

Wybrane problemy postępowania rozgraniczeniowego

w świetle przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego oraz orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

WIESŁAWA BRONISZ

W związku z rozwojem rynku nieruchomości i coraz większym znaczeniem obrotu nieruchomościami rośnie również waga i znaczenie instytucji prawnej, jaką jest rozgraniczanie nieruchomości. Ten wzrost znaczenia spowodowany jest m.in. większą liczbą spraw rozgraniczeniowych.

Instytucja prawna, jaką jest rozgraniczenie, uregulowana jest w kilku aktach prawnych. Jednakże podstawowe tezy określające istotę i treść rozgraniczenia zawarte są w kodeksie cywilnym, w rozdziale *Własność i inne prawa rzeczowe*. I chociaż realizacja przepisów kodeksu należy do kompetencji sądów powszechnych, to ferowane przez te sądy wyroki, czy też podejmowane uchwały, bardzo często zawierają cenne wskazówki i wytyczne, które mogą, a nawet powinny, być brane pod uwagę w postępowaniu administracyjnym toczącym się przed organem administracji. Kolejnym aktem prawnym regulującym w sposób bardziej szczegółowy problematykę rozgraniczania nieruchomości, ale w administracyjnym toku postępowania, jest ustawa *Prawo geodezyjne i kartograficzne*. Zawarta w art. 29 ust. 1 tej ustawy definicja rozgraniczenia stwierdza, że rozgraniczenie nieruchomości ma na celu ustalenie przebiegu ich granic przez określenie położenia punktów i linii granicznych, utrwalenie tych punktów znakami granicznymi na gruncie oraz sporządzenie odpowiednich dokumentów. Ustalenie granic jest podstawą do określenia powierzchni nieruchomości, a w dalszej konsekwencji także jej wartości. Zawarta w przepisach *Prawa geodezyjnego* definicja ma charakter bardziej techniczny niż prawny. W orzeczeniach sądów powszechnych, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego zawsze jest podkreślana prawna strona zagadnienia. Sądy twier-



dzą zwykle wprost i w skrócie, że rozgraniczenie nieruchomości ma na celu ustalenie, dokąd na gruncie sięga prawo własności właściciela nieruchomości. Podstawowe uregulowania dotyczące rozgraniczenia i postępowania organów zawierają przepisy rozdziału 6 *Rozgraniczanie nieruchomości*. *Prawo geodezyjne* przewiduje dwustopniową procedurę rozwiązywania sporów granicznych. W pierwszym etapie – procedurę administracyjną, a gdyby w tym trybie nie było możliwe rozstrzygnięcie sporu granicznego – przekazanie sprawy wraz z aktami postępowania do rozstrzygnięcia sądowi.

Przepisy omawianej ustawy nie regulują niestety administracyjnego etapu postępowania w sposób całościowy oraz wystarczająco precyzyjny i jasny, dlatego też pojawiają się problemy formalnoprawne związane ze stosowaniem tej ustawy w praktyce. W tej sytuacji należy przyjąć akceptowaną przez Naczelną Sąd Administracyjny zasadę, że w tych wszystkich wypadkach, w których ustawa nie przewiduje rozwiązań szczególnych (*lex specialis*), zastosowanie mają przepisy dotyczące postępowania wynikające z przepisów

kodeksu postępowania administracyjnego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że postępowanie o rozgraniczenie nieruchomości, toczące się przed organem administracji, prowadzone jest w sprawie indywidualnej, rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej, w rozumieniu przepisów art. 1 § 1 kpa, nawet jeśli przepisy tej ustawy nie przewidują wprost wydania takiej decyzji. Odmiennie niż w kpa unormowana jest procedura wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego. Stosownie do przepisów art. 61 § 1 kpa, gdy postępowanie wszczyta się na żądanie strony, to datą wszczęcia postępowania jest dzień doręczenia żądania organowi administracji państwowej. Organ, do którego wpłynęło takie żądanie, nie wydaje w tej kwestii żadnego postanowienia. Natomiast przepisy art. 30 ust. 3 i 4 *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* stanowią, iż organ, przed którym toczyć się będzie postępowanie, ma obowiązek wydać postanowienie o wszczęciu tego postępowania, na które zresztą nie przysługuje zażalenie. Postanowieniem tym m.in. zawiadamia się zainteresowane strony o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego. Postępowanie rozgraniczeniowe wszczyta się na wniosek strony lub z urzędu. *Prawo geodezyjne* nie precyzuje kręgu podmiotów, którym przysługuje przymiot strony, a zatem i prawo do złożenia wniosku o rozgraniczenie. Skoro zatem nie zawiera odrębnej definicji strony, to stroną w tym postępowaniu jest, w myśl przepisów art. 28 kpa, każdy, czyjego interesu prawnego dotyczy postępowanie, albo ten, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Stronami postępowania administracyjnego są niewątpliwie właściciele i współwłaściciele nieruchomości, ale nie tylko. Kwestia kręgu podmiotów, którym przysługuje przymiot strony w postępowaniu rozgraniczeniowym, była wielokrot-

nie przedmiotem rozważań sądów, w tym i Sądu Najwyższego. SN w uzasadnieniu uchwały z dnia 13 kwietnia 1988 r. (II CZP 23/88) stwierdził, że zainteresowanym w sprawie o rozgraniczenie, oprócz właściciela i współwłaściciela nieruchomości, są osoby używające nieruchomości, a nie będące jej właścicielami i osoby mające prawo do nieruchomości (tj. uprawnione do niektórych czynności gruntowych i osobistych). W przypadku praw do nieruchomości tylko takim podmiotom przysługuje przymiot strony w postępowaniu rozgraniczeniowym, których prawo do korzystania z gruntu zależne jest od jego rozmiaru.

Analiza wydanych przez Sąd Najwyższy uchwał i orzeczeń prowadzi do wniosku, iż stroną postępowania (a więc i podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku o rozgraniczenie) jest:

- właściciel i współwłaściciel nieruchomości,

- użytkownik wieczysty,

- użytkownik, któremu przysługują ograniczone prawa do nieruchomości,

- posiadacz samoistny, jeżeli przemawia za tym domniemanie co do zgodności posiadania ze stanem prawnym.

Jednakże należy przy tym podkreślić, że wszczęcie postępowania przez stronę, która nie jest właścicielem gruntu, nie ogranicza uprawnień wynikających z prawa własności, a nawet leży w interesie właściciela, skoro te prawa konkretyzuje. Oczywiście jest jednakże w tej sytuacji, iż stroną w postępowaniu rozgraniczeniowym będzie właśnie właściciel.

W myśl orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 1956 r. (IV CR 1/56, poz. 60) osoba używająca nieruchomości, nie będąca jej właścicielem, jest legitymowana do złożenia wniosku o rozgraniczenie. Do udziału w sprawie trzeba jednak wezwać właściciela. Z wnioskiem o ustalenie granicy może oczywiście wystąpić każdy ze współwłaścicieli nieruchomości, trzeba jednak wezwać do udziału w sprawie pozostałych współwłaścicieli (orzeczenie SN z dnia 30 marca 1962 r., III CR 237/62). Należy zwrócić szczególną uwagę na prawidłową reprezentację strony w postępowaniu rozgraniczeniowym. Jeżeli przedmiotem postępowania jest nieruchomość będąca przedmiotem małżeńskiej wspólności ustawowej, a w postępowaniu bierze udział tylko jeden ze współmałżonków, winien on posiadać – najlepiej pisemne – upoważnienie do reprezentowania drugiego współmałżonka.

Poza możliwością wszczęcia postępowania na wniosek przepisy art. 30 ust. 1 przewidują również możliwość wszczęcia postępowania z urzędu. Z urzędu wszczyna się postępowanie w ściśle określonych przypadkach: przy scalaniu gruntów, w celu realizacji potrzeb gospodarki narodowej lub gdy rozgraniczenie uzasadnione jest interesem społecznym.

Przedstawione kryteria są nieostre i pozwalają na pewną swobodę interpretacyjną, pozostawiając w tym przypadku do uznania organu administracji stwierdzenie istnienia interesu społecznego uzasadniającego wszczęcie postępowania rozgraniczeniowego z urzędu, a więc na koszt skarbu państwa. Tego rodzaju problematyka nie doczekała się niestety bogatego orzecnictwa sądowego. Jednakże z treści różnych wyroków, w których przy okazji poruszane były kwestie związane z rozgraniczeniem z urzędu, podnoszono m.in. że przesłanką do wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego z urzędu ze względu na interes społeczny może być wina, niedopatrzanie, błąd bądź zaniedbanie organu administracji, które mogły przyczynić się do powstania sporu granicznego.

Postępowanie rozgraniczeniowe ma na celu przede wszystkim ustalenie granic prawnych nieruchomości podlegającej rozgraniczeniu. Granicami prawnymi są (mogą być) zaś granice ustalone w trybie postępowania rozgraniczeniowego, postępowania podziałowego, wywłaszczenia, scalenia lub prawomocnego orzeczenia sądu, o ile istnieje prawidłowa dokumentacja geodezyjna, określająca w sposób jednoznaczny położenie granicy w stosunku do osnowy geodezyjnej i innych szczegółów terenowych, w tym sąsiednich granic. Podstawowym przepisem materialnoprawnym opisującym instytucję rozgraniczenia nieruchomości jest art. 153 kc, który stanowi, że jeżeli granice stały się sporne, a stanu prawnego nie można stwierdzić, ustala się granice według ostatniego spokojnego stanu posiadania. Gdyby również takiego stanu nie można było stwierdzić, a postępowanie rozgraniczeniowe nie doprowadziło do ugody między zainteresowanymi, sąd ustali granice z uwzględnieniem wszystkich okoliczności. Kolejność przytoczonych kryteriów nie jest przypadkowa i musi być w postępowaniu rozgraniczeniowym zachowana. Ustalenie zaś przebiegu granic, o jakim mowa w przepisach art. 29 *Prawa geodezyjnego*, nie jest celem samym w sobie. Ustalenie granic ma na celu wyznaczenie na gruncie zasięgu prawa własności. W związku z tym

w kręgach sądowniczych popularny jest pogląd, że mimo iż postępowanie rozgraniczeniowe w pierwszym etapie prowadzone jest przed organem administracji, to organ ten winien spełniać w tym postępowaniu przede wszystkim funkcję mediacyjną, ale nie rozstrzygającą, zwłaszcza gdy ustalenie granic prawnych nie jest możliwe. Art. 31 *Prawa geodezyjnego* stanowi, iż przy ustalaniu przebiegu granicy bierze się pod uwagę znaki i ślady graniczne, mapy i inne dokumenty oraz punkty osnowy geodezyjnej, które mają umożliwić odtworzenie granicy prawnej. Gdy zaś nie jest to możliwe, ale strony sporu zgodnie wskazują przebieg granicy, lub wskazuje je jedna ze stron, a inne nie składają zastrzeżeń, można na tej podstawie granicę ustalić. Opisane wyżej dwa przypadki stanowią podstawę do wydania merytorycznej decyzji o rozgraniczeniu. Nie ma w postępowaniu administracyjnym podstaw prawnych do ustalenia przebiegu granic według ostatniego spokojnego stanu posiadania czy wszelkich innych okoliczności sprawy. Te dwie ostatnie przesłanki rozstrzygnięcia sprawy przebiegu granic zastrzeżone są tylko dla sądu. Ostatni spokojny stan posiadania, który geodeta w myśl *Prawa geodezyjnego* ustala, gdy nie dojdzie do zawarcia ugody bądź brak jest podstaw do wydania decyzji o rozgraniczeniu, wchodzi jedynie w skład dokumentacji przekazywanej następnie sądowi.

Wydanie decyzji o rozgraniczeniu na podstawie zebranych dowodów nie musi wcale oznaczać zakończenia sporu granicznego. Z decyzji o ustaleniu granicy na podstawie dowodów strony mogą być niezadowolone, bądź nawet tylko jedna ze stron, która ma prawo w terminie 14 dni zażądać przekazania sprawy do sądu. Zatem byt prawny takiej decyzji może być bardzo krótki. Także i w odniesieniu do decyzji opartej na zgodnych oświadczeniach stron służy żądanie przekazania sprawy do sądu, choć są to przypadki rzadsze. Zanim jednak dojdzie do wydania decyzji o rozgraniczeniu, organ, przed którym toczyło się postępowanie, ma obowiązek dokonać oceny prawidłowości wykonania czynności ustalenia przebiegu granic nieruchomości przez geodetę oraz zgodności sporządzonych dokumentów z przepisami; w przypadku stwierdzenia wadliwego wykonania czynności organ zwraca geodecie dokumentację do uzupełnienia. Dokonanie oceny, o jakiej mowa w przepisach art. 33 ust. 2, jest niezwykle istotne, zwłaszcza w kon-

tekście ważności decyzji o rozgraniczeniu. Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 18 listopada 1997 r., sygn. akt II SA 637/97, sąd wielokrotnie wypowiadał się w swoim orzecznictwie, że przepisy ustawy *Prawo geodezyjne* służąc mają głównie odzwierciedleniu istniejących stosunków własnościowych i w zakresie władania, nie mogą natomiast kreować lub korygować tych stosunków bez zgody stron w postępowaniu administracyjnym. Zatem w sytuacji, gdy decyzję o rozgraniczeniu wydaje się na podstawie zebranych dowodów (wobec braku zgody stron lub jednej strony), dowody te muszą być jasne i jednoznaczne, a ocena, którą organ wydający decyzję ma obowiązek sporządzić, musi prawidłowość wykonanych czynności potwierdzać. W związku z możliwością złożenia żądania przekazania sprawy do sądu w przypadku niezadowolenia strony nasuwa się pytanie, czy istnieje również możliwość wniesienia od tej decyzji odwołania. Niejednokrotnie sądy powszechne odsyłają akta sprawy organom z konkluzją, iż postępowanie administracyjne nie zostało zakończone, zatem postępowanie sądowe nie może być wszczęte. W tej kwestii nie ma jednolitego orzecznictwa sądowego. Bywały przypadki, że ośrodki zamiejscowe NSA rozpatrywały merytorycznie skargi na rozstrzygnięcia organu stopnia wojewódzkiego wydane w związku z odwołaniem wniesionym od decyzji organu I instancji orzekającej o rozgraniczeniu nieruchomości. Bardziej słuszne jest jednak stwierdzenie, że żądanie przekazania sprawy do sądu jest przepisem szczególnym. Pozostaje jeszcze zatem do rozważenia kwestia możliwości zastosowania innych trybów nadzwyczajnych wobec decyzji o rozgraniczeniu, tj. np. wznowienia postępowania bądź stwierdzenia nieważności. Biorąc pod uwagę, iż NSA rozpatruje tego typu sprawy dokonując ich merytorycznej oceny, należy przyjąć, iż nie ma przeszkód prawnych do wznowienia postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną o rozgraniczeniu czy też stwierdzenia nieważności takiej decyzji. W przypadku gdy jedną decyzją dokonuje się rozgraniczenia kilku nieruchomości, a jedynie jeden z uczestników postępowania zażądał przekazania sprawy do sądu, to decyzja o rozgraniczeniu uprawomocni się w takim zakresie, w jakim nie podlegała zażaleniu do sądu. Nie dotyczy to jednak sytuacji, gdy rozgraniczana nieruchomość jest współwłasnością, wtedy bowiem sprzeciw jednego ze współwłaścicieli sprawia, że cała decyzja nie staje się prawomocna.

Wszczęte postępowanie rozgraniczeniowe może być zakończone zawarciem ugody przed geodetą. Ugoda likwidując spór graniczny sprawia, iż dalsze postępowanie staje się bezprzedmiotowe i winno być umorzone w drodze decyzji. Wprawdzie wydania takiej decyzji nie przewidują przepisy *Prawa geodezyjnego*, jednakże w tej sytuacji znajdują zastosowanie przepisy art. 105 § 1 kpa.

Art. 31 ust. 4 *Prawa geodezyjnego* wręcz nakłada na geodetę obowiązek nakłaniania stron do zawarcia ugody. Z przepisów ustawy, jak i z orzecznictwa NSA, można wyciągnąć kilka istotnych spostrzeżeń:

■ ugoda zawarta przed geodetą nie jest ugodą administracyjną, o jakiej mowa w przepisach art. 114-122 kpa, nie wymaga zatem zatwierdzenia przez organ administracji, ma charakter cywilny i moc ugody sądowej. Z tego względu organ, przed którym toczyło się postępowanie, nie może przeprowadzać jej merytorycznej oceny czy kontroli. Może jednak i powinien zbadać formalne warunki jej zawarcia, a w szczególności czy w ogóle doszło do zawarcia ugody, czy w jej sporządzeniu uczestniczyły uprawnione podmioty oraz inne podobne temu okoliczności. Takie stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 19 lipca 1995 r., sygn. akt. SA/KR 2133/94;

■ do zawarcia ugody przed geodetą wymagana jest forma szczególna pod rygorem nieważności, a mianowicie forma protokołu granicznego sporządzona przez tego geodetę, który dokonuje czynności ustalenia granicy. W prawidłowo sporządzonym akcie ugody powinny znaleźć się: opis przedmiotu sporu z podaniem granic wskazanych przez strony oraz wynikających z dokumentacji, opis wzajemnych ustępstw, szczegółowy opis granicy uznanej za obowiązującą po podpisaniu ugody oraz informacja o jej mocy.

Brak w umowie ugody któregoś z wymienionych elementów może stanowić podstawę do jej kwestionowania, zwłaszcza jeśli nie zawarto w niej opisu ustępstw wzajemnie poczynionych przez strony, bądź szczegółowego opisu przebiegu granic, na który strony zawarły ugodę.

Ze stwierdzenia, iż ugoda zawarta przed geodetą ma moc ugody sądowej, wynika m.in., że zastępuje ona formę aktu notarialnego. Jeżeli zatem strony składają przed geodetą przy ustaleniu granic zgodne oświadczenia woli co do wzajemnych ustępstw dotyczących własno-

ści części rozgraniczanych nieruchomości, to na mocy takiej ugody, wobec zachowania przepisanej formy, następuje przeniesienie własności tych części nieruchomości. W wyroku z dnia 24 października 1997 r., sygn. akt 349/97, NSA podkreślił, iż przy rozgraniczeniu nieruchomości, podczas którego zawarta została ugoda, należy mieć na względzie regulacje odnoszące się do ugody sądowej. Ugoda sądowa zaś ma charakter czynności procesowej, która wyłącza przedmiot sporu spod merytorycznego rozstrzygnięcia sądu oraz powoduje umorzenie postępowania sądowego. Strony mogą w uzasadnionych przypadkach kwestionować zawartą ugodę – stosownie do przepisów prawa cywilnego – dopiero po uprawomocnieniu się orzeczenia o umorzeniu postępowania sądowego. Wychodząc z powyższych założeń, sąd stwierdził, że materialno-prawne skutki ugody zawartej przed geodetą zostały uzależnione od uprawomocnienia się decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego, do której to decyzji mają zastosowanie przepisy kpa, nie wyłączając postępowania sądowo-administracyjnego.

Worzecznictwie NSA podkreśla się konieczność badania przez organ, czy ugoda zawarta została przez uprawnione podmioty. Jeśli bowiem ugodę podpiszą osoby nie będące właścicielami lub nie wszyscy właściciele nieruchomości, nie można mówić o zawarciu ugody likwidującej spór graniczny.

Decyzja umarzająca postępowanie w związku z zawarciem ugody, jak i decyzja o rozgraniczeniu nieruchomości, mogą być poddane ocenie w trybie wznowienia postępowania lub trybie nadzoru. Nie ma też przeszkód do wniesienia odwołania, ale nie w przypadku decyzji orzekającej o ustaleniu granic.

Autorka jest starszym specjalistą w Departamencie Katastru Nieruchomości Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii. Powyższe opracowanie zaprezentowane zostało podczas narady geodetów wojewódzkich wRydzynie w lutym br.

Literatura:

J.Bochol, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawie rozgraniczenia nieruchomości*, „Przegląd Geodezyjny” nr 4-8/87

P. Kubik, *Rozgraniczanie nieruchomości w świetle wykładni Sądu Najwyższego*, „Przegląd Geodezyjny” nr 7/1992

P. Kubik, *Niektóre aspekty rozgraniczania nieruchomości*, „Przegląd Geodezyjny” nr 1/1992

E. Mzyk, *Podział i rozgraniczanie nieruchomości*