

**Józef Maślanka**

ul. Turniejowa 59/9

30-619 Kraków

e-mail: forsit@poczta.onet.pl

Kraków, dn. 2.12.2021 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

Al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

**Dotyczy: zmian w rozporządzeniach w sprawie ewidencji gruntów i budynków naruszających prawa obywateli**

Sprawa, z którą zwracam się do Szanownego Pana Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej w skrócie „RPO”) dotyczy rażącego i systemowego naruszenia praw obywatelskich dokonanego w przepisach obowiązującego prawa poprzez wprowadzenie od 2001 r. kilku zasadniczych zmian w przepisach prawa o ewidencji gruntów i budynków (EGiB) dotyczących ustalania przebiegu granic działek ewidencyjnych, które to zmiany doprowadziły w rezultacie do tego, że obecnie geodeta uprawniony może ustalić przebieg granic w drodze czynności materialno-technicznej niemal w dowolny sposób, nawet wbrew stanowisku właścicieli działek, a tak ustalony przebieg granic jest następnie wykazywany w urzędowym operacie EGiB prowadzonym przez starostów. Właściciele działek, chcąc odwrócić niekorzystne dla siebie skutki błędów lub samowoli geodetów, są zmuszeni do przeprowadzenia na swój koszt, długotrwałego i kosztownego rozgraniczenia nieruchomości w trybie postępowania administracyjnego, zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (PGiK).

Użyte powyżej określenie „geodeta uprawniony” oznacza geodetę posiadającego uprawnienia zawodowe w zakresie, o którym mowa w art. 43 pkt 2 lub 5 PGiK. Sam jestem takim geodetą uprawnionym (nr uprawnień 17643, zakres 1 i 2) i w zasadzie powinienem być bardzo zadowolony z tak dużej „władzy” oddanej w moje ręce przez prawodawcę, ale etyka osobista i zawodowa oraz wiele znanych mi przypadków skrzywdzenia właścicieli działek przez geodetów, nie pozwalają mi na zaakceptowanie niesprawiedliwych przepisów prawa, wprowadzonych metodą „pełzających” zmian przepisów w randzie rozporządzeń, bez jednoznacznych podstaw ustawowych. Przepisy te dodatkowo prowadzą do stopniowej demoralizacji środowiska geodetów uprawnionych.

W niniejszej sprawie mają zastosowanie następujące przepisy prawa, które dla czytelności zestawilem poniżej w postaci tabelarycznej.

Rok	Nazwa aktu prawnego	Obowiązuje od	Obowiązywał do
1989	Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. <b>Prawo geodezyjne i kartograficzne</b> (obecnie tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 1990)	1989-07-01	nadal
<b>2001</b>	Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 393 z późn. zm.)	2001-06-02	2021-07-30

2013	Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r. <i>zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków</i> (Dz.U. z 2013 r. poz. 1551)	2013-12-31	2021-07-30
2015	Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 listopada 2015 r. <i>zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków</i> (Dz.U. z 2015 r. poz. 2109)	2016-01-11	2021-07-30
2017	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 27 września 2017r. <i>zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków</i> (Dz. U. z 2017 r. poz. 1990)	2017-11-09	2021-07-30
<b>2021</b>	Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. <i>w sprawie ewidencji gruntów i budynków</i> (Dz. U. z 2021 r. poz. 1390)	2021-07-31	nadal

Pozwolę sobie poniżej na małą wykładnię historyczną przepisów prawa, która ma wykazać, jak poza kontrolą Parlamentu RP, drogą kolejnych niepozornych kroków, dokonywanych w przepisach wykonawczych do PGiK, doprowadzono moim zdaniem do niedopuszczalnej i nadmiernej ingerencji w zakres prawa własności. Prawdopodobnie o takiej linii działania prawodawcy zdecydowały czysto utylitarne cele, dotyczące sprawnej realizacji inwestycji drogowych i kolejowych finansowanych z funduszy europejskich, które wymagają zakończenia prac w ściśle określonych terminach. Nie mogą stanowić one jednak dostatecznego usprawiedliwienia naruszenia praw obywatelskich.

Ustalanie przebiegu granic działek ewidencyjnych w trybie przepisów o ewidencji gruntów i budynków (w tzw. trybie ewidencyjnym) zostało określone, nie cofając się dalej w czasie, w rozdziale 2. Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków z dnia 29 marca 2001 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 38, poz. 454). Stanowiło ono wówczas element postępowania administracyjnego dotyczącego zakładania albo modernizacji EGiB, kończącego się decyzją administracyjną starosty w sprawie zatwierdzenia operatu opisowo-kartograficznego. Zainteresowane osoby, jednostki organizacyjne i organy, zawiadamiane indywidualnie przez starostę, mogły zapoznać się wcześniej z projektem operatu opisowo-kartograficznego EGiB oraz wnieść uwagi i zastrzeżenia, co pozwalało m.in. na rozpatrzenie i usunięcie na koszt Państwa ewentualnych błędów. Taki tryb zawiadamiania nie sprawdził się jednak w praktyce m.in. z powodu licznych braków i błędów w adresach stron postępowania, występujących w operacie ewidencyjnym. Ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), która weszła w życie 22 września 2004 r., dodano do PGiK art. 24a, który w odrębny sposób uregulował tryb modernizacji ewidencji gruntów i budynków. Modernizacja przestała być, w przeciwieństwie do procedury zakładania EGiB, prowadzona jako postępowanie administracyjne, a operat opisowo-kartograficzny powstały w wyniku prac modernizacyjnych wchodził w życie z mocy prawa (art. 24a ust. 8 PGiK). Tę zmianę przepisów dobrze tłumaczy uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2006 r. IV SA/Wa 2313/05:

*Istotą dokonanej nowelizacji Prawa geodezyjnego i kartograficznego jest to, iż projekt modernizacji ewidencji gruntów i budynków nie podlega już zatwierdzeniu w drodze decyzji administracyjnej (nabiera on statusu operatu ewidencji gruntów i budynków z mocy samego przepisu ustawowego), a orzekanie przez organ administracji dotyczy wyłącznie rozpatrzenia*

*indywidualnych zarzutów skierowanych przeciwko nowym zapisom w ewidencji gruntów i budynków. Intencją ustawodawcy było niewątpliwie usprawnienie procedury modernizowania ewidencji gruntów i budynków poprzez wyeliminowanie możliwości blokowania jej przez pojedyncze osoby kwestionujące rezultaty modernizacji w odniesieniu do ich własnych nieruchomości.*

W przepisach PGiK nadal zachowano prawa podmiotów ewidencyjnych do składania uwag (art. 24a ust. 6 PGiK), a na późniejszym etapie zarzutów do zmodernizowanych danych ewidencyjnych (art. 24a ust. 9 PGiK), co dawało zainteresowanym podmiotom możliwość skutecznej i szybkiej obrony swoich praw oraz usuwania ewentualnych błędów. Ciężar rozpatrywania tych uwag i zarzutów, a także ponoszenia kosztów prac i pomiarów geodezyjnych, znajdował się, i nadal się znajduje, po stronie starosty (art. 24a ust. 7 i 10 PGiK).

Sytuacja ta uległa jednak zmianie w skutek wejścia w życie w dniu 31 grudnia 2013 r. Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2013 r. poz. 1551). Ustalanie przebiegu granic zostało określone wg zmodyfikowanych zasad zapisanych w §37-39 Rozporządzenia. Ustalania przebiegu granic dokonywał wykonawca prac geodezyjnych, a nie podmioty (głównie właściciele działek). Wykonawca prac geodezyjnych kierował się hierarchicznymi kryteriami określonymi w §39 Rozporządzenia. W §45 ust. 3 znowelizowanego Rozporządzenia wprowadzono zasadniczą zmianę. Odpowiadając na zgłaszane potrzeby pozwolono, aby ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych można było dokonywać również poza procedurą zakładania lub modernizacji EGiB, a mianowicie w procedurze aktualizacji EGiB. Nie wprowadzono jednak odpowiedniego otoczenia prawnego i nie znowelizowano PGiK, które ustalanie przebiegu granic odnosi tylko do rozgraniczenia nieruchomości. Odebrano w ten sposób właścicielom działek i innym zainteresowanym podmiotom ewidencyjnym możliwość wyżej opisanej, szybkiej i łatwej obrony przed ewentualnymi błędami lub przed samowolą wykonawców prac geodezyjnych. Jedynym, prostym środkiem obrony, który mogły wówczas jeszcze zastosować pokrzywdzone podmioty ewidencyjne było nie złożenie lub nie podpisanie wniosku do starosty o wprowadzenie zmian do EGiB wynikających z ustalonych granic. W takim przypadku starosta, przed ujawnieniem w EGiB ustalonych przebiegów granic działek, zmuszony był przeprowadzić postępowanie administracyjne (art. 24 ust. 2b pkt 2 PGiK t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2101). Odstępstwa od tych regulacji prawa spotykały się z negatywną oceną sądów administracyjnych (np. Wyrok WSA w Krakowie z 24 stycznia 2019 r. III SA/Kr 1259/18. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/82C0E96450>).

Niestety sytuacja prawna podmiotów pokrzywdzonych przez geodetów w wyniku błędnego ustalenia przebiegu granic działek uległa znacznemu pogorszeniu po nowelizacji PGiK dokonanej Ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 31 lipca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 782). Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 24 ust. 2b lit h, aktualizacji informacji zawartych w EGiB dokonuje się w drodze czynności materialno-technicznej na podstawie dokumentacji geodezyjnej przyjętej do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego (PZGiK). Zatem po przyjęciu operatu do PZGiK następuje niemal automatyczne ujawnienie nowego przebiegu granic działek oraz nowych pól powierzchni działek w operacie EGiB, nawet jeżeli wszystkie podmioty zgłosiły do protokołu granicznego swój sprzeciw.

Do dnia 30 lipca 2021 r. istniała jeszcze stosunkowo prosta możliwość usunięcia opisanych powyżej błędów geodezyjnych poprzez dokonanie ponownego ustalenia przebiegu granic w trybie ewidencyjnym, jeżeli punkt graniczny został ustalony wcześniej wg ustępu 3. §39 Rozporządzenia (tzw. analiza materiałów). Taką możliwość wprowadziło w życie w dniu 11

stycznia 2016 r. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2015 r. poz. 2109). Zgodnie z tą nowelizacją punkt graniczny ustalony wg 39 ust. 3 Rozporządzenia nie otrzymywał jak dotąd dla atrybutu ZRD (źródło danych o położeniu punktu granicznego) „mocnej”, wartości „1” („*Geodezyjne pomiary terenowe poprzedzone 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*”), tylko „najsłabszą” wartość „9” - „*Inne niż ZDR1 - ZRD8 źródła danych, w tym wyniki ustaleń i analiz, o których mowa w § 39 ust. 3 rozporządzenia*”. Dodatkowo od dnia 31 lipca 2021 r., tj. od daty wejścia w życie Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2021 r. poz. 1390) wszystkie punkty ustalone wg §33 tego rozporządzenia, wzorowane na §39 poprzedniego Rozporządzenia, otrzymują atrybut SPD (sposób pozyskania danych o punkcie granicznym) równy „1”, czyli „ustalony”, nawet jeśli podstawą takiego „ustalenia” jest niewiarygodna i niedokładna dokumentacja w postaci ewidencyjnej mapy papierowej (analogowej) sporządzonej w skali 1:2000 lub 1:2880.

Zgodnie z § 31 obowiązującego obecnie Rozporządzenia w sprawie EGiB jeśli nawet geodeta uprawniony błędnie ustalił przebieg granic, ale tak ustaloną granicę, a właściwie punkty graniczne, pomierzył z dokładnością spełniającą wymogi Rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 18 sierpnia 2020 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, co jest obecnie bardzo łatwe z użyciem stosowanych powszechnie technologii pomiarowych (np. technika satelitarna GNSS), to taka granica jest uważana za „ostatecznie” ustaloną i może być korygowana tylko w kosztownym i długotrwałym postępowaniu dotyczącym rozgraniczania nieruchomości, przeprowadzanym na koszt strony, która w żaden sposób nie spowodowała wyżej opisanej sytuacji. To pokrzywdzona strona, mając naprzeciw siebie geodetę i potężny urząd organu odpowiedzialnego za prowadzenie EGiB, musi na swój koszt udowodnić, że geodeta uprawniony popełnił błąd.

Informuję Szanownego Pana Rzecznika, że zbulwersowany praktycznymi skutkami wyżej opisanych wadliwych regulacji prawnych zwróciłem się w dniu 22 listopada 2021 r. pisemnie przez ePUAP do Głównego Geodety Kraju Pana prof. dr hab. inż. Waldemara Izdebskiego z wnioskiem o podjęcie pilnych prac legislacyjnych w celu likwidacji tak rażąco niesprawiedliwych dla obywateli regulacji prawnych. Pismo to stanowi załącznik do niniejszego pisma. Dodam, że już na etapie projektu Rozporządzenia w sprawie EGiB, które później weszło w życie 31 lipca 2021 r., wraz z moimi kolegami i koleżankami z Wydziału Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska AGH w Krakowie, gdzie na co dzień pracuję na stanowisku adiunkta, zgłaszałem poprzez odpowiedni formularz, uwagi do projektu. Wyrażałem też jednoznaczne negatywne zdanie na ten temat podczas wideokonferencji zorganizowanej 18 maja 2021 r. przez Głównego Geodetę Kraju (GGK). Nasze uwagi nie zostały jednak uwzględnione, a obecnie zaczynają się sprawdzać moje przewidywania na temat negatywnych skutków niektórych obowiązujących regulacji prawnych dla obywateli, które przedstawiam na wybranych przykładach w piśmie skierowanym do GGK.

Informuję, że akceptuję i rozumiem potrzebę ustalania przebiegu granic działek ewidencyjnych dla potrzeb budowania cyfrowej bazy danych EGiB. Sam jako autor warunków technicznych, a później inspektor nadzoru działający z ramienia różnych starostów z terenu województwa małopolskiego i śląskiego, brałem udział od 2003 r. w ponad 40 modernizacjach EGiB obejmujących pojedyncze wioski, miasteczka, miasta, całe gminy i m.in. centrum miasta Krakowa. Poprawnym rozwiązaniem w tej sprawie jest zastosowanie tzw. metadanych, czyli

odpowiednich atrybutów punktów i odcinków granicznych oraz odpowiedniej skali wartości tych atrybutów, które pozwolą na wyraźne oddzielenie w operacie EGiB granic ustalonych np. w trybie rozgraniczenia nieruchomości, od ustalenia dokonanego tylko dla potrzeb EGiB, bez zamykania drogi do ponownej próby ustalenia granic w tym ostatnim przypadku. To rozwiązanie było już częściowo stosowane na gruncie Rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r. w brzmieniu obowiązującym przed 31 lipca 2021 r. (atrybut ZRD=9). Odpowiednie i łączne zastosowanie obowiązujących wówczas atrybutów ZRD i BPP, oraz rozbudowa ich skali wartości pozwalała na pogodzenie potrzeb wynikających z art. 21 PGiK z poszanowaniem praw właścicieli. Moje propozycje ewolucyjnych zmian przepisów prawa w tym zakresie przedstawiałem na forum publicznym na licznych konferencjach naukowo-technicznych i m.in. w następujących popularno-naukowych publikacjach, które wysłałem też w postaci e-maila do GJK:

- *Jak uniknąć bałaganu: Wznawianie znaków granicznych i wyznaczanie punktów granicznych w kontekście wiarygodności ewidencji gruntów i budynków.* Geodeta: magazyn geoinformacyjny; 2020 nr 7, s. 26–31;
- *Dla użytkowników i wiarygodności EGiB : wznawianie znaków granicznych i wyznaczanie punktów granicznych – propozycje zmian w prawie.* Geodeta: magazyn geoinformacyjny; 2020 nr 8, s. 42–45;
- *Procedury, schematy, obiekty, atrybuty... : rejestrowanie granic działek w polskiej ewidencji gruntów i budynków – analiza obecnego stanu i propozycje zmian.* Geodeta: magazyn geoinformacyjny; 2020 nr 11, s. 38–43.

Ewidencja gruntów i budynków ma stać się docelowo, wg PGiK (art. 2 pkt 8, art. 7 ust. 1 pkt 12, art. 53a) i Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (art. 224), katastrzem nieruchomości, który uwolni się wreszcie od pochodzących jeszcze z PRL niewiarogodnych danych oraz będzie posiadał informacje wiarygodne i precyzyjne, budzące zaufanie właścicieli nieruchomości. Kwestionowane przeze mnie rozwiązania prawne prowadzą wręcz w przeciwnym kierunku, zmuszając geodetów uprawnionych do brania udziału w dosyć niechlubnych działaniach.

Proszę o analizę zgłoszonych przeze mnie regulacji prawnych i podjęcie stosowanych działań mających na celu ochronę praw obywatelskich.

Z poważaniem

Dr inż. Józef Maślanka

(podpisano elektronicznie)

**Załącznik:**

Pismo do Głównego Geodety Kraju z dnia 22 listopada 2021 r.

**Do wiadomości:**

Piotr Nowak - Minister Rozwoju i Technologii