

PROBLEMATYKA USTALANIA PRZEBIEGU LINII GRANICZNYCH W POSTĘPOWANIU SCALENIA GRUNTÓW

Robert Łuczyński, Małgorzata Stańczuk-Gałwiaczek

ISSUES CONCERNING ESTABLISHMENT OF BORDERS IN LAND CONSOLIDATION

Streszczenie

Scalenie gruntów odgrywa istotną rolę w kształtowaniu obszarów wiejskich, stymulując je do rozwoju i przyczyniając się szczególnie do tworzenia korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie. Scalenie gruntów kształtuje nowy stan własności i stanowi niezwykle istotny element kształtowania struktury obszarowej na terenach wiejskich. Dla sprawnego zarządzania gruntami niezbędne są wiarygodne informacje o granicach nieruchomości. Określenie praw własności wiąże się z koniecznością precyzyjnego określenia zasięgu tych praw, poprzez ustalenie położenia punktów granicznych i przebiegu linii granicznych, co determinuje przyszłe zagospodarowanie oraz możliwe kierunki rozwoju nieruchomości. Jednoznaczne i wiarygodne określenie przebiegu granic warunkuje możliwość realizacji przyszłych inwestycji, w szczególności z zakresu infrastruktury technicznej i społecznej.

Praca przedstawia technologiczne i prawne aspekty wykonywania prac geodezyjnych związanych z ustalaniem przebiegu linii granicznych w postępowaniu scalenia gruntów. Zbadano zapisy obowiązujących przepisów prawnych i technicznych dotyczących scalania gruntów, w zakresie procedury rozgraniczania nieruchomości, prowadzonej wyjątkowo przez starostę, w stosunku do zewnętrznych granic obszaru scalenia oraz w zakresie ustalania, wyznaczania, stabilizowania oraz okazywania zainteresowanym, nowych linii granicznych, wynikających z projektu scalenia gruntów. Badania teoretyczne skonfrontowano doświadczalnie, na przykładzie zrealizowanego w praktyce projektu scaleniowego. Przeprowadzone w teorii i praktyce badania, pozwoliły na przedstawienie propozycji zmian w obowiązującej procedurze scaleniowej.

Słowa kluczowe: punkt graniczny, linia graniczna, scalenie gruntów, przestrzeń technologiczno-prawna granic działek.

Abstract

Land consolidation plays an important role in rural areas management by stimulating the areas to develop and contributing in particular to the creation of favorable conditions for agriculture. Land consolidation process enables to form a new state of ownership and is crucial for the improvement of area structure of Polish agricultural holdings. Efficient rural areas management necessitates reliable information about property boundaries. Determination of property rights requires a precise space delineation of those rights by establishing the position of boundaries of lots, which determines future land utilization and possible directions of property development. Clear, unequivocal and reliable establishment of boundaries determines the feasibility of future investments, particularly in the field of technical and social infrastructure.

Paper presents technological and legal aspects of the performance of geodetic works concerning the establishment of the position of boundary points in the proceedings of land consolidation. In the study there were examined existing legislation and technical regulations relating to the process of land consolidation. The records were examined in terms of land demarcation procedure, led particularly by district governor, in relations to the outer boundaries of land consolidation area and in terms of establishment, indication and marking on the ground of newly designed boundary points, resulting from land consolidation project. Theoretical research was confronted experimentally based on the selected land consolidation object. Conducted theory and practice research allowed to submit proposals for changes to the binding land consolidation procedure.

Key words: boundary point, boundary line, land consolidation, technologically-legal area of borders of land parcels.

WSTĘP

Problematyka spójności przestrzeni technologiczno – prawnej granic działek w postępowaniu scalenia gruntów została podjęta przez Łuczyńskiego [2009], który zbadał ówczesnie obowiązujące przepisy prawne i techniczne dotyczące scalania gruntów oraz dokonał analizy wyznaczania, pomiarów, stabilizacji i dokumentowania przebiegu granic działek, stanu dotychczasowego oraz projektowanego, na przykładzie dwóch obiektów scaleniowych z roku 1987 i 2007. Przesłanką do przeprowadzenia ponownych badań związanych z przebiegiem linii granicznych w pracach scaleniowych były wprowadzone w minionym czasie nowe przepisy prawne, w szczególności – rozporządzenie w sprawie standardów technicznych [2011] oraz nowelizacje rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [2001]. Nowe przepisy prawa wprowadziły istotne zmiany w stosunku do zapisów instrukcji technicznych: G-4, G-5, O-1 oraz instrukcji technicznej nr 1 o scalaniu gruntów z 1983 roku, powoływanych w pracy Łuczyńskiego [2009].

USTALANIE I WYZNACZANIE PRZEBIEGU LINII GRANICZNYCH

Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów [1982] stanowi, że określenie granic i powierzchni obszaru scalenia gruntów jest zawarte w postanowieniu o wszczęciu postępowania scaleniowego, które to postanowienie, zgodnie z ustawą Prawo geodezyjne i kartograficzne [1989], zastępuje postanowienie o wszczęciu postępowania o rozgraniczenie nieruchomości. W prowadzonym przez starostę postępowaniu scaleniowym należy zatem ustalić, utrwalić, pomierzyć i odpowiednio udokumentować położenie punktów granicznych i przebieg linii granicznych zewnętrznych obszaru scalenia, zgodnie z przepisami ustawy [1989] i rozporządzenia w sprawie rozgraniczania nieruchomości [1999], dotyczącymi rozgraniczania nieruchomości, prowadzonego w przypadku ogólnym przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, oraz zgodnie z rozporządzeniem w sprawie standardów technicznych [2011] w zakresie wznawiania znaków granicznych. Zgodnie z ustawą [1982] scaleniem obejmuje się grunty położone w jednej lub kilku wsiach bądź w ich częściach. Granice obrębów ewidencyjnych, które zostały ustalone i utrwalone w ramach prac związanych z założeniem ewidencji gruntów w trybie dekretu [1955] oraz zarządzenia [1962], będą zatem podlegały procedurze wznowienia znaków granicznych, zgodnie z art. 39 ustawy [1989]. Ustalone w przeszłości i utrwalone znakami granicznymi linie graniczne nie mogą być bowiem ponownie rozgraniczane, jeśli istnieje dokumentacja umożliwiająca odtworzenie pierwotnego położenia znaków granicznych. Wznowienie znaków granicznych, łącznie ze sporządzeniem protokołu wznowienia znaków granicznych, zgodnie z §30 rozporządzenia [2011], wykonuje się przy wykorzystaniu danych obserwacyjnych określających położenie znaków granicznych w oparciu o osnowę pomiarową, jaka była wykorzystana do pozyskania tych danych oraz przeprowadza się po uprzednim zawiadomieniu stron, zgodnie z art. 32 ustawy [1989].

Art. 20 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów [1982] określa, że „stan własności oraz posiadania gruntów, powierzchnię użytków i klasy gruntów określa się według danych ewidencji gruntów i budynków”. Należy podkreślić, że powyższy zapis jest niezgodny z ustawą o księgach wieczystych i hipotece [1982], która stanowi, iż „w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości prowadzi się księgi wieczyste”.

Według instrukcji [1983] „na podstawie nowo założonej osnowy geodezyjnej należy ustalić, pomierzyć granice scalanej wsi i obliczyć powierzchnię ze współrzędnych, przyjmując ją, jako obowiązującą”, natomiast w przypadku, „gdy różnica pomiędzy powierzchnią gruntów obliczoną ze współrzędnych, a powierzchnią gruntów wykazaną w rejestrze ewidencyjnym przekracza wartości określone w tabeli nr IX (załącznik nr 48 do instrukcji) należy dokonać zmiany powierzchni tych gruntów w operacie ewidencji gruntów”. Pomimo tego, że obowiązujące obecnie przepisy prawne, które zostały uchwalone po wydaniu instrukcji [1983] (tj. ustawa [1989], rozporządzenie [2001] oraz rozporządzenie [2011]) regulują na nowo zasady aktualizacji ewidencji gruntów i budynków oraz zasady ujawniania nowych wartości pól powierzchni w katastrze, przytoczone powyżej zapisy instrukcji [1983] nie są pozbawione racjonalności. Jest bowiem wielce prawdopodobne, iż powierzchnia obszaru scalenia zmieni się w stosunku do dotychczasowej powierzchni wykazanej w katastrze, po rozgraniczeniu nieruchomości, lub nawet po wznowieniu znaków granicznych i zastosowaniu dokładniejszej metody obliczeń pól powierzchni. Aby zapobiec sytuacji, kiedy powierzchnia obszaru scalenia wykazana w postanowieniu i decyzji nie będzie jednakowa, przed scaleniem musiałaby zostać zapewniona zgodność zapisów ksiąg wieczystych z zapisami ewidencji gruntów i budynków, a sama ewidencja gruntów i budynków musiałaby przejść modernizację. Wadą takiego rozwiązania jest konieczność przeprowadzenia przez starostę aż dwóch niezależnych postępowań – modernizacji ewidencji gruntów i budynków, a następnie scalenia gruntów.

Projekt scalenia gruntów opracowuje upoważniony przez starostę geodeta – projektant scalenia, przy udziale komisji pełniącej funkcje doradcze. Zgodnie z instrukcją [1983] różnice pomiędzy danymi uwidocznionymi w ewidencji gruntów, a rzeczywistym stanem na gruncie powinny być umieszczone w wykazie zmian i uwzględnione przy układaniu rejestru przed scaleniem. Zapis ten nie jest zgodny z art. 20 ustawy [1982], według którego w rejestrze przed scaleniem wykazuje się dane ujawnione w ewidencji gruntów i budynków. Z tego powodu korzystne jest przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków przed scaleniem gruntów.

W ramach opracowania projektu scalenia następuje stabilizacja i pomiar granic działek siedliskowych oraz szczegółowe zaprojektowanie działek nowego stanu. Projekt scalenia gruntów określa proponowane granice wydzielonych gruntów oraz zasady obejmowania tych gruntów w posiadanie.

Projekt scalenia wyznacza się na gruncie metodami zapewniającymi wymaganą dokładność, zgodnie z wymaganiami rozporządzenia [2011]. Podstawę wyznaczania projektu scalenia na gruncie stanowi geodezyjna osnowa realizacyjna oraz szkice wyznaczenia projektu scalenia gruntów. Geodezyjną osnowę realizacyjną stanowi osnowa szczegółowa oraz osnowa pomiarowa. Należy zachować

dokładność osnowy pomiarowej według rozporządzenia w sprawie standardów technicznych (2011), które stanowi, że pomiarową osnowę należy zakładać z dokładnością minimum 10 cm względem osnowy wyższej klasy, zaś dokładność osnowy szczegółowej określa rozporządzenie w sprawie osnów geodezyjnych [2012].

Instrukcja [1983] określa, że punkty graniczne stabilizuje się znakami naziemnymi i podziemnymi. Należy podkreślić, że to są przepisy nie stanowiących prawa wytycznych oraz rozważyć, czy obowiązek utrwalania punktów granicznych usytuowanych na terenach rolnych znakami naziemnymi jest uzasadniony, z uwagi na charakter prowadzonych na tych obszarach prac rolniczych. Kwestia stabilizacji trwałej punktów granicznych nie została uregulowana w ustawie [1982], co oznacza, że nie ma prawnego obowiązku utrwalania nowych punktów granicznych. Obowiązek stabilizacji występuje wyłącznie dla granic zewnętrznych obszaru scalenia, dla których zostało przeprowadzone rozgraniczenie nieruchomości lub wznowienie znaków granicznych. Wynika z tego, że kwestia stabilizacji nowych punktów granicznych zależy wyłącznie od uczestników scalenia, ponieważ z uwagi na brak ustawowego obowiązku stabilizacji, to właśnie uczestników scalenia obciążają koszty wykonania tych czynności.

WYNIKI BADAŃ

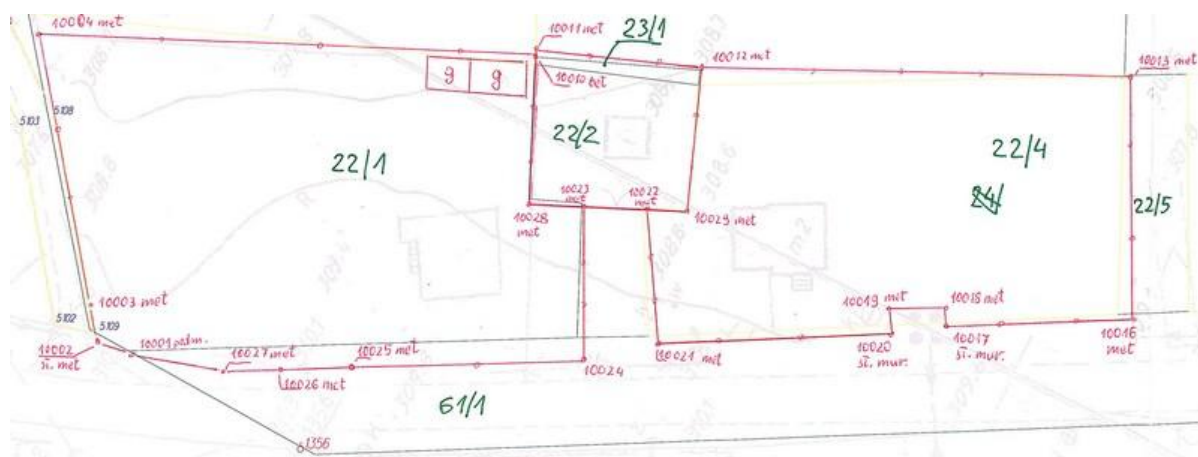
Analizowany obiekt scaleniowy, o łącznej powierzchni 1005 ha, położony jest na terenie trzech obrębów ewidencyjnych. Jako obszar badań przyjęto obręb ewidencyjny Chruszczobród o powierzchni 440 ha. Wszczęcie postępowania scaleniowego nastąpiło w drodze postanowienia starosty z dnia 01.10.2012 r. Przed przystąpieniem do prac scaleniowych wykonano prace studialne oraz przeprowadzono uzgodnienia z odpowiednimi jednostkami państwowymi i samorządowymi administrującymi gruntami na analizowanym obszarze. W ramach prac przygotowawczych sporządzono założenia ogólne do projektu scalenia w formie opisowej i graficznej.

Dane źródłowe pozyskane z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej stanowiły: opisowa baza danych ewidencji gruntów i budynków, analogowa mapa ewidencyjna oraz zasadnicza, operat z założenia ewidencji gruntów i budynków, operaty jednostkowe uzupełniające operat ewidencji gruntów i budynków, w tym operat zawierający obliczenie granicy administracyjnej powiatu, jednostek administracyjnych i obrębów w jednostkach, a także operaty z klasyfikacji gruntów, dane dotyczące osnowy geodezyjnej oraz opracowania numeryczne z programu PHARE 2003 (niepełne i obarczone błędami opracowanie, które nie zostało wykorzystane w pracach scaleniowych).

Dane w opisowej bazie danych ewidencji gruntów i budynków zawarte w 604 pozycjach rejestrowych były spójne, czytelne i pozbawione błędów. Mapa ewidencyjna prowadzona była w formie analogowej. Pomiędzy danymi w zakresie użytków gruntowych w ewidencji gruntów i budynków oraz matrycą mapy ewidencyjnej występowały rozbieżności. W ramach operatu uzupełniającej

klasyfikacji gruntów skorygowano występujące rozbieżności. Operat z założenia ewidencji zawierał m.in. szkice i protokoły ustalenia przebiegu granic zewnętrznych wsi Chruszczobród wraz z opisem przebiegu granic i wykazem osób obecnych przy ich ustaleniu, a także szkice polowe z pomiaru stanu władania, szkice pomiaru uzupełniającego i protokoły ustalenia stanu władania. W ramach wykonywanych prac scaleniowych uwzględniono także dane zawarte we wszystkich operatach jednostkowych uzupełniających operat ewidencji gruntów dla obrębu Chruszczobród. Materiały te zawierały m.in. protokoły graniczne, wykazy współrzędnych punktów granicznych oraz osnowy, szkice podstawowe, szkice polowe oraz inne materiały pozwalające na odtworzenie uprzednio ustalonego w operatach położenia punktów granicznych.

Zgodnie ze sporządzonymi mapami szacunku porównawczego gruntów oraz podjętą uchwałą w sprawie przyjęcia szacunku gruntów z dnia 15 listopada 2013 r., obliczono powierzchnie i wartości szacunkowe działek ewidencyjnych, a także sporządzono rejestr szacunku porównawczego gruntów przed scaleniem. W ramach prac scaleniowych ustalono przebieg granic działek zabudowanych. Granice pomierzono zgodnie ze stanem prawnym, faktycznym lub wskazaniem zainteresowanych stron. Punkty graniczne terenów zabudowanych utrwalono (przy użyciu znaków granicznych takich jak słup betonowy + butelka, pal + butelka, rurka, lub przyjmując trwałe elementy sytuacji terenowej). Fragment szkicu pomiaru granic siedliskowych przedstawia rysunek 1.



Rysunek 1. Fragment szkicu pomiaru granic działek siedliskowych.

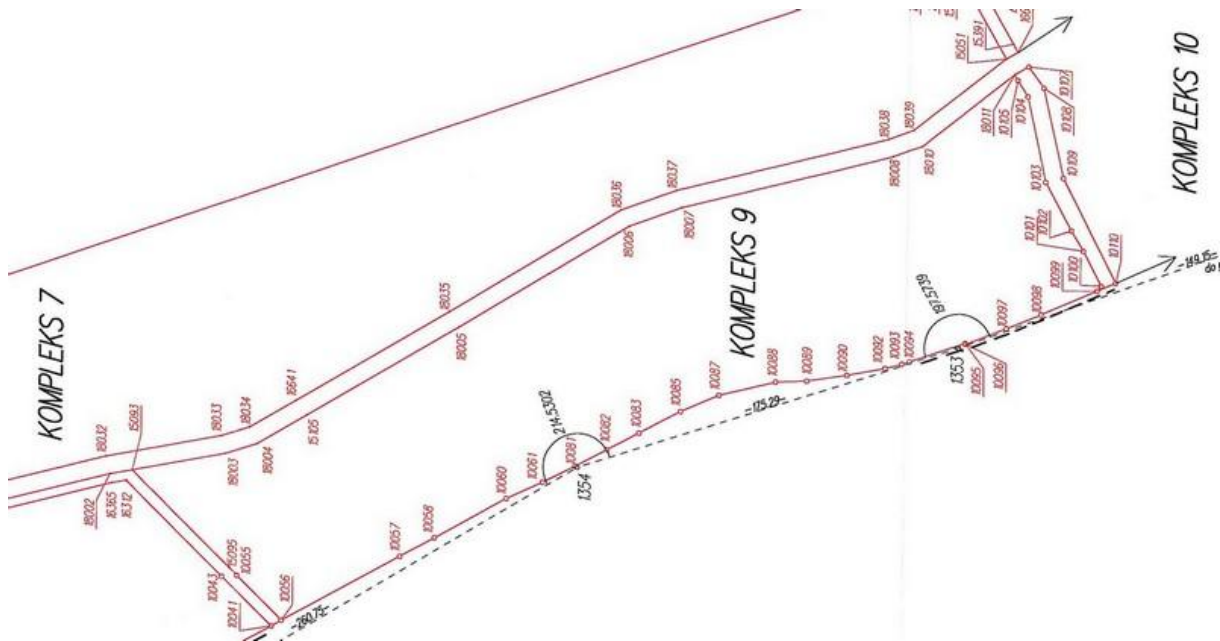
Źródło: WBGiTR Częstochowa, PODGiK Zawiercie

Figure 1. Fragment of a sketch of boundary survey of residential lots.

Source: WBGiTR Częstochowa, PODGiK Zawiercie

Granice obszaru scalenia zostały opracowane na podstawie danych z operatu założenia ewidencji gruntów wsi Chruszczobród oraz opracowania numerycznego granicy powiatu i źródłowych operatów technicznych. Pomiary wykonano metodą GNSS (RTN) lub biegunową na osnowę III klasy. Z wykonanych czynności sporządzono „szkice ustalenia i pomiaru” (rys. 2). Prace te wykonano jednak bez sporządzenia protokołów wznowienia znaków granicznych, okazując przebieg linii granicznych w ramach okazania projektu scalenia gruntów.

takich jak słup betonowy + butelka, rurka, bądź przyjmując trwałe elementy zagospodarowania terenu). Fragment szkicu ustalenia granic kompleksów projektowych przedstawia rysunek 4. Na podstawie pomiarów obliczono powierzchnię i wartość szacunkową nowych kompleksów i dróg. Następnie przystąpiono do zbierania życzeń od uczestników scalenia i sporządzono „rozstawkę”. Po uwzględnieniu złożonych indywidualnie przez uczestników scalenia uwag, zaprojektowano ekwiwalenty i sporządzono rejestr szacunku porównawczego gruntów po scaleniu.



W wyniku konfrontacji obowiązujących przepisów prawnych i technicznych z wynikami badań przeprowadzonych na obiekcie badawczym, sformułowano następujące wnioski:

1. Wznowienie znaków granicznych granic zewnętrznych obszaru scalenia przeprowadzono bez zawiadomienia stron. Nie sporządzono protokołu wznowienia znaków granicznych. Sporządzono „szkice granicy obszaru scalenia”, którą to granicę okazano zainteresowanym w ramach wyznaczenia projektu scalenia.

2. Ustawa [1982] wymaga nowelizacji. Stan własności, co potwierdzają prace wykonane w obiekcie badawczym, przyjmuje się według dokumentów stwierdzających stan prawny, a nie według danych ewidencji gruntów i budynków. Proponuje się następujące brzmienie art. 20 ustawy [1982]: „Stan własności przyjmuje się według dokumentów stwierdzających stan prawny nieruchomości, a powierzchnie działek ewidencyjnych, użytków i klas bonitacyjnych określa się według danych katastru nieruchomości.”

3. W ramach prac scaleniowych wykonano pomiary granic działek zabudowanych. Granice niezabudowanych działek rolnych nie podlegały pomiarom. W rejestrze stanu przed scaleniem nie wykazano zatem faktycznego stanu posiadania, lecz zgodnie z art. 20 ustawy [1982] przyjęto powierzchnie z ewidencji gruntów i budynków. Wadą takiego rozwiązania są występujące niespójności między częścią opisową, a częścią kartograficzną ewidencji gruntów i budynków. Aby tych niespójności uniknąć należałoby przed scaleniem przeprowadzić modernizację ewidencji gruntów i budynków wraz czynnościami wyznaczenia punktów granicznych. Uprościłoby to znacznie prace scaleniowe i zapewniłoby gwarancję zgodności stanu faktycznego na gruncie ze stanem ujawnionym w katastrze.

4. Granice nowego stanu posiadania obiektu badawczego, zgodnie z życzeniami uczestników scalenia, zostały utrwalone na gruncie na ich koszt, ponieważ w ramach kosztów postępowania scaleniowego może się odbyć wyłącznie wyznaczenie i okazanie położenia punktów granicznych (np. markowanie palami).

5. Scalenie gruntów jest jedynym postępowaniem geodezyjnym na terenach rolnych, które w sposób kompleksowy reguluje prawa własności i w sposób jednoznaczny ustala zasięg tych praw. Tworzona jest nowa struktura gruntowa. Powstaje nowy operat ewidencyjny. Występuje pełna zgodność stanu faktycznego na gruncie ze stanem wykazany w katastrze nieruchomości i w księgach wieczystych, które są zakładane dla nowo powstałych nieruchomości. Aby ten idealny geodezyjnie stan osiągnąć w praktyce, wymagana jest znajomość wielu przepisów prawa, które wciąż nie są ze sobą spójne. Doświadczeni geodeci wykonujący prace scaleniowe nadal korzystają z przestarzałej instrukcji [1983], ponieważ przez ponad 30 lat nie doczekali się jej aktualizacji. Muszą zatem tę instrukcję dostosowywać do obowiązujących przepisów prawa. Tymczasem innego, aktualnego, wzorca prowadzenia prac scaleniowych i sporządzania niezbędnej dokumentacji w tym postępowaniu, nadal nie ma.

Kluczowy wniosek wynikający z przeprowadzonych badań, poza kwestią nowelizacji ustawy [1983], jest następujący: należy opracować nową instrukcję techniczną dotyczącą wykonywania prac scaleniowych, która na podstawie obowiązujących przepisów prawa, regulowałaby poszczególne etapy prac scaleniowych oraz zawierałaby wzory dokumentów sporządzanych w tym postępowaniu. W instrukcji należałoby potraktować kompleksowo wszystkie czynności procesu scalenia gruntów, uwzględniając ponadto uwarunkowania środowiskowe i ekologiczne obszarów rolnych.

LITERATURA

Dekret [1955] o ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 1955 r. Nr 6, poz. 32; przepis uchylony).

Instrukcja [1983] nr 1 Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej o scalaniu gruntów z dnia 29 marca 1983 r.

ŁUCZYŃSKI R. [2009] Problematyka spójności przestrzeni technologiczno - prawnej granic działek w postępowaniu scalenia i wymiany gruntów, Materiały konferencyjne XVII Ogólnopolskiej Konferencji „Nowe tendencje w teorii i praktyce zarządzania obszarów wiejskich”, Puławy.

Rozporządzenie [1999] Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 14 kwietnia 1999 r. w sprawie rozgraniczania nieruchomości (Dz.U. 1999 nr 45 poz. 453).

Rozporządzenie [2001] Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. 2015 poz. 542, z póź. zm.).

Rozporządzenie [2011] Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz.U. 2011 nr 263 poz. 1572).

Rozporządzenie [2012] Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie osnów geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych (Dz.U. 2012 nr 0 poz. 352).

Ustawa [1982] z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. 2014 poz. 700, z póź. zm.).

Ustawa [1982] z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. 2013 poz. 707 z póź. zm.).

Ustawa [1989] z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 2015 nr 0 poz. 520 z póź. zm.).

Zarządzenie [1962] nr 47 Ministra Rolnictwa wprowadzające „Instrukcję Techniczną o wykonywaniu robót geodezyjnych związanych z pracami urzędniowo – rolnymi i ewidencją gruntów”.