

Prace podziałowe a pomiar punktów granicznych

Odejmować czy obliczać?

Powierzchnie działek ewidencyjnych należy obecnie obliczać wyłącznie ze współrzędnych prostokątnych płaskich, przy uwzględnieniu poprawki odwzorowawczej. Obliczone w ten sposób pola powierzchni nie są obciążone żadnymi dodatkowymi wielkościami. Dlatego obliczanie powierzchni działek „przez odjęcie” („przez potrącenie”) powinno trafić do lamusa.

Jacek Mikulski

Prezydent Rybnika odmówił przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (PZGiK) wyników pracy geodezyjnej polegającej na sporządzeniu dokumentów niezbędnych do zatwierdzenia podziału nieruchomości. Chodziło o wydzielenie działki o powierzchni do 33% powierzchni nieruchomości dzielonej. Śląski wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (WINGiK) utrzymał decyzję w mocy, a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z 11 czerwca 2018 r. [sygnatura akt II SA/GI 88/18] skargę na decyzję inspektora oddalił. Orzeczenia te wywołały szeroką dyskusję, która nie została dotąd zakończona, jako że na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego nadal czekamy [sprawę szczegółowo opisywał GEODETA w artykułach publikowanych w wydaniach 7-10/2018, 12/2018 i 3/2019 – red]. Mam nadzieję, że poniższe uwagi pomogą wypracować stanowisko akceptowalne dla wszystkich zainteresowanych.

Dla jasności ograniczę się do omówienia tylko podziałów uregulowanych rozdziałem 1 działu III ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [DzU z 2018 r. poz. 2204 ze zm., dalej *uogn*]. Nie będę się więc zajmował podziałami nieruchomości rolnych lub leśnych, których dotyczy § 77 ust. 7 rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji 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 geode-

zyjnego i kartograficznego [DzU z 2011 r. poz. 1572, dalej rozporządzenie ws. standardów].

Pominę też odniesienia do ksiąg wieczystych, ponieważ powierzchnie w księgach ujawniane są na podstawie wypisu z rejestru gruntów lub innego dokumentu sporządzonego na podstawie przepisów o ewidencji gruntów i budynków (EGiB), oraz do sądowych orzeczeń o podziale, ponieważ załączniki do nich muszą spełniać te same wymagania co załączniki do decyzji zatwierdzających podziały.

• Czego dotyczy spór?

Na wstępie należy zauważyć, że spór dotyczy wprawdzie jednego operatu, ale dwóch zagadnień:

1. sposobu obliczania powierzchni większej z powstających działek,
2. wymaganego zakresu pomiaru punktów granicznych.

W praktyce geodezyjnej te dwa zagadnienia łączą się, ale chcąc je wyjaśnić, należy omówić je osobno. Jest to bardzo ważne. Jeśli rzeczywisty spór dotyczy wymagań związanych z pomiarami, to przedmiotem skargi powinny być właśnie te wymagania. Przeciwnie sąd rozpatruje skargę stosownie do jej treści – jeżeli skarga dotyczy obliczeń, sąd analizuje przepisy dotyczące obliczeń, a nie pomiarów.

• Powierzchnie według *uogn*

Zauważmy, że w rozdziale 1 działu III *uogn* nigdzie nie ma wzmianki o powierzchniach. W art. 97 ust. 1a możemy przeczytać tylko, że do wniosku o podział należy dołączyć m.in. wstępny projekt podziału (pkt 4), wykaz zmian gruntowych (pkt 6), mapę z projektem podziału (pkt 8) i ewentualnie wykaz synchronizacyjny (pkt 7). Ustawa nie reguluje jednak ani treści tych dokumen-

tów, ani sposobu postępowania przy ich sporządzaniu, odsyłając w tym zakresie (art. 100) do rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości [DzU z 2004 r. poz. 2663, dalej rozporządzenie podziałowe].

§ 3 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, że wstępny projekt podziału powinien zawierać m.in. powierzchnie: „nieruchomości podlegającej podziałowi” (pkt 3) i „projektowanych do wydzielenia działek gruntu” (pkt 5). Z kolei § 9 ust. 1 określa treść mapy z projektem podziału, która ma zawierać m.in. „powierzchnię nieruchomości podlegającej podziałowi oraz przedstawione w kolorze czerwonym powierzchnie projektowanych do wydzielenia działek gruntu” (pkt 7). Jednak rozporządzenie podziałowe również nie zawiera regulacji wskazujących, jak obliczać powierzchnie nowych działek! Ba, nie ma nawet wzmianki, w jakich jednostkach te powierzchnie mają być przedstawione – czyżby w akrach albo morgach?

Chcąc ustalić, o jakich powierzchniach mówią przepisy, należy odpowiedzieć na pytanie: czemu te powierzchnie mają służyć? Odpowiedź wynika z art. 96 ust. 4 *uogn*. Wskazuje on, że decyzje zatwierdzające podział „stanowią podstawę do dokonania wpisów (...) w katastrze nieruchomości”. Skoro nowe powierzchnie mają być ujawnione w EGiB, to muszą spełniać te same standardy co wszystkie pola powierzchni działek wprowadzane do ewidencji!

Tę oczywistą konstatację potwierdzają inne przepisy *uogn* i rozporządzenia podziałowe. Do wniosku o zatwierdzenie podziału należy dołączyć:

1. Wykaz zmian gruntowych (art. 97 ust. 1a pkt 6 *uogn* i § 9 ust. 1 pkt 11 rozpo-

rządzenia podziałowego). Wykazy zmian gruntowych to stosowane niegdyś tabelaryczne zestawienia danych ewidencyjnych (działek, budynków i władających) przed zmianą i po zmianie. Obecnie są to wykazy zmian danych ewidencyjnych działek i budynków – dokumenty przedstawiające zmiany opisowych danych ewidencyjnych, jakie zostały stwierdzone w trakcie wykonywania prac geodezyjnych. Wymagania co do wykazów zawarte są w przepisach dotyczących EGiB.

2. Wypis z katastru (art. 97 ust. 1a pkt 2 *uogn*) dotyczący nieruchomości dzielonej. Rzecz jasna dane na wypisie muszą być spójne z pozostałymi danymi zawartymi w dokumentacji podziałowej. Dlatego powierzchnia nieruchomości podlegającej podziałowi podana we wstępnym projekcie podziału i na mapie z projektem podziału jest tożsama z powierzchnią ujawnioną w EGiB.

Z ustawy o gospodarce nieruchomościami i z rozporządzenia podziałowego wynika więc, że powierzchnie prezentowane w dokumentacji podziałowej muszą spełniać wymagania stawiane polom powierzchni ujawnianym w EGiB. Sposób prowadzenia tej ewidencji, w tym obliczania powierzchni ewidencyjnych, normuje co do zasady rozporządzenie ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków [DzU z 2019 r. poz. 393, dalej rozporządzenie *ws. EGiB*]. Zatem to rozporządzenie *ws. EGiB* określa, jakie powierzchnie (jednostki, dokładność i sposób obliczenia) mają się znaleźć się w dokumentacji podziałowej.

Przepisy podziałowe nie są więc przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów ewidencyjnych. Nie zmienia to faktu, że w postępowaniu podziałowym należy stosować przepisy ewidencyjne, w szczególności rozporządzenie *ws. EGiB*. I to wszystkie przepisy, również te dotyczące obliczania powierzchni.

• Pole powierzchni według rozporządzenia *ws. EGiB*

Zgodnie z § 62 ust. 1 rozporządzenia *ws. EGiB* „pole powierzchni działek ewidencyjnych oblicza się za pomocą

współrzędnych prostokątnych płaskich (...) i koryguje o wartość powierzchniowej poprawki odwzorowawczej”. Ten przepis nie pozostawia wątpliwości: pola powierzchni działek **zawsze** oblicza się ze współrzędnych (z zastrzeżeniem z początku artykułu). Siłą rzeczy dotyczy to również działek powstałych w wyniku podziału. Skąd wziąć te współrzędne w przypadku podziału polegającego na wydzieleniu działki o powierzchni do 33% powierzchni nieruchomości dzielonej? Z ewidencji gruntów i budynków!

Zgodnie z § 60 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia *ws. EGiB* każda działka wykazana w ewidencji posiada numeryczny opis granic, na który składa się odpowiedni zbiór punktów granicznych. Ustawa z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* [DzU z 2019 r.

działki. W konsekwencji nie jest problemem obliczenie z nich pola powierzchni każdej nowej działki.

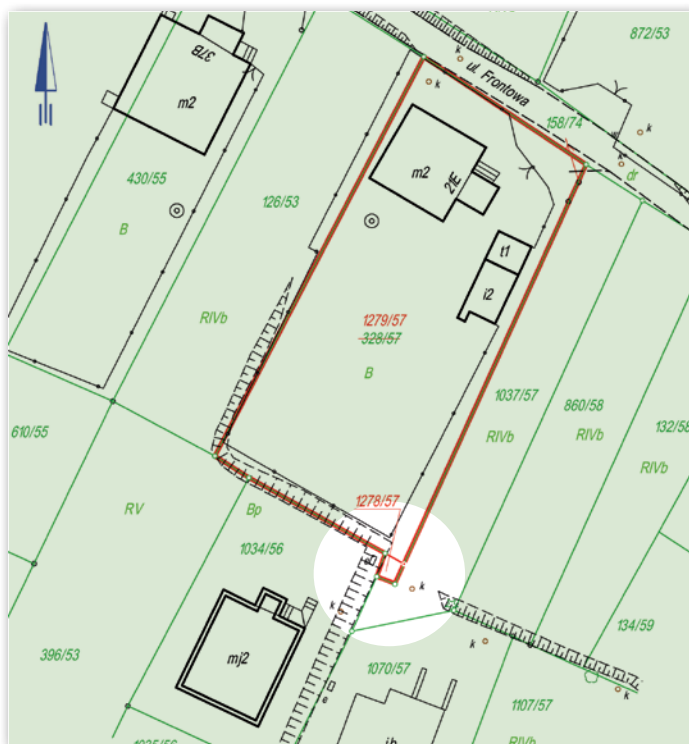
• Pomiar punktów granicznych

Zacznijmy znowu od ustawy o gospodarce nieruchomościami. W interesującym nas zakresie zawiera ona tylko nakaz, aby do wniosku o podział dołączyć również protokół z przyjęcia granic nieruchomości (art. 97 ust. 1a pkt 5). Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia podziałowego przyjęcie granic nieruchomości następuje w wyniku badania księgi wieczystej i innych dokumentów określających stan prawny nieruchomości oraz danych wykazanych w katastrze nieruchomości, a więc na podstawie dokumentacji – co do zasady bez udziału właścicieli nieruchomości.

Jedynie w przypadku braku księgi wieczystej i innych dokumentów określających stan prawny nieruchomości o czynnościach przyjęcia granic zawiadamia się właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości dzielonej i nieruchomości sąsiednich. Jednak zawiadomienie dotyczy tylko przyjęcia granic do podziału, które jest regulowane rozporządzeniem podziałowym. Zawiadomienie nie dotyczy okazania punktów granicznych po ich wznowieniu lub wyznaczeniu, bo tych czynności dotyczą inne przepisy: rozdział 6 *Pgik* i rozporządzenie ministrów spraw wewnętrznych i administracji oraz rolnictwa i gospodarki żywnościowej z 14 kwietnia 1999 r. w sprawie rozgraniczania nieruchomości [DzU z 1999 r. poz. 453].

Rozporządzenie podziałowe nie nakazuje więc wznowiania i pomiaru punktów granicznych przed podziałem, choć w wielu przypadkach byłoby wskazane dokonanie tych czynności. Wykracza to jednak poza zakres prac podziałowych. Rozporządzenie podziałowe nakazuje jedynie uzupełnienie mapy służącej do sporządzenia projektu podziału o niezbędne dla projektu podziału elementy zagospodarowania terenu. Wymaga to oczywiście pomiarów w terenie.

I tu musimy powrócić do rozporządzenia *ws. standardów*. Już w § 7 ust. 1 stanowi ono, że pomiary geodezyjne poprzedza się wywiadem terenowym, ma-



Omawiany wyrok WSA w Gliwicach dotyczy przypadku pokazanego na mapie. Poszło o wydzielenie 6 m kw. na poszerzenie wjazdu

poz. 725 ze zm., dalej *Pgik*] zapewnia nas, że w całym kraju ewidencja gruntów i budynków jest prowadzona w systemie teleinformatycznym (art. 4 ust. 1a pkt 2). Dodatkowo warto przypomnieć, że utworzenie komputerowej bazy danych ewidencyjnych powinno nastąpić w terminie do 31 grudnia 2016 r. (§ 80 ust. 1 rozporządzenia *ws. EGiB*, por. § 2 rozporządzenia ministra administracji i cyfryzacji z 29 listopada 2013 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie EGiB* – DzU z 2013 r. poz. 1551).

Nie powinno więc być problemem pozbawienie z PZGIK współrzędnych wszystkich punktów granicznych dzielonej

jącym na celu m.in. identyfikację w terenie znaków granicznych. Identyfikacja to jednak nie to samo, co wznawienie i pomiar znaków. Zasady wznawiania znaków granicznych lub wyznaczania punktów granicznych ujęte są bowiem dopiero w rozdziale 4 rozporządzenia ws. standardów zatytułowanym: *Standardy techniczne wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych*. A wywiad terenowy, w tym identyfikacja, nie jest częścią pomiaru, tylko go poprzedza.

Na marginesie zauważmy, że ponowny pomiar punktów granicznych musi być poprzedzony wyznaczeniem tych punktów „przy wykorzystaniu danych obserwacyjnych określających położe-

punktów granicznych, a nie podział nieruchomości.

• Zadania starosty

A co, jeśli PODGiK zażąda jednak od geodety odszukania w terenie znaków i pomiaru punktów granicznych? Moim zdaniem takie żądanie będzie niezgodne z prawem, ponieważ celem pracy geodezyjnej jest podział nieruchomości, a nie poprawa danych ewidencyjnych. Modyfikacja „*istniejących danych ewidencyjnych do wymagań określonych w rozporządzeniu*”, w tym do wymagań dokładnościowych, jest co do zasady modernizacją ewidencji (§ 55 rozporządzenia ws. EGiB). Modernizacja ewidencji jest zaś niewątpliwie zadaniem starosty.

Suma powierzchni działek powstałych w wyniku podziału, obliczonych zgodnie z § 62 ust. 1 rozporządzenia ws. EGiB – co do zasady – nie równa się powierzchni działki dzielonej.

nie tych znaków lub punktów granicznych w oparciu o osnowę pomiarową, jaka była wykorzystana do pozyskania tych danych” (§ 30 ust. 1 rozporządzenia ws. standardów). Niewątpliwie przekracza to zakres prac służących podziałowi nieruchomości. Jest to inny asortyment robót.

Przywołajmy jeszcze § 83 rozporządzenia ws. EGiB: „*Do czasu wykonania modernizacji ewidencji zachowują swoją ważność, w zakresie określonym przepisami ustawy, dane ewidencyjne uwidocznione w ewidencji prowadzonej przed wejściem w życie rozporządzenia*”. Wydając takie dane, starosta na wypisie z rejestru gruntów powinien umieścić informację o tych danych, które „*nie spełniają wymagań rozporządzenia lub obowiązujących standardów technicznych*” (§ 52 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia ws. EGiB).

Wynika z tego, że geodeta, przygotowując dokumentację do podziału nieruchomości, nie ma obowiązku wyznaczania punktów granicznych i ich pomiaru w celu podniesienia dokładności danych ewidencyjnych, ale powinien posługiwać się danymi uzyskanymi z katastru nieruchomości. Oczywiście geodeta może wykonać pomiar granic, jeśli zleci mu to zamawiający. Będzie to tym bardziej wskazane w przypadku, gdy wywiad terenowy uprawdopodobni naruszenie granic, użytkowanie terenu niezgodne z granicami. Będzie to jednak pomiar

W związku z tym żądanie PODGiK, aby dokonać pomiaru punktów granicznych, wykracza poza zakres prac podziałowych wymaganych od geodety przez prawo i zleceniodawcę. Żądanie takie należy traktować jako osobne zlecenie na dodatkowe prace, za które zlecający, czyli starosta, będzie musiał zapłacić.

Powyższe nie zmienia faktu, że obowiązkiem starosty jest kontrola dokumentacji sporządzanej przez geodetę. Starosta sam nie wykonuje prac geodezyjnych i wszystkie przedmiotowe dane ewidencyjne wytworzyli geodeci. Zarówno te dobre, jak i złe. Te złe są często skutkiem źle przeprowadzonej weryfikacji w przeszłości. Te mniej dokładne wynikają zwykle z mniejszych niegdyś wymagań. W każdym przypadku poprawa danych ewidencyjnych, ich jakości i dokładności, też będzie rezultatem prac geodetów. A obowiązkiem starosty jako organu prowadzącego zasób będzie weryfikacja dostarczanych danych geodezyjnych pod kątem ich zgodności z aktualnym prawem i standardami.

• Powierzchnie wydzielanych działek

Odpowiedzmy jeszcze na pytanie: skąd się wzięła praktyka obliczania powierzchni działek „przez odjęcie”? Wszyscy doświadczeni geodeci uczyli się, że podstawową zasadą jest: *od ogółu do szczegółu*. Zgodnie z nią najpierw obliczało się powierzchnię kraju, potem powierzchnię województwa, powiatu,

gminy i obrębu, przy czym powierzchnię mniejszych jednostek wyrównywało się do powierzchni jednostek nadrzędnych. Tak samo powierzchnię działek ewidencyjnych wyrównywało się do powierzchni obrębu: różnicę między sumą powierzchni działek a powierzchnią obrębu rozrzucano na poszczególne działki, proporcjonalnie do ich powierzchni.

Tak samo należało postępować przy podziałach: różnicę między sumą powierzchni nowych działek a powierzchnią działki dzielonej należało rozrzucić na nowe działki, proporcjonalnie do ich powierzchni. W związku z tym należało się spodziewać, że przy wydzielaniu działek do 33% powierzchni nieruchomości dzielonej cała różnica zostanie przypisana do działki większej. Dlatego obliczenie powierzchni „przez odjęcie” było racjonalne i nie pogarszało jakości danych.

Jednak zasada *od ogółu do szczegółu* w stosunku do powierzchni działek **już nie obowiązuje!** Przywołajmy jeszcze raz z § 62 ust. 1 rozporządzenia ws. EGiB: „*pole powierzchni działek ewidencyjnych oblicza się za pomocą współrzędnych prostokątnych płaskich (...) i koryguje o wartość powierzchniowej poprawki odwzorowawczej*”. Niezależnie od innych działek!

Pola powierzchni obliczane według dawnych zasad zawierają oprócz „czystej” powierzchni dodatkowe wielkości wynikające czy to z zaokrąglenia powierzchni działek sąsiednich (bliższych lub dalszych), czy to ze sposobu, w jaki geodeta – lepiej lub gorzej – poprawki rozrzucił. Jest to oczywiście niezgodne z zasadami gospodarki rynkowej i zasadami sprawiedliwości, ponieważ każdy metr kwadratowy nieruchomości wpływa na jej wartość i obciążenia podatkowe.

Obecnie jednak powierzchnie działek ewidencyjnych należy obliczać wyłącznie ze współrzędnych prostokątnych płaskich, przy uwzględnieniu poprawki odwzorowawczej. Obliczone w ten sposób pola powierzchni nie są obciążone żadnymi dodatkowymi wielkościami. Właśnie dlatego obliczanie powierzchni działek „przez odjęcie” powinno trafić do lamusa.

Należy też zwrócić uwagę na to, że w konsekwencji suma powierzchni działek powstałych w wyniku podziału, obliczonych zgodnie z § 62 ust. 1 rozporządzenia ws. EGiB – co do zasady – nie równa się powierzchni działki dzielonej.

Jacek Mikulski

geodeta uprawniony z wieloletnim doświadczeniem w zakresie podziałów nieruchomości