

Propozycje zmian przepisów w zakresie procedury rozgraniczenia nieruchomości

PÓŁ WIEKU DOŚWIADCZEŃ



Na tegorocznej konferencji elbląskiej nt. ODGiK wśród projektów zmian przepisów w zakresie geodezji i kartografii wskazano m.in., że rozgraniczenie nieruchomości będzie należało wyłącznie do kompetencji sądów, a w miejsce administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego zostanie wprowadzona instytucja ustalenia przebiegu granic na potrzeby katastru.

MAGDALENA DURZYŃSKA

Na podstawie przepisów ustawy z 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne (Pgik)* i dekretu Rady Ministrów z 1946 r. *o rozgraniczeniu nieruchomości* ukształtował się specyficzny model administracyjno-cywilnego postępowania. W pierwszej „fazie” rozgraniczenie prowadzone jest na podstawie przepisów materialnego prawa administracyjnego i w ramach procedury administracyjnej. Poprzez weryfikację danych ewidencyjnych z odnalezionymi w terenie znakami granicznymi następuje odtworzenie linii granicznej, które jest następnie zatwierdzane w formie decyzji administracyjnej. Sprawa może trafić do sądu w wyniku żądania strony niezadowolonej z linii granicznej ustalonej decyzją organu administracji. Ponadto sprawę do rozpoznania sądowi przekazuje organ administracji, jeżeli materiał źródłowy pochodzący z ewidencji gruntów i budynków (EGiB) nie jest na tyle miarodajny, by wskazać stronom przebieg granicy. Przekazanie to jest wyrazem stwierdzenia braku kompetencji do wydania autorytatywnego rozstrzygnięcia o spornym odcinku linii granicznej. Sąd powszechny rozpoznaje przekazaną mu sprawę od początku. Nie jest związany ustaleniami

poczynionymi przez organ administracji, nie odnosi się też do rozstrzygnięcia zapadłego w toku postępowania administracyjnego. Sprawę rozstrzyga na podstawie przepisów materialnego prawa cywilnego i kodeksu postępowania cywilnego. Orzeczenie sądu jest zaskarżalne w normalnym toku instancji.

Jak więc widać, w modelu tym w sposób naturalny wyodrębniają się dwa osobne i niezależne od siebie postępowania. Sąd rozpoznający przekazaną mu sprawę orzeka w całkowitym oderwaniu od czynności dotychczas przeprowadzonych – nie kontynuuje postępowania administracyjnego, lecz rozpoznaje nową sprawę cywilną, a postanowienie sądu o rozgraniczeniu nieruchomości jest orzeczeniem pierwszej instancji. Co istotne, następuje tu nie tylko zmiana podstawy orzekania z przepisów prawa administracyjnego na przepisy prawa cywilnego, ale także określone normatywnie faktyczne podstawy merytorycznego orzeczenia w każdym z tych postępowań zasadniczo się różnią.

Dzisiejsze „rozgraniczenie nieruchomości” winno być zatem postrzegane w dwóch aspektach. Podczas postępowania rozgraniczeniowego dochodzi do odtworzenia granicy na podstawie dokumentów i danych

z EGiB, a także śladów i znaków granicznych. Jest to aspekt czysto techniczny tego postępowania. Drugi aspekt – to kwestia rozstrzygnięcia sporu o zakres prawa własności, gdy strony nie zgadzają się na przebieg „odtworzonych” linii granicznych. Oczywiście, aby można było mówić o sporze granicznym, niezbędne jest w pierwszej kolejności okazanie stronom granic ustalonych na podstawie danych katastralnych.

„Rozgraniczenie nieruchomości” nie zostało nigdzie prawnie zdefiniowane. W poglądach orzecznictwa i piśmiennictwa pokutuje nazewnictwo stosowane przez nazwy/tytuły poszczególnych aktów prawnych (np. dekret *o rozgraniczeniu nieruchomości*). Cywilistyczne aspekty sprawy (odnoszące się do sporu o zakres prawa własności nieruchomości) przeniknęły do teorii i poglądów o tym administracyjno-cywilnym postępowaniu. Tymczasem moim zdaniem tożsama terminologia przyjęta zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i w cywilnym wynika z błędnego założenia, iż w obu tych postępowaniach jest to ta sama i taka sama sprawa.

Analiza obecnej regulacji dotyczącej rozgraniczenia nieruchomości pozwala twierdzić, iż występują tu dwa niezależne od siebie postępowania: administracyjne i cywilne. Są one powiązane po-

przez następstwo czasowe w ten sposób, że postępowanie administracyjne jako przedsądowe musi poprzedzać ewentualne postępowanie cywilne. A skoro są to dwa niezależne postępowania prowadzone przez dwa niezależne od siebie podmioty – organ administracji i sąd – przy zastosowaniu niezależnych procedur, a nade wszystko na podstawie niezależnych, odrębnych podstaw prawnych – to należy uznać, że występują tu zupełnie niezależne od siebie sprawy, a nie, jak się przyjmuje, jedna sprawa o mieszanym charakterze prawnym.

Dziś organy administracji nie rozstrzygają sporu o zakres prawa własności, lecz pozostając w ich właściwości osobną sprawą administracyjną. Przepisy dają administracji jedynie kompetencję do odtworzenia, udokumentowania i stabilizacji na gruncie znaków granicznych¹, tj. *de facto* do ich wznowienia na podstawie określonych kryteriów dowodowych. Natomiast termin „rozgraniczenie nieruchomości”, moim zdaniem, powinien być zarezerwowany dla sprawy, w której w istocie rzeczy następuje rozstrzygnięcie o spornym zasięgu prawa własności do nieruchomości. „Rozgraniczenie” to, w moim przekonaniu, prawne rozdzielanie czy też odgródkowanie osobnych obszarów gruntu, będących przedmiotem prawa własności. Czym innym jest natomiast „ustalenie przebiegu granicy” poprzez, jak stanowi zresztą art. 29 ust. 1 *Pgik*, „określenie położenia punktów granicznych”. Odnalezienie i określenie położenia punktów granicznych, utrwalenie ich na gruncie i sporządzenie odpowiedniej dokumentacji to w rzeczywistości czynności techniczne, niejako „odtwórcze”. Można też, w uproszczeniu, powiedzieć, że są to czynności „deklaratoryjne”, podczas gdy „rozgraniczenie nieruchomości” często tworzy nowy stan prawny granic nieruchomości i przez to wywiera skutki „konstytutywne”. Stąd, w mojej ocenie, w omawianym modelu postępowania nie mamy do czynienia z jedną sprawą podlegającą transformacji procesowej. To są dwie różne sprawy, w których inny jest zakres działania organu rozstrzygającego.

Szczegółowa analiza przepisów regulujących tok, a nade wszystko materialnoprawne podstawy postępowania przed organem administracji prowa-

dzą do wniosku, że może być ono nazywane sprawą o „wyznaczenie granicy”, „ustalenie granicy” czy np. „odnowienie/wznowienie granicy”. Kompetencje organu administracji do rozstrzygnięcia sprawy i, co najważniejsze, podstawy orzeczenia, istotnie różnią się od kompetencji sądu. Organ administracji nie może oprzeć decyzji na kryteriach zarezerwowanych wyłącznie dla sądu, tj. np. na podstawie stanu prawnego wynikającego z zasiedzenia czy ostatniego spokojnego stanu posiadania. Nie rozstrzyga też sprawy na podstawie wszelkich okoliczności i w zakresie dostępnych źródeł dowodowych. Może jedynie granicę odtworzyć, argumentując jej położenie posiadaną dokumentacją geodezyjną, a w przypadku jej braku – zgodnymi oświadczeniami stron. Stąd też odmienne kryteria rozgraniczenia w ustawie *Pgik* i w art. 153 kodeksu cywilnego. „Zakres przedmiotowy” czy też „ramy przedmiotowe” rozpoznania tej sprawy (tj. określony odcinek linii granicznej) są zwykle te same lub węższe w postępowaniu przed sądem. Nie oznacza to jednak, że jest to ten sam przedmiot orzekania.

Obecny administracyjno-cywilny model postępowania należy uznać za anachronizm – zwłaszcza w świetle dokonanego rozróżnienia zarówno procedur, jak i spraw. Połączenie w jedno „kompleksowe” postępowanie rozpoznania przez dwa niezależne organy (organ administracji i sąd) dwóch różnych spraw w dwóch różnych procedurach jest sztuczne. Szczególny rodzaj fikcji procesowej uwydatnia tu zwłaszcza brak przepisów „przekształcających” postępowanie administracyjne w postępowanie cywilne oraz brak regulacji w zakresie podwójnego administracyjno-cywilnego orzecznictwa (tj. decyzji administracyjnej i postanowienia sądu).

Wskazać też należy, że każde z tych postępowania posiada swój katalog środków

zaskarżenia zapadłych w sprawie orzeczeń. Decyzje administracyjne podlegają także dwuinstancyjnej kontroli sądowo-administracyjnej. Konsekwencją obligatoryjnego następowania kolejno po sobie dwóch niezależnych procesowo postępowań, z których każde kieruje się własnymi zasadami, jest nadmiernie wydłużony, a przez to nieracjonalny czas rozpoznania sprawy. Regulacja ta w obecnym kształcie normatywnym wykazuje zatem szeroko pojętą dysfunkcjonalność. Możliwe etapy omawianego postępowania tworzą oderwany od racjonalizmu model, którego przeprowadzenie *de lege lata* wyklucza uzyskanie merytorycznego rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie.

Na tegorocznej konferencji elbląskiej nt. ODGiK wśród wielu projektów zmian przepisów w zakresie geodezji i kartografii wskazano m.in., że rozgraniczenie nieruchomości będzie należało wyłącznie do kompetencji sądów, a w miejsce administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego zostanie wprowadzona instytucja ustalenia przebiegu granic na potrzeby katastru.

Idea rozstrzygania sprawy o rozgraniczenie nieruchomości przez sąd powszechny jest najbliższa ideałowi i w zasadzie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. To, że sprawa wywodząca się z zakresu prawa rzeczowego leży w kompetencji sądu powszechnego, nie budzi zastrzeżeń. Sprawy te zaliczane są do katalogu spraw cywilnych, na co wskazują przepisy zarówno kodeksu cywilnego, jak i *Prawa rzeczowego* z 1945 r., orzecznictwo także nie pozostawia wątpliwości². Mowa tu o typowym spornym postępowaniu, w którym strony kwestionują wiarygodność czy rzetelność danych katastralnych (i podnoszą zarzuty dotyczące własności), a nie o postępowaniu prowadzonym w celu odtworzenia granicy zatartej czy przesu-

Konsekwencją obligatoryjnego następowania kolejno po sobie dwóch niezależnych procesowo postępowań jest nadmiernie wydłużony, a przez to nieracjonalny czas rozpoznania sprawy o rozgraniczenie. Regulacja ta w obecnym kształcie normatywnym wykazuje zatem szeroko pojętą dysfunkcjonalność.

niętej. Stąd wszelkie sprawy, w których występuje element sporu granicznego, winny być rozpoznawane bezpośrednio przez sąd powszechny – ze wszystkimi dopuszczalnymi w świetle kodeksu postępowania cywilnego formami jego zakończenia, nie wyłączając przy tym możliwości zawarcia ugody sądowej. W tym zakresie przepisy zawarte w art. 153 kc nie wymagają zmiany.

Trzeba jednak zaznaczyć, że zagadnienia związane z ustaleniem i odzwierciedleniem w stosownej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej oznaczenia nieruchomości, wskazaniem jej powierzchni, granic, a także podmiotów posiadających do niej prawa rzeczowe nie są wyłącznie domeną prawa własności. Gromadzenie i utrzymywanie w aktualności wszelkich danych o nieruchomościach należy do zadań organów administracji państwa. Dane katastralne stanowią podstawę oznaczenia nieruchomości w księgach wieczystych³, są też niezbędne w planowaniu gospodarczym i planowaniu przestrzennym. EGİB wykorzystywana jest także w procesie wymiaru podatków i świadczeń. Dane katastralne i dane zawarte w ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz inne dane zgromadzone w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym stanowią podstawę dla krajowego systemu informacji o terenie. Służą ponadto gospodarce narodowej, obronności państwa, nauce, kulturze i potrzebom obywateli⁴. Problem zdefiniowania i udokumentowania granic nieruchomości leży zatem nie tylko w interesie prywatnym, tj. w interesie samych właścicieli nieruchomości. Powierzone administracji zadania dotyczące prowadzenia katastru nieruchomości wynikają z organizatorskiej i ewidencyjnej roli państwa w stosunku do nieruchomości położonych na obszarze jego właściwości, są zatem uznawane za zadania z zakresu administracji publicznej.

W swoich dotychczasowych publikacjach wskazywałam, że ustawodawca winien rozważyć bądź to całkowite rozdzielenie procesu administracyjnego i postępowania cywilnego (poprzez oderwanie zakresów materialnych spraw rozpoznawanych w każdym z tych postępowań), bądź (po uznaniu, że jest to jedna sprawa o rozgraniczenie nieruchomości) tak ukształtować przepisy, aby eliminowały one problemy proceduralne występujące na płaszczyźnie powiązania podwójnego systemu orzecznictwa w jednej sprawie.

Przede wszystkim zasadne jest wprowadzenie definicji podstawowych pojęć. W ramach postępowania administracyjnego i postępowania cywilnego należy dokonać rozróżnienia na sprawę administracyjną i sprawę cywilną, a następnie dokonać ich klasyfikacji poprzez przyjęcie terminologii właściwej do materialnego charakteru każdej z nich. Błędne jest bowiem integrowanie dwóch różnych materialnie spraw i procesów w jedno kompleksowe postępowanie. Przepisy proceduralne powinny być tak skonstruowane, aby wystąpienie sporu eliminowało dalszą kompetencję organu administracji do rozpoznawania sprawy – czego skutkiem byłoby umorzenie postępowania. Koncepcja fakultatywnego przedsądowego postępowania administracyjnego dopuszczałaby zatem zainicjowanie przez strony (bądź przez organ katastralny z urzędu) postępowania w przedmiocie „określenia/ustalenia granic” przed organem administracji, ale bez powiązania i bezpośredniego następstwa postępowania cywilnego. Po umorzeniu postępowania administracyjnego strony miałyby możliwość w każdym czasie zainicjować we własnym zakresie sprawę o rozgraniczenie nieruchomości przed sądem powszechnym.

Jeśli przyjmiemy, że organ administracji jest właściwy tylko do określenia granicy i sporządzenia odpowiedniej dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, postępowanie w tym zakresie powinno przebiegać wyłącznie przed organem administracji. Ustalenie granicy następowałoby w drodze decyzji administracyjnej zaskarżalnej w toku administracyjnej instancji (i do sądu administracyjnego) – oczywiście bez możliwości bezpośredniego „przekierowania” sprawy na drogę sądową. Samodzielność tego postępowania przejawiałaby się w możliwości jego wszczęcia i zakończenia przed organem administracji bez związania w jakiegokolwiek formie postępowania administracyjnego i cywilnego. Jednocześnie strony miałyby możliwość zainicjowania przed sądem sprawy o „rozgraniczenie” w każdym czasie, a sąd nie byłby związany ewentualnie zapadłą uprzednio decyzją administracyjną o „ustaleniu granicy” czy też o „wyznaczeniu granicy”. Sporne (właściwe) „rozgraniczenie nieruchomości” dokonywane byłoby jedynie w toku postępowania cywilnego prowadzonego przez sąd powszechny. Przy koncepcji fakultatywnego postępowania administracyjnego wystąpienie do sądu z wnioskiem o rozgraniczenie nieruchomości

nie musiałoby być poprzedzone etapem administracyjnym.

W moim przekonaniu to właściwe (czyli sporne) rozgraniczenie nieruchomości nie powinno mieć miejsca przed organem administracji. W przypadku braku dokumentacji pozwalającej na odtworzenie/wznowienie znaków granicznych strony miałyby możliwość zadecydować, którą procedurę wybrać: administracyjną czy cywilną. Bezsporne sąsiedzkie „ustalenie granicy” w toku postępowania administracyjnego miałyby racjonalne uzasadnienie, a decyzja zapadła w sprawie, w razie powstania wątpliwości, mogłaby podlegać w przyszłości „weryfikacji” przez sąd powszechny w niezależnym, odrębnie zainicjowanym przez którąkolwiek ze stron postępowaniu cywilnym. Sąd mocą przepisu szczególnego nie byłby związany decyzją organu administracyjnego – jako odstępstwo od zasady związania sądu decyzjami administracyjnymi i domniemania ważności aktu administracyjnego.

Rozważając alternatywy dla administracyjnego „rozgraniczenia nieruchomości”, można też wskazać na możliwość „zmodernizowania” istniejącej dziś w art. 39 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* procedury wznowienia znaków granicznych. W miejscu administracyjnego postępowania dotyczącego granic nieruchomości wznowienie znaków granicznych wykonywałby na prywatne zlecenie geodeta posiadający specjalne uprawnienia. Tak jak dotychczas, formalną kontrolę nad technicznymi czynnościami sprawowałby organ administracji prowadzący kataster nieruchomości. W razie zaistnienia sporu granicznego sprawa winna być skierowana do sądu na drogę właściwego postępowania rozgraniczeniowego. O tym jednak, czy sprawa trafi do sądu, czy też pozostaną aktualne i skuteczne czynności dokonane przez geodetę – winny decydować sami bezpośrednio zainteresowani rozgraniczeniem nieruchomości. Taki „model” postępowania eliminowałby podwójne orzecznictwo w zakresie granic nieruchomości – czyli decyzję administracyjną i orzeczenie sądu. „Procedura” odtworzenia granicy na podstawie danych katastralnych, czyli wznowienia granicy, winna być wówczas określona przepisami – tak aby geodeta miał normatywnie wyznaczony schemat „postępowania” – choć oczywiście nie byłoby to ani postępowanie administracyjne, ani cywilne, tylko praca wykonywana

na zamówienie i koszt właścicieli nieruchomości, czyli dobrowolne współdziałanie przy utrzymywaniu granicy (art. 152 kc).

Jeżeli przyjąć, że EGİB jest spójnym i miarodajnym zbiorem danych o nieruchomościach, a więc i o ich granicach (a tak zakładają przepisy rangi ustawowej) – to należałoby uznać, że przedsądowe administracyjne postępowanie dotyczące ustalenia granic nieruchomości jest w ogóle zbędne. Wówczas jedyną właściwą instytucją dla właścicieli nieruchomości winno być wznowienie znaków granicznych – na wzór art. 39 *Pgik*. Tu geodeta miałby pełne pole do realizacji swoich uprawnień i na nim ciążyłaby odpowiedzialność za prawidłowe wykonanie pracy geodezyjnej i kartograficznej – a nie na organie administracji (jak jest obecnie), który i tak wszelkie czynności powierza zewnętrznemu wykonawstwu geodezyjnemu, a jedynie finalnie zatwierdza ustalenia i dokumentację. Geodeta wznowiałby granicę na podstawie danych ewidencyjnych, a w razie wystąpienia sporu (czyli kwestionowania danych katastralnych)

strony mogłyby w każdym czasie zainicjować w sądzie sprawę o rozgraniczenie nieruchomości. Do czasu jej wszczęcia wznowienie znaków granicznych byłoby skuteczne. Oczywiście, jak już wskazywałam, procedura dotycząca wznowienia winna być określona przepisami – zwłaszcza jeśli chodzi o prawidłowe ustalenie stron i czynności na gruncie. Co do kosztów takiego przedsądowego „rozgraniczenia” – to w moim przekonaniu ma tu bezpośrednie zastosowanie art. 152 kc⁵.

Wyliminowanie w ogóle procedury administracyjnej z „procesu” rozgraniczenia nieruchomości ma sens, o ile założymy, że każda nieruchomość jest określona w ewidencji gruntów w sposób umożliwiający jednoznaczne odtworzenie jej granic. Jeśli nie można dziś przyjąć takiego założenia, to konieczne jest stworzenie procedury „określenia” czy też „ustalenia/zdefiniowania” granic nieruchomości – zasadnej w sytuacji, gdy w EGİB nie ma danych pozwalających na określenie ich parametrów. Jeżeli strony nie są w sporze, a jedynie wnoszą o wznowienie znaków granicznych – a jest to niemożliwe ze względu

na brak odpowiednich danych ewidencyjnych – to niecelowe jest kierowanie ich na drogę cywilnego postępowania rozgraniczeniowego, gdyż jest ono właściwe (jak stanowi art. 153 kc), gdy granice staną się sporne.

Abstrahując więc od czynności wznowienia granic i wracając do koncepcji osobnej sprawy administracyjnej, trzeba rozważyć instytucję określenia granic przez organ prowadzący EGİB, tj. starostę (a nie przez organ gminy, jak ma to miejsce w dzisiejszej procedurze rozgraniczeniowej), gdy nie ma danych pozwalających na wznowienie znaków granicznych. Tu istotne jest określenie przesłanek uzasadniających wszczęcie takiego postępowania, tak aby uniknąć tendencji do kierowania przez strony sprawy do organów administracji i przerzucania na nie obowiązku dbałości o znaki graniczne w miejsce właściwej procedury „wznowienia granic”. Ustawodawca winien więc przewidzieć zagrożenia i odpowiednio zapobiec istniejącym skłonnościom do stawiania wymagań pod adresem organów administracji w sytuacji, gdy istnieje al-

REKLAMA

Nowe modele:

X90-D PRO	X90-E Standard 220 kanałów	X91 PRO-A 220 kanałów tablet
--------------	----------------------------------	---------------------------------------





RTK

od 22 995,- zł netto.

standard CHC:

- dwa wysokiej jakości modemy GPRS
- program do post-processingu statyku - w cenie
- solidna waliza transportowa - w cenie
- podwójne baterie do odbiornika i do kontrolera - w cenie
- zintegrowany nawigacyjny GPS w kontrolerze - w cenie
- zintegrowany aparat cyfrowy z fleszem - w cenie
- zintegrowany szybki internet WiFi w kontrolerze - w cenie
- szybkość procesora: 806 MHz (płynne przewijanie mapy)
- inicjalizacja FIX ok. 30 sekund)
- odporność na temperaturę: -30 do + 60 st. C
- pełna wodoszczelność
- lokalna gwarancja (3 lata na kontroler)
- wsparcie techniczne specjalistów GPS.PL
- internetowy system śledzenia spraw serwisowych



GPS.PL: Dystrybutor CHC w Polsce
tel. 12 637 71 49 www.gps.pl



Skoro organy administracji mają obowiązek prowadzić EGiB i utrzymywać dane w niej zawarte w aktualności, to w braku danych katastralnych pozwalających na wznowienie granic koszty określenia takich danych winny obciążać Skarb Państwa, a nie strony.

ternatywna możliwość osiągnięcia tego samego rezultatu w ramach prywatnego zamówienia pracy geodezyjnej u geodety uprawnionego.

O ile postępowanie administracyjne w sposób uproszczony miałoby prowadzić do ustalenia przebiegu granicy, przepisy *Pgik* winny zostać tak ukształtowane, aby w sposób możliwie najbardziej precyzyjny określały kompetencje organu administracji do rozpoznania sprawy w jej przedmiotowym zakresie. Ustawodawca winien określić, przy zaistnieniu jakich przesłanek organ administracji może wydać merytoryczną decyzję o ustaleniu granic nieruchomości oraz w jakich sytuacjach prowadzący postępowanie organ traci kompetencję do rozpoznania sprawy *meriti* i zobowiązany jest do umorzenia postępowania (chodzi tu oczywiście o sytuacje sporu granicznego). Intencją skierowania spornych spraw dotyczących granic nieruchomości do sądu jest wyeliminowanie rozstrzygania takowych przez organy administracji. A zatem należy założyć, że organ administracji będzie miał obowiązek umorzyć postępowanie (mocą przepisu szczególnego, bo przecież nie na podstawie art. 105 kpa) w każdej sytuacji, gdy którakolwiek ze stron odmówi podpisania protokołu granicznego. Natomiast podpis będący wyrazem akceptacji ustalonych granic będzie przesłanką do wydania merytorycznej decyzji w sprawie zatwierdzającej określone granice.

Wychodząc od początku postępowania – oprócz przesłanek dopuszczalności wszczęcia postępowania trzeba określić, czy ma być ono prowadzone na wniosek (lub z urzędu) albo nawet rozważyć zawężenie takiej możliwości tylko dla starosty i ograniczyć możliwość wszczęcia postępowania tylko z urzędu – tj. dla organu prowadzącego EGiB. Tak rozumieniem przedstawione w Elblągu założenie głównego geodety kraju wskazujące, że procedura ustalenia granicy ma być pro-

wadzona „na potrzeby katastru”. Uprawnienia dla organów administracji do korygowania z urzędu w imieniu państwa ewentualnych rozbieżności w danych zawartych w EGiB (katastrze nieruchomości) winny zawierać przepisy dotyczące prowadzenia tej ewidencji. Jedynie na tym polu powinna przejawiać się administracyjna i ewidencyjna rola państwa – jako podmiotu z mocy ustawy zobowiązanego do dbałości o rzeczywiste odzwierciedlenie danych o nieruchomościach w katastrze nieruchomości.

Należy rozważyć zasadność dzisiejszej regulacji nakazującej wszczęcie postępowania w formie postanowienia – skoro forma ta nie wprowadza żadnego konstruktywnego elementu. Pozostawienie w przepisach tej szczególnej (w stosunku do kpa) formy wszczęcia postępowania byłoby uzasadnione jedynie w przypadku istnienia alternatywnej formy rozstrzygnięcia, a mianowicie zaskarżalnej w toku instancji odmowy wszczęcia postępowania. Wszczęcie postępowania (i odmowę) postanowieniem można rozważać w sytuacji przyjęcia wszczęcia postępowania wyłącznie z urzędu (np. po rozważeniu wniosków strony).

Niezbędne jest określenie sposobu procedowania, gdy właściciele nieruchomości sąsiedniej nie są znani bądź nie mają uregulowanych np. praw do spadku i nie wykazują zainteresowania postępowaniem, a wręcz je przedłużają. Procedura administracyjna ukierunkowana jest na postępowanie dwupodmiotowe i nie przewiduje rozwiązań w sytuacji, gdy sprawa ma charakter wielopodmiotowy, a to przecież na organie administracji ciąży obowiązek dbania o prawidłowy przebieg postępowania i zapewnienie w nim udziału stron. Tymczasem kpa nie przewiduje odpowiednich mechanizmów czy też instytucji procesowych gwarantujących sprawny tok postępowania. Dlatego konieczne jest wypracowanie procedury np. na podobieństwo podziału nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Ponadto w postępowaniu należy określić procesową rolę geodety uprawnionego – dotychczas bowiem raz postrzegany jest on jako biegły posiadający specjalne wiadomości, a innymi razy utożsamiany jest z organem, z upoważnienia którego działa. Funkcja geodety powinna być określona przez przepisy w jednoznaczny sposób. Moim zdaniem geodeta – jako posiadający specjalne kwalifikacje podmiot zewnętrzny – winien być traktowany jako biegły.

Ponieważ wątpliwości dotychczas budziła także instytucja ugody granicznej – będącej *de facto* cywilnoprawną umową kształtującą zakres prawa własności nieruchomości w toku administracyjnego postępowania – to warto rozważać, czy taka ugoda w nowych warunkach może być w ogóle dopuszczalna – skoro wszelki spór cywilny między stronami winien wyłączać kompetencję organu administracji. Tu można wskazać rozwiązanie eliminujące pewnego rodzaju dwutorowość administracyjno-cywilną ugody granicznej. Dotychczasowe orzecznictwo nakazywało geodecie odmowę spisania aktu ugody, o ile jej poszczególne punkty odbiegałyby od tego, co geodeta sam uprzednio ustalił na podstawie materiału dowodowego i stanowisk stron. Regulacja związana z cywilistyczną ugodą graniczną w postępowaniu administracyjnym, moim zdaniem, winna być wyeliminowana z obowiązujących przepisów. Skoro ustawodawca ponownie zdecyduje się powierzyć organom administracji kształtowanie granic nieruchomości w formie decyzji administracyjnej, to tym samym granica może być ukształtowana w drodze przewidzianej w kpa ugody administracyjnej, która przecież ostatecznie wywiera takie skutki jak decyzja administracyjna.

Nie sposób też nie dostrzec pewnego rodzaju uproszczenia możliwego do przyjęcia – wykluczającego w ogóle potrzebę zawarcia ugody (czy to administracyjnej, czy to cywilnej) w toku postępowania administracyjnego. Skoro nie ma danych ewidencyjnych, na pewnym etapie postępowania organ będzie mógł wydać merytoryczną decyzję w sprawie na podstawie zgodnego oświadczenia stron (w braku danych powinien to być jedyny wyznacznik dla określenia granic). Można zatem przyjąć, iż ewentualne negocjacje ugodowe prowa-

dążą ostatecznie do zgodnych oświadczeń stron, spisanych przez geodetę do protokołu granicznego. Oświadczenia stron po ocenie organu prowadzącego postępowanie podlegałyby zatwierdzeniu czy też raczej usankcjonowaniu w drodze decyzji administracyjnej. Skutkiem takiego rozwiązania byłoby wyrugowanie z przepisów cywilistycznej ugody granicznej zawieranej przed geodetą w toku postępowania administracyjnego.

W kwestii ugody warto na koniec wskazać, iż nie chodzi o wyeliminowanie jako takiego sposobu ugodowego załatwienia sprawy. W sprawie o rozgraniczenie nieruchomości forma i cywilistyczny charakter prawnej ugody „sądowej” zawieranej przed geodetą urastają do rangi problemu – ale wyłącznie ze względów proceduralnych. Tylko więc w tym zakresie odpowiednie przepisy powinny zostać przystosowane do realiów procedury administracyjnej. Alternatywnie – gdyby w całości „rozgraniczenie” poza/przedsądowe, na wzór regulacji zachodnich, powierzono geodetom uprawnionym na zasadzie obecnej instytucji wznowienia znaków granicznych (a więc poza postępowaniem administracyjnym), to wówczas cywilistyczna ugoda graniczna miałaby sens.

inicjatywy ustawodawczej ewidentnie wymagają też kwestie związane z kosztami omawianego postępowania. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* nie zawiera żadnych rozstrzygnięć w tym zakresie, a zagadnienia te są niezwykle istotne z uwagi na wysokość kosztów generowanych przez udział w postępowaniu geodety. W praktyce wobec braku uregulowań w *Pgik* stosuje się odpowiednio ogólne przepisy kpa dotyczące kosztów postępowania, z tym zastrzeże-

niem, że nie są one wystarczające – nie zawierają bowiem norm określających zasady rozdziału kosztów między stronami⁶. Trzeba jednak podkreślić, że skoro organy administracji mają obowiązek prowadzić ewidencję gruntów i utrzymywać dane w niej zawarte w aktualności, to w braku danych katastralnych pozwalających na wznowienie granic – koszty określenia takich danych winny obciążać Skarb Państwa, a nie strony. To jest właśnie ten zasadniczy element, który powinien odróżniać procedurę wznowienia znaków granicznych (prowadzoną na zlecenie i koszt właścicieli nieruchomości) od administracyjnej procedury ustalenia granic „na potrzeby katastru”. Stąd też i zarysowana wyżej koncepcja wszczynania takiego postępowania wyłącznie z urzędu (nawet po przeanalizowaniu wniosków stron), tj. po to, aby strony nie nadużywały procedury ustalenia granic w miejsce wyłącznie zasadnej w danych okolicznościach prywatnej procedury „wznawienia”.

Oczywiście przedstawione wyżej propozycje są jedynie punktem wyjścia do dyskusji nad zarysowanym (bardzo ogólnie) projektem zmian. Administracyjno-cywilna procedura rozgraniczeniowa przez ponad pół wieku poddana była weryfikacji orzecznictwa powstającego na tle konkretnych stanów faktycznych spraw. Niejednokrotnie orzecznictwo wykazywało kompletną nieracjonalność (a także niespójność, zwłaszcza proceduralną) dotychczasowej regulacji. Skoro więc powstała inicjatywa gruntownej zmiany przepisów w omawianym zakresie, należy poddać ją szerokiej dyskusji, zwłaszcza wśród praktyków, tak aby wypracowany na przyszłość model postępowania wolny był od problemów

proceduralnych, które wielokrotnie już zdiagnozowano.

MAGDALENA DURZYŃSKA

Literatura

- ¹ Por. np. uzasadnienie uchwały SN z 22 marca 1972 r. w sprawie III CZP 13/72, OSNC 1872, nr 7-8, poz. 130: Według art. 1 dekretu rozgraniczenie nieruchomości polega na oznaczeniu granic, tj. na określeniu położenia punktów i linii granicznych, utrwaleniu ich na gruncie oraz sporządzeniu odpowiednich dokumentów.
- ² Por. post. SN z 31 sierpnia 1963 r. w sprawie III CRN 136/63, OSNC 1964, nr 10, poz. 203; uzas. postanowienia SN z 01 czerwca 1964 r. w sprawie III CR 27/64, OSNC 1965, nr 3, poz. 45; por. uzas. uchwały z 06 czerwca 1970 r. w sprawie III CZP 24/70, OSNC 1970, nr 12, poz. 222; por. orz. SN z 28 października 1977 r. w sprawie III CRN 272/77, niepubl.; por. uzas. wyroku NSA z 11 listopada 1985 r. w sprawie I SA 1262/85, ONSA 1985, nr 2, poz. 26; uchwałę SN z 08 lipca 1987 r. w sprawie III CZP 37/87, OSNC 1988, nr 10, poz. 138; wyrok NSA z 16 września 1999 r. w sprawie IV S.A. 1470/97, lex nr 47841; uzas. wyroku NSA z 21 września 2000 r. w sprawie II S.A./td 1077/97, OSP 2002, nr 7-8, poz. 99; uzas. wyroku NSA z 1 marca 2001 r. w sprawie II S.A. 483/00, lex nr 53399; por. też R. Czarnecki, Rozgraniczenie..., op. cit. s. 20; por. uzasadnienie wyroku NSA z 09 czerwca 1997 r. w sprawie SA/Ka 2492/95, ONSA 1998, nr 4, poz. 118.
- ³ Patrz art. 4, 5, 20, 22 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (DzU nr 30, poz. 163 ze zm.; tekst jedn. DzU nr 100 z 2000 r., poz. 1086).
- ⁴ Por. A. Hopfer, E. Kowalczyk, Dane katastralne podstawą życia gospodarczego kraju, PG 2004, nr 6. Wszystkie materiały wykonywane przez wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych na zamówienie określonych podmiotów prywatnych – przyjęte do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego – stanowią własność Skarbu Państwa [vide art. 40 ust. 2 ustawy].
- ⁵ Więcej w tym zakresie por. M. Durzyńska, Głos do uchwały NSA z 11 grudnia 2006 r. w sprawie I OPS 5/06, ZNSA.
- ⁶ Szerzej w tym zakresie por. M. Durzyńska, Koszty postępowania rozgraniczeniowego, PG 2003, nr 9 i Głos do uchwały NSA jw.

REKLAMA



handheld Algiz XRW odporny netbook z modemem GPRS



odporny tablet



odporny kontroler



odporny smartfon

komputery polowe
dla geodetów

GPS.PL

GPS.PL: Dystrybutor Handheld
tel. 12 637 71 49 www.gps.pl