szczególnym. (...) Nie ma możliwości, żeby przepis o charakterze szczególnym rozszerzać dowolnie na każdy inny przypadek”.

SGW zwraca uwagę, że choć wyrok nie jest prawomocny i w Polsce nie ma „prawa precedensu”, to treść pierwszego wyroku WSA rozpatrującego dany przypadek zawsze ma wpływ na ewentualne dalsze orzecznictwo w analogicznych sprawach. Sygnalizuje zatem możliwe skutki wyroku zarówno dla wykonawców prac geodezyjnych, jak i dla inwestorów. A ten wyrok to dla wykonawców przede wszystkim znaczne rozszerzenie zakresu zlecenia. W dodatku, jeśli przyjąć logikę śląskiego WINGiK-a, niektóre podziały mogą być niemożliwe do wykonania chociażby ze względu na

brak obiektywnych możliwości pomiaru terenowego punktów granicznych z wymaganymi dokładnościami (np. przy braku dostępu do punktu granicznego). Z kolei skutki dla szeroko pojętych inwestorów to przede wszystkim znaczny wzrost kosztów i wydłużenie czasu wykonania podziału nieruchomości. Czy zatem interpretacja śląskiego WINGiK-a jest wystarczającą przesłanką do ewidentnej ingerencji organu w umowę cywilną sporządzaną między zamawiającym i wykonawcą?

Stowarzyszenie pyta też: „Jak to możliwe, że we wszystkich powiatach i miastach nam znanych, w których naczelnicy wydziałów podążają ślepo za stanowiskiem śląskiego WINGiK-a, od czasu do czasu na potrzeby postępowań »ważnych i ważniejszych«, »trudnych i trudniejszych« stosują – niedozwoloną dla »plebsu« – wcześniej zakazaną analogię, za pomocą której działki niestanowiące nieruchomości rolnych czy leśnych są dzielone przez tzw. potrącenie?”.

Ponadto zdaniem Stowarzyszenia należy zadać sobie pytanie: co z podziałami wykonanymi od 2013 roku? Czy decyzje administracyjne zatwierdzające mapy z projektem podziału nieruchomości zostały wydane prawidłowo? Czy w związku z naruszeniem prawa (§ 61 rozporządzenia ws. EGiB) przez wykonawcę pracy na etapie sporządzania dokumentacji geodezyjnej będą istniały realne przesłanki do stwierdzenia nieważności ostatecznych decyzji lub wznowienia postępowania administracyjnego? Czy właściciel nieruchomości, któremu nie dokonano standaryzacji wszystkich punktów granicznych w procedurze podziału, będzie mógł żądać pomiaru geodezyjnego całej swojej nieruchomości? Co ciekawe, niekoniecznie na swój koszt – np. przy podziałach nieruchomości dotyczących celu publicznego. Czy śląski WINGiK ma świadomość odpowiedzialności za wydawanie publicznych pieniędzy lub pieniędzy inwestorów na prywatne cele?

Ponadto czy geodeci uprawnieni mogą spać spokojnie, nie bojąc się wszczęcia w stosunku do nich postępowania dyscyplinarnego w związku z art. 46 *Prawa geodezyjnego i kartograficznego*? Bo przecież wszystkie podziały po 2013 r. wykonane „przez potrącenie”, zgodnie z logiką śląskiego WINGiK-a, wykonali z naruszeniem prawa, co potencjalnie powinno skutkować zubożeniem rejestru publicznego, jakim jest ewidencja gruntów i budynków. I nie ma tu znaczenia fakt, że „ośrodek przyjął” wyniki pracy do zaszobu. Za wadliwe wykonanie pracy geodezyjnej lub weryfikacji nie odpowiada przecież weryfikator. Całą odpowiedzial-

ność bierze na siebie tylko i wyłącznie osoba wykonująca samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii.

No i być może najważniejsze – zdaniem SGZW – pytanie dotyczące wykonawców prac geodezyjnych: „Jak mamy uczciwie i odpowiedzialnie pracować, realizując oczekiwania właścicieli gruntów, brać udział w przetargach dotyczących realizacji celów publicznych, skoro nadzór wojewódzki, wobec znanego jemu i nam, wykonawcom, stanowiska nadzoru centralnego, całkowicie je lekceważy?!”.

Nie tylko wyrok, ale już sama jego zapowiedź wzbudziły poruszenie w środowisku. Zbulwersowany wyrokiem Ogólnopolski Związek Zawodowy Geodetów pisze na swojej stronie m.in. „(...) wyrok, choć nieprawomocny i bez pisemnego uzasadnienia, jest szalenie ważny, bowiem wskazuje, w którym kierunku dąży administracja geodezyjna szczebla powiatowego i wojewódzkiego. Warto zauważyć, że przecież od grudnia 2013 r. przepisy w tej materii się nie zmieniły. Ale według administracji wieloletnia praktyka wykonywania prac podziałowych powinna się zmienić tak, by przy okazji prywatnych podziałów wykonawcy geodezyjni dostarczali za darmo standardowe dane dla istniejących w bazie starosty granic nieruchomości, które nie są przedmiotem zlecenia, ale mogą stanowić pretekst do stawiania niby technicznych wymogów, które są w interesie władzy geodezyjnej, i do tego ma służyć przedmiotowe rozstrzygnięcie WSA”. Równocześnie OZZG zauważa brak ustawowej delegacji dla ustanowienia przepisów § 61 i § 62 rozporządzenia ws. EGiB.

Liczne są również komentarze na Geoforum.pl (wiadomości z 4 i 13 czerwca). Ktoś powątpiewa, czy dotychczas mierzone wszystkie działki, gdy rzecz dotyczyła podziałów pod drogi publiczne, szczególnie kilometry rowów i dróg, które projektowane drogi przecinają. Inni pytają: A co w przypadku, gdy nadleśnictwo ze 100 ha działki zeżche wydzielić leśniczówkę? I dodają, że tak właśnie na koszt klienta próbuje się naprawiać ewidencję. Ile zatem wytrzyma klient? Ktoś wieszczy dramatycznie: „Koniec geodezji coraz bliżej”. Kolejny internauta cytuje zaś art. 14 obowiązującego od 30 kwietnia *Prawa przedsiębiorców*: „Organ bez uzasadnionej przyczyny nie odstępuje od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”.

Opracowanie redakcji

w przyszłym wydaniu GEODETY kwestię podziałów „przez potrącenie” skomentuje nasz ekspert Bogdan Grzechnik