Ustalenie granic działek ewidencyjnych w trybie aktualizacji ewidencji gruntów

NA PODSTAWIE ROZPORZĄDZENIA

Wyrok NSA z 21 lutego 2006 r. (I OSK 473/2005, Lex nr 194378) stwierdzający, iż „wadliwa jest wykładnia, że ewidencja gruntów ma jedynie charakter techniczno-deklaratoryjny", daje asumpt do podjęcia dyskusji w zakresie praktycznych możliwości ustalania granic działek ewidencyjnych na zasadach określonych w rozdziale 3 rozporządzenia *w sprawie ewidencji gruntów i budynków*[1] (zwanego dalej rozporządzeniem).

DARIUSZ FELCENLOBEN

Możliwość ustalenia granic działek ewidencyjnych we wskazanym trybie jest szczególnie istotna w tych przypadkach, kiedy brak jest woli stron zainteresowanych ustaleniem (rozgraniczeniem) granic nieruchomości na zasadach określonych w rozdziale 6 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*[2] (*Pgik*), a geodeta wykonujący zlecone prace nie dysponuje danymi pozwalającymi na wznowienie znaków czy też wyznaczenie punktów granicznych ujawnionych uprzednio w operacie ewidencji gruntów i budynków (EGiB) – art. 39 *Pgik*. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie możliwości ustalenia granic działek ewidencyjnych, mając na uwadze dotychczasowe orzecznictwo NSA oraz praktyczne tego konsekwencje.

Przedstawiając zapadły wyrok, podkreślić jednocześnie wypada, że w orzecznictwie NSA od lat ugruntowane jest stanowisko, że zapisy w operacie EGiB mają wyłącznie charakter techniczno-deklaratoryjny, a dokonane zmiany nie mogą rozstrzygać o prawie własności oraz o przedmiocie własności, w szczególności zaś nie mogą być w tym trybie rozstrzygane przez organy ewidencyjne (starostę) spory o własność. Ewidencja gruntów, pełniąc funkcje informacyjno-techniczne, nie rozstrzyga bowiem sporów o prawa do gruntów ani nie nadaje tych praw. Rejestruje jedynie stany prawne ustalone w innym trybie lub przez inne organy orzekające (Wyrok NSA z 20 sierpnia 1999 r., II SA 766/98, Lex nr 41298; por. wyrok NSA z 19 kwietnia 2001 r., II SA 862/00, Lex nr 53361; por. wyrok WSA w Warszawie z 21 lipca 2004 r. II SA 1456/03). Stąd też, zdaniem NSA, poprzez żądanie wprowadzenia zmian w EGiB nie można dochodzić ani udowadniać swoich praw właścicielskich czy uprawnień do władania nieruchomością (wyroki II SA 1824/95, II SA 1718/95, II SA 1155/92). Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z 13 maja 1999 r. (II SA 566/99, Lex 46217), twierdząc, że zmian w ewidencji gruntów dokonuje się na podstawie prawomocnych orzeczeń sądowych, aktów notarialnych, ostatecznych decyzji administracyjnych, a także innych aktów normatywnych.

Przedstawiona zasada dotyczy, zdaniem NSA, także zmiany przebiegu granic, które mogą być korygowane w operacie ewidencyjnym jedynie na podstawie dokumentacji sporządzonej w ramach odpowiednich postępowań rozgraniczeniowych, podziałowych, scaleniowych i wymiany, sądowych itp. (§ 36 rozporządzenia). Zmiana granic działki wymaga zatem przeprowadzenia stosownego postępowania zakończone-

REKLAMA



go orzeczeniem, które stanowić może dopiero podstawę zmiany w ewidencji. NSA stwierdził w wyroku z 29 listopada 1999 r. (II SA 1384/99), że przepisy ustawy *Pgik* wyraźnie odróżniają regulacje prawne dotyczące prowadzenia ewidencji gruntów i budynków (art. 20-26) od problematyki rozgraniczania nieruchomości (rozdział 6). Sąd zauważył przy tym, iż wprowadzenie zmian w operacie EGiB polega na uwidocznieniu bezspornych danych o gruntach i ma jedynie charakter informacyjny, w przeciwieństwie do rozgraniczenia nieruchomości, które służyć ma ustaleniu przebiegu granic przez określenie położenia punktów i linii granicznych, utrwaleniu tych punktów znakami granicznymi na gruncie oraz sporządzeniu odpowiednich dokumentów stanowiących podstawę dokonania zmian.

Analiza przywołanego orzecznictwa prowadzić może do konkluzji, że zapadłe rozstrzygnięcia dotyczyły możliwości samodzielnego prowadzenia postępowania administracyjnego przez organ prowadzący operat ewidencyjny (starostę) w zakresie rejestrowania praw do nieruchomości czy też rozstrzygania sporów o własność. Zdaniem NSA ewidencja nie służy do rozstrzygania tych kwestii. Podkreślić jednak wypada, że zapadłe rozstrzygnięcia dotyczyły rejestracji w operacie ewidencyjnym zarówno praw rzeczowych, jak i przedmiotu tych praw w rozumieniu nieruchomości jako przedmiotu obrotu prawnego, podczas gdy w operacie EGiB uwidocznione są działki ewidencyjne i informacje w zakresie: ich położenia, granic, powierzchni, rodzaju użytków gruntowych itd. (art. 20 ust. 1 pkt 1 *Pgik*). Uwidocznione dane dotyczące oznaczenia działki ewidencyjnej, w tym jej granice, podlegają z kolei obowiązkowi aktualizacji na zasadach określonych w art. 22 ustawy *Pgik* oraz rozporządzeniu. Przyjmując więc dotychczasową linię orzecznictwa NSA, zasadne wydaje się stanowisko prezentowane w przywołanym na wstępie wyroku NSA dopuszczające możliwość aktualizacji operatu ewidencyjnego w zakresie ustalenia bezspornego przebiegu granic działki ewidencyjnej w ramach postępowania administracyjnego prowadzącego przez starostę w trybie § 47 ust. 3 rozporządzenia. Natomiast w przypadku sporu o własność czy też sporu granicznego postępowanie winno być prowadzone w odrębnych trybach, a po ich zakończeniu – uwidocznione w operacie ewidencyjnym.

Dokonując oceny możliwości aktualizacji operatu EGiB polegającej na ustaleniu granic działek ewidencyjnych w trybie określonym w rozdziale 3 rozporządzenia, należy mieć na uwadze zapis jego § 45 ust. 2 odwołujący się do treści § 35 (który określa źródła danych ewidencyjnych niezbędnych do założenia ewidencji – rozdział 2, w tym wyniki terenowych pomiarów geodezyjnych), a w konsekwencji i dalszych uregulowań tego rozdziału (§ 36, 37, 38 i 39) – stosowanych odpowiednio w zależności od posiadanych danych określających przebieg granic działek ewidencyjnych. Według § 36 rozporządzenia przebieg granic działek ewidencyjnych wykazuje się w ewidencji na podstawie dokumentacji geodezyjnej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, sporządzonej na potrzeby postępowania administracyjnego i sądowego (rozgraniczeniowego, podziału nieruchomości, scaleniowego i wymiany gruntów itd.). W razie braku dokumentacji wymienionej w § 36 lub jeżeli zawarte w niej dane nie są wiarygodne lub nie odpowiadają obowiązującym standardom technicznym, dane dotyczące działek ewidencyjnych pozyskuje się w wyniku terenowych pomiarów geodezyjnych poprzedzonych ustaleniem przebiegu tych granic na gruncie, według zasad określonych w § 38 przywołanego rozporządzenia.

Do zadań starosty jako organu odpowiedzialnego za prowadzenie operatu EGiB (art. 22 ust. 1 *Pgik*) należy w szczególności, zgodnie z § 44 pkt 2 rozporządzenia, obowiązek utrzymania operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi, o których mowa w § 35. Obowiązek ten starosta realizuje niezwłocznie w trybie § 47 rozporządzenia. W przypadku, gdy aktualizacja operatu ewidencyjnego wymaga wyjaśnień zainteresowanych lub uzyskania dodatkowych dowodów, starosta przeprowadza w sprawie postępowanie administracyjne lub wzywa osoby zgłaszające zmiany do dostarczenia dokumentów geodezyjnych i kartograficznych i innych niezbędnych do ich wprowadzenia w trybie art. 22 ust. 3 *Pgik*.

Przedstawiony w uzasadnieniu cytowanego wyroku tok postępowania daje, zdaniem NSA, podstawy do dokonania ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych w postępowaniu administracyjnym, prowadzonym na zasadach określonych w rozporządzeniu. W przypadku zatem, gdy brak jest możliwości ustalenia granic nieruchomości w trybie *Pgik*, geodeta może dokonać ustalenia granic działek ewidencyjnych na zasadach określonych w rozporządzeniu, a wyniki tych prac winny zostać ujawnione w operacie ewidencyjnym w trybie aktualizacji w ramach podjętego przez starostę postępowania administracyjnego (§ 47 ust. 3 rozporządzenia).

W praktyce prace tego rodzaju winny być zatem realizowane w ramach zgłoszenia do powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (PODGiK) aktualizacji operatu ewidencji gruntów we wskazanym zakresie, nie zaś jako ustalenie granic nieruchomości czy też wznowienie znaków lub wyznaczenie punktów granicznych. W przypadkach wcześniejszego zgłoszenia do ośrodka np. wznowienia znaków granicznych należy zmienić asortyment tych prac.

Przy tej okazji wypada zwrócić uwagę, iż w cenniku stanowiącym podstawę naliczania opłat w PODGiK za udostępnione dane brak jest takiej pozycji. Wydaje się, iż w takiej sytuacji rozsądne byłoby – mając na uwadze § 45 ust. 2 rozporządzenia odwołujący się do odpowiedniego stosowania przepisów określających zasady zakładania ewidencji gruntów przy jej aktualizacji – naliczenie opłaty na podstawie tabeli III załącznika nr 1 rozporządzenia *w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego*[3].

W przypadkach zatem, kiedy brak jest woli stron zainteresowanych ustaleniem (rozgraniczeniem) granic nieruchomości na zasadach określonych w rozdziale 6 ustawy *Pgik*, a geodeta wykonujący zlecone prace nie dysponuje danymi pozwalającymi na wznowienie znaków czy też wyznaczenie punktów granicznych (brak jest danych, o których mowa w § 36 rozporządzenia, lub dane te nie są wiarygodne lub nie odpowiadają obowiązującym standardom), granice działek ewidencyjnych mogą być ustalone przez uprawnionego geodetę w wyniku terenowych pomiarów na gruncie. Ustalenia przebiegu granic na gruncie wykonawca prac dokonuje, opierając się na złożonych do protokołu graniczne-

Leica GPS1200
Precyzyjny i wydajny System GNSS



PEŁNA WSPÓŁPRACA Z ASG eupos

GNSS future proof

Wprowadzenie technologii Leica GNSS (GPS i GLONASS)

Dodaje satelity GLONASS do najsprawniejszego na świecie systemu GPS. Ogranicza przerwy w pomiarach i pozwala uzyskać wyższą wydajność - szczególnie w wysokiej zabudowie miejskiej i tam gdzie drzewa ograniczają widoczność satelitów GPS. Wraz z pełną obsługą GNSS, sprawdzona wiarygodność Systemu 1200 przechodzi na wyższy poziom, dając nieporównywalne wyniki z użyciem technologii SmartTrack+ i SmartCheck+.

- Zwiększona sprawność i wydajność poprzez użycie dwóch systemów globalnej nawigacji satelitarnej (GPS i GLONASS)
- Pierwszy w świecie system eliminacji fazowych sygnałów wielodrożnych (phase multipath)
- SmartTrack+ i SmartCheck+ dla uzyskiwania najlepszych wyników w pomiarach RTK
- Pełna kompatybilność z Leica TPS1200 i SmartStation
- Zaprojektowane do obsługi przyszłych sygnałów GNSS takich jak GPS L5 i Galileo
- Pełna współpraca z państwową siecią stacji referencyjnych ASG - EUPOS

Leica Geosystems Sp. z o.o.
04 – 041 Warszawa, ul. Ostrobramska 101A
Tel. 022 338 15 00; Fax 022 338 15 22
www.leica-geosystems.pl

- when it has to be **right**

Leica Geosystems

go zgodnych oświadczeniach woli osób, które brały udział w postępowaniu i zostały prawidłowo zawiadomione (art. 32 ust. 1-4 ustawy *Pgik*). Po wykonaniu prac operat geodezyjny podlega przekazaniu do PODGiK wraz z wnioskiem osoby zainteresowanej (w rozumieniu § 10 i 11 rozporządzenia). Właściwy organ (starosta) po dokonaniu kontroli przedłożonej dokumentacji technicznej i jej włączeniu do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego winien w takiej sytuacji wydać decyzję administracyjną z wniosku strony zainteresowanej aktualizacją operatu ewidencji gruntu w części dotyczącej ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych. W przypadkach, kiedy zachodziłaby konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie, starosta winien je przeprowadzić, stosując odpowiednio delegację zawartą w § 47 ust. 3 rozporządzenia.

Przy tej okazji mogą rodzić się wątpliwości interpretacyjne dotyczące konieczności wydawania decyzji administracyjnej zgodnej z wnioskiem zainteresowanej strony w sytuacji, kiedy operat z aktualizacji ewidencji został już włączony do zasobu geodezyjnego i mógłby stanowić samodzielną podstawę wprowadzenia zmiany z urzędu (§ 46 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia). Przyjmując jednak w całości cytowany na wstępie wyrok NSA stwierdzający, że „wadliwa jest wykładnia, że ewidencja gruntów ma jedynie charakter techniczno-deklaratoryjny", zapadły w kontekście możliwości ustalenia granic działek ewidencyjnych w trybie aktualizacji operatu ewidencyjnego, stwierdzić należy konsekwentnie *a contrario*, że w opisanej sytuacji postępowanie stanowiące podstawę uwidocznienia zmian powinno mieć charakter konstytutywny zakończony decyzją administracyjną kończącą bezsporne postępowanie w sprawie ustalenia przebiegu działek ewidencyjnych.

W przypadku natomiast, kiedy podczas ustalania granic działek ewidencyjnych wyniknie spór graniczny, a mimo to jedna z zainteresowanych stron złoży wniosek w sprawie aktualizacji operatu ewidencyjnego, właściwy organ winien przeprowadzić postępowanie administracyjne na zasadach określonych w § 47 ust. 3 rozporządzenia i w razie jego potwierdzenia (sporu) umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe (art. 105 kpa). Organ powinien jednocześnie poinformować zainteresowanych, iż żądanie to nie może być przed organem ewidencyjnym zrealizowane, gdyż sprowadza się do rozstrzygnięcia sporu o własność (do czego ewidencja nie służy), a także w jakim trybie i w jakich sytuacjach zainteresowani mogą dochodzić swych racji w postępowaniu administracyjnym czy też bezpośrednio przed sądem.

Reasumując, podkreślić wypada, że wskazany w wyroku NSA tryb ustalania granic działek ewidencyjnych stanowi dla wykonawców prac geodezyjnych „jakieś" rozwiązanie istniejącego w praktyce problemu, szczególnie w sytuacji, kiedy z jednej strony brak jest wniosku zainteresowanych w sprawie o rozgraniczenie nieruchomości (art. 30), a z drugiej PODGiK pozbawiony jest możliwości zalecenia geodecie w trybie nadzoru jego przeprowadzenia. Zauważyć jednak należy, że realizacja tego rodzaju prac prowadzić będzie do pogłębiania już istniejących różnic pomiędzy EGiB a księgami wieczystymi w zakresie rejestracji danych dotyczących oznaczenia z jednej strony działek ewidencyjnych, z drugiej zaś – nieruchomości, utrwalając tym samym pojęcie granic ewidencyjnych działek jako odrębne od pojęcia granic prawnych nieruchomości opisujących zasięg prawa własności[4]. O granicy ewidencyjnej można zatem mówić jedynie w tym znaczeniu, że stanowi jeden z wymienionych w art. 20 ust. 1 ustawy *Pgik* elementów dotyczących oznaczenia działek gruntów w „katastrze nieruchomości". Ewidencja gruntów i budynków, zwana przez niektórych katastrem nieruchomości, nie posiłkuje się bowiem pojęciem nieruchomości jako wyodrębnionej części powierzchni ziemskiej wyznaczonej jej granicami, lecz pojęciem działki opisanej granicami przedstawionymi na mapie ewidencyjnej – nad czym należy ubolewać.

DR INŻ. DARIUSZ FELCENLOBEN
jest dyrektorem Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami w Starostwie Powiatowym w Kłodzku

- 1 Rozporządzenie ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 29 marca 2001 r. *w sprawie ewidencji gruntów i budynków* (DzU z 2001 r., nr 38, poz. 454);
- 2 Ustawa z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (DzU z 2005 r., nr 240, poz. 2027 ze zm.);
- 3 Rozporządzenie ministra infrastruktury z 19 lutego 2004 r. *w sprawie wysokości opłata za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego* (DzU z 2004 r., nr 37, poz 333);
- 4. Felcenloben D., Granica jest jedna, GEODETA 12/2005.

REFORMA ADMINISTRACJI

MSWiA opublikowało 11 czerwca projekty ustaw zmieniających dotychczasową organizację i podział zadań administracji publicznej w województwie. Ustawa **Przepisy wprowadzające ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie oraz ustawę o wojewodzie i administracji rządowej w województwie** zmienia wiele obowiązujących przepisów, m.in. **Prawo geodezyjne i kartograficzne**. W projekcie proponuje się dodanie pkt 2a w art. 6a o treści „Wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego powołuje i odwołuje wojewoda, za zgodą Głównego Geodety Kraju". Obecnie taka zgoda nie jest wymagana. Ustawa miałaby wejść w życie 1 stycznia 2009 roku. Projekt skierowano do uzgodnień międzyresortowych.
Z kolei ustawa **o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie** ma na celu m.in.: decentralizację zadań publicznych i przesunięcie ich do samorządów, zmianę kompetencji, uporządkowanie zagadnień związanych z wydawaniem aktów prawa miejscowego. Proponuje się m.in. wprowadzenie zmiany w ustawie **o scalaniu i wymianie gruntów**. Odwołania od decyzji starosty miałyby trafiać do samorządowego kolegium odwoławczego, a nie do wojewody, jak to jest obecnie.

NOWELIZACJA PZP DO KOMISJI

Podczas drugiego czytania 12 czerwca posłowie wnieśli wiele poprawek do projektu nowelizacji ustawy **Prawo zamówień publicznych**, w związku z czym skierowano go ponownie do Komisji Gospodarki. W nowelizacji zaproponowano ponad 50 zmian. Część z nich związana jest z zastrzeżeniami Komisji Europejskiej dotyczącymi niezgodności z dyrektywami unijnymi. W projekcie m.in. doprecyzowano definicję usług i wprowadzono nowe zasady dokonywania zmian w treści ogłoszenia o zamówieniu. Wprowadzono także sankcje w postaci utraty wadium przez wykonawcę, który w odpowiedzi na wezwanie nie przedstawił dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu.

AB