

rzystywać materiały PZGiK, jeżeli wyniki analizy tych materiałów pod względem dokładności, aktualności i kompletności wskazują na ich przydatność.

**J**ak poinformowało GEODETĘ Stowarzyszenie, mimo kilku kolejnych spotkań w tej sprawie na razie nie udało się wypracować wspólnego stanowiska. SGZP przypuszcza, że PODGiK obawia się zacząć odpowiednio kontrolować opracowania, gdyż może to spowodować niezadowolony geodetów i in-

westorów wynikające z wydłużenia się czasu ich sporządzania. Podczas rozmów PODGiK zasugerował też, aby SGZP przeko- nało wszystkich geodetów do stosowa- nia przepisów, a wtedy problem zniknie.

Jaki będzie dalszy ciąg potyczek Stowarzyszenia z urzędem, nie sposób przewidzieć. Ale sprawa została naświetlo- na, sprzeciw wobec obecnych praktyk – wniesiony. To też ma znaczenie. A może geodeci ziemi piotrkowskiej zechcą sko- rzystać z opinii Bogdana Grzechnika, któ- rą publikujemy poniżej? ■

## Komentuje ekspert Bogdan Grzechnik

**S**towarzyszenie Geodetów Ziemi Piotrkowskiej wybrało chyba nieodpowied- nią drogę do realizacji swoich celów. Jeśli to prawda, że na ziemi piotrkowskiej ewidencja gruntów jest nieaktualna w 90%, a jest to – jak wiadomo – rejestr publiczny, za który odpowiada Skarb Państwa, a do- kładnie przedstawiciel SP w terenie, czyli w tym przypadku starosta, to właśnie on powinien zająć się tą sprawą.

Gdyby w odpowiednim momencie starosta wykonał następujące czynności:

1. ocenił stan ww. ewidencji głównie pod kątem granic (a może to zrobić?),
2. zdobył odpowiednie środki i zlecił mo- dernizację ewidencji,

to nie byłoby teraz problemu ze sporzą- dzeniem map do celów projektowych.

Wygląda jednak na to, że tego drugiego punktu starosta nie zrealizował. Podobnie stało się w większości powiatów. Ale zna- laż na to sposób minister spraw wewnętrz- nych i administracji, bo 9 listopada 2011 r. w rozporządzeniu w sprawie *standardów technicznych...* zrzucił finansowanie moder- nizacji ewidencji gruntów niby na inwesto- rów zlecających sporządzenie map do ce- lów projektowych, ale faktycznie na firmy geodezyjne je wykonujące.

Doskonale wiemy, że przed ukazaniem się tego rozporządzenia ceny za 1 hektar tak- iej mapy ukształtowały się na bardzo nis- kim poziomie (ok. 150 do 300 zł). Inwesto- ra nie interesuje to, że rejestr publiczny nie jest aktualny i trzeba go aktualizować przy okazji ww. prac. Nie chce więc płacić wię- cej niż dotychczas. Szuka w związku z tym firm, które cen nie podwyższają. A firmy szukają sposobów, aby nie dopłacać do in- teresu, i dlatego zrobią wszystko, aby udo- wodnić, że ewidencja ziemi piotrkowskiej nie jest taka zła. A rozporządzenie daje im taką możliwość, bo wykonawca osobiście przeprowadza analizę dokładnościową i decyduje, czy trzeba ustalać od nowa granice ewidencyjne i je mierzyć, czy nie. Próba wymuszenia na administracji, aby wzięta za to odpowiedzialność, nie po-

wiodła się i moim zdaniem się nie powie- dzie, bo trzeba by sprawdzać, czy analizy dokładnościowe wykonawców są praw- dziwe, i wziąć odpowiedzialność za od- rzucenie map do celów projektowych i wstrzymanie inwestycji.

Możliwe, że za jakiś czas te źle wykona- ne mapy spowodują problemy projektowe i realizacyjne i wówczas firmy, które je wy- konały, będą płacić potężne odszkodowa- nia. Ale nie jest to na pewno rozwiązanie satysfakcjonujące SGZP.

W związku z tym mam dla kolegów na- stępującą propozycję:

1. Trzeba wymusić na administracji wyko- nanie szczegółowej analizy stanu EG (albo samemu społecznie to zrobić), oczywiście głównie pod kątem granic ewidencyjnych.
2. Jeśli potwierdzi się ta 90-procentowa zapaść, to starosta powinien zawiadomić o tym wszystkich potencjalnych inwesto- rów i prosić o umieszczenie w warunkach przetargowych informacji, że opracowanie mapy do celów projektowych wymaga za- wiadomienia wszystkich właścicieli i włada- jących, ustalenia i pomiaru granic ewiden- cyjnych działek, sporządzenia protokołów z ww. czynności, wykonania obliczeń oraz dokonania aktualizacji mapy ewidencyj- nej i rejestru gruntów. Podobną informację PODGiK powinien przekazywać każde- mu wykonawcy zgłaszającemu wykonanie mapy do celów projektowych. Dodatkowo starosta powinien także przekazać inwe- storom i wykonawcom informację, że mapy bez wykonania ww. czynności nie będą przyjmowane do zasobu. Efekt takich dzia- łań powinien być następujący:

- firmy szukające łatwych prac za śmiecio- we ceny się ulotnią,
- prace będą wykonywane zgodnie ze standardami,
- ceny za 1 hektar takich map będą odpo- wiednie do nakładu pracy, czyli zwiększą się o wartość modernizacji EG,
- inwestor zamiast 0,5% ze swego budże- tu poświęci na te prace 2% i też nie bę- dzie to zawyżona cena. ■

Niektóre organy administra- cji publicznej mają problemy prawne z prowadzeniem postę- powania rozgraniczeniowego. Większość z nich sprowadza się do następujących zagadnień: Czy i kiedy wydać postanowie- nie o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego? W jaki sposób wybrać geodetę do prze- prowadzenia czynności tech- nicznych? Kto i w jaki sposób ma zapłacić geodecie?

## Jerzy Szyszko

### • Wszczęcie postępowania

W większości spraw po otrzymaniu wniosku o rozgraniczenie organy admi- nistracji wydają postanowienia o wszczę- ciu postępowania rozgraniczeniowego. Powołują przy tym jako podstawę praw- ną art. 29, 30 i 31 ustawy *Prawo geode- zyjne i kartograficzne*, a ponadto roz- porządzenie w sprawie *rozgraniczania nieruchomości* oraz art. 123 kpa. Na koń- cu postanowienia organy stwierdzają, że na postanowienie nie służy zażale- nie. Studiując powoływane przepisy, na- leży stwierdzić, że żaden z nich nie da- je podstawy do wydania postanowienia o wszczęciu postępowania rozgranicze- niowego. Postępowania rozgraniczenio- we prowadzone przez organy administra- cji publicznej zaliczane są do postępowań administracyjnych i jako takie podlegają procedurze określonej w kpa.

Sprawę wszczęcia postępowania ad- ministracyjnego reguluje art. 61 kpa.

„§ 1. *Postępowanie administracyj- ne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu.*

§ 2. *Organ administracji publicznej mo- że ze względu na szczególnie ważny inte- res strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w to- ku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć.*

§ 3. *Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żą- dania organowi administracji publicznej.*

§ 3a. *Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektro- niczną jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej.*

§ 4. *O wszczęciu postępowania z urzę- du lub na żądanie jednej ze stron nale- ży zawiadomić wszystkie osoby będące stro- nami w sprawie”.*

Jak wynika z art. 61 kpa, organ nie wy- daje postanowienia o wszczęciu postę-

# Rozgraniczenie a kpa

powania rozgraniczeniowego, jeśli w tej sprawie wpłynął do niego wniosek strony.

Odrębną sprawą jest zamieszczanie w postanowieniu o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego większej liczby odcinków granicy do rozgraniczenia, niż to podano we wniosku o rozgraniczenie. Niektóre organy uważają, że nie można rozgraniczyć tylko jednego, wskazanego we wniosku spornego odcinka granicy, jeżeli nieruchomości ma więcej odcinków granicy również z innymi nieruchomościami. Takie stanowisko nie ma uzasadnienia prawnego. Rozszerzenie przez organ zakresu rozgraniczenia o inne odcinki granicy nieruchomości niepodane we wniosku o rozgraniczenie jest sprzeczne z prawem. Organ może decydować o zakresie rozgraniczenia tylko wtedy, gdy wszczyna postępowanie z urzędu.

## • Wyznaczenie geodety

Większość urzędów gmin na początku roku kalendarzowego organizuje przetargi na wykonywanie prac geodezyjnych związanych z potrzebami urzędów, w tym również czynności rozgraniczeniowych. W trakcie przetargu wyłania się wykonawcę prac i cenę. W innych gminach sprawę wyboru geodety pozostawia się wnioskodawcy. W praktyce wiele organów uzależnia wszczęcie postępowania od różnych warunków, np.:

- wnioskodawca ma wskazać geodetę i dostarczyć do urzędu gminy umowę zawartą z tym geodetą,

- wnioskodawca ma udowodnić, że wszczęcie postępowania jest potrzebne (w tym celu ma dostarczyć do urzędu gminy opinię geodety uprawnionego, że brak jest dokumentów geodezyjnych pozwalających na wznowienie punktów granicznych zgodnie z art. 39 ustawy *Pgik*).

Takie żądania organu i uzależnianie wszczęcia postępowania od spełnienia tych żądań należy uznać za bezpodstawne. Bezpodstawne jest również wszczęcie postępowania poprzez wydanie postanowienia, gdy postępowanie już zostało wszczęte „na żądanie strony” w dniu doręczenia żądania organowi. W takim przypadku organ administracji (stosownie do art. 61 § 4 kpa) zawiadamia tylko wszystkie zainteresowane strony, że postępowanie zostało wszczęte „na żądanie strony”.

Wyznaczenie geodety przez wnioskodawcę mogłoby bowiem spotkać się z zarzutem stronnictwa, czyli działania w interesie wnioskodawcy. Zatem geodetę powinien zatrudnić urząd. Wnioskodawca nie ma też obowiązku dostarczania opinii na dowód, że rozgraniczenie jest potrzebne. Przepisy prawa pozwalają mu bowiem wystąpić z wnioskiem o rozgraniczenie bez potrzeby udowodniania, że granice są sporne, skoro jego zdaniem są sporne.

## • Kto płaci za rozgraniczenie

Organy administracji nie chcą na swój koszt przeprowadzać rozgraniczeń, stąd ich różne żądania wobec wnioskodawców. Zgodnie z art. 262 §1 kpa stroną obciążają te koszty postępowania, które zostały poniesione na żądanie strony. Jednocześnie z wydaniem decyzji organ administracji publicznej ustala w drodze postanowienia wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia (art. 264 kpa). Oznacza to, że organ nie ponosi kosztów rozgraniczenia. Powstaje pytanie, czy całość kosztów powinien ponieść wnioskodawca?

W tej sprawie wypowiedział się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (wyrok z 27 września 2012 r. sygn. akt. II SA/GI 359/12). W uzasadnieniu stwierdził, że do postępowania administracyjnego ma też zastosowanie norma art. 152 kodeksu cywilnego stanowiąca, że koszty rozgraniczenia właściciele nieruchomości ponoszą po połowie, co wynika z zasady, że właściciele gruntów sąsiadujących mają obowiązek współdziałania przy rozgraniczaniu gruntów oraz przy utrzymywaniu znaków granicznych. Koszty takie powinny zatem zostać wyliczone przez organ orzekający odrębnie dla każdej granicy między dwiema nieruchomościami, a dopiero później zsumowane w stosunku do poszczególnych właścicieli.

W kwestii wysokości kosztów rozgraniczenia Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach ustalił, że zostały naliczone z naruszeniem przepisów prawa. Organ przeprowadził, co prawda, postępowanie przetargowe, ale wyłonił geodetę z ceną najwyższą bez przekonującego uzasadnienia, co może prowadzić do wniosku, że działał wbrew interesowi stron postępowania. Sąd uznał działanie organu pierwszej instancji za godzące

w zasady postępowania administracyjnego, ale również za niespełniające standardów wyrażonych w art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Zdaniem sądu tego rodzaju postępowanie stanowi poważne naruszenie zasad określonych w art. 8 i 9 kpa. Gdyby bowiem organ poinformował strony o wysokości kosztów, jakie wiązać się miały z przeprowadzeniem postępowania rozgraniczeniowego, to strony miałyby możliwość wpływu na wybór wykonawcy i związanych z tym kosztów, nie można bowiem wykluczyć, że przy różnych oferowanych terminach i cenach strony wybrałyby ofertę z dłuższym terminem, ale z niższą ceną.

Warto przytoczyć jeszcze art. 9 kpa, w którym zaznaczono, że: „*Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznanomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek*”.

## • Rozgraniczeniowa rozprawa administracyjna

Istotne jest, że organy mają prawną możliwość przeprowadzenia rozprawy administracyjnej w każdym przypadku, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania, a także gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron (art. 89 kpa). Zdaniem autora tekstu nie należy unikać przeprowadzania rozgraniczeniowych rozpraw administracyjnych, gdyż w ich trakcie można często pogodzić różne stanowiska stron i ułatwić kolejne czynności organu. Sprawę wyboru wykonawcy geodezyjnego i ceny oferowanej usługi z przytoczonego wyżej wyroku WSA można było właśnie załatwić w trakcie rozprawy administracyjnej. Gdyby wówczas strony nie dokonały wyboru oferenta, organ zrobiłby to sam, nie narażając się jednak na zarzut niedopełnienia formalności. Warunkiem prawidłowego wyboru oferenta przez organ jest bowiem należyte uzasadnienie mające na względzie stanowiska stron i ich interes prawny. ■