

Kto powinien ponosić koszty postępowania rozgraniczeniowego?

# NIEZNAJOMOŚĆ PRAWA NIE SZKODZI

Koszty ponoszone przez strony w trakcie postępowania rozgraniczeniowego w praktyce często same stają się przedmiotem odrębnego spornego postępowania. Zainteresowani dochodzą swych racji, żądając ich ustalenia w sposób adekwatny do indywidualnych korzyści uzyskanych w wyniku rozgraniczenia.

DARIUSZ FELCENLOBEN

Powodem tych interpretacyjnych nieporozumień i powstających na tym tle sporów jest często brak ustanowionych zasad, które jednoznacznie rozstrzygałyby te kwestie, przesądzając tym samym, jakie koszty i w jakiej części winny ponosić strony postępowania, a w jakiej – organ administracji prowadzący rozgraniczenie. W przepisach *Prawa geodezyjnego i kartograficznego*<sup>1</sup> brak jest bowiem jakichkolwiek regulacji prawnych w zakresie sposobu rozliczenia poniesionych w trakcie postępowania administracyjnego kosztów rozgraniczenia nieruchomości. Brak jest także wyraźnego odesłania i tym samym upoważnienia organu do stosowania w tym zakresie innych przepisów, w szczególności określonych w art. 152 kc, w którym jako zasadę przyjęto, że „koszty rozgraniczenia oraz koszty urządzenia i utrzymywania stałych znaków granicznych ponoszą strony po połowie”.

## ● KOSZTY WYNIKŁE Z WINY STRONY

Zauważyć także należy, że zarówno przepisy *Pgik*, jak i przepisy wykonawcze

do ustawy nie określają ani zryczałtowanych kosztów tego postępowania, ani też nie nakładają obowiązku poniesienia tych kosztów bezpośrednio przez stronę postępowania<sup>2</sup>. Ze względu na charakter postępowania rozgraniczeniowego podstawę prawną rozpatrywania rozdziału kosztów pomiędzy stronami postępowania a samym organem prowadzącym sprawę winny stanowić przede wszystkim przepisy art. 262 § 1 kpa<sup>3</sup>. Przedstawione tam wyliczenie<sup>4</sup> ma charakter zamknięty, co oznacza, że stronę mogą obciążać jedynie te koszty, które poniesione zostały z winy strony lub w jej interesie, a nie wynikały z ustawowego obowiązku organu. Tym samym pozostałe koszty postępowania obciążają organ prowadzący postępowanie rozgraniczeniowe.

Za koszty wynikłe z winy strony w postępowaniu rozgraniczeniowym można uznać koszty nieprawidłowego wezwania strony w przypadku, kiedy podała ona błędnie adres swego zamieszkania. Błędne wezwanie strony i jej nieobecność wywołuje ten skutek, że nie może odbyć się rozprawa graniczna, na którą przybyły pozostałe strony postępowania, i w związku z tym zachodzi konieczność ponownego wyznaczenia terminu roz-

prawy granicznej i wezwania wszystkich stron. Dodatkowe koszty postępowania to nie tylko koszty samego wezwania, ale także koszty, o których mowa w art. 56 kpa<sup>5</sup>. W takich przypadkach strona postępowania ma prawo żądać zwrotu kosztów związanych z jej osobistym udziałem w postępowaniu, szczególnie w sytuacji, kiedy została ona błędnie wezwana do stawienia się w wyznaczonym miejscu i czasie przez upoważnionego geodetę. Zgłoszenie żądania zwrotu należności z tego tytułu winno być skierowane w takim przypadku do organu prowadzącego postępowanie przed wydaniem decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości albo decyzji o umorzeniu postępowania z jakiegokolwiek przyczyny.

## ● KOSZTY PONIESIONE W INTERESIE LUB NA ŻĄDANIE STRONY

O ile sam problem dodatkowych kosztów, jakie w postępowaniu ponoszone są z winy strony, jest w miarę czytelny, o tyle kwestia kosztów, które zostały poniesione w trakcie postępowania administracyjnego w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organu, jest niejednoznaczna i budzi w piśmiennictwie i orzecznic-

twie wiele wątpliwości<sup>6</sup>. Wydaje się, że sprawą kluczową w interpretacji zapisu art. 262 § 1 pkt 2 kpa jest pojęcie interesu strony w postępowaniu wszczętym z jej wniosku lub z urzędu, które każdorazowo winno być przedmiotem oceny i interpretacji. Ustawodawca nie stworzył bowiem uniwersalnego narzędzia prawnego, za pomocą którego w sposób jednoznaczny można byłoby rozdzielić koszty poniesione w interesie strony od kosztów obciążających organ prowadzący postępowanie administracyjne, na którym zgodnie z art. 77 § 1 kpa<sup>7</sup> ciąży obowiązek zebrania i do stosowania całego materiału dowodowego w sprawie. Pojęcie interesu faktycznego strony żądającej wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego w zbiegu z interesem pozostałych stron postępowania jest przedmiotem rozbieżnego orzecznictwa sądowego.

W wyroku z 9 stycznia 1998 r.<sup>3</sup> NSA stwierdził, że „przepisy *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* nie zawierają upoważnienia dla organów administracyjnych do stosowania w zakresie kosztów rozgraniczenia kodeksu cywilnego ani też same nie określają zasad podziału tych kosztów pomiędzy uczestników postępowania rozgraniczeniowego. W związku z tym podstawę prawną rozpatrzenia sprawy niniejszej mogą stanowić przepisy art. 262 § 1 kpa<sup>8</sup>”. W uzasadnieniu do cytowanego wyroku NSA podniósł argument, że w postępowaniu administracyjnym przepisy prawa cywilnego (materiałnego i prawnego) mogą stanowić podstawę rozstrzygnięcia jedynie wówczas, kiedy wynika to bezpośrednio z ustanowionego przepisu prawa. Przyjęta przez NSA interpretacja wskazuje, że w przypadku, kiedy postępowanie wszczęte zostało z wniosku strony, wynikłe koszty rozgraniczenia obciążają jedynie wnioskodawcę. Organ administracji, orzekając o tym fakcie w wydanym na podstawie art. 264 § 1 kpa postanowieniu, nie jest jednocześnie uprawniony do decydowania w zakresie wzajemnych rozliczeń pomiędzy stronami postępowania rozgraniczeniowego.

Przeciwnie stanowisko zajął NSA w wyroku z 3 czerwca 1998 r. (II SA 479/98, Lex nr 41292), w którym stwierdził, że „pojęcie interesu w poniesieniu kosztów postępowania w rozumieniu przepisu art. 262 § 1 pkt 2 kpa nie należy ograniczać jedynie do wąsko pojmowanych bezpośrednich korzyści w przeprowadzeniu postępowania rozgraniczeniowego wyrażających się w inicjatywie wszczęcia tego postępowania, ale dotyczy ono również

interesu prawnego wynikającego z przepisów ustawy (art. 152 i 153 kc), jakim w tym przypadku jest ustalenie stabilnej granicy między sąsiadującymi nieruchomościami dla obu stron – właścicieli tych nieruchomości”. NSA w uzasadnieniu do wyroku wskazał na potrzebę dokonania rozróżnienia subiektywnego interesu faktycznego stron postępowania rozgraniczeniowego w zależności od tego, z czyjego żądania postępowanie zostało wszczęte i czy wszystkie strony zainteresowane są jego przebiegiem, od interesu prawnego, o którym mowa w art. 262 § 1 pkt 2 kpa. Zdaniem NSA interes ten określony został zasadą wyrażoną w art. 152 kc, że postępowanie rozgraniczeniowe prowadzone jest w interesie wszystkich właścicieli rozgraniczanych nieruchomości i w związku z tym koszty postępowania strony winny ponosić w równych częściach. Pojęcia interesu, o którym mowa w art. 262 § 1 pkt 2 kpa, nie należy zatem ograniczać do wąsko pojmowanych korzyści wyrażonych samą inicjatywą wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego, ale kojarzyć należy go z interesem prawnym wszystkich stron postępowania określonym w art. 152 kc, wyrażonym potrzebą ustalenia przebiegu granic sąsiadujących ze sobą nieruchomości i wyznaczających tym samym zasięg praw.

### ● ORGAN POWINIEN ZBADAĆ ZASADNOŚĆ ROZGRANICZENIA

Prowadząc rozważania dotyczące potrzeby jednoznacznego ustalenia zasad rozdziału kosztów postępowania rozgraniczeniowego, warto przy tej okazji zwrócić uwagę na sam moment wszczęcia rozgraniczenia w kontekście ukształtowanej praktyki w tym zakresie. Znaczne koszty prac geodezyjnych związanych z rozgraniczeniem nieruchomości powodują, że często są one powodem sporów. Stąd tak ważne jest, aby organ administracji publicznej przed wydaniem postanowienia o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego zbadał, czy zachodzą okoliczności uzasadniające wszczęcie administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego. Zdarza się bowiem, że dopiero po wszczęciu postępowania w ramach czynności wykonywanych na zlecenie organu upoważniony geodeta stwierdza, że nie zachodzą okoliczności do kontynuowania czynności ustalenia granic w trybie administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego, choćby z uwagi na fakt, iż granice te zatwierdzone zostały ostateczną decy-

zją administracyjną wydaną w ramach wcześniejszych postępowań lub zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 39 ustawy *Pgik*.

W sytuacji zatem, kiedy wszczęte postępowanie należałoby z wymienionych powodów umorzyć jako bezprzedmiotowe, pojawiłyby się zbędne koszty, które w moim przekonaniu winny obciążać jedynie organ administracji publicznej, ponieważ nie dołożył on należytej staranności w wyjaśnieniu sprawy. Zasady ogólne postępowania administracyjnego nakazują bowiem organom administracji publicznej podejmowanie wszelkich działań niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy oraz należytego informowania stron o przysługujących im prawach i ciążących na nich obowiązkach w taki sposób, aby nie poniosły one szkody z powodu nieznamośności prawa. W postępowaniu administracyjnym zasadą jest bowiem, że nieznamośność prawa nie szkodzi. Praktyką natomiast jest, że postępowanie rozgraniczeniowe wszczynane jest z wniosku strony bez wcześniejszego zbadania, czy zachodzą okoliczności uzasadniające jego wszczęcie.

### ● ORGAN, A NIE STRONA, POWINIEN DOKONYWAĆ WYBORU GEODETY

Praktyką jest również, iż organ, który udziela upoważnienia do przeprowadzenia czynności ustalenia granic uprawnionemu geodecie, nie jest jednocześnie zleceniodawcą tych prac. Osoba geodety wskazywana jest w takich sytuacjach bezpośrednio przez stronę żądającą wszczęcia postępowania i to ta strona jest zleceniodawcą prac geodezyjnych. W takich sytuacjach geodeta działa z upoważnienia właściwego organu ze wskazania osoby zainteresowanej oraz na podstawie umowy cywilnej zawartej poza organem. Koszty postępowania, jakie wynikają z zawartej umowy, obciążają w takiej sytuacji bezpośrednio stronę umowy cywilnej, a sam organ nie ma możliwości decydowania w trybie administracyjnym o ich podziale pomiędzy stronami postępowania. W postanowieniu, o którym mowa w art. 264 kpa, właściwy organ może w takiej sytuacji ustalić jedynie wysokość pozostałych kosztów postępowania, które obciążają strony (np. koszty wynikające z art. 56 kpa).

Stwierdzić należy z całą stanowczością, że opisana praktyka w świetle obo-

wiązujących zasad postępowania administracyjnego jest nie do zaakceptowania z tej racji, że może ona prowadzić do nierównego traktowania stron w trakcie postępowania, w ramach którego wykonujący zlecenie geodeta wypowiada się w sprawie, w której stroną jest jego zleceniodawca. Aby uniknąć takich sytuacji, właściwy organ, do którego wpłynął wniosek o wszczęcie postępowania rozgraniczeniowego, winien po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego i wydaniu postanowienia o jego wszczęciu, dokonać w odpowiednim trybie wyboru osoby geodety spełniającego określone w ustawie *Pgik* kryteria z uwzględnieniem art. 24 kpa i upoważnić go w trybie cywilnym do przeprowadzenia czynności ustalenia granic. Upoważnienie, o którym mowa w art. 31 ust. 1 ustawy *Pgik*, winno być zatem naturalną konsekwencją udzielonego geodecie zlecenia na wykonanie wskazanych prac rozgraniczeniowych.

Z tych też powodów należy stwierdzić, że stronie przysługuje jedynie prawo do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania, na organie ciąży natomiast obowiązek wyłonienia i wskazania uprawnionego geodety do przeprowadzenia czynności ustalenia granic przy założeniu, że zachodzą okoliczności uzasadniające jego wszczęcie.

## ● ORGAN MOŻE ŻĄDAĆ WPLACENIA PRZEZ STRONY ZALICZKI

Na podstawie art. 262 § 2 kpa organ prowadzący postępowanie może w uzasadnionych przypadkach żądać od stron wpłacenia zaliczki na pokrycie kosztów związanych z rozgraniczeniem nieruchomości. Określając taką możliwość, ustawodawca nie wskazał jednocześnie formy, w jakiej ma to nastąpić, ani terminu wpłaty oraz skutków negatywnych z tym związanych w przypadku, kiedy strona nie wpłaci żądanej przez organ zaliczki. Stworzona przez ustawodawcę możliwość pobierania zaliczki na poczet kosztów postępowania administracyjnego pełnić ma – zdaniem wielu – funkcję profilaktyczną, ograniczającą możliwość nieuzasadnionego czy zbędnego żądania przeprowadzenia czynności dowodowych oraz chronić budżet, z którego finansowane są te prace<sup>8</sup>. W sytuacji, kiedy organ prowadzący postępowanie rozgraniczeniowe dojdzie do przekonania, iż zachodzą okoliczności uzasadniające konieczność pobrania od stron zaliczki na poczet znanych kosztów postępo-

wania określonych w umowie z geodetą, może – wobec braku w tym zakresie regulacji prawnych – przeprowadzić z zainteresowanym konsultację, w wyniku których uzgodni zarówno wysokość zaliczki, jak i terminy ich wpłaty. Natomiast samo jej formalne ustalenie winno nastąpić w formie postanowienia, na które nie będzie służyć stronom prawo wniesienia zażalenia<sup>9</sup>.

NSA w wyroku z 14 grudnia 2000 r.<sup>2</sup> stwierdził, że „koszty postępowania rozgraniczeniowego nie mają charakteru kosztów, które w rozumieniu art. 261 § 1 kpa powinny być uiszczone przez stronę z góry pod rygorem zwrotu wniosku na podstawie art. 261 § 2 kpa, a dopuszczalność żądania przez organ administracji publicznej złożenia przez stronę zaliczki na poczet kosztów postępowania nie stwarza prawa do zwrotu wniosku o rozgraniczenie na zasadzie art. 261 § 2 kpa w razie niespełnienia tego żądania”. W uzasadnieniu do wyroku NSA wykazał, że koszty czynności związanych z rozgraniczeniem nieruchomości należą co prawda do kosztów postępowania administracyjnego, lecz nie mają takiego charakteru, który upoważniałby organ do żądania ich pokrycia z góry pod rygorem zwrotu wniosku o rozgraniczenie (art. 261 § 1 kpa).

Czym innym jest natomiast spełnienie żądania organu wpłacenia zaliczki na poczet pokrycia tych kosztów na podstawie art. 262 § 2 kpa. W takiej sytuacji organ ma prawo żądać wpłacenia zaliczki, lecz z tego tytułu, w przypadku niespełnienia żądania, nie może wywodzić skutków określonych w art. 261 § 2 kpa.

Organ administracji – po określeniu pełnych kosztów postępowania rozgraniczeniowego – zobowiązany jest wydać w trybie art. 264 kpa postanowienie, w którym winien wskazać osoby zobowiązane do zapłaty ustalonych kosztów postępowania, termin zapłaty oraz sposób jej dokonania bez względu na fakt, czy postępowanie rozgraniczeniowe zakończone zostało merytoryczną decyzją rozstrzygającą sprawę co do jej istoty, czy też decyzją umarzającą postępowanie administracyjne. Należy zwrócić uwagę, że postanowienie, o którym mowa, organ zobowiązany jest wydać w tym samym czasie, co końcowe rozstrzygnięcie w sprawie o rozgraniczenie nieruchomości. Brak jest zatem podstaw do wydania takiego postanowienia zarówno przed, jak i po końcowym rozstrzygnięciu w sprawie o rozgraniczenie nieruchomości

w trybie administracyjnym. W literaturze wskazuje się, że użyty w art. 264 § 1 kpa termin do wydania postanowienia „to chwila bezpośrednia po wydaniu decyzji, mierzona odstępem czasowym, co najwyżej kilkugodzinnym, a wyjątkowo tylko kilkudniowym, gdy kolejny dzień wykonywania czynności urzędowych rozdzielony jest dniami wolnymi od pracy”<sup>10</sup>.

## ● POTRZEBNE KOREKTY W PGiK

Reasumując, uprawnione wydaje się stwierdzenie, że w przepisach *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* należy:

- Jednoznacznie określić zasady ponoszenia przez strony kosztów postępowania rozgraniczeniowego poprzez odwołanie się w nich do regulacji art. 152 kc w tym zakresie. Nieuzasadnione koszty postępowania administracyjnego winny natomiast obciążać jedynie tę stronę, z winy której one powstały, lub organ prowadzący postępowanie w sprawie. Sam zaś tryb ich ustalenia winien być realizowany na zasadach określonych w kpa.

- Jednoznacznie określić, iż to na organie administracji ciąży obowiązek wyłonienia i upoważnienia uprawnionego do przeprowadzenia czynności ustalenia przebiegu granic geodety.

DARIUSZ FELCENLOBEN  
jest geodetą powiatowym w Kłodzku

### Przypisy

- <sup>1</sup> Ustawa z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (DzU nr 240 z 2005 r., poz. 2027).
- <sup>2</sup> Wyrok NSA w Krakowie z 14 grudnia 2000 r., II SA/Kr 816/00, ONSA 2002/1/35.
- <sup>3</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 9 stycznia 1998 r., II SA 1117/97, Lex 41275.
- <sup>4</sup> Art. 262 § 1 kpa: „Stronę obciążają te koszty postępowania, które: 1) wynikły z winy strony, 2) zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie”.
- <sup>5</sup> Art. 56 § 1 kpa: „Osobie, która stawiała się na wezwanie, przysługują koszty podróży i inne należności według przepisów o należnościach świadków i biegłych w postępowaniu sądowym. Dotyczy to również kosztów osobistego stawiennictwa stron, gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu albo gdy strona została bez swojej winy błędnie wezwana do stawienia się”.
- <sup>6</sup> § 2. Żądanie przyznania należności należy zgłosić organowi administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie, przed wydaniem decyzji, pod rygorem utraty roszczenia.
- <sup>7</sup> M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, opt.cit., s. 1109-1110.
- <sup>8</sup> Art. 77 § 1 kpa: „Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy”.
- <sup>9</sup> Wyrok NSA w Gdańsku z 6 grudnia 2000 r., II SA/Gd 2016/98, Palestra 2001, z. 7-8, s. 206.
- <sup>10</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1996, s. 858.
- <sup>11</sup> G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Zakamycze 2005, - komentarz do art. 264 kpa Lex Omega.