

Wznawianie znaków granicznych i wyznaczanie punktów granicznych w kontekście wiarygodności ewidencji gruntów i budynków

Jak uniknąć bałaganu

Obowiązujące przepisy prawa są niejednoznaczne, nie odpowiadają obecnym potrzebom społecznym i prowadzą do stopniowej utraty wiarygodności danych EGiB.

Józef Maślanka

Wznawianie znaków granicznych i wyznaczanie punktów granicznych to czynności geodezyjne o charakterze materialno-technicznym uregulowane w rozdziale 6 „Rozgraniczanie nieruchomości” ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*. Pojawiające się ostatnio w literaturze interpretacje przepisów dotyczące tych czynności oraz stosowane dosyć masowo w praktyce geodezyjnej rozwiązania budzą, zdaniem autora artykułu, spore wątpliwości. Po-

nadto powodują istotne zniekształcenie danych zapisywanych w bazach EGiB, a także niewłaściwe rozumienie oraz stosowanie tych przepisów przez wykonawców prac geodezyjnych. W artykule dokonano analizy formalnej obowiązującego prawa oraz skutków jego stosowania dla jakości danych EGiB. Autor przeciwstawia się rozszerzającej wykładni przepisów powodującej, że samo tylko fizyczne utrwalenie punktu granicznego na gruncie – przeprowadzone w procedurze o charakterze technicznym – zasadniczo zmienia i podnosi prawne znaczenie tego punktu granicznego.

• Realizacja prawa własności

Fizyczne oznaczenie w terenie granic nieruchomości za pomocą różnych rodzaju znaków granicznych od zawsze miało duże znaczenie dla właścicieli na całym świecie. Wykonywane było na przestrzeni wieków w różny sposób oraz – zwłaszcza w początkowym okresie – w ramach nieformalnych, zwyczajowych zasad. Przykładowo w lasach południowej Polski wciąż można znaleźć znaki „graficzne” (kombinacje krzyży, linii) wyciosane siekierą na drzewach (tzw. zaciosy). Wraz z powstaniem i rozwojem struktur państwowych oraz tworzeniem się formalnego sądownictwa i katastru oznaczanie granic znakami granicznymi wykonywano już w coraz bardziej sformalizowany sposób. Dotyczyło to zarówno samej procedury, jak i wyglądu tych znaków. Najczęściej znaki graniczne w postaci kamieni lub sypanych kopców ziemnych pojawiały się w wyniku postępowania, które obecnie można nazwać rozgraniczeniem nieruchomości.

Zmniejszanie się powierzchni gruntów możliwych do wykorzystania pod zabudowę (zwłaszcza mieszkaniową) oraz związany z tym wzrost wartości tych gruntów również obecnie wymusza potrzebę fizycznego, jednoznacznego oznaczania przebiegu granic działek ewidencyjnych w terenie. Dokonuje się to poprzez utrwalenie granic (a dokładnie punktów granicznych) znakami granicznymi. Sprawa dotyczy też działek już zabudowanych, niekiedy o niewielkich



Fot. Józef Maślanka

Ustalenie przebiegu granic na gruncie z udziałem stron

wymiarach, ledwie spełniających obowiązujące normy obszarowe lub wymagane odległości od elementów zagospodarowania terenu. Dzieje się tak mimo ciągłego rozwoju technologii geodezyjno-informatycznych służących do określania, wiernego rejestrowania i trwałego przechowywania w komputerowych bazach danych katastralnych położenia punktów granicznych oraz możliwości ich precyzyjnego odtworzenia (wyniesienia) w terenie. Wynika to m.in. z potrzeby spokojnego i pewnego realizowania swojego prawa własności, wyrażającego się np. poprzez wznoszenie obiektów budowlanych położonych na lub w pobliżu granicy z zachowaniem odpowiednich odległości przewidzianych w przepisach prawa (rozporządzenie *ws. warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*).

Osobnym i obszernym zagadnieniem jest określanie przebiegu granic działek i ich odtwarzanie na tych terenach, gdzie występują znaczące ruchy poziome i pionowe gruntów (przemieszczenia i deformacje powierzchni terenu obejmują około 5,3% obszaru Polski). Wywołane są one m.in. eksploatacją podziemną kopalni choćby w rejonie Wieliczki czy Górnego Śląska. Same, nawet dokładne współrzędne punktów granicznych zapisane w bazie EGiB, nie spełniają tam swojego zadania. Dodatkowo z punktu widzenia właścicieli nieruchomości położonych na tych terenach obowiązujący przebieg ich granic wyznaczają nie teoretyczne współrzędne punktów granicznych, lecz fizyczne położenie znaków granicznych, nawet jeśli uległy one przemieszczeniu poziomemu wraz z całym sąsiednim gruntem. Są to np. widoczne trwałe elementy zagospodarowania terenu, jak narożnik ogrodzenia czy budynku.

• Przedmiot i metody badań

Zagadnienia dotyczące wznawiania znaków granicznych i wyznaczania punktów granicznych reguluje w Polsce ustawa *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (dalej *Pgik*) z 1989 r. oraz rozporządzenie *w sprawie standardów technicznych (...)* z 2011 r. W artykule przedstawiono wyniki przeprowadzonych przez autora analiz tej problematyki zawartej zarówno w *Pgik* oraz innych przepisach, jak i w literaturze geodezyjnej. W badaniach wykorzystano w różnym zakresie i w różnych zestawieniach następujące rodzaje analiz:

- **literalną** (językową) – stosowaną do celu odczytania normy prawnej z treści samego przepisu prawnego,

- **porównawczą** – obejmującą zarówno regulacje prawne zawarte w różnych ak-

tach prawnych, jak i interpretacje przepisów przedstawiane w literaturze,

- **historyczną** – pokazującą przyczyny powstania i rozwoju omawianych regulacji prawnych,

- **systemową** – skupioną na badaniu otoczenia i kontekstu prawnego analizowanego przepisu,

- **funkcjonalną** – wskazującą na cel regulacji prawnej (*ratio legis*).

• Bez definicji nie da rady

Pgik posługuje się pojęciami punktu granicznego i znaku granicznego, nie podając, niestety, ich formalnych definicji. Od strony poprawności legislacyjnej taka sytuacja jest nieprawidłowa i prowadzi do konieczności poszukiwania tych definicji w przepisach wykonawczych do ustawy, co jest jednak niezgodne z obowiązującą hierarchią przepisów prawa. Dla potrzeb niniejszego artykułu i dla jasności dalszych rozważań definicje te zostaną przywołane z rozporządzenia z 14 kwietnia 1999 r. *ws. rozgraniczania nieruchomości*.

Punkt graniczny to punkt określający przebieg granicy nieruchomości (rozporządzenie odwołuje się do granic nieruchomości, a nie do granic działki ewidencyjnej), a **znak graniczny** to znak z trwałego materiału umieszczony w punkcie granicznym lub trwały element zagospodarowania terenu znajdujący się w tym punkcie. Według rozporządzenia punkty graniczne należy utrwalić znakami naziemnymi i podziemnymi. Znaki naziemne wykonuje się z betonu, kamienia naturalnego lub innego trwałego materiału. Jako znaki podziemne mogą być użyte rurki drenarskie, butelki, płytki betonowe lub inne podobne przedmioty. **Stabilizacja** to utwalenie punktu granicznego przez umieszczenie w nim znaku granicznego lub jednoznaczne oznaczenie jego położenia na istniejącym trwałym elemencie zagospodarowania terenu usytuowanym na granicy nieruchomości. Może to być np. słupek trwałego ogrodzenia lub narożnik budynku.

Należy zaznaczyć, że **wznawienie** znaków granicznych w świetle przytoczonych wyżej przepisów dotyczy tych przypadków, kiedy w ramach przeprowadzonej wcześniej odpowiedniej procedury geodezyjno-prawnej dokonano już ustalenia położenia punktów granicznych i ich stabilizacji w postaci trwałych znaków granicznych. Znaki te zostały następnie przesunięte, uszkodzone lub zniszczone, a zainteresowane osoby zleciły ich odtworzenie w terenie. **Wyznaczenie** punktów dotyczy z kolei tych przypadków, kiedy dokonano już wcześ-

niej ustalenia położenia punktów granicznych, ale z jakichś powodów, często ograniczeń technicznych lub prawnych, nie dokonano ich stabilizacji.

• Wznawienie znaków granicznych

Na podstawie zapisów *Pgik* oraz literatury można przyjąć następujące warunki, których łączne spełnienie pozwala na dokonanie wznawienia znaków granicznych:

1. Stwierdzono, że znaki graniczne zostały przesunięte, uszkodzone lub zniszczone.

2. Położenie znaków granicznych zostało uprzednio ustalone w ramach określonych prawem procedur administracyjnych lub sądowych.

3. Istnieją dokumenty pozwalające na określenie pierwotnego położenia znaków.

4. Położenie znaków jest bezsporne, to znaczy niekwestionowane przez strony.

Generalnie uznawane w literaturze jest również to, że procedura wznawiania znaków granicznych jest czynnością materialno-techniczną i dotyczy tylko odtworzenia znaków granicznych w ich pierwotnym położeniu. W ramach czynności wznawienia znaków nie może dochodzić do ustalania przebiegu linii granicznych czy do zmiany położenia znaków granicznych (np. wskutek zgodnego oświadczenia stron lub zawarcia ugody). Według *Pgik* czynności wznawiania znaków przeprowadzają wykonawcy prac geodezyjnych na zlecenie osób zainteresowanych.

• Wyznaczenie punktów granicznych

Możliwość wyznaczania punktów granicznych nie występowała w pierwotnym tekście ustawy *Pgik* z 1989 r. Dopiero 1 stycznia 1999 r. ustawą z 24 lipca 1998 r. *o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa* odpowiedni przepis dodany został do art. 39. Wyznaczenie punktów przewiduje ust. 5: „Przepisy ust. 1-4 [dotyczące wznawiania znaków granicznych – red.] stosuje się odpowiednio przy wyznaczaniu punktów granicznych ujawnionych uprzednio w ewidencji gruntów i budynków”.

Można zatem przyjąć następującą literalną wykładnię tego stwierdzenia, zastępując w przepisach słowo „znak” słowem „punkt”: dla punktów granicznych obowiązują wymienione wyżej warunki 2-4 oraz dodatkowo wymóg określony w ust. 5 art. 39 *Pgik* (punkty graniczne zostały uprzednio ujawnione w EGiB). Pominięcie warunku 1 wynika z oczywistego faktu, że punkt, jako twór materialny, nie podlega fizycznemu prze-

sunięciu, uszkodzeniu lub zniszczeniu na gruncie.

Na tle „odpowiedniego” stosowania przepisów o wznawianiu znaków do czynności wyznaczania punktów granicznych oraz w kwestii, co oznacza wymóg uprzedniego ujawnienia punktów w EGiB, występują w literaturze spore różnice zdań, które zostaną dalej w skrócie przedstawione.

● O zaufaniu do EGiB

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że analiza wznawiania znaków i wyznaczania punktów granicznych jest prowadzona w niniejszym artykule w określonym kontekście badawczym. Chodzi o wiarygodność ewidencji gruntów i bu-

faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków.

Organami administracji publicznej prowadzącymi EGiB są starostowie, a w miastach na prawach powiatu – prezydenci. Ewidencja ta stanowi jeden z najważniejszych rejestrów publicznych, który określa cechy fizyczne nieruchomości, a zatem dotyka bezpośrednio bardzo wrażliwej sfery życia społecznego, jaką jest prawo własności. Dane EGiB wykorzystywane są też w wielu innych rejestrach publicznych, w tym tak wrażliwych, jak księgi wieczyste czy system podatkowy. Ewentualne wady danych ewidencyjnych mogą zatem przenieść się do innych rejestrów, obniżając ich wiary-

W sprawie rozgraniczania nieruchomości obowiązuje odpowiednia kolejność prowadzenia postępowań administracyjnych lub sądowych. Nie można przeprowadzić rozgraniczenia nieruchomości w trybie sądowym, z pominięciem postępowania administracyjnego z wyjątkiem przypadków ściśle określonych w *Pgik*. Takim wyjątkiem jest sytuacja, gdy przed sądem toczy się sprawa o własność lub o wydanie nieruchomości, a do rozstrzygnięcia tej „główniej” sprawy konieczne jest niejako „pomocniczo” ustalenie przebiegu granic nieruchomości.

Tryb sądowy stosowany jest jako drugi etap rozgraniczenia, następujący dopiero po przeprowadzonym wcześniej postępowaniu administracyjnym, zakończonym ostateczną decyzją o umorzeniu postępowania. Taka sytuacja występuje w przypadku, gdy w postępowaniu administracyjnym nie ma podstaw do wydania decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości (nie ustalono przebiegu granicy na podstawie zebranych dowodów lub zgodnego oświadczenia stron) albo zainteresowani właściciele nieruchomości nie zawarli ugody.

Za ustalone znaki lub punkty graniczne należy uważać jedynie te, które ustalono w wyniku rozgraniczenia nieruchomości, niezależnie od trybu i formy, w jakiej to nastąpiło (ostateczna decyzja administracyjna, prawomocne orzeczenie sądu albo akt ugody). Potwierdza to zapis w ust. 1 art. 39 ustawy *Pgik*, że w razie wystąpienia sporu co do położenia wznawianych znaków granicznych strony mogą wystąpić jedynie do sądu o rozstrzygnięcie sprawy, a nie do wójta o rozgraniczenie nieruchomości w trybie administracyjnym. Jeżeli więc „ustalenie” położenia punktów lub znaków nie nastąpiło wcześniej w wyniku rozgraniczenia nieruchomości w trybie administracyjnym (np. w trybie § 39 rozporządzenia *ws. EGiB* – tzw. tryb ewidencyjny, który, niestety, również niefortunnie posługuje się pojęciem „ustalenia” przebiegu granic), to sąd oddali taki wniosek strony, stwierdzając, że nie została wyczerpana najpierw administracyjna droga rozgraniczenia.

● Tylko w ramach rozgraniczenia

Inne niż powyższa interpretacje w tym zakresie są zdaniem autora niepoprawne i niezgodne z obowiązującymi metodami wykładni przepisów prawa. W myśl tych metod wykładnia literalna, zwana też językową, powinna być stosowana jako pierwsza, a dopiero gdy nie daje jednoznacznego rozstrzygnięcia, można przejść do innych reguł (systemowych, celowościowych, historycznych itd.). Po-

Właściciele oczekują możliwości odtworzenia przesuniętych, uszkodzonych lub zniszczonych znaków granicznych, zastabilizowanych wcześniej w wyniku legalnych, przewidzianych prawem czynności, innych jednak niż rozgraniczenie nieruchomości.

dynków, czyli zaufanie do informacji pozyskanych z EGiB przez użytkownika, w tym zwłaszcza „zwykłego” obywatela. To zaufanie jest budowane na przekonaniu – zweryfikowanym niekiedy już wcześniej doświadczalnie – że dane pozyskiwane z systemu EGiB można określić jako „prawdziwe”. Ten poziom „prawdziwości” niekoniecznie wynika z najwyższej jakości danych (np. kilkumilimetrowej dokładności określenia współrzędnych punktu granicznego). Raczej jest on związany z tym, czy danym towarzyszą dane dodatkowe, które jednoznacznie je charakteryzują (metadane). To pozwala użytkownikowi na stwierdzenie, czy pozyskane na podstawie danych informacje są „prawdziwe”, choć ich jakość jest niekiedy niewystarczająca dla realizacji jego zamierzeń.

Zasada zaufania do władzy publicznej, czy szerzej – do państwa, to jedna z fundamentalnych i uregulowanych ustawowo zasad działania organów administracji publicznej w Polsce (kodeks postępowania administracyjnego, kpa), która spina całość ogólnych zasad postępowania. Budowaniu i pogłębianiu zaufania obywateli do organów administracji publicznej służy m.in. obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach

godność oraz prowadząc niekiedy do niesprawiedliwych dla obywatela rozstrzygnięć administracyjnych, sądowych lub podatkowych. Taka sytuacja z całą pewnością nie sprzyja budowaniu zaufania obywatela do państwa i jego organów.

● Ustalone uprzednio, czyli jakie?

Do rozstrzygnięcia trudności z interpretacją zapisu „ustalone uprzednio” niezbędne jest wyjaśnienie. Jest to jeden z warunków koniecznych do dokonania wznawienia znaków granicznych lub wyznaczenia punktów granicznych. W myśl art. 29 *Pgik* ustalenie przebiegu granic nieruchomości polega na:

- określeniu położenia punktów i linii granicznych,
- utrwaleniu tych punktów znakami granicznymi,
- sporządzeniu odpowiednich dokumentów.

Rozgraniczenia przeprowadzane są zasadniczo w postępowaniu administracyjnym uregulowanym w kpa i prowadzonym przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) z uwzględnieniem przepisów szczególnych zawartych w *Pgik*. Wyjątkiem od tej zasady określonym w *Pgik* jest możliwość rozgraniczania nieruchomości w postępowaniu scaleniowym.

twierdza to podstawowa zasada stosowana przy ustalaniu treści obowiązujących norm prawa (wykładni prawa), określana w skrócie łacińską sentencją: *clara non sunt interpretanda*, co oznacza, że nie dokonuje się wykładni tego, co jasne.

Zwrócić należy też uwagę, że art. 39 dotyczący wznawiania znaków i wyznaczania punktów granicznych znajduje się w tym samym rozdziale 6 „Rozgraniczanie nieruchomości” ustawy *Pgik* co art. 29 definiujący pojęcie ustalania przebiegu granic. Zatem art. 39 należy interpretować łącznie z art. 29 ust. 1. Nawet jeżeli utrwalenie punktów granicznych znakami granicznymi nastąpiło w wyniku przeprowadzenia innych procedur niż rozgraniczenie nieruchomości (np. w wyniku podziału nieruchomości), to dopiero „wznowienie” tych znaków dokonane w ramach procedury rozgraniczeniowej powoduje, że w świetle ustawy *Pgik* można uznać, iż punkty te zostały „ustalone”. Świadczy o tym literalny zapis zamieszczony w pkt 11.1 wzoru protokołu rozgraniczenia nieruchomości, który stanowi załącznik do rozporządzenia *ws. rozgraniczania nieruchomości*. Stwierdza on bowiem, że przebieg granicy na odcinkach odpowiednio oznaczonych na szkicu granicznym „ustalono na podstawie wznovionych znaków granicznych”. W przypadku gdy przy rozgraniczeniu nieruchomości mamy do czynienia z punktami granicznymi, których położenie określono w wyniku przeprowadzenia procedury innej niż rozgraniczenie oraz nie dokonano ich stabilizacji, to ustalenie takich granic odbywa się zgodnie z pkt 11.2 wspomnianego wzoru „na podstawie zebranych dowodów”.

• Ustalenia w innych procedurach

Pojęcie „ustalenia” dla znaków granicznych budzi zdecydowanie mniej rozbieżności interpretacyjnych, niż to ma miejsce w przypadku punktów granicznych, i jest utożsamiane raczej tylko z rozgraniczeniem. Nie oznacza to jednak, że sytuacja w tym zakresie jest jednoznacznie uregulowana i czytelna. Występujące trudności w stosowaniu przepisów dla znaków granicznych wynikają bowiem z braku jednoznacznych uregulowań prawnych wychodzących również naprzeciw potrzebom i oczekiwaniom wielu właścicieli nieruchomości. Właściciele oczekują możliwości odtworzenia przesuniętych, uszkodzonych lub zniszczonych znaków granicznych, zastabilizowanych wcześniej w wyniku legalnych, przewidzianych prawem czynności, innych jednak niż

rozgraniczenie nieruchomości. Widoczna jest tu, niestety, pewna niekonsekwencja ustawodawcy prowadząca do powstania luk i sprzeczności w regulacjach prawnych czy wręcz do występowania nieuzasadnionych i niepotrzebnych barier formalnych, czego konsekwencją są przypadki omijania prawa lub jego nadinterpretowanie. Stabilizacja punktów granicznych występuje bowiem, oprócz rozgraniczenia nieruchomości, m.in. w takich procedurach geodezyjno-prawnych, jak:

- podział nieruchomości,
- scalenie i podział nieruchomości,
- scalenie i wymiana gruntów,
- ustalanie przebiegu granic w trybie przepisów o EGiB.

Nie można jednak uznać, że w ramach tych czynności dochodzi do ustalenia przebiegu granic w znaczeniu ustawy *Pgik*. W przypadku podziału nieruchomości dokonane w trybie ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, pomijając już inne istotne okoliczności, mamy do czynienia nawet z odmienną nazwą dotyczącą określenia przebiegu granic dzielonej nieruchomości, a mianowicie z ich „przyjęciem”. Przyjęcie przebiegu granic może być w większości przypadków przeprowadzone przez samego geodetę, bez udziału osób zainteresowanych (właściciele nieruchomości sąsiednich nie są nawet stronami postępowania administracyjnego dotyczącego podziału nieruchomości).

Również „ustalenia” przebiegu granic działek ewidencyjnych w trybie § 37-39 rozporządzenia *ws. EGiB* nie można traktować na równi z ustaleniem w trybie rozgraniczeniowym, co potwierdzają m.in. wyroki sądów [1]. W przypadku, gdy ustalenie przebiegu granicy jest wykonywane w trybie aktualizacji EGiB, granica taka nie jest nawet zatwierdzana decyzją administracyjną.

Zatem w świetle obowiązującego prawa nie można wznović znaków granicznych osadzonych na gruncie w wyniku wyżej wspomnianych procedur. Taka niespójność przepisów jest jednak zupełnie niezrozumiała i nieakceptowana przez właścicieli działek ewidencyjnych. Prowadzi ona do powstawania niepotrzebnych konfliktów, braku zaufania do systemu prawnego i instytucji państwowych, a także do przypadków podważania wartości i wiarygodności danych EGiB. Wobec niespójnych przepisów geodeci, ulegając żądaniom właścicieli i ich zrozumiiałym potrzebom, wykonują w praktyce tego typu wznovienia z naruszeniem prawa lub co najmniej z jego „naciąganiem”. Nie pozostaje to jednak bez negatywnych konsekwencji dla

jakości i wiarygodności danych zapisanych w bazach EGiB.

• Problem braku stabilizacji

Jedną z czynności, która stanowi o ważności ustalenia przebiegu granic w postępowaniu rozgraniczeniowym, jest, jak już wspomniano, utrwalenie punktów granicznych znakami granicznymi. Ustawodawca podkreślił tym samym, jak istotna jest dla stron postępowania znajomość fizycznego położenia znaków na gruncie, a nie tylko dokumentacja zawierająca nawet bardzo precyzyjne dane geodezyjne (np. współrzędne punktów, kąty, odległości) w ich pobliżu, z podaniem danych pozwalających na wyznaczenie wszystkich punktów granicznych. W wyniku tego zapisu pojawiła się sprzeczność pomiędzy przepisami *Pgik* a tymi przepisami wykonawczymi co do tego, czy, jak i w którym miejscu na gruncie należy dokonywać stabilizacji punktów.

Okazało się bowiem, że w stanie prawnym obowiązującym do 1 stycznia 1999 r. nie było legalnej możliwości wyniesienia w teren tych „niestabilizowanych” punktów granicznych, które niewątpliwie zostały ustalone w postępowaniu rozgraniczeniowym. Zatem brak stabilizacji, dopuszczalny we wspomnianych aktach wykonawczych, w *Pgik* stanowił przeszkodę do „wyznaczenia” punktów granicznych na gruncie. Ustawą *o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa* obowiązującą od 1 stycznia 1999 r. dodano do art. 39 *Pgik* ustęp 5, który pozwala na dokonanie czynności „wyznaczenia” punktów granicznych ustalonych w wyniku rozgraniczenia. Celem tej nowelizacji było niewątpliwie usunięcie wyżej wspomnianej nieuzasadnionej bariery dla wyznaczania ustalonych wcześniej, a nieutrwalonych (niezastabilizowanych) punktów granicznych. Jednakże w dokumentach towarzyszących zwykle projektom ustaw i dostępnych na oficjalnej stronie internetowej Sejmu RP nie znajdziemy uzasadnienia odnoszącego się wprost do zmiany wprowadzonej w art. 39 *Pgik*.

• Co z ujawnieniem w EGiB?

Zamieszczony w ust. 5 art. 39 *Pgik* dodatkowy warunek, aby punkt graniczny był „ujawniony uprzednio w ewidencji gruntów i budynków”, jest niejednoznaczny, czego potwierdzeniem są występujące w literaturze geodezyjno-prawnej odmienne interpretacje [2, 3]. W ślad za tymi interpretacjami wykonywane są przez geodetów czynności wyznaczenia punktów granicznych bazujące na bardzo różnej dokumentacji geodezyjnej, niekiedy dosyć wątpliwej z punktu widzenia prawnego i technicznego.

Dariusz Felcenloben [2] rozumie wspomniany wyżej zapis jako możliwość wyznaczenia tych wszystkich punktów ujawnionych w bazie EGiB, które wynikają z dokumentacji wymienionej w pkt 1-5 § 36 rozporządzenia *ws. EGiB*, bez konieczności ścisłego zachowania wymogu wcześniejszego ustalenia ich położenia w trybie rozgraniczenia. Zgodnie z § 36 tego rozporządzenia przebieg granic działek ewidencyjnych wykazuje się bowiem w EGiB na podstawie dokumentacji geodezyjnej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (PZGiK), sporządzonej:

- 1) w postępowaniu rozgraniczeniowym,
- 2) w celu podziału nieruchomości,
- 3) w postępowaniu scaleniowym i wymiany gruntów,
- 4) w postępowaniu dotyczącym scalenia i podziału nieruchomości,
- 5) na potrzeby postępowania sądowego lub administracyjnego, a następnie wykorzystanej do wydania prawomocnego

państwa z dokładnością odpowiednią dla ewidencji,

8) w wyniku geodezyjnego pomiaru sytuacyjnego istniejących lub wznowionych znaków granicznych albo wyznaczonych punktów granicznych.

Dariusz Felcenloben wskazuje również, że wyznaczenia punktów można dokonać jedynie na podstawie tych punktów granicznych, które zostały ujawnione w bazie danych EGiB, a nie na podstawie punktów wykazanych w dokumentacji znajdującej się w PZGiK, które nie zostały wprowadzone do bazy EGiB.

Z kolei Witold Radzio zapis „ujawnionych uprzednio w ewidencji gruntów i budynków” interpretuje jako wyznaczenie najbardziej wiarygodnej i dokładnej wersji położenia punktu, zidentyfikowanej przez geodetę w wyniku przeprowadzonej przez niego rzetelnej analizy wielu materiałów PZGiK. Jak stwierdza: „Z reguły powinna to być wersja ostatnia” [3].

Przyjęcie za Felcenlobenem założenia, że wyznaczenie punktów granicznych jest możliwe jedynie w przypadku, gdy są one wykazane wcześniej w bazie danych EGiB, oznacza m.in., że:

- dokumentacja PZGiK dotycząca danego punktu musi zawierać jego współrzędne lub umożliwiać ich obliczenie, bowiem tylko współrzędne pozwalają na wykazanie punktu w bazie danych EGiB,
- nie jest formalnie możliwe wyznaczenie punktów granicznych ustalonych w wyniku rozgraniczenia, które nie spełniają powyższego warunku (brak współrzędnych), mimo że zgodnie

• Wymóg współrzędnych

Tak sformułowane przez Felcenlobena wymagania stoją w sprzeczności z zapisami art. 39 ust. 1 *Pgik*. Pochodzą one, co warto podkreślić, z 1989 r., a więc zostały sformułowane na długo przed tym, jak 15 stycznia 1997 r. pojawiła się prawna możliwość prowadzenia operatu EGiB w postaci komputerowej bazy danych (rozporządzenie *ws. EGiB* z 1996 r.). W samym *Pgik* odpowiedni zapis dotyczący operatu EGiB prowadzonego w postaci bazy danych pojawił się w art. 24 dopiero w 2010 r. (ustawa *o infrastrukturze informacyjnej przestrzennej*).

Pgik do wyznaczenia punktów wymaga tylko, aby istniała dokumentacja pozwalająca na określenie pierwotnego położenia, nie stawia wymogu istnienia współrzędnych punktów. Biorąc zresztą pod uwagę bardzo ograniczone dokładności stosowanych wiele lat temu technologii pomiarowych i obliczeniowych oraz występujące w Polsce zmiany układów współrzędnych, współrzędne punktów są często mało dokładne i niezbyt pomocne przy wyznaczaniu punktów na gruncie według „pierwotnego” położenia. Dodatkowo w przypadku współrzędnych pojawiają się też problemy wskazane wcześniej w tym artykule, dotyczące terenów, na których występują przemieszczenia i deformacje.

Dla terenów, dla których z różnych przyczyn nie założono jeszcze bazy danych geometrycznych EGiB, nawet występowanie współrzędnych punktów w operatach rozgraniczeniowych przechowywanych w PZGiK nie dawałoby podstawy do wykonania czynności wyznaczenia punktów. Zwrócić też należy uwagę, że wymóg posiadania współrzędnych nie dotyczy wznawiania znaków granicznych. Dlaczego zatem jest podnoszony jako warunek konieczny dla punktów granicznych? Przecież wznawianie znaku przeprowadza się technicznie poprzez wyznaczenie najpierw na gruncie punktu granicznego, następnie jego tzw. zamarkowanie np. drewnianym paliem wbitym w grunt, a na końcu dopiero utrwalenie tego punktu odpowiednim znakiem granicznym, po zaakceptowaniu jego położenia przez wszystkie strony.

• O randze współrzędnych

Koniecznym należy zwrócić uwagę na bardzo negatywne konsekwencje dla wiarygodności bazy EGiB wynikające z przyjęcia stanowiska, że wyznaczenie punktów granicznych w trybie art. 39 *Pgik* dotyczy wszystkich opracowań geodezyjnych, które posłużyły do ujawnienia danych w EGiB (pkt 1-5 § 36 rozporządzenia *ws. EGiB*).

Samo fizyczne wyznaczenie punktu w procedurze materialno-technicznej powoduje radykalną zmianę w bazie danych EGiB polegającą na nieuzasadnionym „podwyższeniu” rangi prawnej tego punktu. Z tego m.in. względu autor artykułu zaproponował, aby wartość „1” ZRD rozbudować o dodatkową szczegółową podlistę.

orzeczenia sądowego lub ostatecznej decyzji administracyjnej,

6) przy zakładaniu, na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, katastru nieruchomości i ewidencji gruntów i budynków,

7) przez Straż Graniczną, jeżeli dokumentacja ta określa przebieg granic

z rozporządzeniem *ws. EGiB* posiadając prawidłowe dane zamieszczone na szkicach granicznych lub szkicach położonych w postaci odległości do trwałych elementów zagospodarowania terenu pozwalające na jednoznaczne i dokładne określenie ich pierwotnego położenia na gruncie.

W schemacie aplikacyjnym bazy EGİB występuje klasa o nazwie „EGB_Punkt_Graniczny” dotycząca punktu granicznego, której jednym z atrybutów jest „ZRD”, czyli źródło danych o położeniu punktu. Według obecnego brzmienia rozporządzenia *ws. EGİB* wartość „1” atrybutu ZRD dotyczy: „Geodezyjnych pomiarów terenowych poprzedzonych 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”. Jest to więc szczególnie, wybrana grupa punktów, których położenie zostało ustalone w wyniku rozgraniczenia nieruchomości albo w tzw. trybie ewidencyjnym. Przy czym ustalenie w trybie ewidencyjnym dotyczy obecnie jedynie dwóch z trzech przewidzianych w rozporządzeniu *ws. EGİB* przypadków: ustalenia według zgodnych wskazań wszystkich właścicieli nieruchomości albo ustalenia według ostatniego spokojnego stanu posiadania. Są to zatem punkty, które można uznać za „mocne”, mimo podnoszonych słusznie wątpliwości i zarzutów, że w rozporządzeniu *ws. EGİB* punkty z rozgraniczenia zrównano w zakresie wartości ZRD z punktami pochodzącymi z ustalenia w trybie ewidencyjnym, co jest niezgodne z unormowaniami prawnymi.

Jeżeli jednak zostanie zaakceptowana możliwość wyznaczania punktów granicznych niepochodzących z rozgraniczenia nieruchomości, to przy obecnych regulacjach prawnych dotyczących EGİB doprowadzi to do zmiany wartości atrybutu ZRD tych punktów, która nie będzie odpowiadać rzeczywistej ich „wartości”. Takie postępowanie prowadzi nieuchronnie do stopniowej utraty wiarygodności danych zapisanych w bazie EGİB, która odbywa się, niestety, zgodnie z przepisami obowiązującego prawa.

Przykładowo: punkty graniczne zostały „ustalone” w trybie § 39 ust. 3 rozporządzenia *ws. EGİB*, a więc w wyniku „analizy wszelkich dostępnych dokumentów”. Dokumenty te uznano wcześniej za niewiarygodne zgodnie z § 37 tego rozporządzenia, skoro zdecydowano o wykonaniu czynności ustalenia przebiegu granic. Punktom przypisano wartość ZRD równą „9”, co świadczy o niepewnym ich statusie. Jeżeli jednak zaraz potem zostanie wykonane wyznaczenie tych punktów w procedurze uregulowanej w art. 39 *Pgik*, to otrzymają one wartość „1” atrybutu ZRD – równą zatem punktom pochodzącym z rozgraniczenia nieruchomości. Samo więc fizyczne wyznaczenie punktu w procedurze mate-



Fot. Józef Maślanka

Podpatrzone w terenie: sytuacja bez wyjścia

rialno-technicznej powoduje radykalną zmianę w bazie danych EGİB polegającą na nieuzasadnionym „podwyższeniu” rangi prawnej tego punktu. Z tego m.in. względu autor artykułu zaproponował, aby wartość „1” ZRD rozbudować o dodatkową szczegółową podlistę, pozwalającą w sposób ewolucyjny na jednoznaczne oznaczenie źródła pochodzenia współrzędnych punktów [4]. W ten sposób uniknęłoby się występującego obecnie bałaganu w tym zakresie.

• Konieczne zmiany

Reasumując, należy stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym zarówno wznowienie znaków granicznych, jak i wyznaczenie punktów granicznych jest możliwe tylko wówczas, jeśli dokonano wcześniej ustalenia położenia tych punktów w wyniku rozgraniczenia nieruchomości określonego w *Pgik*. Analiza przeprowadzona pod kątem wiarygodności danych EGİB wykazała, że obecne przepisy są niejednoznaczne, nie odpowiadają potrzebom społecznym i prowadzą do stopniowej utraty wiarygodności danych EGİB.

Pojawiające się w literaturze przedmiotu próby rozwiązania tego stanu na drodze rozszerzonej wykładni przepisów obecnie obowiązującego w Polsce prawa, dotyczącego zwłaszcza procedury wyznaczania punktów granicznych, uznać należy za nieuprawione. Ponadto negatywnie wpływają one na jakość da-

nych EGİB oraz kształtowanie się wiedzy i postaw wykonawców prac geodezyjnych. Konieczne są odpowiednie zmiany w przepisach prawa pozwalające na usunięcie braków i barier formalno-prawnych oraz odpowiadające na potrzeby właścicieli nieruchomości.

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 in the Context of the Reliability of the Register of Land and Buildings”

Literatura

- [1] Wyrok WSA w Krakowie z 30 lutego 2015 r. [III SA/Kr 1766/14], <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9367156B91>;
- [2] Felcenloben D.: Dopuszczalność wznowienia znaków i wyznaczania punktów granicznych w trybie art. 39 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, „Przegląd Geodezyjny” nr 2/2018, s. 17-23;
- [3] Radzio W.: Ad vocem do niektórych tez dr. inż. Dariusza Felcenlobena, „Przegląd Geodezyjny” nr 4/2018, s. 16-18;
- [4] Maślanka J.: Determining the course of boundaries based on points shared by several properties and entering this data into the register of land and buildings. „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” nr IV/1, 2018, s. 879-890. DOI: <https://doi.org/10.14597/INFRAECO.2018.4.1.060>.