

Czy zmieniać istniejące *Pgik* w zakresie rozgraniczania nieruchomości?

# BŁĄDZI I ORGAN,

O potrzebie nowelizacji *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* mowa jest już w środowisku geodezyjnym od dłuższego czasu. Brak jest jednak ugruntowanego poglądu, co do kierunku i zakresu zmian.

DARIUSZ FELCENLOBEN

Przykładem takiej debaty, która nie doprowadziła w konsekwencji do skutecznego zakończenia procesu legislacji, była nowelizacja ustawy proponowana w ubiegłym roku przez głównego geodetę kraju. Aby uniknąć podobnych sytuacji, w których brak zgodnego stanowiska środowiska geodezyjnego był powodem zablokowania prac legislacyjnych, należałoby podjąć merytoryczną dyskusję nad poszczególnymi cząstkowymi problemami składającymi się na całość zagadnień uregulowanych w ustawie. Prezentowane w niniejszym artykule poglądy mają być zatem głosem w dyskusji nad koniecznością zmiany istniejącego prawa w tej części, która reguluje problematykę rozgraniczania nieruchomości.

## ● ROZGRANICZENIA – PROBLEM BADAWCZY

Za podstawowy problem badawczy przyjęto tu ocenę prawidłowości konstrukcji określonego w ustawie *Pgik* modelu postępowania rozgraniczeniowego oraz weryfikację dotychczasowych rozważań ze szczególnym uwzględnieniem funkcji, jaką w tym postępowaniu ma do spełnienia geodeta. Przyjęto przy tym następujące tezy:

- określone w ustawie *Pgik* zasady rozgraniczania nieruchomości nie zawierają dostatecznych i jednoznacznie sformułowanych gwarancji procesowych zapewniających prawidłowy i szybki przebieg postępowania w sprawie ustalenia granic nieruchomości;

- określone wymagania przy nadawaniu uprawnień zawodowych z zakresu 2, o którym mowa w art. 43 pkt 2 ustawy *Pgik* (rozgraniczenia i podziały nieruchomości oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych), nie uwzględniają w pełni charakteru zadań nałożonych w tym postępowaniu na osobę upoważnionego geodety.

Celem przeprowadzonych badań było zweryfikowanie trafności przyjętych hipotez z opinią środowiska zawodowego geodetów oraz praktyczną oceną przykładowej dokumentacji z rozgraniczenia nieruchomości. Podjęcie tego problemu zainspirowane zostało wynikami dokonanych przeze mnie obserwacji. Miałem okazję przyjrzeć mu się najpierw z pozycji geodety – wykonawcy prac rozgraniczeniowych (w okresie, kiedy byłem aktywny zawodowo jako geodeta), następnie – osoby prowadzącej w imieniu organu administracyjną fazę postępowania rozgraniczeniowego, a w końcu obecnie – osoby nadzorującej funkcjonowanie PODGiK

w Kłodzku m.in. w zakresie kontroli przyjmowanej do zasobu dokumentacji z rozgraniczenia.

## ● PRZEDMIOT BADAŃ

Przedmiotem badania była dokumentacja z rozgraniczenia nieruchomości przekazywana do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (PODGiK) w Kłodzku łącznie z oddziałami zamiejscowymi w Bystrzycy Kłodzkiej i Nowej Rudzie. Badaniem objęto okres od 2001 do maja 2006 roku. Pełniąc w tym okresie funkcję geodety powiatowego, na bieżąco miałem możliwość kontroli przekazywanej do zasobu dokumentacji i jej oceny zarówno pod względem technicznym, jak i proceduralnym. Przedmiotem badania była także w wytypowanych przypadkach dokumentacja z rozgraniczenia zgromadzona w urzędach gmin prowadzą-

cych odpowiednio postępowania administracyjne. Około 70% ogólnej liczby prac zgłaszanych w badanym okresie do PODGiK w Kłodzku dotyczyło czynności bezpośrednio lub pośrednio związanych z określeniem przebiegu granic nieruchomości (tabela 1). Do badania wybrano losowo 100 dokumentacji z rozgraniczenia nieruchomości, z czego po dokonaniu wstępnej analizy wytypowano i szczegółowo opisano 10 przypadków stanowiących uogólnienie całości zebranego materiału. Z uwagi na ograniczenia redakcyjne zebrany materiał opisowy nie jest przedmiotem niniejszej publikacji.

W trakcie kontroli przyjmowanej do zasobu dokumentacji z rozgraniczenia stwierdzane były uchybienia i wady, które podzielić można na dwie grupy: odnoszące się do czynności prowadzonych bezpośrednio przez wykonawcę prac

Tabela 1. Zestawienie rodzajów prac wykonanych w PODGiK w Kłodzku w okresie 2001 – maj 2006

Asortyment robót zgłoszonych przez wykonawcę w okresie 2001-2006 (maj)	liczba wykonanych prac	%
1. Podziały nieruchomości	2256*	21
2. Wznowienie granic	673	6
3. Rozgraniczenia	179	2
4. Opracowanie map do celów projektowych	3767	36
5. Aktualizacje ewidencji gruntów	436	4
6. Inwentaryzacja - pomiary powykonawcze i inne prace	3274	31
<b>razem</b>	<b>10 585</b>	<b>100</b>

\* Szacunkowo określono, że w około 10-15% przypadków podziały nieruchomości poprzedzone były postępowaniem rozgraniczeniowym, co łącznie z zarejestrowanymi pracami rozgraniczeniowymi stanowiłoby ok. 3-5% ogólnej liczby wykonanych w tym okresie prac

# I WYKONAWCA

oraz leżące po stronie organu prowadzącego postępowanie rozgraniczeniowe.

## ● UCHYBIENIA I WADY W CZYNNOŚCIACH WYKONAWCÓW

Stwierdzone uchybienia techniczne i procesowe popełnione bezpośrednio przez wykonawcę prac (upoważnionego geodetę) dotyczyły:

- błędnej analizy informacji zawartych w dokumentach uzyskanych z zasobu;
- rzetelności zgromadzenia materiału dowodowego (brak dowodów badania dokumentacji w księgach wieczystych i katastrze nieruchomości);
- błędnej technologii odzwierciedlenia położenia punktów granicznych;
- błędów wynikających z niewłaściwej technologii pomiaru (niewłaściwego stosowania instrukcji technicznych);
- błędnej interpretacji zasad stabilizacji punktów granicznych znakami granicznymi naziemnymi i podziemnymi;
- braku pomiaru trwałych elementów zagospodarowania

terenu mających znaczenie dla określenia jej przebiegu (często pomiar ograniczony był jedynie do ustalonych punktów granicznych);

- braku w dokumentacji z rozgraniczenia wykazów zmian gruntowych stanowiących podstawę dokonania korekty powierzchni rozgraniczanych nieruchomości;
- błędów doręczenia wezwania „do stawienia się na gruncie” wszystkim uprawnionym stronom postępowania zarówno co do terminu (nie później niż 7 dni przed), jak i formy (za zwrotnym poświadczeniem odbioru);
- błędów określenia kręgu uprawnionych stron postępowania;
- błędów związanych z ustaleniem właściwej reprezentacji uprawnionych stron w postępowaniu – brak podpisu jednego z małżonków, brak właściwej reprezentacji (wspólnoty mieszkaniowej, osoby nieposiadającej zdolności do czynności prawnej, osoby prawnej, osoby nieobecnej, osoby zmarłej);
- błędów w stosowaniu kryteriów rozgraniczenia

– przyjmowano możliwość stosowania kolejnego kryterium z pominięciem poprzedzającego;

- braku precyzji w opisie ustalonych granic – w protokole granicznym opis granic lakoniczny, nieoddający topografii terenu, ograniczony często jedynie do przywołania numeracji punktów granicznych i ich wzajemnych połączeń;
- braku omówień dokonanych w protokole skreśleń i poprawek.

## ● UCHYBIENIA I WADY W CZYNNOŚCIACH ORGANU ADMINISTRACJI

Skala występowania błędów leżących po stronie organu prowadzącego postępowanie była różna w zależności od kwalifikacji osób zatrudnionych w urzędach prowadzących postępowanie rozgraniczeniowe. Wszędzie tam, gdzie sprawy z zakresu rozgraniczenia nieruchomości prowadzone są przez osoby posiadające właściwe przygotowanie zawodowe, liczba popełnianych błędów zarówno przez

sam organ prowadzący, jak i upoważnionego geodetę była zdecydowanie mniejsza. Zauważone uchybienia w postępowaniu prowadzonym przez organ administracji dotyczyły:

- Procedury wszczęcia postępowania, w tym:
  - trybu wyłonienia upoważnionego geodety – we wszystkich analizowanych przypadkach uprawniony geodeta wskazywany był bezpośrednio przez jedną ze stron postępowania, która jednocześnie była zleceniodawcą tych prac (ani jeden raz geodeta nie został wyłoniony przez właściwy w sprawie organ);
  - formy upoważnienia – we wszystkich przypadkach organ udzielał upoważnienia uprawnionemu geodecie w postanowieniu o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego (przypadku udzielenia upoważnienia w trybie cywilnym nie stwierdzono);
  - braku wskazania, z czyjego wniosku postępowanie zostało wszczęte (w 90% przypadków w postanowieniu o wszczęciu postępowania);

REKLAMA

Nowy wysokiej jakości tachimetr

w cenie starego używanego? **TAK!!!**

**SOUTH NTS 325 – 5"**

**ZA 10 999 Zł + VAT**

[www.tachimetr.pl](http://www.tachimetr.pl)



- braku postępowania wyjaśniającego, w ramach którego organ dokonałby istotnych w sprawie ustaleń uzasadniających wszczęcie postępowania – postępowanie wszczynane było bezpośrednio z wniosku strony bez analizy uzasadniającej jego wszczęcie;

- błędnego określenia w postanowieniu o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego uprawnionych stron postępowania – często jedynym źródłem informacji w tym zakresie były dane ewidencji gruntów i budynków; w sytuacji, kiedy w trakcie trwającego już postępowania okazywało się, że wymienione w postanowieniu strony z różnych obiektywnych względów nie mogą w nim uczestniczyć (z powodu śmierci, trwałej nieobecności, braku zdolności do czynności prawnych itp.), organ nie dokonywał formalnej zmiany postanowienia w tym zakresie, doprowadzając do sytuacji, w której inne osoby wymienione były w postanowieniu o wszczęciu postępowania, a inne (spadkobiercy, kurator spadku, kurator osoby niepełnoletniej itd.) były uczestnikami postępowania i adresatami końcowych rozstrzygnięć w sprawie;

- błędnego rozstrzygnięcia w postanowieniu o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego o kosztach postępowania (w blisko 95% przypadków); częstą praktyką było umieszczanie w treści postanowienia o wszczęciu postępowania zapisu, iż „koszty postępowania ponosi zleceniodawca” – w rozumieniu osoby, z wniosku

której postępowanie zostało wszczęte;

- błędnego odwołania się w uzasadnieniu postanowienia o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego do „potrzeby faktycznego ustalenia przebiegu granic działek” – co mogłoby sugerować, że ustalenie granic nastąpi bezpośrednio na podstawie II kryterium rozgraniczenia z pominięciem dokumentów określających stan prawny nieruchomości (znaków, śladów granicznych, map i innych dokumentów itd.).

- Czynności kontrolnych dokonywanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) poprzedzających wydanie decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości dotyczących oceny prawidłowości wykonania prac przez upoważnionego geodetę – stwierdzone na etapie końcowego przyjęcia do zasobu uchybienia w dokumentacji z rozgraniczenia skłaniają do postawienia tezy, iż organ prowadzący postępowanie nie dysponuje służbami zdolnymi do dokonania takiej oceny.

- Wydania decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości, w tym:

- łączenia w jednej decyzji dwóch różnych rozstrzygnięć dotyczących: zatwierdzenia w części ustalonych granic nieruchomości oraz umorzenia w części postępowania i przekazania sprawy z urzędu do rozpatrzenia sądowi;

- braku w decyzji właściwej podstawy prawnej – w większości przypadków (70-80%) stwierdzono brak odwołania się do właściwego przepisu w zależności od zastosowanego w postępo-

waniu kryterium rozgraniczenia;

- braku w decyzji uzasadnienia prawnego i faktycznego – w większości przypadków (ok. 90%) organ poprzestawał jedynie na przywołaniu samego faktu spisania przed geodetą protokołu granicznego;

- błędnego pouczenia o możliwości wniesienia środka zaskarżenia od wydanej decyzji rozgraniczeniowej (ok. 30% przypadków); często strona informowana była o możliwości wniesienia odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, podczas gdy od wydanej decyzji rozgraniczeniowej przysługuje stronie prawo wniesienia żądania przekazania sprawy do rozpatrzenia sądowi.

- Braku umorzenia administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego w przypadku zawarcia przez strony ugody granicznej – we wszystkich analizowanych przypadkach brak było takiej decyzji o umorzeniu.

- Błędnego przekazania sprawy do rozpatrzenia sądowi w sytuacji, kiedy strona wnosi o weryfikację w trybie nadzwyczajnym decyzji rozgraniczeniowej, podnosząc w odwołaniu, że wydana decyzja dotknięta jest jedną z kwalifikowanych wad.

- Formy przekazania sprawy sądowi – w wielu przypadkach organ administracji umarzał postępowanie i przekazywał sprawę do rozpatrzenia sądowi w formie postanowienia, na które nie służyło stronie prawo złożenia zażalenia.

Największy odsetek błędów popełnianych w postępowaniu administracyjnym dotyczył punktów wyróżnionych powyżej tłustym drukiem. Pozostałe wykazane uchybienia odnotowano

incydentalnie i dotyczą one szacunkowo ok. 30% badanej dokumentacji z rozgraniczenia. Biorąc jednak pod uwagę liczbę podnoszonych w postępowaniu cywilnym uchybień związanych z samym trybem przekazania sprawy administracyjnej do postępowania sądowego, stwierdzić należy, że jest to poważny odsetek świadczący o braku właściwego stosowania przepisów prawa przez organ administracji publicznej.

## ● HIPOTEZY ROBOCZE

Na podstawie uzyskanych wyników z badania dokumentacji w zakresie oceny stosowania obowiązującego prawa określającego administracyjno-sądowy model postępowania rozgraniczeniowego postawić można hipotezy robocze uzasadniające konieczność zmiany istniejących przepisów w tym zakresie z uwagi na fakt, że:

- brak jednoznacznie określonej procedury wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego nie zabezpiecza w pełni interesu prawnego i faktycznego wszystkich zainteresowanych stron;

- brak jednoznacznie określonych przesłanek uzasadniających możliwość wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego z urzędu może być powodem nadużywania tego uprawnienia;

- tryb wyłonienia i upoważnienia uprawnionego geodety do przeprowadzenia czynności przebiegu granic może być przyczyną wielu nieporozumień i sporów;

- brak jednoznacznie określonych zasad regulujących styk postępowania administracyjnego i sądowego może być powodem wielu interpretacyjnych nieporozumień;

- określona w art. 16 § 1 *kpa* zasada ochrony trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych w zbiegu ze wskazanymi w art. 33 ust. 3 ustawy *Pgik* przesłankami uzasadniającymi przekazanie sprawy są-

Tabela 2. Dane respondentów uczestniczących w badaniu ankietowym

Liczba badanych	Wykształcenie		Uprawnienia zawodowe z zakresu II		Miejsce pracy	
	Geodezyjne	Inne	Tak	Nie	Administracja*	Wykonawstwo geodezyjne
57	50	7	40	17	32	25

\*PODGiK, urzędy gmin, nadzór geodezyjny

Tabela 3. Zestawienie uzyskanych wyników sondażu diagnostycznego – cz. I

Pytania ankietowe Treść pytania	Kafeteria odpowiedzi	Udzielone odpowiedzi				Razem	
		Administracja		Wykonawstwo		%	liczba
		%	liczba	%	liczba		
1. Kto w postępowaniu rozgraniczeniowym faktycznie wskazuje geodetę do przeprowadzenia czynności ustalenia granic?	strona, która wniosła o wszczęcie postępowania	69	22	84	21	<b>75</b>	43
	organ prowadzący postępowanie	31	10	16	4	<b>25</b>	14
2. Kto jest w praktyce zlecniodawcą prac geodezyjnych związanych z rozgraniczeniem?	strona postępowania	81	26	100	25	<b>90</b>	51
	organ administracji	19	6	0	0	<b>10</b>	6
3. W jakiej formie następuje zazwyczaj upoważnienie geodety do przeprowadzenia czynności ustalenia granic?	w postanowieniu	97	31	88	22	<b>93</b>	53
	w odrębnej formie	3	1	0	0	<b>2</b>	1
	różnie	0	0	12	3	<b>5</b>	3
4. Czy Twoim zdaniem w określonych przypadkach organ powinien posiadać możliwość odmowy wszczęcia postępowania?	TAK	97	31	88	22	<b>93</b>	53
	NIE	3	1	12	3	<b>7</b>	4
5. Kto Twoim zdaniem powinien ponosić koszty postępowania rozgraniczeniowego?	osoba wnioskująca	41	13	48	12	<b>44</b>	25
	zainteresowane strony na zas. art. 153 kc	56	18	52	13	<b>54</b>	31
	organ administracji	3	1	0	0	<b>2</b>	1
6. Czy organ administracji prowadzący postępowanie powinien posiadać w określonych przypadkach (np. próby przywłaszczeń) możliwość odmowy zatwierdzenia ustalonych w trybie zgodnego oświadczenia stron granic nieruchomości?	TAK	69	22	76	19	<b>72</b>	41
	NIE	31	10	24	6	<b>28</b>	16
7. Czy organ administracji powinien posiadać możliwość merytorycznej kontroli ugody granicznej dla wyeliminowania przypadków, kiedy obarczona jest ona wadą powodująca jej bezwzględną nieważność?	TAK	81	26	100	25	<b>90</b>	51
	NIE	19	6	0	0	<b>10</b>	6
8. Czy Twoim zdaniem należy oddzielić tryb postępowania administracyjnego od sądowego, który powinien być zarezerwowany jedynie dla spornych przypadków?	TAK	100	32	80	20	<b>91</b>	52
	NIE	0	0	20	5	<b>9</b>	5
9. Kto Twoim zdaniem powinien być organem właściwym do prowadzenia postępowania rozgraniczeniowego?	wójt, burmistrz, ... ..	38	12	76	19	<b>54</b>	31
	starosta	62	20	24	6	<b>46</b>	26
<b>razem</b>			<b>288</b>		<b>225</b>		<b>513</b>

dowi odnosi się tylko do merytorycznego rozstrzygnięcia decyzji w zakresie ustalenia przebiegu granic, w innych zaś przypadkach domniemaniem tym jest nieobjęta;

● odwołanie do reguł obowiązujących w postępowaniu cywilnym jest szansą na doprecyzowanie zasad ponoszenia kosztów rozgraniczenia w postępowaniu administracyjnym;

● rozdzielenie trybu sądowego jako niezależnego sposobu rozwiązywania sporów granicznych od administracyjnej fazy postępowania może zapewnić szybsze rozstrzygnięcie w spornej sprawie i pozwoli uniknąć dodatkowych kosztów z tym związanych;

● odpowiednio przygotowany do zawodu geodeta jest gwarantem prawidłowego przebiegu postępowania rozgraniczeniowego.

#### ● METODA SONDAŻU DIAGNOSTYCZNEGO

Zastosowana w badaniu metoda sondażu diagnostycznego miała na celu zweryfikowanie trafności przyjętych hipotez z opinią środowiska zawodowego geodetów. Jest ona jedną z najbardziej popularnych metod badań wykorzystywanych w nauce. Techniki zastosowane przeze mnie w metodzie sondażu diagnostycznego to ankieta oraz obserwacja uczestnicząca. Opracowana ankieta podzielona została na dwie części. W części I obejmującej ocenę istniejącego modelu postępowania rozgraniczeniowego zadano 9 pytań, a w części II – 6 pytań dotyczących przede wszystkim oceny przygotowania zawodowego geodety do wykonywania prac rozgraniczenia nieruchomości. Ankieta zawierała także metryczkę z informacją o: wykształceniu, posiadanych uprawnieniach zawodowych i miejscu pracy. Spośród wszystkich pytań ankietowych zawartych w części I kwestionariusza

występuje kafeteria zamknięta dysjunktywna\*. W części II w jednym przypadku występuje kafeteria półotwarta koniunktywna, w trzech pytaniach kafeteria zamknięta dysjunktywna, a w dwóch półotwarta dysjunktywna.

Badania empiryczne wykonałem, przekazując ankietę z prośbą o wypełnienie do:

● geodetów powiatowych i kierowników PODGiK województwa dolnośląskiego,

● pracowników nadzoru geodezyjnego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu,

● pracowników administracji samorządowej powiatu kłodzkiego,

● geodetów wykonujących prace na terenie powiatu kłodzkiego.

W kwestionariuszu ankiety zapewniłem respondentów o anonimowości przeprowadzanych badań oraz poinformowałem, w jakim celu badania są prowadzone. Tabela 2 prezentuje dane respondentów, dzięki którym możliwe było zgromadzenie danych do niniejszego artykułu.

#### ● WYNIKI BADAŃ

W tabeli 3 przedstawiono zbiorcze zestawienie uzyskanych wyników w zakresie dotyczącym I części kwestionariusza ankiety, natomiast w tabeli nr 4 zawarto wyniki dotyczące części II. Analizując odpowiedzi na pytania ankietowe uzyskane w wyniku przeprowadzonego sondażu diagnostycznego, stwierdzić można, że większość respondentów podziela moje uwagi i spostrzeżenia, co do obowiązującego modelu postępowania rozgraniczeniowego oraz

Tabela 4. Zestawienie uzyskanych wyników sondażu diagnostycznego - cz. II

Pytania ankietowe Treść pytania	Kafeteria odpowiedzi	Udzielone odpowiedzi				Razem	
		Administracja		Wykonawstwo		%	liczba
		%	liczba	%	liczba		
1. Jakiego rodzaju błędy popełnione są przez uprawnionego geodetę w postępowaniu rozgraniczeniowym?	techniczne	28	9	20	5	<b>25</b>	14
	proceduralne	65	21	80	20	<b>72</b>	41
	inne	5	2	0	0	<b>3</b>	2
2. Czy geodeta uprawniony posiada odpowiednią wiedzę z zakresu znajomości instrukcji technicznych i umiejętności posługiwania się narzędziami pomiarowymi?	TAK	72	23	92	23	<b>81</b>	46
	NIE	6	2	0	0	<b>4</b>	2
	w stopniu niewystarczającym	22	7	8	2	<b>15</b>	9
3. Czy geodeta uprawniony działający z upoważnienia właściwego organu administracji posiada odpowiednią wiedzę z zakresu znajomości przepisów kpa?	TAK	38	12	48	12	<b>42</b>	24
	NIE	9	3	12	3	<b>11</b>	6
	w stopniu niewystarczającym	53	17	40	10	<b>47</b>	27
4. Czy geodeta uprawniony posiada odpowiednią wiedzę i praktyczne przygotowanie do prowadzenia „mediacji” pomiędzy stronami spornego postępowania?	TAK	31	10	44	11	<b>37</b>	21
	NIE	28	9	8	2	<b>19</b>	11
	w stopniu niewystarczającym	41	13	48	12	<b>44</b>	25
5. Jaki według Ciebie odsetek wszczętych postępowań rozgraniczeniowych dotyczy spraw spornych?	do 5%	50	16	36	9	<b>44</b>	25
	6-10%	25	8	36	9	<b>30</b>	17
	Inny	25	8	28	7	<b>26</b>	15
6. Jak sądzisz, jaki odsetek spraw spornych kończy się ugodą graniczną zawartą przed uprawnionym geodetą?	1-2%	56	18	28	7	<b>44</b>	25
	3-5%	16	5	24	6	<b>19</b>	11
	inny	28	9	48	12	<b>37</b>	21
<b>razem</b>			<b>192</b>		<b>150</b>		<b>342</b>

Źródło: badania autora

zauważa problem właściwego przygotowania uprawnionego geodety do wykonywania czynności rozgraniczenia nieruchomości.

Odpowiedzi na pierwsze trzy pytania udzielone w części I ankiety (tab. 3) potwierdzają, iż praktyka stosowania nieprecyzyjnego prawa jest powszechna, a organy prowadzące postępowanie wybierają rozwiązania nie zawsze zgodne są z obowiązującymi przepisami postępowania administracyjnego.

Aż 75% respondentów potwierdza, iż w praktyce osobę uprawnionego geodetę wskazuje jedna z zainteresowanych przebiegiem postępowania stron, a nie właściwy organ administracji publicznej. Potwierdzeniem akceptowanych rozwiązań odbiegających od wyznaczonych w tym zakresie ogólnych standardów w postępowaniu administracyjnym jest także odpowiedź na pytanie drugie, w którym 90% respondentów wskazało, że zleceniodawcą prac rozgraniczeniowych jest

jedna z zainteresowanych stron postępowania pozostająca często w sporze z innymi uczestnikami postępowania. Jeszcze większy odsetek respondentów (93%) wskazuje, iż powszechną praktyką jest także fakt udzielania upoważnienia uprawnionemu geodecie do przeprowadzenia czynności ustalenia granic w treści postanowienia o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego. Odpowiedzi na kolejne pytania (4-9 części I) zdecydowanie potwierdzają potrzebę dokonania zmiany istniejących przepisów, tak aby były one z jednej strony precyzyjne i obejmowały wszystkie kwestie postępowania rozgraniczeniowego od momentu jego wszczęcia aż do końcowego rozstrzygnięcia, z drugiej zaś czytelne i zrozumiałe dla wszystkich jego uczestników. Charakterystyczne jest, że aż 91% ankietowanych opowiada się za potrzebą rozdzielania postępowania administracyjnego od sądowego. Tak powszechna opinia mo-

że w części być rezultatem braku jednoznacznych zasad regulujących zbieg postępowania administracyjnego i sądowego oraz wynikać z przekonania, że w postępowaniu administracyjnym winny być rozstrzygane jedynie cywilne sprawy niesporne. Ponadto można zauważyć, że zdecydowana większość respondentów podziela opinię o konieczności wzmocnienia uprawnień organu administracji w zakresie kontroli przebiegu postępowania rozgraniczeniowego.

Aż 93% pytaných twierdzi, że należy wyposażyć organ administracji w prawo odmowy wszczęcia postępowania w sprawie. Zaprezentowana opinia może wynikać z faktu, iż w praktyce zdarzają się przypadki nieuzasadnionego wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego w sytuacjach, kiedy brak jest ku temu merytorycznych przesłanek. Opinia taka może być także wynikiem powszechnej praktyki wszczynania postępowania rozgraniczeniowe-

go bez wcześniejszego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, które winno prowadzić w konsekwencji do ustalenia istnienia przesłanek uzasadniających jego wszczęcie.

Brak jest natomiast wyraźnego wskazania, kto winien być organem właściwym w sprawie postępowania rozgraniczeniowego. Większość osób zatrudnionych w administracji publicznej twierdzi, że winien to być starosta, podczas gdy innego zdania są geodeci zatrudnieni w jednostkach wykonawstwa geodezyjnego. W opinii urzędników starosta dysponuje aparatem pomocniczym, który gwarantuje prawidłową realizację zadania, podczas gdy w większości przypadków w urzędach gmin zadanie to realizowane jest przez osoby do tego nieprzygotowane. Na pytanie, kto winien ponosić koszty postępowania rozgraniczeniowego, jedynie nieznaczna większość (54%) opowiada się za potrzebą ich rozdzielania pomiędzy strony na zasadach określonych w art. 153 kc.

Na pytanie pierwsze w II części ankiety (tab. 4) 72% respondentów odpowiedziało, iż błędy proceduralne związane z przebiegiem postępowania administracyjnego należą do najczęściej popełnianych przez uprawnionego geodetę w postępowaniu rozgraniczeniowym. Pozytywnie oceniane jest natomiast przygotowanie geodety do przeprowadzenia prac technicznych związanych z ustaleniem przebiegu granic nieruchomości. Zdaniem większości ankietowanych (58%) geodeta nie posiada jednak odpowiedniej wiedzy z zakresu przepisów postępowania administracyjnego umożliwiającej mu sprawne prowadzenie postępowania rozgraniczeniowego. Jeszcze większy odsetek ankietowanych (63%) twierdzi, że uprawniony geode-

ta nie jest właściwie przygotowany do prowadzenia negocjacji pomiędzy stronami spornego postępowania. Analizując udzielone odpowiedzi, można zauważyć wyraźne zróżnicowanie opinii o przygotowaniu zawodowym do wykonywania prac rozgraniczeniowych. Opinia osób nadzorujących prace rozgraniczeniowe wykonywane przez geodetów uprawnionych jest zdecydowanie bardziej krytyczna, co wydaje się być zrozumiałe.

Reasumując, stwierdzić można, że istniejący system kształcenia i nadawania uprawnień zawodowych w zakresie dotyczącym rozgraniczenia nieruchomości nie w pełni przygotowuje geodetów do wykonania tej pracy w taki sposób, który byłby zarówno zgodny z wolą samego ustawodawcy, nakładającego określone obowiązki na osobę uprawnionego geodety, jak i wychodziłby naprzeciw oczekiwaniom wszystkich uczestników spornego postępowania co do profesjonal-

nego wypełnienia przez niego swojej misji. O ile bowiem uprawniony geodeta posiada wystarczające kwalifikacje zawodowe pozwalające mu uporać się ze stroną techniczną problemu granic nieruchomości, to gorzej jest już z jego wiedzą z zakresu prawa administracyjnego i cywilnego oraz z praktycznym przygotowaniem do prowadzenia „mediacji” pomiędzy stronami spornego postępowania. Ta wyjątkowa, określona przez ustawodawcę, rola i pozycja geodety w postępowaniu rozgraniczeniowym winna zobowiązywać całe zawodowe środowisko do należytego przygotowania się do udźwignięcia tego ciężaru. Geodeta posiadający odpowiednią wiedzę i praktyczne umiejętności ma być bowiem tym, który łagodzi istniejące spory, a nie tym, który je bez powodu podtrzymuje czy wręcz wywołuje. Stąd tak ważne jest, aby już w trakcie samego kształcenia i przygotowania do zawodu geodety oraz później na

etapie określania formalnych wymogów, jakie spełnić winny osoby ubiegające się o uzyskanie uprawnień zawodowych, uwzględnić również i te, które dotyczą zagadnień związanych z szeroko rozumianą sferą komunikacji społecznej, w tym szczególnie umiejętności prowadzenia mediacji jako metody rozwiązywania sporów.

## ● UWAGI I WNIOSKI DO PGiK

Poczynione spostrzeżenia stanowią podstawę do sformułowania wniosków *de lege ferenda* dla ustawodawcy, co do kształtowania relacji normatywnych:

● Należałoby rozważyć zasadność poddania kontroli zażaleniowej postanowienia o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego. Stanowiłoby to pełne urzeczywistnienie tych zasad ogólnych *kpa*, które odwołują się do potrzeby zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium toczącego się w sprawie postępowania (art. 10

*kpa*), oraz zasady uwzględniania z urzędu słuźnego interesu obywateli i dochodzenia prawdy obiektywnej (art. 7 *kpa*). Za proponowanym rozwiązaniem przemawiać może także zasada ekonomii procesowej wyrażona w art. 12 *kpa*. Eliminacja bowiem niezgodnego z prawem postanowienia o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego pozwoliłaby już na tym etapie uniknąć istotnej wadliwości całego postępowania, której usunięcie w dotychczasowym trybie może nastąpić dopiero w postępowaniu odwoławczym od decyzji o umorzeniu postępowania lub w trybie weryfikacji decyzji rozgraniczeniowej. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwoliłoby także uniknąć zbędnych kosztów związanych z udziałem uprawnionego geodety.

● Właściwy organ w określonych przypadkach winien posiadać możliwość odmowy wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego, np. w przypadku, kiedy wnioskodaw-

REKLAMA

## GOSPODARKA NIERUCHOMOŚCIAMI

### Zagadnienia geodezyjno-prawne gospodarki nieruchomościami

prof. dr hab. inż. Ryszard Hycner

Niniejsza pozycja stanowi bogate źródło informacji nie tylko z zakresu podstawowych zagadnień i procedur gospodarki nieruchomościami, ale przede wszystkim z zakresu problematyki obsługi geodezyjnej gospodarki nieruchomościami i zagadnień geodezyjno-prawnych ściśle z nią związanych. Dla opisu tych, niekiedy bardzo złożonych procedur, Autor wykorzystał metody systemowe, z zastosowaniem sieci działań, czyniąc te procedury znacznie łatwiejszymi w odbiorze. Książka jest oryginalna przede wszystkim z uwagi na fakt innego ujęcia gospodarki nieruchomościami, a jej dodatkowym walorem jest okoliczność, że zawarto w niej 200 pytań wraz z odpowiedziami,

dotyczących zagadnień, które są najczęściej spotykane w problematyce wykonawstwa geodezyjnego związanego z gospodarką nieruchomościami. Książka może służyć pomocą wszystkim, którzy zajmują się praktycznymi aspektami gospodarki nieruchomościami. Przede wszystkim geodetom, pracownikom urzędów, a także prawnikom – głównie w części dotyczącej problematyki geodezyjnej gospodarki nieruchomościami.

Prof. dr hab. inż. Ryszard Hycner jest wykładowcą, mianowanym na Wydziale Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska AGH, w Katedrze Informacji o Terenie.

Publikację można nabyć bezpośrednio u wydawcy lub w sklepiku „Geodety”. Książka jest również dostępna w następujących sklepach geodezyjnych (032) 253-77-23 „Geodeta” Katowice, (059) 842-96-35 „Geoida” Kobylnica oraz w księgarniach.



cy nie przysługuje przymiot strony albo zachodzą okoliczności określone w art. 36 lub 39 ustawy *Pgik* lub w obiegu prawnym pozostaje decyzja administracyjna zatwierdzająca wcześniej ustalone granice nieruchomości. Z uwagi na fakt, iż przepisy *kpa* nie przewidują instytucji odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego, należałoby stworzyć taką możliwość w przepisach *Pgik*. Odmowa wszczęcia postępowania mogłaby nastąpić w formie postanowienia, które podlegałoby zaskarżeniu w trybie zażalenia. Przyjęcie takiego rozwiązania otwierałoby wszystkim stronom możliwość obrony swoich praw.

● W przepisach prawa geodezyjnego należy jednoznacznie określić, iż to na organie administracji ciąży obowiązek wyłonienia i upoważnienia uprawnionego do przeprowadzenia czynności ustalenia przebiegu granic geodety. Brak jednoznacznego zapisu w tej kwestii powoduje, iż w praktyce zleceńdawcą prac rozgraniczeniowych jest często jedna z zainteresowanych stron postępowania, a rola organu sprowadza się jedynie do formalnego upoważnienia wskazanego przez stronę (wnioskodawcę) geodety posiadającego stosowne uprawnienia zawodowe.

● Należy jednoznacznie określić zasady ponoszenia przez strony kosztów postępowania rozgraniczeniowego poprzez odwołanie się w przepisach ustawy *Pgik* do określonych w art. 152 *kc* zasad w tym zakresie. Nieuzasadnione koszty postępowania administracyjnego winny natomiast obciążać jedynie tę stronę, z winy której one powstały lub organ prowadzący postępowanie w sprawie.

● Należy jednoznacznie określić tryb i formę, w jakiej organ winien udzielić uprawnionemu geodecie upoważnienia do wykonania czynności ustalenia przebiegu

granic w wyniku rozgraniczenia. Właściwym byłoby także jednoznaczne określenie, w jakiej fazie postępowania upoważnienie to winno zostać udzielone. Brak określonych zasad w tym zakresie powoduje, że w praktyce upoważnienie (pełnomocnictwo szczególne) udzielane jest geodecie w formie aktu administracyjnego – w postanowieniu o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego.

● Strona winna posiadać prawo odwołania się w trybie administracyjnym od decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości wydanej w trybie art. 33 ust. 1 ustawy *Pgik*. Dotychczasowa norma wyrażona w art. 33 ust. 3 ustawy *Pgik* dająca stronie prawo wniesienia żądania przekazania sprawy sądowi prowadzi bowiem do sytuacji, w której nieokreślony jest jednoznacznie tryb prawny decyzji administracyjnej zatwierdzającej ustalone granice nieruchomości. W szczególności dotyczy to sytuacji, kiedy postępowanie sądowe ulega umorzeniu z wniosku uprawnionej strony. Rodzą się wówczas wątpliwości, czy decyzja administracyjna staje się w takiej sytuacji prawomocna, czy też złożony wniosek (żądanie) o przekazanie sprawy sądowi jest środkiem bezwzględnie anulującym i wywołującym nieodwracalne skutki kasacyjne.

● Organ administracji publicznej winien posiadać możliwość wydania decyzji o odmowie zatwierdzenia granic nieruchomości w sytuacji, kiedy w trakcie rozprawy granicznej strony złożyły do protokołu zgodne oświadczenie, co do ich przebiegu, korygując tym samym istniejący stan wynikający z dokumentów urzędowych. Przyjęte bowiem w postępowaniu administracyjnym kryteria rozgraniczenia wykluczają się wzajemnie w tym znaczeniu, że dopóki możliwe jest ustalenie przebiegu

granic na podstawie zasad określonych w art. 31 ust. 2 *Pgik*, niedopuszczalne jest ich ustalanie na podstawie zgodnego oświadczenia stron (art. 31 ust. 3 *Pgik*).

● Zawarta w trakcie rozprawy granicznej ugoda winna być poddana kontroli administracyjnej zarówno w zakresie formalnym, jak i merytorycznym. Ugoda graniczna powinna wywoływać skutki prawne nie od momentu jej zawarcia (tak jak obecnie), ale dopiero z chwilą, kiedy postanowienie o jej zatwierdzeniu stanie się ostateczne. Przyjęte rozwiązanie nawiązywałoby do obowiązującego modelu w postępowaniu cywilnym, w którym dopóki nie uprawomocni się postanowienie o umorzeniu postępowania, dopóty strona może je zaskarżyć i w zażaleniu uchylić się od skutków materialno-prawnych złożonego w ugodzie oświadczenia woli.

● Organ administracji winien posiadać możliwość odmowy umorzenia postępowania w związku z zawartą przez strony ugodą w sytuacji, kiedy obarczona jest ona wadą powodującą jej bezwzględną nieważność (np. została zawarta dla pozorów lub celem omińnięcia prawa – procedur związanych z podziałem nieruchomości i przeniesienia własności).

● Wzór ugody granicznej winien zostać rozbudowany o formalny wniosek stron o umorzenie postępowania administracyjnego.

● Wydaje się, iż docelowo należałoby:

● rozdzielić tryb postępowania administracyjnego od sądowego;

● w trybie administracyjnym dwuinstancyjnym rozstrzygać sprawy niesporne, a samo postępowanie powinno kończyć się decyzją rozstrzygającą sprawę co do istoty; wystąpienie sporu w trakcie postępowania administracyjnego powinno

być przesłanką wykluczającą kompetencje organu do prowadzenia postępowania w sytuacji braku możliwości jego zakończenia w wyniku zawartej ugody administracyjnej;

● w postępowaniu sądowym (cywilnym) rozstrzygać sprawy sporne, uprzednio zakończone ugodą graniczną lub decyzją administracyjną – w przypadku wystąpienia sporu;

● rozbudować procedury typowe dla instytucji mediacji, ale w ramach postępowania przedsądowego;

● wyeliminować możliwość zawarcia przed geodetą ugody granicznej posiadającej moc ugody sądowej;

● określić jednoznacznie zasady ponoszenia kosztów rozgraniczenia nieruchomości, w szczególności w sytuacji ponownego wszczęcia postępowania z wniosku jednej ze stron, podczas gdy druga powołuje się na wcześniejsze rozstrzygnięcia w sprawie i jest temu przeciwna.

Na zakończenie należy wyrazić nadzieję, że powyższe uwagi i wnioski stanowią będą swego rodzaju pomoc i inspirację dla osób decydujących o kształcie zmian ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* w części dotyczącej zagadnień związanych z rozgraniczaniem nieruchomości.

DARIUSZ FELCENLOBEN

jest geodetą powiatowym w Kłodzku

Przypisy

\* **Kafeteria zamknięta** nazywamy ograniczony zestaw możliwych odpowiedzi, poza które odpowiadającą wyjąć nie może, lecz tylko wybiera wśród możliwości, jakie daje sformułowany zestaw. **Kafeteria dysjunktywna** to taka, która nie daje możliwości wyboru kilku odpowiedzi, lecz tylko jednej. **Kafeteria półotwarta** nazywamy taki zestaw możliwych do wyboru odpowiedzi, które zawierają jeden punkt oznaczony jako „inne”, pozwalający na zaprezentowanie swojej odpowiedzi, jeśli nie mieści się w żadnym zaproponowanym sformułowaniu. **Kafeteria koniunktywna** pozwala na wybranie kilku możliwych odpowiedzi, dając możliwość obliczenia częstotliwości wyboru poszczególnych odpowiedzi. (T. Pilch, *Zasady badań pedagogicznych*, Wydawnictwo Zak, Warszawa 1995)