



Andrzej ŻYLIS

Główny Geodeta Kraju



Wiosenna aura budzi wszystkich z zimowego marazmu. Budzi też geodetów. Pomimo, że obecnie prace geodezyjne wykonuje się cały rok, to jednak mroźna zima nie sprzyja geodetom „katastralnikom”. Stąd też wiosna to czas, w którym ponownie „katastralnicy” wyjdą w teren i zaczną z większą częstotliwością wznawiać znaki graniczne lub wyznaczać punkty graniczne (cokolwiek bądź to znaczy). Będą to robić, bo pozwala im na to art. 39 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, który choć od lat jest przedmiotem dyskusji doktrynalnej, długo nie mógł się doczekać nowelizacji. Ale się doczekał – moim zdaniem – wreszcie.

UD60 – kluczowe zmiany w cieniu obaw (część II).



Na początek chciałbym się Państwu wytłumaczyć z użytego na wstępie słowa „katastralnik”. Usłyszałem je od obecnego Przewodniczącego Państwowej Rady Geodezyjnej i Kartograficznej. Podoba mi się to określenie – jest w punkt – szczególnie dla mnie, człowieka północy, gdzie przynajmniej w teorii panuje katastralny porządek. Prace geodezyjne związane z granicami działek ewidencyjnych, granicami nieruchomości gruntowych to sól pracy geodetów „katastralników”. Cieszy mnie więc, że ustawodawca pochylił się wreszcie nad problematyką wznowienia znaków granicznych i wyznaczenia punktów granicznych i postanowił przepisy te znowelizować.

Wznowieniowo wyznaczeniowy ból głowy

Obecnie art. 39 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne¹ ma dość zwięzły, można powiedzieć – ramowy charakter. W największym skrócie stanowi on, że jeżeli znak graniczny został przesunięty, uszkodzony bądź zniszczony, to można go wznović bez przeprowadzania postępowania rozgraniczeniowego, pod warunkiem, że istnieją dokumenty pozwalające odtworzyć jego pierwotne położenie. Czynności wznowienia znaków granicznych wykonują wykonawcy prac geodezyjnych określani w art. 11, czyli obecnie przedsiębiorcy, jednostki organizacyjne lub biegli sądowi i miernicy górniczy. O czynnościach tych należy zawiadomić zaintereso-

wane strony, a do zawiadomień stosuje się przepisy dotyczące wezwań w postępowaniu rozgraniczeniowym. Z czynności tych spisuje się protokół, którego obligatoryjne elementy określone zostały w § 17 ust. 3 i 4 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych². Dowiadujemy się w nim jeszcze, że te same zasady co przy wznowieniu znaków granicznych stosuje się odpowiednio, do wyznaczenia punktów granicznych ujawnionych uprzednio w ewidencji gruntów i budynków.

Co to właściwie znaczy – wznović znak graniczny? Mówiąc najprościej jak się da, wznović znak graniczny to osadzić go ponownie w miejscu, którym powinien się znajdować, ale z różnych przyczyn się nie znajduje, lub się znajduje, ale jest uszkodzony, więc może nie spełniać funkcji jaka została mu przypasana. Wznović można jedynie te przesunięte, uszkodzone lub zniszczone znaki graniczne, które zostały uprzednio ustalone – cokolwiek bądź pojęcie to oznacza.

Co to natomiast znaczy wyznaczyć punkt graniczny? Tego ustawodawca nie raczył nam niestety wyjaśnić.

Przez lata funkcjonowania omawianych przepisów zarówno doktryna, jak i orzecznictwo nie do końca wypracowały jednoznaczne stanowiska w kwestiach

- możliwości stabilizacji w sytuacji zaistnienia sporu co do położenia znaku granicznego (czy spór ten dotyczy miejsca położenia znaku, czy może faktycznego już jego istnienia w danym miejscu),
- postępowania w razie braku informacji o adresie zainteresowanej strony, na jaki należy dostarczyć zawiadomienie o czynnościach wznowienia znaków granicznych lub wyznaczenia punktów granicznych,
- kogo ogólnie należy za zainteresowaną stronę uznać,
- określenia co ustawodawca miał na myśli, formułując pojęcie znaków i punktów granicznych uprzednio ustalonych.

² Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 18 sierpnia 2020 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1670).

¹ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 z późn. zm.).

Do tego dodać należy jeszcze wspomniany wcześniej zupełny niedosyt definicyjny pojęcia wyznaczenia punktów granicznych ujawnionych uprzednio w ewidencji gruntów i budynków.

Upřednio ustalone – czyli jakie?

W języku potocznym „ustalona granica” brzmi jak coś oczywistego – wszystko jest namacalne i bezsprzeczne. W geodezji pojęcie to jest bardziej wymagające. Doktryna konsekwentnie podkreśla, że warunek „upředniego ustalenia” należy łączyć z tym, że położenie znaków lub punktów granicznych zostało wcześniej określone w ramach procedur administracyjnych lub sądowych przewidzianych prawem. W tym ujęciu wznowienie nie jest „ponownym ustaleniem granicy”, tylko czynnością odtworzeniową.

Tu pojawia się pierwsza trudność ze stosowaniem obecnego art. 39. Przepis ten nie wyjaśnia, jak w praktyce oceniać, czy dana granica była „upřednio ustalona” w rozumieniu tej normy prawnej, zwłaszcza gdy dokumentacja pochodzi z różnych okresów, opiera się na dawnych katastrach, instrukcjach i standardach. Osobiście uważam, że sama ocena „upředniości” jest jedną z bardziej kłopotliwych obecnie zagadnień na gruncie omawianego przepisu. Wymaga znajomości wielu historycznych regulacji i tego, jak w danym czasie stabilizowano i dokumentowano granice. Dlatego też dla jednego geodety (o przepraszam – wykonawcy) dany materiał będzie wystarczający, aby znak graniczny wznowić lub punkt graniczny wyznaczyć, a dla drugiego wykonawcy, a często też i dla weryfikatora procedura ta zastosowana w żadnym razie być nie może. To rodzi ryzyka dla właścicieli, bo rosną koszty i napięcia; dla geodety (o przepraszam – wykonawcy), bo łatwo o zarzut wejścia w tryb, którego nie powinien stosować i dla organów, bo powstają rozbieżności podczas weryfikacji.

Wyznaczenie – czyli tak naprawdę co?

Drugim problematycznym pojęciem jest „wyznaczenie punktów granicznych”. W potocznym odbiorze „wyznaczyć” znaczy niemal to samo co „ustalić”, czyli przesądzić, gdzie punkt graniczny powinien w terenie się znajdować. Sens tego pojęcia w praktyce geodezyjnej, pomimo że oparty jest co do zasady na takim właśnie jego rozumieniu, w szczegółach rozumiany jest jednak odmiennie. Oczywiście chodzi w nim o „wyniesienie w teren” położenia punktu granicznego wynikającego z dokumentacji, przy założeniu, że jest on ujawniony w ewidencji gruntów i budynków. Jest to więc nadal czynność odtwórcza – pod warunkiem, że materiał źródłowy rzeczywiście pozwala na wskazanie położenia punktu granicznego. Zachodzi jednak pytanie. Czy wyznaczenie punktów granicznych w rozumieniu art. 39 ust. 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne to tylko jego „wyniesienie w teren”, czy może jego „wyniesienie” zakończone stabilizacją. Patrząc zdroworozsądkowo procedura wyznaczenia punktów granicznych, to obecnie jedyna możliwość, aby dokonać stabilizacji punktów granicznych, które w odpowiednich trybach administracyjnych lub sądowych nie były nigdy stabilizowane. Lecz, czy faktycznie można wyznaczenie punktów granicznych tak rozumieć – trudno zgadnąć, gdyż przepis o tym niestety milczy. Wreszcie zachodzi także pytanie, co należy rozumieć przez ujawnienie punktu granicznego w ewidencji gruntów i budynków. Czy jeśli punkt graniczny pozyskany jest do tej bazy danych poprzez digitalizację i wektoryzację rastra mapy ewidencyjnej, a w zasobie istnieje dokumentacja pozwalająca na jednoznaczne określenie jego współrzędnych, które są inne od tych istniejących w bazie danych, to czy można w stosunku do tego punktu granicznego mówić, że jest on ujawniony w ewidencji gruntów i budynków? W mojej ocenie oczywiście można – ale głowę dam, że w ocenie innych – nie można.

Takich pytań jest więcej.

Napomknę również, że w praktyce przy wznowieniu lub wyznaczeniu nie mamy „narzędzi prawnych”, by skutecznie przeprowadzić te czynności w obecności wszystkich zainteresowanych stron, gdyż przepisy nie określają koniecznego instrumentarium, w jakie zaopatrzone jest np. organ administracji publicznej, do skutecznego zawiadomienia ich o ww.

czynnościach. Co więcej, wśród wielu osób wątpliwości budzi możliwość wznowienia zniszczonego znaku granicznego, który został osadzony w wyniku przeprowadzenia czynności ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych, o którym mowa w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Istnieją też w literaturze poglądy, że tak naprawdę wznowić i wyznaczyć można jedynie znaki i punkty graniczne ustalone w wyniku przeprowadzenia postępowania rozgraniczeniowego.

I tu dotykamy sedna wady obecnego brzmienia art. 39 ustawy. Przepis, który pozwala wznowić albo wyznaczyć punkty graniczne, obowiązuje do zawiadomienia zainteresowanych stron i sporządzenia protokołu, nie podaje jasno skonkretyzowanych procedur, przez co jego brzmienie to tak naprawdę poligon doświadczalny, na którym można zbić kapitał intelektualny, gdyż jest o czym pisać i jest o czym dyskutować. Ale czy o to chodzi w przepisie prawa?

Skoro przepis jest masowo stosowany w praktyce, powinien być tak skonstruowany, by minimalizować ryzyko sporów proceduralnych i rozbieżności interpretacyjnych. I właśnie w tę stronę idzie projekt jego zmiany.

Przepis nie boi się wyjaśnić.

Z perspektywy projektu zmiany przepisów dotyczących wznowienia znaków granicznych i wyznaczenia punktów granicznych najważniejsze jest to, że proponowana nowela próbuje odpowiedzieć nie tylko na pytanie „czy można” – obecnie nawet na to pytanie przepis ten nie za bardzo odpowiada, ale również na pytanie „jak to zrobić”. Jest to więc propozycja, która w mojej ocenie, pozwala korzystać z tej procedury bardziej bezpiecznie i przewidywalnie. Siłą rzeczy przepisy te musiały zostać rozbudowane. Jak zwykły mawiać mój dobry znajomy, pomimo że legislację trzeba upraszczać, to geodezja i kartografia z założenia prosta nie jest. I tak, proponowane brzmienie art. 39 ustawy:

1. Określa w stosunku do jakich konkretnie procedur, w których dokonano stabilizacji oraz po spełnieniu jakich warunków, można dokonać wznowienia przesuniętych, uszkodzonych lub zniszczonych znaków granicznych bez konieczności przeprowadzania postępowania rozgraniczeniowego. Ustawodawca odchodzi więc od pojęcia „ustalone upřednio” na rzecz literalnej konkretyzacji procedur geodezyjnych.
2. Rozstrzyga kwestię możliwości wznowienia znaków granicznych lub wyznaczenia punktów granicznych w sytuacji sporu co do położenia znaku/punktu granicznego, przyjmując, że spór ten nie jest sporem o znak/punkt, tylko sporem o miejsce jego położenia. Jeżeli więc znak graniczny został osadzony w postępowaniu rozgraniczeniowym, właściwym do rozstrzygnięcia sporu będzie sąd powszechny w trybie postępowania nieprocesowego. Jeśli natomiast znak graniczny, który należy wznowić został osadzony w innej niż rozgraniczenie procedurze, pierwszeństwo oddaje się rozgraniczeniu.
3. Uszczegóławia reżim zawiadomień, wprowadza czytelniejsze zasady prowadzenia czynności w razie niestawienia zainteresowanych podmiotów, określając jednocześnie, kogo za zainteresowany podmiot należy uważać.
4. I wreszcie rozstrzyga co należy rozumieć przez wyznaczenie punktów granicznych i jakie punkty graniczne można wyznaczyć.

Kończąc.

Nie jest oczywiście tak, że obecnie art. 39 nie działa. Działa i jest skuteczny, ale tylko wówczas, gdy sprawa jest prosta i bezkonfliktowa. Staje się jednak źródłem starć i kłopotów, gdy dokumentacja techniczna nie jest jednoznaczna i należy określić, czy znaki/punkty są „upřednio ustalone”, gdy na gruncie dochodzi do sporu co do położenia punktów, a także w sytuacji, gdy nie można skutecznie doręczyć zawiadomienia o czynnościach wznowienia znaków, bądź wyznaczenia punktów granicznych. Proponowana propozycja zmierza więc do tego, aby art. 39 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne przestał być tylko pewnego rodzaju prawną deklaracją, a stał się instrukcją, kiedy i jak można omawianą procedurę wykorzystywać. Zapraszam do lektury proponowanych zmian. Osobiście liczę na to, że jeśli zmiana ta wejdzie w życie usprawni czynności odtworzeniowe tam, gdzie rzeczywiście powinny pozostać przeprowadzone i uczyni je bardziej przewidywalnymi.