

Wytyczne administrowania gruntami ze szczególnym uwzględnieniem krajów znajdujących się w fazie przekształceń (III)

Problematyka prawna

Od redakcji: zgodnie z zapowiedzią kontynuujemy publikację „Wytycznych administrowania gruntami” [część I i II – odpowiednio w GEODECIE 9/98 i 11/98]. Jest to dokument opracowany pod kierownictwem prof. Petera Dale’a przez grupę ekspertów zajmujących się (pod egidą Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ) sprawami administrowania gruntami. Wybrane fragmenty pochodzą z rozdziału „Problematyka prawna”, w którym omówione są aspekty prawne wpływające na administrowanie gruntami. Koncentrują się one w szczególności na prawie własności gruntu, rejestrowaniu dokumentów i tytułu prawnego, na zdefiniowaniu i pomiarach granic nieruchomości (co określa się również mianem rozgraniczania nieruchomości lub pomiarami prawnymi) oraz na prawach własności intelektualnej do rejestrowanych informacji.

Status prawny gruntu i nieruchomości

W każdym społeczeństwie prawo jest złożonym zbiorem norm, które podlegały ewolucji. Prawo może przybierać różne formy, jak to ma miejsce w dzisiejszej Europie, gdzie występuje kilka różnych tradycji prawnych. Cztery obszary prawa szczególnie dotyczą administrowania gruntami:

- (a) prawo „rzeczowe” wywierające wpływ na obrót ziemią (kodeks cywilny);
- (b) ustawy dotyczące reformy gospodarowania gruntami (np. o prywatyzacji gruntów państwowych, przywracaniu prywatnej własności gruntów i scalaniu gruntów);
- (c) ustawy dotyczące administrowania gruntami (np. przepisy o katastrze);
- (d) ustawy z zakresu prawa własności intelektualnej dotyczące takich zagadnień, jak własność informacji i pomysłów, ochrona danych i prywatności obywatela.

Prawo rzeczowe zawiera normy regulujące to, co można zrobić z gruntem. W różnych krajach przyjmuje się różne definicje „gruntu” i „nieruchomości”. W zakres pojęcia „grunt” mogą wchodzić kopalnie i złoża minerałów pod powierzchnią gruntu, obiekty związane z powierzchnią, takie jak budowle lub części budowli albo obiekty naturalne wyrastające z gleby. W wielu krajach obowiązują podstawowe kodeksy gruntowe obejmujące przepisy regulujące działanie katastru oraz wszelkich innych systemów rejestrowania gruntów. Taki kodeks określa w szczególności istotę gruntu i nieruchomości.

Jeśli w dalszej części niniejszego opracowania nie zaznaczymy inaczej, będziemy zakładać, że grunt rozciąga się od środka Ziemi do nieskończoności, tj. obejmuje wszystkie obiekty naturalne i wytworzone przez człowieka, związane z powierzchnią lub znajdujące się pod powierzchnią Ziemi, a także, że pojęcie „grunt” obejmuje też prawa takie, jak prawo własności i użytkowania.

Grunt może stanowić własność jednej osoby, znajdować się w posiadaniu innej i być zajmowany przez jeszcze inną. „Własność” oznacza prawo do korzystania z rzeczy, do zbycia tej rzeczy oraz do czerpania pożytków ze związanych z nią praw. W przypadku nieruchomości własność określa się mianem „tytułu prawnego”, który jest najwyższym prawem do gruntu. Tytuł przysługuje właścicielowi, który nie musi być posiadaczem gruntu.

Posiadanie to możliwość korzystania z gruntu, niekiedy także eksploatacja przedmiotów znajdujących się na lub pod powierzchnią gruntu. Posiadanie to fizyczne panowanie nad rzeczą. Posiadanie może być prawne lub bezprawne. Prawne posiadanie gruntu należącego do kogoś innego jest skutkiem umowy, takiej jak umowa najmu lub dzierżawy, chroniącej prawa właściciela.

Grunt może być także posiadany bezprawnie, gdy jego posiadanie jest sprzeczne z interesami prawdziwego właściciela. Bezprawne posiadanie ma często miejsce, gdy nie można odnaleźć właściciela – właściciel może być nieobecny lub zmarły, może nie wiedzieć o swoim prawie (najczęściej w przypadku gruntów państwowych) albo nie chce wykonywać swych praw przysługujących mu przeciwko posiadaczowi. Zdarzają się przypadki nielegalnego zajmowania gruntu. Nielegalne osadnictwo jest poważnym problemem społeczno-gospodarczym, związanym często z nędzą, przestępczością i chorobami. Warunkiem wstępnym rozwiązania problemu nielegalnego osadnictwa jest skuteczny i sprawny system administrowania gruntami. Własność jest prawem, podczas gdy posiadanie i zamieszkiwanie – stanem faktycznym w określonym czasie.

W niektórych krajach spokojne bezprawne posiadanie gruntu może doprowadzić z upływem określonego czasu do nabycia prawa

własności. Choć nazywa się to niekiedy błędnie zawłaszczeniem gruntu, instytucja zasiedzenia jest prawnym środkiem zapewnienia bezpieczeństwa tym, którzy nie mogą udowodnić swego prawa własności. Zasiedzenie opiera się na zało-

żeniu, że grunt jest zasobem, który powinien być wykorzystywany, a także, że z nabywania prawa własności przez posiadaczy korzysta społeczeństwo jako całość.

W ramach programów reform gospodarowania gruntami realizowanych w Europie Wschodniej na początku lat 90. przeprowadza się przywracanie własności, tj. zwraca się grunty ich dawnym właścicielom. Zwracanie pełnych praw własności wymaga drobiazgowego badania dawnych wpisów dotyczących nieruchomości; taki proces jest więc w wielu przypadkach bardzo powolny. Aby przyspieszyć przechodzenie od rolnictwa skolektywizowanego do prywatnego, przyznaje się dawnym właścicielom prawo użytkowania. Produkcja rolna nie musi więc czekać na przywrócenie pełnego prawa własności. Środek taki, jako tymczasowy, jest skuteczny, choć prawo użytkowania zapewnia mniejsze bezpieczeństwo niż pełny tytuł własności. Instytucje finansowe, ta-

W wielu krajach obowiązują podstawowe kodeksy gruntowe obejmujące przepisy regulujące działanie katastru oraz wszelkich innych systemów rejestrowania gruntów. Taki kodeks określa w szczególności istotę gruntu i nieruchomości.

kie jak banki, niechętnie przyjmują zabezpieczenie oparte wyłącznie na prawie użytkowania.

Kraje wprowadzające nowe regulacje prawne z zakresu gospodarowania gruntami powinny zapewnić, aby to prawo: ■ określało charakter gruntu, formę i charakter prawa własności oraz prawne formy posiadania nieruchomości; ■ rozróżniało nieruchomości i mienie osobiste; ■ rozróżniało własność, posiadanie i użytkowanie gruntów oraz chroniło prawa właścicieli, najemców i osób trzecich, w tym wierzycieli hipotecznych; ■ określało, jakie ograniczone prawa rzeczowe (takie jak służebności) powinny być rejestrowane; ■ kodyfikowało wszystkie formy ustawowych ograniczeń mogących mieć zastosowanie do gruntów.

Ponadto, prawo to powinno: ■ określać środki i warunki przekształcania praw użytkowania w prawo własności, np. wskutek upływu czasu; ■ określać reguły stwierdzania praw do gruntów i mienia oraz sposoby przenoszenia uprawnień z nich wynikających.

Posiadanie gruntu

Sposób, w jaki przysługują prawa do gruntu, określa się mianem „posiadania”. W wielu krajach bezwzględnie prawo własności gruntu należy do państwa lub głowy państwa, natomiast w praktyce wyróżnia się zwykle dwa tytuły posiadania nieruchomości: „posiadanie na własność” i „wieczysta dzierżawa”.

„Posiadanie na własność” oznacza, że właściciel może zrobić z gruntem, co chce, np. zbyć grunt, z zastrzeżeniem wszelkich ograniczeń i ustawowych przepisów planistycznych dotyczących przeznaczenia gruntów.

„Posiadanie na własność” nie jest jednak prawem absolutnym, gdyż państwo zachowuje sobie prawo do nabycia gruntu w interesie publicznym, np. do celów budowy osiedla mieszkaniowego lub autostrady.

W przypadku „wieczystej dzierżawy” „posiadający na własność”, którym w niektórych przypadkach może być państwo, zrzeka się większości praw do gruntu na określony czas, np. 99 lat. W tym czasie wieczysty dzierżawca ma prawo użytkowania gruntu lub nieruchomości; po wygaśnięciu tego prawa tytuł prawny powraca do właściciela.

Nie wszystkie prawa są prawami pisanymi. Tytuł podlega prawnym ograniczeniom, takim jak przepisy budowlane wydawane przez władze miejskie; takich zastrzeżeń nie zamieszcza się w treści dokumentu tytułu prawnego. Tytuł może także podlegać normom prawa zwyczajowego oraz nadrzędnym interesom, których także nie wyłącza się w jego treści.

Rejestrowanie dokumentów i tytułu prawnego

Występują trzy systemy rejestrowania praw do gruntu: (a) prywatne przenoszenie praw, (b) rejestracja dokumentów stwierdzających prawa oraz (c) rejestracja tytułu prawnego.

W przypadku *prywatnego przenoszenia praw* dokumenty przenoszące prawo własności wymieniają pomiędzy sobą sprzedający (zbywający) i kupujący (nabywca), zwykle pod kierunkiem prawnika. Państwo wydaje tylko przepisy prawne, w ramach których dokonuje się takich czynności. Prywatne przenoszenie praw uważa się ogólnie za mało skuteczne i potencjalnie niebezpieczne, gdyż może być przedmiotem oszustwa: brakuje bowiem możliwości łatwego udowodnienia, że sprzedający jest faktycznie właścicielem.

W *systemie rejestrowania dokumentów*, kopię dokumentu przenoszącego prawa składa się w rejestrze dokumentów stwierdzających

prawa do gruntu. Wpis w rejestrze stanowi dowód faktu, że zbywający miał prawo sprzedać grunt. Na niektórych obszarach Stanów Zjednoczonych Ameryki prywatne rejestry prowadzą towarzystwa ubezpieczeniowe, asekurujące ewentualne straty, jakie mogłyby wynikać z wad tytułu prawnego. Nazywa się to ubezpieczeniem tytułu. W ramach takiego ubezpieczenia kupujący wnosi stosowną składkę, uzyskując w zamian ubezpieczenie transakcji. W razie oszustwa i stwierdzenia przez nabywcę, że tytuł jest nieważny, ubezpieczyciel wypłaca odszkodowanie. Ten system nie ułatwia jednak gospodarowania gruntami.

W krajach, w których działa ogólnokrajowy *system rejestrowania tytułów prawnych*, rejestr znajduje się pod kontrolą państwa. Kopie wszystkich umów dotyczących prawa własności i posiadania ziemi muszą zostać zarejestrowane w biurze prowadzącym rejestr, które zatrzymuje też po jednym egzemplarzu wszystkich dokumentów. Każdy dokument zostaje sprawdzony i uwierzytelniony przez notariusza lub upoważnionego prawnika. Jeśli więc potencjalny nabywca odnajdzie w rejestrze najnowszy dokument przeniesienia praw do gruntu, może mieć pewność, że zbywający ma prawo ten grunt sprzedać. Rejestr ukazuje, w jaki sposób zbywający uzyskał nieruchomości oraz warunki takiego nabycia. Nie jest to oczywiście dowodem

zgodności z prawem poprzedniej transakcji, którą także trzeba sprawdzić, następnie zaś poprzednie, aż wreszcie kupujący przekona się, że w łańcuchu tytułów prawnych wszystkie ogniwa są poprawne.

System idealny powinien dokładnie odzwierciedlać stan prawnego gruntu (zasada lustrzanego

Idealny system rejestrowania powinien dokładnie odzwierciedlać stan prawny gruntu (zasada lustrzanego odbicia), przesłaniać poprzednie transakcje tak, aby trzeba się było zapoznać tylko z ostatnimi adnotacjami (zasada zaciągniętej kurtyny), oraz gwarantować dokładność informacji zawartych w rejestrach (zasada ubezpieczenia).

odbicia), przesłaniać poprzednie transakcje tak, aby trzeba się było zapoznać tylko z ostatnimi adnotacjami (zasada zaciągniętej kurtyny), oraz gwarantować dokładność informacji zawartych w rejestrach (zasada ubezpieczenia). Trudno jest osiągnąć system rejestrowania zgodny z wszystkimi tymi zasadami.

System sam w sobie nie gwarantuje tytułu prawnego; udostępni tylko dane o historii przeniesień praw, przy czym niektórych danych może w praktyce brakować, co zależy od historii systemu.

Wadą takiego systemu rejestrowania dokumentów jest też konieczność przechowywania ogromnych ilości starych dokumentów. Jest to nie tylko kosztowne, lecz także utrudnia i przedłuża wyszukiwanie danych. Dysponując komputerami można oczywiście szybko składować i odtwarzać wielkie ilości danych, i pomimo że nadawanie starym dokumentom formy cyfrowej jest dosyć drogie, koszty są jednak o wiele mniejsze niż w przeszłości. Przy wprowadzaniu nowoczesnej technologii oraz przy zastosowaniu odpowiednich procedur administracyjnych, system rejestracji tytułów prawnych może teraz zaoferować efektywne i solidne usługi.

W niektórych rejestrach dokumentów obsługa wpisów przebiega niezwykle sprawnie, co zwiększa też zaufanie do takiego systemu. Choć takie rejestry nie zapewniają faktycznie gwarancji tytułu, stanowią najważniejszy dowód prawa własności. Można zakładać, że dowód taki jest dostateczny, chyba że zostanie obalony przed sądem. W wielu krajach świata rejestry dokumentów stwierdzających prawa do gruntu nie należą do tej kategorii; stosowane systemy są bardziej dziewiętnastowieczne niż współczesne. Dokumenty są często w złym stanie; trudno jest je wyszukiwać, a jeszcze trudniej połączyć w łańcuch wykazujący zmiany w zakresie prawa własności zachodzące w okresie wielu lat.

Alternatywą rejestrowania dokumentów jest rejestrowanie tytułu prawnego do gruntu. W takim systemie każda działka jest oznaczona

na mapie, a prawa z nią związane są opisane w rejestrze. Odnotowuje się też nazwisko lub nazwę właściciela. Jeśli przenosi się wszystkie prawa do całego gruntu, wystarczy zmienić nazwisko właściciela. W razie przeniesienia praw do części gruntu, trzeba dokonać jego podziału i wydać nowe dokumenty. Choć właściele lub wierzyciel hipoteczny, jeśli grunt obciążono zastawem hipotecznym, posiadają egzemplarz dokumentu tytułu prawnego, rozstrzygające znaczenie ma dokument przechowywany w rejestrze tytułów prawnych.

W takim systemie można gwarantować prawo własności. Osoba, która utraci posiadanie gruntu, w związku z funkcjonowaniem rejestru otrzyma odszkodowanie nawet wtedy, gdy taka utrata nie wynika z błędu rejestru, lecz z oszustwa.

W Australii tytuły prawne do gruntów rejestruje się w tzw. systemie Torrensa. W wielu innych krajach działają bardzo podobne i równie skuteczne systemy rejestrowania tytułów prawnych do gruntu.

Oba systemy: rejestrowania tytułu prawnego do gruntu i rejestrowania dokumentów stwierdzających prawa gruntu, są ulepszone w celu usprawnienia obrotu nieruchomościami. Oba zostały zaprojektowane tak, by zwiększać bezpieczeństwo rynku ziemi. Oba są ukierunkowane bardziej na zagadnienia prawne niż na zagadnienia gospodarowania gruntami.

Można wypośrodkować rozwiązania pomiędzy tymi dwoma systemami, koncentrując się na zaletach każdego z nich. System rejestrowania praw własności powinien: ■ zawierać prawną definicję nieruchomości, dokładnie odzwierciedlającą zespół uwarunkowań związanych z gruntem; ■ ułatwiać proste, bezpieczne i tanie przenoszenie praw do gruntu; ■ eliminować potrzebę długotrwałego odtwarzania łańcucha tytułów prawnych; ■ korzystać ze wsparcia ustaw, wymuszających jego ciągłą aktualizację (np. z chwilą zachodzenia zmian); ■ zaspokajać miejscowe potrzeby; ■ odnotowywać poszczególne prawa do nieruchomości, prawo własności i te jego ograniczenia, które nie są oczywiste; ■ obejmować wszystkie tereny, w tym należące do państwa, osób fizycznych i instytucji.

Ani system rejestrowania dokumentów stwierdzających prawa do gruntu, ani system rejestrowania tytułu prawnego do gruntu nie dotyczy bezpośrednio sposobu użytkowania gruntu, choć pewne wskazówki w tym względzie może zawierać opis nieruchomości. Ponadto żaden z tych systemów nie obejmuje opisu wszystkich praw dotyczących gruntu. Rzadko uwzględnia się ograniczenia praw wynikające z miejscowych przepisów regulujących zabudowę. Podobnie systemy te nie zawsze zawierają informacje o wartości gruntów.

Aby móc rozpocząć gromadzenie danych w rejestrze gruntów w ramach jednego lub drugiego systemu, niezbędne jest istnienie mechanizmu zgłaszania danych o gruncie do rejestru. W obu omawianych systemach funkcjonowanie takiego mechanizmu wiąże się np. z zawarciem transakcji dotyczącej gruntu – sprzedażą lub obciążeniem nieruchomości długiem hipotecznym. W systemie rejestrowania dokumentów stwierdzających prawa do gruntu stanowi to jedynie wymóg techniczny, gdyż w systemie odnotowuje się tylko dokumenty.

W każdym systemie ważne jest jednak to, by właściciele gruntów i społeczeństwo rozumiało procedurę na tyle, żeby mieć do niej zaufanie. Ludzie często obawiają się, że rząd – wprowadzając taki system – będzie się starał zabrać im ziemię, nie zaś potwierdzić prawa, jakie do niej mają.

Sądowe stwierdzenie tytułu prawnego do gruntu

Gdy tytuł prawny do gruntu jest po raz pierwszy wprowadzany do rejestru, może być wymagane przeprowadzenie specjalnego postępowania. Postępowanie to nazywa się sądowym stwierdzeniem praw. Sądowe stwierdzenie praw jest warunkiem koniecznym scalania i reparcelacji gruntów, umożliwiając uzyskanie przekonania, że każdy z istniejących właścicieli został zidentyfikowany i sprawiedliwie potraktowany. Teoretycznie, sądowe stwierdzenie praw do gruntu ani nie zmienia istniejących już praw, ani nie stwarza nowych; stanowi tylko stwierdzenie, jakie prawa już istnieją, przez kogo są wykonywane i jakim ewentualnie podlegają ograniczeniom. Procedura ta powinna więc wprowadzać do rejestrów przeświadczenie pewności i ostateczności. Oznacza to konieczność uzgodnienia granic każdej nieruchomości przez sąsiadów. Takie postępowanie można przeprowadzać sporadycznie albo systematycznie.

Jeśli sądowe stwierdzanie tytułów prawnych do gruntów ma być przeprowadzane systematycznie, powinny być zapewnione: ■ ustawa dopuszczająca sądowe stwierdzenie praw; ■ wybór priorytetów stosownie do potrzeb, np. obszary, które zostaną objęte przekształceniem struktury użytkowania gruntów, obszary szybko rozwijające się, obszary, na których występuje najwięcej sporów na tle praw do ziemi, obszary, na których występuje szczególnie duży popyt na kredyty itp.; ■ szeroka kampania

Informacje o położeniu działek i ich granic są ważną częścią systemu informacji o terenie (SIT). W SIT mogą być użyte informacje dotyczące albo „granic orientacyjnych”, albo „granic ustalonych”. Różni je dokładność, z jaką położenie granic jest rejestrowane, oraz zakres przydatności tej informacji jako dowodu prawnego.

informacyjna o obszarach objętych postępowaniem oraz o terminach, w jakich mają się stawić zainteresowane osoby; ■ procedury powoływania składu orzekającego; ■ sposoby określania praw zgodnie z przyjętymi normami proceduralnymi; ■ ogłoszenie wyników oraz rozpoznawanie odwołań w określonym terminie, np. 30 dni; ■ oficjalne wpisywanie wyników postępowania do rejestrów tytułów prawnych; tytuły te powinny być od tej chwili gwarantowane. Podejście systematyczne zakłada metodyczną kolejność, w jakiej, obszar po obszarze, wszystkie działki zostaną wprowadzone do rejestru. Jest to na dłuższą metę mniej kosztowne, bezpieczniejsze z uwagi na maksymalną jawność określania, kto jakim obszarem władą, oraz pewniejsze z uwagi na dokładniejsze badanie stanu prawnego gruntu, w tym zapoznanie się z bezpośrednimi dowodami przedstawianymi przez właścicieli graniczących ze sobą nieruchomości.

Sporadyczne sądowe stwierdzanie tytułów prawnych można stosować wybiórczo, do określonych kategorii gruntów lub praw własności. Jest ono tańsze na krótką metę, gdyż można odłożyć na przyszłość stwierdzanie praw do wielu nieruchomości. Można też wtedy obciążać kosztami całej operacji bezpośrednio jej beneficjentów poprzez pobieranie opłat za rejestrowanie ich gruntów.

Podejście sporadyczne może się opierać na dobrowolności, podczas gdy systematycznie zakłada obligatoryjność, gdyż trzeba wezwać do przedstawienia dowodów wszystkich właścicieli gruntów na danym obszarze. Doświadczenie wskazuje, że bez pewnego przymusu w zakresie stwierdzania praw i rejestrowania tytułów prawnych nie udaje się objąć rejestracją wszystkich ważnych obszarów ziemi.

Jeśli rejestr dokumentów stwierdzających prawa do gruntów jest już prowadzony i ma zostać przekształcony w rejestr tytułów prawnych, można uniknąć sądowego stwierdzania praw. Jeśli istnieją odpowiednie mapy granic, staranne zbadanie dokumentów powin-

SUPERPROMOCJA*

Raz, dwa, trzy... i czwarty za złotówkę!

Przy zakupie trzech radiotelefonów
MOTOROLA HANDIE-COM S240
czwarty za symboliczną złotówkę.

PROFESJONALNY RADIOTELEFON HANDIE-COM S240

- **WBUDOWANY SYSTEM VOX**
Pozwala na pracę z użyciem
zestawu nagłownego
bez używania rąk.
- **UPROSZCZONA PROCEDURA
REJESTRACJI**
- **PROSTY W OBSŁUDZE**
- **ZASIĘG ŁĄCZNOŚCI DO 3 KM**

komunikacja najwyższej jakości



MOTOROLA

MOTOROLA POLSKA Sp. z o.o.
ul. Domaniewska 41
02-672 Warszawa
fax: (022) 606 05 06

* Ilość urządzeń objętych promocją ograniczona.

Punkty dystrybucji:

Bydgoszcz

ICS&S CONDOR
tel. (052) 349 31 61
fax (052) 349 33 50

Rybnik

AKSEL
tel. (032) 422 48 36
fax (032) 422 22 43

Szczecin

EPA
tel. (091) 487 48 85
fax (091) 487 50 14

Warszawa

ALAN
tel. (022) 722 35 00
fax (022) 722 29 95

ALTRAN
tel. (022) 843 70 21 w. 486
fax (022) 843 25 14

INTERCONSULT PLUS
tel. (022) 659 64 58
fax (022) 658 08 86

R.P. TELEKOM
tel. (022) 821 50 80
fax (022) 625 58 54

Wrocław

UNI-COMP
tel. (071) 367 62 76
fax (071) 367 94 81

Sieć sklepów na terenie całego kraju.



**Możliwość prezentacji i testu
urządzeń u klienta.**

no wystarczyć do określenia nieruchomości i związanych z nimi praw. Jeśli jednak występują rozbieżności, może być potrzebne zbadanie tych kwestii w terenie.

Granice

W znaczeniu prawnym granica wyznacza miejsce, w którym kończy się jedna nieruchomość, a zaczyna następna. Ogólnie rzecz biorąc, jest to krawędź utworzona z przecięcia powierzchni ziemi z pionową płaszczyzną przypominającą kurtynę, jakby zwisającą z nieskończoności, tak że przechodząc z jednej jej strony na drugą przechodzi się z jednej grupy praw majątkowych do drugiej. Prawna granica w tym ujęciu jest nieskończonością cienką płaszczyzną sięgającą od środka ziemi do nieskończoności – jest więc pojęciem abstrakcyjnym. W przypadku tzw. warstwowych tytułów prawnych, takich jak ma to miejsce w wieżowcach, powierzchnia granicy może być pozioma. W praktyce ludzie oznaczają granice na powierzchni ziemi znakami liniowymi, np. ogrodzeniami i żywoplotami, albo punktowymi, np. drewnianymi kołkami czy betonowymi znakami. Także te fizyczne oznaczenia można nazywać granicą, choć mogą one nie pokrywać się z granicą prawną. W większości systemów prawnych płot jest tylko urządzeniem obronnym, strzegącym przed bezprawnym wtargnięciem, niekoniecznie musi wyznaczać granicę nieruchomości.

W systemie ewidencji wyróżnia się granice „ustalone” i „orientacyjne”. Terminy te są niejednoznaczne, gdyż występują co najmniej trzy znaczenia pierwszego z nich i trzy drugiego.

Dla niektórych termin „ustalona granica” (zwana niekiedy „określoną”) może oznaczać granicę dokładnie pomierzoną, tak że w razie zaginięcia punktów granicznych można je precyzyjnie wznowić na podstawie wyników pomiarów. Dla innych termin ten może oznaczać punkt graniczny, który ustala się w przestrzeni z chwilą zawierania umowy o przeniesienie własności gruntu. Nie można wtedy zmienić przebiegu prawnej granicy bez odpowiedniego dokumentu stwierdzającego przeniesienie praw. Pomiary geodezyjne mogą stanowić użyteczny dowód przebiegu granicy; jest ona jednak wyznaczona niezależnie od tego, czy pomiary takie przeprowadzono czy nie. Tę zasadę przyjęto w tzw. systemie Torrensa. W przypadku obu tych definicji ustalenia granicy dowód na gruncie jest ważniejszy niż pisemny.

W niektórych jednak systemach granica jest wyznaczona tylko wtedy, gdy właściciele dwóch sąsiadujących ze sobą nieruchomości zawarą odpowiednią umowę i gdy linia podziału zostanie odnotowana w rejestrze jako ustalona. Od tej chwili dane w ewidencji są ważniejsze od dowodów na gruncie. Przebieg spornej granicy wyznacza się wówczas przede wszystkim według treści dokumentów, nie zaś długotrwałego zajmowania i posiadania terenu, czy położenia obiektów takich jak żywoploty, które mogą nie odpowiadać granicy wykazanej na planie znajdującym się w rejestrze.

Zaletą „ustalonych granic” jest pewność co do ich przebiegu, formalnie zarejestrowanego w systemie. Tam, gdzie granice nie są powiązane z widocznymi, stałymi elementami sytuacyjnymi terenu, takimi jak ogrodzenia, ściany, budynki lub kanały, dobrze pomierzone „ustalone granice” mogą mieć wpływ na zredukowanie przyszłych sporów. Pomiary granic mają ponadto wpływ na zredukowanie dodatkowej pracy pomiarowej, wymaganej w późniejszym etapie w przypadku np. realizacji określonych projektów, takich jak wytyczanie i realizacja budynków, wywłaszczenia itp.

W przypadku „granic orientacyjnych” linia dzieląca dwie nierucho-

mości nie jest dokładnie określona. Nie wiadomo np., czy przebiega ona z jednej czy z drugiej strony żywoplotu, czy też przez jego środek. Prawo własności może być gwarantowane do granicy jako takiej, przy czym własność samej granicy nie jest określona. Nie ma więc potrzeby dokonywania dokładnych pomiarów. Użycie „granic orientacyjnych” jest wskazane tam, gdzie zagospodarowanie terenu jest ostatecznie zdefiniowane. Na przykład na terenach zurbanizowanych i rolniczych o urządzonej strukturze użytkowania gruntów, model użytkowania terenu pozostanie niezmienny przez długi okres czasu. W systemie „granic orientacyjnych”, można zarejestrować własność działki gruntu bez konsultowania się z sąsiadami i bez dokładnego uzgadniania przebiegu linii granicznej, co w krótkim czasie zmniejsza liczbę sporów, jakie trzeba by było rozstrzygnąć. Z drugiej strony takie postępowanie może spowodować problemy w dalszej perspektywie. W takim przypadku może być sporadycznie stosowane sądowe stwierdzenie praw do gruntu, w ten sposób, że tytuły prawne wpisuje się do rejestru tylko wtedy, kiedy mają miejsce transakcje.

„Granica orientacyjną” nazywamy też granicą nieokreśloną, niepewną lub zmienną, taką jak granica lasu lub granica przypływu w rejonach nadmorskich. W niektórych systemach prawnych występuje pojęcie „granic przybliżonych”, których rozmyślnie nie określa się dokładnie właśnie po to, by zapobiegać sporom sąsiedzkim.

Jeśli granice są dobrze utrwalone np. poprzez ogrodzenia lub znaki

graniczne, określenie ich przebiegu na gruncie jest jednoznaczne, a osoba rejestrująca tytuły prawne musi się tylko upewnić, czy ma do czynienia z właściwą działką. Inspekcja w terenie może w razie potrzeby ujawnić dokładny przebieg granicy, a plan geodezyjny służy w tym przypadku do identyfikacji działek. Zaletę „granic orientacyjnych”

Stosuje się naciski na osoby świadczące usługi oficjalnym organom i instytucjom działającym na obszarze Unii Europejskiej, aby zarejestrowały się w ramach „systemu zapewniania jakości”. Proces ten może być rozciągnięty na licencjonowanie firm wykonujących pomiary katastralne. W każdym przypadku licencjonowany geodeta powinien być ubezpieczony od odpowiedzialności za skutki czynności zawodowych.

stanowią przede wszystkim mniejsze wymagania co do dokładności pomiarów i większa swoboda w ocenie granicy przez osobę rejestrującą tytuły prawne, która może nie brać pod uwagę drobnych zmian w przebiegu granic uzgodnionych przez strony, gwarantując mimo to tytuł prawny każdej z tych stron. Dane katastralne można wtedy gromadzić taniej, a utrzymywać tylko w określonym zakresie z większą dokładnością. Jeśli na przykład zniszczony płot rozdzielający dwie posiadłości zostanie odbudowany według nieco innej linii, nie trzeba zmieniać mapy katastralnej lub złożonego w katastrze planu. W przypadku tytułów prawnych „warstwowych”, jeśli występuje odrębna własność mieszkań w budynku, można określić i gwarantować prawa własności do części budynku bez precyzyjnego stwierdzania, w którym miejscu (w ścianach i podłogach) jeden zespół praw majątkowych przechodzi w inny. W zależności od lokalnych warunków i potrzeb wymagania dotyczące dokładności pomiarów dla „ustalonych granic” mogą się także znacznie różnić.

Informacje o położeniu działek i ich granic są ważną częścią systemu informacji o terenie (SIT). W SIT mogą być użyte informacje dotyczące albo „granic orientacyjnych”, albo „granic ustalonych”. Różni je dokładność, z jaką położenie granic jest rejestrowane, oraz zakres przydatności tej informacji jako dowodu prawnego.

Utrzymywanie publicznego spisu gruntów i własności jest konieczne dla dobrego zarządzania terenem. Mniej istotne jest przy tym, czy w systemie wykazywane są granice ustalone czy orientacyjne, ale bardzo istotna jest budowa i zawartość systemu, umożliwiająca maksymalne zaspokojenie potrzeb jego użytkowników. Różnej jakości informacje mogą być potrzebne dla różnych typów środowiska, na

przykład dla terenów miejskich i wiejskich lub dla terenów trwale zagospodarowanych i przewidzianych do szybkiego przekształcenia struktur powierzchniowych. Dokładność, z jaką granice są mierzone, powinna zależeć od lokalnych warunków i potrzeb.

Pomiary katastralne

Aby móc gwarantować dokładność pomiarów granic oraz kontrolować jakość pracy geodety katastralnego, wprowadza się zwykle przepisy regulujące zagadnienia pomiarów. Określają one sposób przeprowadzania pomiarów oraz standardy, które należy osiągnąć. Przepisy mogą także określać kwalifikacje warunkujące udzielenie licencji (uprawnień) na przeprowadzanie pomiarów katastralnych.

Podczas gdy w niemal wszystkich innych dziedzinach pomiarów geodezyjnych nie wymaga się uzyskiwania uprawnień, to w dziedzinie pomiarów katastralnych osoby z sektora prywatnego muszą być zarejestrowane jako kompetentne do wykonywania tych prac. Sprawdzaniem kompetencji może zajmować się albo zawodowe stowarzyszenie geodetów, albo państwo, w zależności od tradycji danego kraju. Przepisy dotyczące udzielania uprawnień z reguły dotyczą poszczególnych geodetów, a nie firm. W ramach Unii Europejskiej stosuje się naciski na osoby świadczące usługi oficjalnym organom i instytucjom działającym na obszarze Unii, aby zarejestrowały się w ramach „systemu zapewniania jakości”. Proces ten może być rozciągnięty na licencjonowanie firm wykonujących pomiary katastralne. „System zapewniania jakości” zakłada dokumentowanie wszystkich czynności, tak aby na każdym etapie wykonywania prac lub usług występowała osoba odpowiedzialna za jakość pracy. Jest to element ogólnego procesu zarządzania jakością. Proces ten ma doprowadzić do takiego wykonania produktu lub usługi, aby odpowiadały one celowi pracy i potrzebom klientów.

Na ogół metody pomiarów są określone obowiązującymi przepisami. W niektórych krajach przepisy nie dopuszczają np. stosowania technik fotogrametrycznych. Byłoby najlepiej, gdyby prawo jak najmniej ingerowało w wybór metody pomiarów. Przepisy powinny dotyczyć raczej produktu, nie zaś metod. Przepisy powinny: ■ określać stosunek pomiędzy granicami faktycznymi i prawnymi; ■ dopuszczać elastyczność w uzgadnianiu stanu posiadania gruntu i jego własności; ■ zawierać normy chroniące oficjalnie założone znaki geodezyjne przed zniszczeniem oraz dawać geodetom prawo dostępu do nich, aby mogli te znaki w pełni wykorzystywać; ■ określać, kto może przeprowadzać pomiary katastralne, formułując wymagane kwalifikacje dla indywidualnych geodetów, firm i instytucji; ■ określać możliwe do przejścia standardy prac pomiarowych, nie narzucając metod ich osiągania.

Z prawnego punktu widzenia konieczne jest określenie kwalifikacji osób uprawnionych do przeprowadzania pomiarów katastralnych. Konieczne jest też ustanowienie prawnej odpowiedzialności geodety za jego pracę oraz za krótko- i długoterminowe skutki ewentualnych błędów w pomiarach. W wielu krajach państwo gwarantuje jakość pracy, może jednak sądownie dochodzić od geodety rekompensaty skutków w przypadkach niedbalstwa. Niekiedy odpowiedzialność ponosi bezpośrednio geodeta. W każdym przypadku licencjonowany geodeta powinien być ubezpieczony od odpowiedzialności za skutki czynności zawodowych. Pomiedzy geodetą a jego klientami powinny istnieć jasne stosunki kontraktowe, niezależnie od tego, czy klientem jest osoba fizyczna, czy państwo.

Określenie poziomu prawnej odpowiedzialności jest ważne dlatego, że kontrola jakości z reguły jest losowa. Ponieważ wiąże się to z ryzykiem niewykrycia nieprawidłowych danych, musi być znany poziom ryzyka i skutki błędu, co zapobiega kosztownemu, zbędnemu i czasochłonnemu sprawdzaniu wyników pomiarów.

Informacje o działkach gruntowych

Rejestry gruntów składają się z dwóch głównych części: z tekstowych opisów nieruchomości oraz z obrazu graficznego lub map, zawierających często informacje o wymiarach. Mapy są często przechowywane oddzielnie, poza rejestrami zawierającymi teksty. Przepisy prawa powinny określać zakres, w jakim informacje w rejestrach są gwarantowane.

Przepisy prawa powinny określać, kiedy znaki na gruncie są ważniejsze od wyników pomiarów odnotowanych w rejestrach oraz czy w procesie wznawiania granic albo w razie sporu trzeba stosować się do informacji wykazanych w planach. Prawo powinno także określać rodzaje danych, które musi zawierać rejestr i których nie trzeba szukać w innych miejscach. Dane takie, jak nazwisko właściciela, rodzaj tytułu prawnego posiadania oraz istnienie obciążeń hipotecznych, powinny być gwarantowane, aby zapobiec sytuacjom, w których nabywca kupuje nieświadomie posiadłość obciążoną kredytem hipotecznym.

Wraz z komputeryzacją rejestrów i łączeniem ich w sieci coraz ważniejsze staje się zagadnienie własności i ochrony danych zawartych w rejestrach. Przepisy prawa powinny określać: ■ zakres prawnej odpowiedzialności za dokładność danych; ■ zakres praw do prywatności w dziedzinie informacji o gruntach i nieruchomościach; ■ komu przysługują prawa autorskie do danych zawartych w rejestrach; ■ kto może mieć dostęp do danych; ■ kto może zmieniać treść informacji w rejestrach.

W wielu krajach obowiązują ustawy o ochronie danych, w niektórych zaś ustawy o wolności informacji. Prawo obywatela do prywatności oraz obowiązek państwa do gospodarowania ziemią w najlepszym interesie społeczeństwa mogą pozostawać w konflikcie. W Holandii i Szwecji suma, na jaką nieruchomość jest obciążona hipotecznym, stanowi informację jawną, z którą każdy może się zapoznać przeglądając komputerowe rejestry. W Anglii taką informację uważa się za prywatną; nie można się z nią zapoznać tak samo, jak ze stanem cudzego konta w banku. Powinno być wyraźnie określone, kto ma jakie prawa i do jakich informacji.

Zalecenia

Kraje wprowadzające lub zmieniające system administrowania gruntami powinny zapewnić obowiązywanie kodeksu gruntowego lub innych ustaw określających charakter gruntu i nieruchomości oraz związane z nimi prawa. Prawo powinno regulować procedurę rejestrowania po raz pierwszy praw do gruntu, ograniczenia użytkowania gruntów i nieruchomości, a także metody zbywania lub innego przenoszenia takich praw. Przepisy prawa powinny obejmować wszystkie tereny i nieruchomości, w tym położone w miastach i na terenach wiejskich, a także grunty państwowe i stanowiące własność osób fizycznych i prawnych. Przepisy powinny określać, kto może przeprowadzać pomiary katastralne oraz jakość ewidencjonowanych danych. Należy jednak unikać szczegółowego określania stosowanych metod i technik. Poza prawami do nieruchomości powinny istnieć prawa własności intelektualnej oraz prawa regulujące zarządzanie informacjami o gruntach.

cdn.

Użyte określenia i prezentowane w niniejszej publikacji materiały nie implikują wyrażenia jakiegokolwiek opinii Sekretariatu ONZ w sprawach dotyczących statusu prawnego państwa, obszaru, miasta lub powierzchni albo dotyczących jego władz, albo wyznaczenia jego granic. Tłumaczenie wykonano w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii pod kierunkiem mgr. inż. Konrada Pirwitza – dyrektora Departamentu Katastru Nieruchomości (obecnie radcy prezesa GUGiK ds. integracji z Unią Europejską).