

**Andrzej ŻYLIS**

Główny Geodeta Kraju

**Wiesław SZYMAŃSKI**Główny Specjalista
w Departamencie Nadzoru
i Kontroli

Czy można połączyć działki ewidencyjne, które powstały w wyniku podziału nieruchomości zatwierdzonego ostateczną decyzją administracyjną?

Kiedy można je połączyć, a kiedy nie jest to możliwe?

Jakie wartości atrybutów ISD i SPD muszą posiadać punkty graniczne wyznaczające granice takich działek ewidencyjnych?

Są to zazwyczaj stałe wątpliwości, z którymi muszą się mierzyć geodeci chcący podjąć zlecenie polegające na połączeniu działek ewidencyjnych, jak też i organy administracji publicznej prowadzące powiatowe zasoby geodezyjne i kartograficzne, do których przekazywane są wyniki tego typu prac – po raz pierwszy na etapie ich weryfikacji, a następnie przy ujawnianiu ich w ewidencji gruntów i budynków. Co jest przyczyną takiego stanu rzeczy? Dlaczego ta problematyka różnie jest postrzegana przez różne osoby, w tym także przez autorytety w dziedzinie geodezji i kartografii, które z pewnością dla osób zainteresowanych tym zagadnieniem są znane i darzone pełnym zaufaniem? Odpowiedzi mogą być dwie: albo brak jest szczegółowych uregulowań prawnych w tym zakresie, albo są one niejasne, pozwalające na różną ich interpretację. Nie będzie zapewne żadnym odkryciem stwierdzenie, że przyczyną dywagacji prawnych nt. połączenia działek ewidencyjnych jest brak w przepisach prawa szczegółowych uregulowań w przedmiocie omawianej problematyki. Z drugiej jednak strony, trzeba uczciwie przyznać, że normy prawne zawsze posiadają charakter abstrakcyjny, co oznacza, że nie pisze się przepisów prawa w sposób, który zagwarantuje rozwiązanie każdej

mogącej się przydarzyć sytuacji faktycznej. Przy wykładaniu prawa należy jednak tę abstrakcyjność norm prawnych zderzyć ze stanem faktycznym dokonując odpowiedniej ich subsumcji, kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego pod abstrakcyjną (ogólną) normę prawną, nie zapominając również o podnoszonym w orzecznictwie sądowym tzw. zdrowym rozsądku. Wątpliwości wskazane w tytule artykułu są pochodną uwarunkowań prawnych dla łączonych działek ewidencyjnych wynikających z różnych przepisów. Proszę nie traktować niniejszego stanowiska jako polemiki odnoszącej się do stanowisk wcześniej wyrażonych w różnego rodzaju opracowaniach autorskich, w tym również w zasługującym na szczególne uznanie miesięczniku dedykowanym podmiotom nie tylko zajmującym się zawodowo geodezją i kartografią, ale również podmiotom interesującym się dziedziną geodezji i kartografii z różnych innych powodów. Oczywiście nie sposób będzie tutaj pominąć kwestii, które były przedmiotem wcześniejszych rozważań osób powszechnie znanych i nie bez powodu uznawanych w kręgach geodezyjnych za wybitnych specjalistów, skoro dotyczą tej samej problematyki. Ale do rzeczy. Spróbujmy najpierw odpowiedzieć sobie na pierwsze pytanie postawione w tytule, tj.:

Czy można połączyć działki ewidencyjne, które powstały w wyniku podziału nieruchomości zatwierdzonego ostateczną decyzją administracyjną?

Wydawałoby by się, że odpowiedź powinna być krótka i rzeczowa – tak albo nie. No jeśli tak, to odpowiedź generalna powinna brzmieć następująco.

Co do zasady można połączyć działki ewidencyjne, które powstały w wyniku podziału nieruchomości zatwierdzonego ostateczną decyzją administracyjną.

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że brak jest przepisu, który by wprost zabraniał połączenia działek ewidencyjnych stanowiących jedną nieruchomość. Mało tego, zgodnie z art. 140 Kodeksu cywilnego¹ właściciel w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego ma prawo rozporządzać swoją nieruchomością, nie wykluczając przy tym połączenia działek ewidencyjnych, jeżeli przepisy szczególne nie zabraniają takiego działania.

Niestety prac geodezyjnych nie da się zasznuflakować, nawet jeżeli dotyczą tego samego celu wskazanego w zgłoszeniu pracy geodezyjnej. Każda praca jest inna i wymaga indywidualnego podejścia. Jej sposób wykonania będzie uzależniony od wielu czynników. A jeśli tak, to mogą istnieć sytuacje, w których takie połączenie nie będzie jednak możliwe. Niewątpliwie jednak **nie można zgodzić się z pojawiającym się w przestrzeni publicznej stwierdzeniem, że podstawową przeszkodą w połączeniu działek ewidencyjnych jest istnienie w obrocie prawnym ostatecznej decyzji administracyjnej zatwierdzającej podział nieruchomości, na podstawie której działki to zostały wydzielone**. Takie rozumienie tego zagadnienia nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa, nawet biorąc pod uwagę zasadę trwałości decyzji administracyjnej, wynikającą z ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Określona w art. 16 K.p.a.² zasada trwałości decyzji administracyjnej to jedna z ogólnych zasad postępowania, jakie należy stosować prowadząc sprawy administracyjne. W ujęciu formalnym zasada ta wyraża się tym, że decyzje te obowiązują tak długo, jak długo nie zostaną uchylone lub zmienione przez nową decyzję opartą na odpowiednim przepisie prawnym (domniemanie mocy obowiązującej decyzji)³. Zasada trwałości decyzji administracyjnej broni więc prawa nabyte m.in. w taki sposób, że nie każde naruszenie prawa daje podstawy do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego. Zasada ta, chroniąc prawa nabyte nie może jednak realizować się w sposób, który z jednej strony nadaje decyzji administracyjnej moc obowiązująca do czasu jej legalnej zmiany lub legalnego uchylenia, z drugiej zaś moc obowiązująca takiej decyzji sytuuje się ponad podstawowym prawem właściciela do rozporządzania swoją nieruchomością. Dlatego też zasadę trwałości decyzji administracyjnej w stosunku do decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości należy odnieść do czynności samego podziału, który po nadaniu takiej decyzji przymiotu ostateczności został w sposób formalny zatwierdzony. Czynność ta została więc wykonana i zatwierdzona odpowiednim aktem administracyjnym. Dopóki więc decyzja ta nie zostanie uchylona, dopóty fakt podziału geodezyjnego uznać należy, za zaistniały w dniu, w którym decyzja ta stała się ostateczna. Zasady tej nie można jednak przenosić na zakaz rozporządzania swoją nieruchomością, w tym zakaz łączenia działek ewidencyjnych w ramach jednej nieruchomości gruntowej. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 września 2024 r. Sygn. Akt I OSK 229/13 (...) trwałość [decyzji administracyjnych – przyp. autorów] polega więc na ograniczeniu możliwości ich wzruszania, nie jest zatem równoznaczna z jej niezmiennością⁴.

Inne podejście do tego zagadnienia prowadziłoby do daleko posuniętych paradoksów prawnych, dla przykładu, jeżeli starosta zatwierdza scalenie gruntów decyzją administracyjną, w której powstały nowo zaprojektowane działki ewidencyjne, to nie można ich np. połączyć czy po prostu podzielić, bo istnieje w obrocie decyzja administracyjna, którą trzeba najpierw uchylić.

Kiedy zatem można dokonać połączenia działek ewidencyjnych, a kiedy nie można tej czynności zrealizować z przyczyn prawnie uzasadnionych?

Żeby odpowiedzieć na to pytanie przyjrzyjmy się definicji działki ewidencyjnej określonej w § 7 ust. 1 rozporządzenia EGIB⁵ zgodnie z którą, działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych. Definicja ta jednocześnie wskazuje (wyznacza) wzajemne uwarunkowania dla działek ewidencyjnych podlegających połączeniu, skoro w wyniku tej czynności również ma powstać działka ewidencyjna. Oznacza to, że działki przeznaczone do połączenia powinny znajdować się w jednym obrębie ewidencyjnym, powinny ze sobą sąsiadować, skoro mają utworzyć ciągły obszar gruntu (jeden poligon) oraz mieć jednorodny stan prawny i stanowić jedną nieruchomość w ujęciu wieczystoksięgowym (być ujawnione w jednej księdze wieczystej). **Na pewno przeszkodą w połączeniu takich działek nie jest w szczególności przepis § 7 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia EGIB**, którego celem jest możliwość wyodrębnienia w ewidencji gruntów i budynków wydzielonych działek, aby możliwe było dokonanie przeniesienia prawa własności, a nie zakaz ich łączenia. Gdzie więc szukać uwarunkowań ograniczających możliwość połączenia działek ewidencyjnych, skoro nie wynikają one tylko z uwarunkowań wskazanych w definicji działki ewidencyjnej oraz z przywileju trwałości decyzji administracyjnej?

Brak uzasadnienia do połączenia działek ewidencyjnych powstałych na podstawie wydanej lub wydanych decyzji administracyjnych wystąpi niewątpliwie w przypadku, gdy dojdzie nie tylko do „podziału geodezyjnego działek ewidencyjnych”, ale do „podziału prawnego nieruchomości”. **Nie będzie więc można połączyć działek ewidencyjnych wówczas, gdy podział ten dotyczy sytuacji np. związanych z wydzieleniem części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej, czy też wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej**. Tutaj z mocy ustawy wydzielone na podstawie decyzji działki gruntu np. pod budowę lub poszerzenie drogi przechodzą na własność Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Podobnie będzie również w przypadku podziałów nieruchomości dokonywanych na wniosek zainteresowanego podmiotu, o których mowa w art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁶, jeżeli w wyniku podziału zostaną wydzielone działki gruntu pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe. Wtedy również z mocy prawa działki te przechodzą na własność odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. W obu ww. przypadkach, ze względu na zaistniały po podziale inny stan prawny nie będzie możliwe połączenie działek wydzielonych pod drogi publiczne lub ich poszerzenie z pozostałymi po wydzieleniu działkami, ponieważ nie będzie zachowany warunek jednorodności prawnej działek. Mówiąc wprost tego rodzaju „podziały geodezyjne” są jednocześnie „podziałami prawnymi” nieruchomości. **Natomiast połączenie działek ewidencyjnych będzie nadal możliwe w sto-**

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.)

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691) – dalej K.p.a.

³ Zobacz – B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 19, 2024.

⁴ Tamże

⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2024 r. poz. 219 ze zm.)

⁶ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2026 r. poz. 399)

sunku do działek, które powstały wskutek podziału, którego celem było poszerzenie drogi publicznej, gdy do poszerzenia tej drogi nie doszło, zarówno pod względem prawnym (przeniesienie prawa własności), jak i faktycznym (wybudowanie drogi). Połączenie takich działek jest wręcz pożądane z uwagi na późniejsze zarządzanie powstałą nieruchomością. Nie ma także przeszkód prawnych do połączenia wydzielonych uprzednio i zatwierdzonych ostateczną decyzją administracyjną działek ewidencyjnych, których właściciel zrezygnował np. z zamiaru przeniesienia prawa własności, co było jego zamierzeniem.

Jak łatwo zauważyć, z przedstawionych przykładów wynika, że każde zlecenie prac geodezyjnych mających na celu połączenie działek ewidencyjnych wymaga szczegółowej analizy prawnej pod względem możliwości jego realizacji. Nie ma tutaj rozwiązania „zero-jedynkowego”. Niemniej wskazywanie przez organy administracji geodezyjnej i kartograficznej zasady tzw. „trwałości decyzji administracyjnej” jako podstawy odmowy możliwości połączenia działek ewidencyjnych powstałych w wyniku podziałów zatwierdzonych ostatecznymi decyzjami administracyjnymi w każdym przypadku, tj. niezależnie od istniejących uwarunkowań prawnych dotyczących łączonych działek, nie powinno mieć charakteru zasady generalnej. W przeciwnym wypadku doszłoby do sytuacji, w której czynnością materialno-techniczną możliwe byłoby połączenie jedynie działek ewidencyjnych powstałych w wyniku tzw. podziałów „rolnych i leśnych”, bo tylko takie nie byłyby zatwierdzane ostatecznymi decyzjami administracyjnymi. Ale i w tych przypadkach mogłoby dojść do zakwestionowania możliwości połączenia działek ewidencyjnych. Z taką sytuacją byśmy mieli do czynienia np. na obrębach ewidencyjnych, na które kiedyś została wydana decyzja w sprawie scalenia i wymiany gruntów, co przecież wydaje się sytuacją nie do przyjęcia, jako że idąc tym tokiem rozumowania, analogicznie na takich obszarach nie powinno również wykonywać się ww. podziałów w trybie czynności materialno-technicznej, co byłoby nie tylko zjawiskiem niepożądanym, ale wręcz absurdalnym.

Pomijając kwestie dotyczące właściwego zgłoszenia prac geodezyjnych, których celem jest połączenie działek ewidencyjnych a następnie sporządzenie odpowiedniej dokumentacji z tych czynności w postaci operatu technicznego podlegającego włączeniu do powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, które raczej nie powinny stanowić przedmiotu do dyskusji w kręgach geodezyjnych zarówno po stronie wykonawców prac geodezyjnych, jak i organów Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, chciałbym przejść do ostatniego zagadnienia wskazanego w tytule artykułu, tj.:

Jakie wartości atrybutów ISD i SPD muszą posiadać punkty graniczne działki ewidencyjnej powstałej z połączenia działek?

Kluczem do rozwiązania tego problemu są uregulowania prawne zawarte w rozporządzeniu EGİB. Zgodnie z § 16 ust. 2 tego rozporządzenia, pole powierzchni działki ewidencyjnej oblicza się na podstawie współrzędnych punktów granicznych tej działki, uwzględniając wartość poprawki odwzorowawczej i wykazuje się w hektarach z precyzją zapisu do 0,0001 ha. Skoro zatem wykonujemy prace geodezyjne polegające na połączeniu działek ewidencyjnych, dokonujemy też obliczenia pola powierzchni łączonej działki, która zgodnie z tym przepisem powinna być wykazana z precyzją zapisu do 0,0001 ha. Oznacza to, że pola powierzchni działek łączonych powinny być wykazane z precyzją zapisu do 0,0001 ha (atrybuty ISD i SPD punktów granicznych tych działek powinny mieć odpowiednio wartości „spełnia” i „ustalony”), aby w wyniku połączenia nowa działka ewidencyjna mogła mieć obliczone pole powierzchni z tą samą precyzją. W przypadku natomiast, gdy atrybuty ISD i SPD punktów granicznych działek łączonych nie spełniają standardów technicznych, przed ich połączeniem należy punkty graniczne do tych standardów dostosować poprzez wykonanie odpowiednich

czynności geodezyjnych, takich jak np. wznowienie znaków granicznych, wyznaczenie punktów granicznych, ustalenie przebiegu granic działek ewidencyjnych, czy też zastosowanie § 40 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych⁷ i ich pomiar z dokładnością właściwą dla szczegółów I grupy. W sytuacji, kiedy łączone działki mają wspólną granicę wyznaczoną przez wiele punktów granicznych, nie ma potrzeby ustalania i pomiaru położenia wszystkich tych punktów. **Wystarczy ustalić i pomierzyć położenie tylko tych punktów granicznych, które wyznaczają obwodnicę działki powstałej z połączenia działek**, co pozwoli obliczyć jej pole powierzchni zgodnie z zasadami określonymi dla nowych działek ewidencyjnych (§ 16 ust. 2 rozporządzenia EGİB). Jeżeli więc punkty graniczne, określające przebieg granic łączonych działek ewidencyjnych nie spełniają standardów technicznych, w ramach uzupełnienia zgłoszenia prac geodezyjnych, których cel został określony zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. l ustawy PGİK, wykonawca powinien dokonać odpowiednich czynności związanych z określeniem przebiegu granic działek ewidencyjnych zmieniając tym samym wartości atrybutów ISD i SPD punktów granicznych określających przebieg granic łączonych działek odpowiednio na: „spełnia” i „ustalony”. Obowiązek ten wynika wprost z § 45 rozporządzenia EGİB, który stanowi, że dane ewidencyjne niespełniające obowiązujących standardów technicznych podlegają systematycznej modyfikacji i dostosowywaniu w ramach bieżącej aktualizacji ewidencji.

Problematyka połączenia działek ewidencyjnych, a właściwie pojawiające się w przestrzeni publicznej poglądy zakazujące tego połączenia w sytuacji istnienia decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości to fascynujący przykład tego jak łatwo wpaść można w pułapkę **preadministrowania i przekomplikowania zdałoby się prostej, z techniczno-geodezyjnego punktu widzenia, czynności**. Czemu tak się dzieje? Pewnie dlatego, że w szukaniu rozwiązań administracyjnych kazuśów bardzo często zatracamy trzeźwy punkt widzenia przez co rzeczy proste staramy się rozwiązywać skomplikowanymi metodami. To tak, jakby proste zadanie matematyczne polegające na obliczeniu pola powierzchni kwadratu o boku „a” liczyć za pomocą całki powierzchniowej.

⁷ Rozporządzenie 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 (Dz.U. z 2022 r. poz. 1670)

SUDOKU 51 – PG.07.2026

3	5		8	1				
6		4	9					
		8		6			4	
	6		4	9		5	3	
	3		5	8	1			6
					6	9		1
	2	3					1	
		7				3		9
		6		4	3	7		5