

## ANALIZA PRZEPISÓW POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W SPRAWIE ROZGRANICZENIA NIERUCHOMOŚCI

Dariusz Felcenloben<sup>1</sup>

Starostwo Powiatowe w Kłodzku

**Streszczenie.** Celem prezentowanej pracy jest analiza określonego w przepisach ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* (tj. Dz.U. z 2005 r., Nr 240, poz.2027), administracyjno-sądowego modelu postępowania rozgraniczeniowego i ocena jego konstrukcji w kontekście uprawnień strony w postępowaniu umożliwiających jej aktywny udział w procesie tworzenia końcowego rozstrzygnięcia w sprawie, a także wskazanie na takie rozwiązania, które dają takie gwarancje. Badania przeprowadzone zostały metodą analizy z wykorzystaniem wykładni statycznej przepisów prawa z uwzględnieniem dorobku doktryny i orzecznictwa NSA i SN, które zachowało swoją aktualność. W pracy sformułowane zostały wnioski *de lege ferende*, wskazujące na konieczność doprecyzowania obowiązujących zasad postępowania rozgraniczeniowego, celem wyeliminowania powstających w praktyce wątpliwości przy ich stosowaniu.

**Słowa kluczowe:** rozgraniczanie nieruchomości, ustalanie granic

### WSTĘP

Granice nieruchomości wyznaczają w przestrzeni obszar, w którym właściciel z wyłączeniem innych osób może korzystać ze swego prawa. Dlatego też tak ważne jest, aby przebieg linii granicznych określających prawo własności wyznaczony był w taki sposób, aby dawał on każdemu poczucie pewności i stabilizacji, w jakim obszarze przysługujące mu prawo może wykonywać i jednocześnie go chronić. Aby zapewnić każdemu możliwość ochrony swych praw, ustawodawca stworzył określone procedury administracyjne i sądowe, w ramach których uprawniony może domagać się ustalenia przebiegu granic nieruchomości po to, aby wyeliminować poczucie niepewności lub zażegnać istniejący spór graniczny. W sytuacji, kiedy brak jest jednoznacznych danych pozwalających na wznowienie położenia znaków granicznych należy granice te ustalić w trybie

---

<sup>1</sup> Autor jest Dyrektorem Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami w Starostwie Powiatowym w Kłodzku

określonym przez ustawodawcę w ramach postępowania rozgraniczeniowego, którego zasady określone zostały w ustawie z dnia 17 maja 1989 r., *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (zwanej dalej: *Pgik*). Praktyka stosowania obowiązujących zasad określających administracyjno-sądowy model postępowania rozgraniczeniowego wykazuje jednak, iż pojawia się wiele wątpliwości interpretacyjnych dotyczących podejmowanych w jego trakcie czynności procesowych i materialno-technicznych, mających wpływ na końcowe rozstrzygnięcie w sprawie, jak i uprawnienia stron w postępowaniu.

Celem pracy jest analiza instytucji prawnej administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego, którego zasady określone zostały w ustawie *Pgik*. Analizą objęto w szczególności: procedury wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego, styk postępowania administracyjnego i sądowego oraz zagadnienie kosztów rozgraniczenia. Zakres analizy instytucji postępowania rozgraniczeniowego ograniczono do fazy administracyjnej. Zakresem nie objęto zaś fazy postępowania sądowego.

Podstawowym problemem badawczym pracy uczyniono ocenę prawidłowości konstrukcji, określonego w ustawie *Pgik*, administracyjnego modelu postępowania rozgraniczeniowego przy założeniu potrzeby uwzględnienia:

- ochrony interesu stron w postępowaniu,
- ciągłości postępowania i stabilności zapadłych rozstrzygnięć.

Do realizacji tak określonego problemu badawczego sformułowano tezę, iż określone w ustawie *Pgik* zasady rozgraniczania nieruchomości nie zawierają dostatecznych i jednoznacznie sformułowanych gwarancji procesowych jak i materialno-prawnych zapewniających prawidłowy i szybki przebieg postępowania w sprawie ustalenia granic nieruchomości. Badania przeprowadzone zostały metodą analizy statycznej [Zieliński 2006] przepisów ustawy *Pgik*. Zastosowanie metody analizy statycznej, wykładni obowiązującego prawa, służyć miało wykazaniu, czy obowiązujące normy określające zasady postępowania rozgraniczeniowego zapewniają stronom biorącym w nim udział poczucie „bezpieczeństwa prawnego”. Analiza materiału normatywnego prowadzona była przy wykorzystaniu poglądów będących dorobkiem przedstawicieli doktryny oraz orzecznictwa sądowego (NSA i SN) w kolejności określonej przebiegiem postępowania rozgraniczeniowego – według rozdziału 6 ustawy *Pgik*.

## **1. Krytyczna analiza wybranych przepisów ustawy *Pgik* określających zasady postępowania rozgraniczeniowego**

Postępowanie administracyjne prowadzone w sprawie rozgraniczenia nieruchomości na podstawie przepisów ustawy *Pgik* posiada kilka wadliwych konstrukcji prawnych, które można podważyć na gruncie obowiązujących obecnie zasad tworzenia procedur administracyjnych.

Należą do nich:

1. W procedurze wszczęcia postępowania administracyjnego:
  - *Brak możliwości zaskarżenia postanowienia o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego – art. 30 ust. 4 ustawy Pgik.*
  - Pozbawienie stron możliwości złożenia zażalenia na wydane postanowienie o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego stanowić może naruszenie tych zasad ogólnych *Kodeksu postępowania administracyjnego* [Ustawa z dnia 14 czerwca 1960], które odwołują się do potrzeby zapewnienia każdemu zainteresowanemu prawa do czynnego udziału w każdym stadium toczą-

cego się w sprawie postępowania (art. 10 *k.p.a.*) jak i konieczności uwzględniania z urzędu słusznego interesu obywateli i dochodzenia prawdy obiektywnej (art. 7 *k.p.a.*) oraz stosowania zasady ekonomii procesowej (art. 12 *k.p.a.*). Przyjęte obecnie rozwiązania pozbawiające stronę możliwości wniesienia zażalenia na wydane postanowienie o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego, pełni w takiej sytuacji jedynie rolę zawiadomienia o podjęciu przez organ czynności w sprawie. Eliminacja wadliwego postanowienia może, w takiej sytuacji, nastąpić dopiero w postępowaniu odwoławczym od decyzji o umorzeniu postępowania lub w trybie weryfikacji decyzji rozgraniczeniowej.

- *Brak wyraźnego wskazania w ustawie, komu przysługuje przymiot strony w postępowaniu, a co za tym idzie prawo złożenia wniosku o jego wszczęcie.*
- *Brak w ustawie *Pgik* zapisu określającego, komu przysługuje przymiot strony w postępowaniu rozgraniczeniowym powoduje konieczność ciągłego odwoływania się do treści art. 28 *k.p.a.* i rozstrzygania, komu oprócz właściciela nieruchomości przysługuje prawo złożenia wniosku o wszczęcie postępowania. W szczególności dotyczy to przypadku zbiegu prawa własności z innymi prawami rzeczowymi ustanowionymi na tej samej nieruchomości. Rodzą się wówczas wątpliwości, kto winien być stroną postępowania i składać oświadczenia do protokołu. Czy stroną w takim przypadku jest jedynie właściciel nieruchomości, czy też w postępowaniu winna uczestniczyć także osoba, której przysługują określone prawa rzeczowe do nieruchomości.*
- *Brak jednoznacznego określenia przesłanek uzasadniających możliwość wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego z urzędu – art. 30 ust. 2 ustawy *Pgik*.*
- *W sytuacji wszczęcia z urzędu postępowania rozgraniczeniowego z powodów innych niż scalenie gruntów, a związanych z potrzebami gospodarki narodowej czy interesem społecznym, mogą nasuwać się spostrzeżenia, co do braku ostrości użytych przez ustawodawcę sformułowań, przy jednoczesnym pozostawieniu na tym etapie postępowania bez ochrony prawnej uprawnionych stron – z uwagi na brak możliwości zaskarżenia postanowienia o jego wszczęciu. Odwołanie się do zdefiniowanego na użytek innych postępowań pojęcia celów publicznych, pozwoliłoby na doprecyzowanie jego znaczenia, a tym samym zawężenia możliwości jego swobodnego stosowania. Pojęcie „cel publiczny”, jakim posługuje się ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.), nie jest bowiem dowolne i przy jego interpretacji nie można się odwoływać do potocznego jego znaczenia [Durzyńska 2004]. Jest to katalog ściśle określony i zamknięty w tym znaczeniu, że albo wprost definiuje cele publiczne, albo bezpośrednio odwołuje się do określonych celów publicznych w innych ustawach.*
- *Brak możliwości odmowy wszczęcia postępowania.*
- *W sytuacji, gdy przepis prawa materialnego (art. 30 ust. 4 ustawy *Pgik*) wymaga wydania postanowienia o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego, dopuszczalne powinno być wydanie przez organ administracji publicznej rozstrzygnięcia o odmowie wszczęcia takiego postępowania z powodu braku przymiotu strony osoby składającej wniosek. Z uwagi na fakt, iż*

przepisy k.p.a. nie przewidują instytucji odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego [Adamiak i Borkowski 2006], należałoby stworzyć taką możliwość w przepisach ustawy *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, a jednocześnie dawałoby organowi prawo formalnego „odrzućenia” nieuzasadnionego wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego np. w tych przypadkach kiedy wnioskodawcy 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, a strona w złożonym wniosku nie żąda jej weryfikacji, lecz wszczęcia kolejnego postępowania w sprawie o rozgraniczenie. Odmienne stanowisko, w tej kwestii, prezentuje Bogusz w głosie krytycznej do wyroku NSA z dnia 21 września 2001 roku, II SA/Łd 1077/97 – twierdząc, że „najwłaściwszym środkiem reakcji na złożenie podania przez podmiot nie będący stroną postępowania jest decyzja o umorzeniu postępowania”.

- *Brak wyraźnego wskazania, w jakiej formie należy upoważnić geodetę do przeprowadzenia czynności ustalenia granic – art. 31 ust.1 ustawy Pgik.*
- Ustawodawca określając zasady postępowania rozgraniczeniowego wskazał, iż czynności ustalenia przebiegu granic wykonać może uprawniony geodeta, który uzyska upoważnienie właściwego organu. O ile samo wskazanie osoby właściwej do przeprowadzenia czynności ustalenia przebiegu granic zapisane zostało jednoznacznie, o tyle już przepis ten nie precyzuje formy samego upoważnienia ani też nie określa, w którym momencie postępowania winno być ono udzielone. Brak jednoznacznego ustalenia, w jakim trybie należy udzielić upoważnienia uprawnionemu geodecie, jest w praktyce powodem nadużywania formuły aktu administracyjnego (postanowienia o wszczęciu rozgraniczenia) i prowadzić może do sytuacji, w której uprawniona strona pozbawiona jest możliwości kwestionowania rozstrzygnięcia organu powołując się na okoliczności uzasadniające wykluczenie wskazanego przez organ geodety (art. 28 *k.p.a.*). Udzielone geodecie przez organ administracji upoważnienie (pełnomocnictwo szczególne) do wykonania czynności ustalenia przebiegu granic nie powinno być częścią składową postanowienia o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego – jest ono bowiem czynnością określoną prawem cywilnym i jako takie nie powinno być udzielane w formie aktu administracyjnego. O konieczności formalnego rozdzielenia wskazanych czynności procesowych świadczyć może także zapis §19 *rozporządzenia w sprawie rozgraniczenia nieruchomości* (Dz.U. z 1999 r., Nr. 45, poz.453), który określając, jakie elementy winna zawierać dokumentacja z rozgraniczenia wymienia oddzielnie w pkt. 1 postanowienie właściwego organu o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego oraz w pkt. 2 upoważnienie geodety do przeprowadzenia czynności ustalenia przebiegu granic – co może w sposób pośredni potwierdzać zaprezentowany pogląd, że winny być to oddzielne dokumenty urzędowe, sporządzone w przypisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej.

- *Brak wyraźnego wskazania, na kim spoczywa obowiązek zlecenia prac geodezyjnych.*
- *Brak wyraźnego określenia procedury wyłonienia (wskazania wykonawcy i zlecenia prac) uprawnionego geodety do przeprowadzenia czynności ustalenia przebiegu granic może być powodem ograniczenia uprawnień stron w postępowaniu administracyjnym i prowadzić w konsekwencji do sytuacji, w których zleciodawcą prac jest jedna ze stron postępowania, podczas gdy druga pozbawiona jest możliwości współdecydowania o jego wyborze, przy biernej postawie organu, którego rola ogranicza się w takiej sytuacji jedynie do formalnego upoważnienia wskazanego geodety. Utrwalona w tym względzie praktyka [Felczenloben 2006] prowadzić może do sytuacji kwestionowania przez pozostałych uczestników spornego postępowania bezstronności upoważnionego przez organ geodety działającego na zlecenie jednej z zainteresowanych stron.*

## 2. Na etapie formułowania sposobów zakończenia postępowania rozgraniczeniowego:

- *Brak jednoznacznych przepisów nakładających na organ administracyjny obowiązek wydania decyzji rozgraniczeniowej, w sytuacji, kiedy możliwym jest ustalenie granic nieruchomości na podstawie art. 31 ust. 2 i 3 w zw. z art. 33 ust.1 ustawy PgiK.*  
Orzecznictwo sądów administracyjnych jak i cywilnych dostarcza wielu przykładów, iż brak jednoznacznych zasad określających bezwzględną kolejność stosowania kryteriów rozgraniczenia jest wielokrotnie bezpośrednim powodem korygowania, przy udziale geodety, istniejących stanów prawnych możliwych do ustalenia na podstawie zebranych dowodów w sprawie (znaków, śladów granicznych, map i innych dokumentów oraz punktów osnowy geodezyjnej – art. 31 ust. 1 ustawy PgiK) – przez dokonanie rozgraniczenia na podstawie kolejnych kryteriów. Przy ustalaniu granic nieruchomości istotnym jest, że przyjęte w postępowaniu administracyjnym „kryteria” rozgraniczenia wykluczają się wzajemnie w tym znaczeniu, że dopóki możliwe jest ustalenie przebiegu granic na podstawie istniejących danych (art. 31 ust. 2 PgiK), niedopuszczalne jest ich ustalanie na podstawie zgodnego oświadczenia stron (art. 31 ust. 3 PgiK), czy też ugody granicznej (art. 31 ust. 4 PgiK).
- *Określone w art. 31 ustawy PgiK kryteria rozgraniczenia nie przewidują możliwości powoływania w trakcie postępowania dowodowego świadków.*  
Przyjęte w ustawie PgiK kryteria rozgraniczenia są wyraźnym odstępstwem od ustalonych w postępowaniu administracyjnym i sądowym reguł umożliwiających powołanie świadka w procesie dowodowym. O ile bowiem w postępowaniu rozgraniczeniowym prowadzonym w trybie cywilnym przed sądem powszechnym możliwym jest powołanie świadka, biegłego (postanowienie SN z dnia 28.03.2000 r., II CKN 912/98, Lex 152445), o tyle w postępowaniu administracyjnym zasady określone w art. 31 ustawy PgiK wyłączają taką możliwość.
- *Brak jednoznacznego wskazania, w jakich przypadkach strona może żądać przekazania sprawy sądowi, a w jakich wnosić odwołanie od decyzji administracyjnej – art. 33 ust. 3 ustawy PgiK.*

Nieprecyzyjny zapis art. 33 ust. 3 ustawy *Pgik* ograniczający możliwość złożenia żądania przekazania sprawy do rozpatrzenia sądowi jedynie do tych przypadków, w których strona wykaże swoje „niezadowolenie ze sposobu ustalenia granic”, decyduje tym samym, kiedy może nastąpić ograniczenie konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności (art. 78 *Konstytucji RP*), a w jakich sytuacjach winno toczyć się postępowanie administracyjne w trybie odwoławczym od wydanej decyzji rozgraniczeniowej. Brak precyzji przy tworzeniu ustawowego wyłączenia prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej stanowi dodatkowe ograniczenie uprawnień strony w postępowaniu.

- *Brak jednoznacznego rozstrzygnięcia co do skutków prawnych wniesienia żądania przekazania sprawy sądowi – jaki jest byt prawny decyzji administracyjnej w sytuacji umorzenia postępowania sądowego.*

Norma wyrażona w art. 33 ust. 3 ustawy *Pgik* dająca stronie roszczenie o przekazanie sprawy sądowi prowadzić może do sytuacji, w której nieokreślony jest jednoznacznie byt prawny decyzji administracyjnej zatwierdzającej ustalone granice nieruchomości. Dotyczyć to może przypadków, kiedy postępowanie sądowe ulegnie umorzeniu z wniosku uprawnionej strony [Durzyńska 2002]. Wówczas mogą się rodzić 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.

- *Brak określonych zasad ponoszenia przez strony kosztów rozgraniczenia w postępowaniu administracyjnym.*

Ponoszone przez strony w trakcie postępowania rozgraniczeniowego koszty są często w praktyce same w sobie przedmiotem odrębnego spornego postępowania, w ramach którego zainteresowani dochodzą swych racji żądając ich ustalenia w taki sposób, aby adekwatne były one do uzyskanych indywidualnych korzyści w wyniku zakończonego rozgraniczenia. Powodem tych interpretacyjnych nieporozumień i powstających na tym tle sporów jest brak ustanowionych zasad, które jednoznacznie rozstrzygałyby te kwestie, przesądzając tym samym, jakie koszty i w jakiej wysokości winny ponosić strony postępowania, a w jakiej części organ administracji prowadzący rozgraniczenie. W przepisach *Pgik*, 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 *k.c.*, w którym jako zasadę przyjęto, że „koszty rozgraniczenia oraz koszty urządzenia i utrzymywania stałych znaków granicznych ponoszą strony po połowie”. Zauważyć także należy, że przywołane przepisy ustawy *Pgik* jak i przepisy wykonawcze nie określają ani zryczałtowanych kosztów tego postępowania, ani też nie nakładają obowiązku poniesienia tych kosztów bezpośrednio przez stronę postępowania. Dlatego też mając na uwadze charakter postępowania rozgraniczeniowego, stwierdzić należy w takiej sytuacji, iż podstawą prawną rozpatrywania sprawy rozdziału kosztów pomiędzy stronami postępowania, a samym organem prowadzącym sprawę,

winy stanowić przede wszystkim przepisy art. 262 § 1 *k.p.a.*, w którym ustawodawca określił, jakie koszty postępowania mogą obciążać stronę, a jakie tym samym leżą po stronie organu prowadzącego. Z treści, przywołanego art. 262 § 1 *k.p.a.* wynika, że przedstawione tam wyliczenie 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. Rozbieżne orzecznictwo NSA w zakresie pojmowania pojęcia interesu stron w poniesieniu kosztów postępowania rozgraniczeniowego w rozumieniu przepisu art. 262 § 1 pkt 2 *k.p.a.* dodatkowo utrudnia podejmowanie rozstrzygnięć w sprawie. Stąd też zachodzi konieczność doprecyzowania w ustawie *Pgik* tego zagadnienia [6].

- *Brak określonych zasad zakończenia postępowania administracyjnego w przypadku zawarcia przez strony ugody granicznej - obowiązku umorzenia postępowania.*

W sytuacji, kiedy strony postępowania w trakcie rozprawy granicznej zawarły przed upoważnionym geodetą ugodę, która kończy postępowanie rozgraniczeniowe, właściwy organ winien umorzyć wszczęte postępowanie w sprawie jako bezprzedmiotowe (art. 105 § 1 *k.p.a.* w zw. z art. 31 ust. 4 *Pgik*). Zawarta ugoda jest bowiem umową cywilną posiadającą moc ugody sądowej i nie wymaga zatwierdzenia przez organ administracji publicznej prowadzący postępowanie rozgraniczeniowe. Wydana decyzja ma w takiej sytuacji charakter deklaratoryjny i wtórny, potwierdzający jedynie fakt zawarcia ugody granicznej kończącej w trybie cywilnym wszczęte postępowanie rozgraniczeniowe. Od wydanej decyzji o umorzeniu postępowania przysługuje stronom prawo złożenia odwołania na zasadach ogólnych, jednakże jej uchylenie w trybie odwoławczym czy w trybach nadzwyczajnych, nie wpływa na merytoryczne zakończenie samego postępowania (Orzeczenie SN z 6 maja 1979 r., III CZP 24/70, OSNCP 12/70, poz. 222). Dokonanie przez strony czynności prawnej eliminującej spór graniczny, nie oznacza tym samym zakończenia trwającego postępowania administracyjnego. Wszczęte z wniosku strony lub urzędu postępowanie administracyjne w sprawie o rozgraniczenie nieruchomości powinno bowiem zakończyć się w jeden ze sposobów określonych administracyjnym prawem procesowym rozstrzygając sprawę co do jej istoty w całości lub części, albo w inny sposób kończyć postępowanie przed organem administracji w danej instancji.

- *Brak jest określonych reguł, w jakim zakresie organ administracji publicznej upoważniony jest do dokonania kontroli ugody granicznej zawartej przed geodetą.*

Brak czytelnych zasad w tym zakresie sprawia, iż pojawiają się wątpliwości interpretacyjne czy ugoda graniczna zawarta w trybie cywilnym przed geodetą, posiadająca moc ugody sądowej, może być poddana jakiegokolwiek kontroli administracyjnej, a jeżeli tak, to w jakim zakresie. Czy organ administracji uprawniony jest wyłącznie do kontroli formalnej zawartej ugody, czy też właściwym jest także do jej merytorycznej oceny i tym samym podejmowania czynności procesowych w sytuacji, kiedy obarczona jest ona wadami prawnymi (np. zawarta została dla pozorów celem dokonania tzw. przewłaszczenia). Ustawodawca nadając ugodzie granicznej moc ugody są-

dowej przesądził, iż winna ona wywoływać zgodnie z dualistyczną koncepcją ugody zarówno skutek materialn-oprawny, jak i procesowy, przy czym każda z tych czynności podlega odrębnej ocenie. Ważność czynności cywilnych oceniana jest, w tym przypadku, jedynie przez uprawnionego geodetę, który składając pod zawartą ugodą swój podpis poświadczają tym samym, że zachodzą przesłanki do jej zawarcia. Przesłanki procesowe oceniane są natomiast według przepisów postępowania administracyjnego przez organ, który postępowanie rozgraniczeniowe prowadził w decyzji o umorzeniu postępowania. Wyjęcie spod kontroli administracyjnej ugody granicznej budzi wiele kontrowersji i wątpliwości szczególnie w tych sytuacjach, kiedy staje się ona parawanem umożliwiającym stronom, przy biernej postawie uprawnionego geodety, obejście istniejących przepisów prawa. Stąd dla zachowania ciągłości postępowania administracyjnego jego jednorodności, jak i potrzeby zapewnienia takich rozwiązań systemowych, które dawałyby gwarancję trwałych i zgodnych z prawem rozwiązań, należy w przekonaniu autora niniejszej pracy dokonać zmiany istniejących przepisów poprzez odwołanie się w postępowaniu rozgraniczeniowym do zasad określających możliwość zawarcia ugody administracyjnej.

## ZAKOŃCZENIE I WNIOSKI

Dokonując przeglądu orzecznictwa SN i NSA w sprawie rozgraniczenia nieruchomości należy stwierdzić, że jedynie w części wyjaśnia ono w sposób jednoznaczny nieprecyzyjne zapisy ustawy *Pgik* i stanowić może tym samym wyraźne wskazania interpretacyjne dla organów stosujących prawo. W części poruszanych zagadnień orzeczenia nie są jednak jednolite, a wręcz rozbieżne, co stanowi dodatkowe utrudnienie w stosowaniu prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe mankamenty ustawy *Pgik*, uprawnionym jest według autora pracy stwierdzenie, że istnieje potrzeba dokonania istotnych zmian obowiązujących przepisów określających zasady rozgraniczania nieruchomości we wskazanym zakresie. Stwierdzone w trakcie przyjmowania do zasobu geodezyjnego i kartograficznego, liczne wady w dokumentacji z rozgraniczenia, dotyczące zarówno czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej jak i wykazywane uchybienia leżące po stronie geodetów wykonawców prac [Felcenloben 2006], skłaniają do twierdzenia, iż w wielu przypadkach przyczyną ich zaistnienia był brak precyzyjnych norm prawnych określających w sposób jasny i zrozumiały reguły postępowania organu administracji, jak i upoważnionego geodety.

Ponadto nasuwa się generalny wniosek, iż administracyjne postępowanie rozgraniczeniowe oparte na zasadach określonych w ustawie *Pgik*, nie zapewnia stronom biorącym w nim udział należytej gwarancji ochrony ich praw w sposobach rozstrzygania spraw granicznych. Podkreślić bowiem należy, że szereg uprawnień strony w postępowaniu rozgraniczeniowym opartych jest na założeniu prawidłowego działania organów administracji publicznej, podczas gdy wykazana praktyka [Felcenloben 2006] jak i orzecznictwo NSA i SN świadczy, że częstokroć tak nie jest, a istotnym powodem takiego stanu jest brak jednoznacznego prawa w tym zakresie. Podejmowane próby modyfikacji obowiązującego prawa winny, zatem zmierzać do zapewnienia stronom real-



nej możliwości uczestnictwa w postępowaniu, jak i ochrony ich słusznego interesu w procesie na każdym jego etapie.

Poczynione w pracy uwagi i spostrzeżenia stanowią mogą podstawę do sformułowania wniosków *de lege ferende* w zakresie:

1. **Potrzeby doprecyzowania procedury wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego**, a w tym:

- a) zasadności poddania kontroli zażaleniowej postanowienia o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego,
- b) określenia w ustawie przypadków, w których organ administracji winien posiadać możliwość odmowy wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego,
- c) doprecyzowania, zapisanej w art. 30 ust. 2 ustawy *Pgik* możliwości wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego z urzędu poprzez odwołanie się wprost do zdefiniowanego w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, katalogu celów publicznych,
- d) jednoznacznego określenia, iż to na organie administracji ciąży obowiązek wyłonienia i upoważnienia geodety uprawnionego do przeprowadzenia czynności ustalenia przebiegu granic,
- e) określenia trybu i formy, w jakiej organ winien udzielić upoważnienia do wykonania czynności ustalenia przebiegu rozgraniczanych granic uprawnionemu geodecie.

2. **Potrzeby doprecyzowania sposobów zakończenia postępowania rozgraniczeniowego**, a w tym:

- a) jednoznacznego określenia zasad regulujących zbieg postępowania administracyjnego i sądowego – m.in. w zakresie zdefiniowania „bytu” prawnego ostatecznej decyzji rozgraniczeniowej w przypadku złożenia przez stronę żądania przekazania sprawy sądowi,
- b) jednoznacznego określenia w jakich przypadkach stronie służy prawo żądania przekazania sprawy do rozpatrzenia sądowi, a w jakich istnieje możliwość złożenia odwołania w administracyjnym toku instancji,
- c) jednoznacznego określenia przypadków, w których organ administracji zobowiązany byłby do umorzenia postępowania rozgraniczeniowego w sytuacji, kiedy brak jest przesłanek do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy,
- d) jednoznacznego ustalenia zasad ponoszenia przez strony kosztów rozgraniczenia nieruchomości.

Zdaniem autora, niezależnie od poczynionych uwag dotyczących istniejącego administracyjno-sądowego modelu rozgraniczania nieruchomości, wydaje się zasadne rozważyć także konieczność **rozdzielenia trybu postępowania administracyjnego od sądowego**. W trybie administracyjnym dwuinstancyjnym winny być rozstrzygane 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. Organ administracji zobowiązany byłby wówczas do umorzenia postępowania z powodu zaistniałego sporu granicznego, bez obowiązku przekazania sprawy do rozpatrzenia sądowi. Postępowanie sądowe inicjowane byłoby w takich przypadkach przez

zainteresowanych w sprawie. Bezpośrednio w postępowaniu sądowym (cywilnym) winny być, zatem rozstrzygane sprawy sporne, uprzednio zakończone ugodą lub decyzją administracyjną – w przypadku wystąpienia sporu granicznego. Sąd winien być właściwy do rozstrzygania sporów o własność – taką bowiem sprawą cywilną jest ustalenie zasięgu granic własności. Przyjęcie proponowanego rozwiązania prowadziłoby z jednej strony do uproszczenia i skrócenia procedury rozgraniczenia bezspornych granic nieruchomości, z drugiej zaś zapewniałoby spójność i kompletność postępowania w fazie administracyjnej. Możliwość zaś bezpośredniego złożenia wniosku o wszczęcie postępowania cywilnego przed sądem powszechnym w spornej sprawie granicznej, bez konieczności wyczerpania trybu administracyjnego, stanowiłoby także element uproszczenia i skrócenia procedury rozgraniczeniowej. Wskazane tryby postępowania zachowałyby zatem status autonomicznych postępowań, których podjęcie uzależnione byłoby jedynie od woli zainteresowanych stron. Podobny pogląd prezentuje Durzyńska [2006]. Konsekwencją przyjęcia proponowanego rozwiązania byłyby także wyeliminowanie możliwości zawarcia przed geodetą ugody granicznej posiadającej moc ugody sądowej i zastąpienie jej w zaistniałej sytuacji ugodą administracyjną.

## PIŚMIENNICTWO

- Adamiak B., Borkowski J., 2006. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wydanie 8, Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2006.
- Durzyńska M., 2004. Charakter prawny ugody granicznej, Samorząd Terytorialny nr 4, 38-45.
- Durzyńska M., 2002. Decyzja administracyjna o rozgraniczeniu nieruchomości, Przegląd Geodezyjny nr 10/2002, s.16-17, nr 11/2002 s.16-17, nr 12/2002, 10-11.
- Durzyńska M., 2006. Rozgraniczenie nieruchomości – dywagacje na temat modelu postępowania, Przegląd Geodezyjny nr 1/2006, 9-11.
- Felcenloben D., 2006. Czy zmieniać istniejące prawo geodezyjne i kartograficzne w zakresie rozgraniczania nieruchomości? Materiały konferencyjne XII Konferencji w Pogorzeli – Prawo w Geodezji, ZGIG Szczecin, 20-36.
- Felcenloben D., 2006. Kto powinien ponosić koszty postępowania rozgraniczeniowego? Magazyn Geoinformacyjny nr 12/2006, 50-52.
- Zieliński M., 2006. Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki. Wydanie 3. Wydawnictwo prawnicze LexisNexis. Warszawa 2006, 243.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, ze zm.) – *k.p.a.*
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks Cywilny (Dz.U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 ze zm.) – *k.c.*
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tj. Dz. z 2005 r., Nr 240, poz. 2027) – *Pgik.*
- Rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 14 kwietnia 1999 r., w sprawie rozgraniczania nieruchomości (Dz.U. z 1999 r., Nr 45, poz. 453).

## ANALYSIS OF REGULATIONS REGARDING ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF ESTATE

**Abstract.** The purpose of this work is to analyse administrative-judicial model of demarcation procedure which was specified in bylaws of act from 17<sup>th</sup> may 1989 *Prawa*

*geodezyjnego i kartograficznego* (from year 2005, Dz.U. Nr 240, poz.2027) and to rate its construction in context of the party entitlement in procedure that enables its active participation in process of creating final conclusion and to point out solutions that will give such guarantees. Research has been carried applying the method of analysis with the use of static interpretation of legal act and taking under consideration accomplishment of doctrine and jurisdiction from Supreme Administrative Court and Supreme Court which has maintained relevance. In the work, conclusions were formed *de lege ferende*, to point out the necessity of making procedure of property demarcation more accurate, to eliminate doubts emerging at its usage.

**Key words:** demarcation of property, assessment of borders

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 29.03.2007