

Olga Jasińska-Cieślińska

Rozgraniczenie nieruchomości w postępowaniu administracyjnym

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 6, 143-164

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

OLGA JASIŃSKA-CIEŚLIŃSKA

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie
stypendystka programu Stypendiów Doktoranckich PWSZ
w Sulechowie finansowanego przez budżet państwa oraz UE z EFS

Rozgraniczenie nieruchomości w postępowaniu administracyjnym

1. Wstęp

Rozgraniczenie nieruchomości w postępowaniu administracyjnym to jeden z trybów ustalenia przebiegu granic nieruchomości sąsiadujących, w sytuacji zaistnienia sporu o granice pomiędzy właścicielami nieruchomości.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest jeden ze „sposobów” ustalenia linii spornych granic – postępowanie o rozgraniczenie nieruchomości, będące instytucją urzędowego rozgraniczenia, którą stosuje się w sytuacji sporu zachodzącego pomiędzy kwestionującymi granice właścicielami sąsiednich nieruchomości, co nierozzerwalnie wiąże się z wykonywaniem przez nich praw majątkowych a w szczególności prawa własności¹. Ustalenie przebiegu granic i utrzymanie znaków granicznych jest jednym z elementów całości stosunków sąsiedzkich, określanych mianem prawa sąsiedzkiego², które wprowadza zasady postępowania pomiędzy właścicielami nieruchomości.

W stosunkach pomiędzy właścicielami nieruchomości występują sytuacje, w których dochodzi do podważania granic nieruchomości. Prowadzi to do nieporozumień, które początkują procesy sądowe. Ostatnich dwadzieścia lat przemian gospodarczych i ekonomicznych, powodujących wzrost wartości nieruchomości

¹ Pojęcie rozgraniczenia zostanie dokładnie omówione poniżej.

² St. Rudnicki, *Sąsiedztwo nieruchomości. Problematyka prawna*, Kraków 1998, s. 7.

gruntowych, jak również wzmocnienia prawa własności chronionego już na poziomie Konstytucji, spowodowało wzrost ilości spraw o rozgraniczenie w postępowaniu administracyjnym i sądowym.

Istnienie niepodważalnych granic, potwierdzonych znakami i punktami granicznymi ma znaczenie również przy realizacji inwestycji na nieruchomościach a przede wszystkim w zakresie usytuowania nieruchomości budynkowych zgodnie z wymogami prawa, z zachowaniem odległości od granic z sąsiadami.

Podkreślić należy, że artykuł niniejszy jest próbą przedstawienia problemu rozgraniczenia nieruchomości w postępowaniu administracyjnym, w oparciu o literaturę, piśmiennictwo i orzecznictwo. Przedstawiono kryteria materialnoprawne rozgraniczenia nieruchomości zawarte w Ustawie *Prawo geodezyjne i kartograficzne* i w Ustawie *Kodeks cywilny*. Zauważono, że kryteria materialnoprawne rozgraniczenia nieruchomości zawarte w art. 153 Kodeksu cywilnego znajdują również zastosowanie podczas postępowania administracyjnego, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego³. I. Bogucka w głosie do uchwały NSA z dnia 11 grudnia 2006 r.⁴ stwierdza, że jest to spowodowane tym, że procedura administracyjna oraz cywilna, jak również materialne prawo cywilne w tym obszarze jest wobec siebie komplementarne i stanowi jedną całość, co daje również możliwość stosowania w postępowaniu administracyjnym kryteriów rozgraniczenia nieruchomości zawartych w prawie cywilnym⁵.

Podkreślić należy, że ustawodawca faworyzuje administracyjny tryb postępowania rozgraniczeniowego, co potwierdza zapis ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, w której postanowiono, że rozgraniczenia dokonują wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miasta), a w przypadkach określonych w ustawie sąd⁶. Sąd zasadniczo rozpatruje sprawy rozgraniczeniowe, które przekazuje wójt (burmistrz lub prezydent miasta). Złożenie wniosku o rozgraniczenie nieruchomości, bez wcześniejszej drogi administracyjnej, spowoduje jego odrzucenie⁷. Zapis ten nie oznacza, że jest to rozwiązanie trafne. Owszem z jednej strony prawo administracyjne i prawa cywilne w omawianym obszarze wzajemnie uzupełniają się, jednak

³ Uchwała z dnia 11 grudnia 2006 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, I OPS 5/06, ONSAiWSA 2007/2/26, Prok. i Pr. 2007/3/38, publ. w „LEX” nr 229485.

⁴ I. Bogucka, *Glosa do uchwały NSA z dnia 11 grudnia 2006 r.*, I OPS 5/06, GSP-Prz.Orz. 2008.1.2, publ. w „LEX” nr 85962.

⁵ Uchwała z dnia 11 grudnia 2006 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, I OPS 5/06, ONSAiWSA 2007/2/26, Prok. i Pr. 2007/3/38, publ. w „LEX” nr 229485.

⁶ Art. 29 ust. 3 Ustawy z d. 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, DzU z 2005 Nr 240, poz. 2027 z późn. zm. dalej określana skrótem Pgik.

⁷ Art. 199 § 1 pkt 1 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*, DzU z 1964 r. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.

z drugiej strony powoduje zatarcie się odrębności tradycyjnie przyjętych sfer tych dwóch gałęzi prawa.

W artykule tym zwrócono również uwagę na to, iż postępowanie o rozgraniczenie nieruchomości jest szczególne ze względu na jednoinstancyjność i brak możliwości wniesienia przez stronę lub strony środka zaskarżenia.

Analizę instytucji urzędowego rozgraniczenia nieruchomości oparto przede wszystkim na przepisach administracyjnoprawnych – ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne (Pgik)⁸ i Rozporządzeniu Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w sprawie rozgraniczenia nieruchomości⁹, a także na przepisach cywilnoprawnych – Ustawie *Kodeks cywilny* (k.c.)¹⁰.

2. Istota i przedmiot rozgraniczenia

Normy z zakresu prawa cywilnego, jak również przepisy prawa geodezyjnego, nie wprowadzają definicji rozgraniczenia. W piśmiennictwie termin ten ujmuje się różnie.

Według E. Mzyka¹¹ termin rozgraniczenie występuje w dwóch znaczeniach – oznacza zarówno wytyczenie granicy na gruncie mimo jej bezsporności, jak też sytuację, gdy granica jest kwestią sporną bądź też nie została dokładnie wytyczona lub ustalona. Podobnie E. Skowrońska – Bocian¹² określa, że rozgraniczenie gruntów może nastąpić w dwóch sytuacjach. Pierwsza zachodzi gdy granice nie są w ogóle wytyczone a druga, gdy uprzednio istniejące stały się sporne.

Wspomnieć można, że S. Breyer¹³ uznaje, iż pojęcie rozgraniczenia w rozumieniu art. 152 *Kodeksu cywilnego* jest pojęciem szerszym od tego zawartego

⁸ Ustawa z d. 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, t.j. DzU z 2005 Nr 240, poz. 2027 z późn. zm. dalej określana skrótem P.g.ik.

⁹ Rozporządzenia Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 14 kwietnia 1999 r. w sprawie rozgraniczenia nieruchomości, DzU Nr 45, poz. 453.

¹⁰ Ustawa *Kodeks cywilny* z dnia 23 kwietnia 1964 r., DzU Nr 16, poz. 93 z późn. zm. Ustawa ta dalej w tekście będzie oznaczona jako k.c.

¹¹ E. Mzyk, *Podział i rozgraniczenie nieruchomości*, Warszawa–Zielona Góra 1997, s. 133.

¹² E. Skowrońska-Bocian, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, T, 1, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 1999, s. 40.

¹³ S. Breyer, *Mienie. Przepisy ogólne dotyczące własności. Treść i wykonywanie własności*, 1965-66, s. 54.

w art. 153 k.c. Uzasadnia to tym, że pierwszy z nich obejmuje wszelkiego rodzaju rozgraniczenia, zarówno te kiedy granica jest sporna, jak i te, które trzeba ustalić na gruncie zgodnie z mapą. Natomiast art. 153 k.c. odnosi się tylko do takich sytuacji, gdy granice są sporne. Jednak St. Rudnicki¹⁴ stwierdza, że według panującego poglądu rozróżnienie dokonane przez S. Breyera, nie jest celowe i nie znajduje odzwierciedlenia w ustawie, uważa się bowiem powszechnie, że sprawa o rozgraniczenie to taka sprawa, w której „przyczyną konfliktu i istotą sporu jest przebieg granicy”¹⁵. Dodaje jeszcze, „że za rozgraniczenie uznaje się ustalenie zasięgu prawa własności właścicieli nieruchomości sąsiadujących a także urzędowe potwierdzenie przebiegu granic”¹⁶.

Należałoby jeszcze wspomnieć postanowienie Sądu Najwyższego z 10 września 1997 r., w którym trafnie stwierdzono, że „celem postępowania rozgraniczeniowego nie jest wytyczenie wszystkich granic określonej nieruchomości w taki sposób, aby jej powierzchnia odpowiadała treści księgi wieczystej”¹⁷.

Powyższą opinię St. Rudnickiego potwierdza pogląd Z. Śmiałowskiej-Uberman¹⁸, według której rozgraniczenie nieruchomości jest instytucją prawa administracyjnego, która służy urzędowemu wyznaczeniu granicy pomiędzy sąsiadującymi nieruchomościami oraz czynności uprawnionego geodety według Ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, które mają na celu ustalenie przebiegu granic nieruchomości przez określenie położenia punktów i linii granicznych, zaznaczenie i utrwalenie ich w terenie a następnie sporządzenie dokumentów potwierdzających te czynności. Istotą rozgraniczenia jest zaś ustalenie na gruncie zasięgu prawa własności.

Sąd Najwyższy¹⁹ w orzeczeniu z 11 maja 2000 r. stwierdza, że „sprawą o rozgraniczenie jest sprawa, w której przyczyną konfliktu i istotą sporu jest przebieg granicy, natomiast kwestia własności gruntu przyległego do tej granicy stanowi jedynie przesłankę rozstrzygnięcia, jeżeli ponadto sporny grunt z uwagi na swoją powierzchnię, zwłaszcza z powierzchnią całej nieruchomości i swój kształt, jest związany z granicą”²⁰.

¹⁴ St. Rudnicki, *Sąsiedztwo...*, *op. cit.*, s. 79.

¹⁵ R. Czarnecki, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, T. 1, Wyd. Praw. 1972, s. 411.

¹⁶ St. Rudnicki, *Prawo obrotu nieruchomościami*, C.H.Beck, Warszawa 1999, s. 814.

¹⁷ Postanowienie SN z 10 września 1997 r., II CKN 309/97, OSNC 1998/2/30.

¹⁸ Z. Śmiałowska-Uberman, *Kompendium wiedzy prawnej dla geodetów*, Katowice 2003, s. 466; Z. Śmiałowska-Uberman, *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, Katowice 1999, s. 187.

¹⁹ Dalej określane skrótem SN.

²⁰ Orzeczenie SN z 11 maja 2000 r., I CKN 723/98, nie publ. – Wł. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 2001, s. 194.

W postanowieniu z 26 sierpnia 1999 r. SN wyjaśnia, że „stan sporu, o którym mówi art. 153 k.c., nie powinien być rozumiany w potocznym znaczeniu tego słowa. Istnieje także w wypadku, gdy właściciel jednej nieruchomości żąda ustalenia granic (w znaczeniu art. 29 P.g.ik.), a właściciel nieruchomości przyległej odmawia zawarcia ugody”²¹.

Trafne jest również stwierdzenie Sądu Najwyższego²², że przedmiotem roszczenia o rozgraniczenie są granice w terenie, tj. na gruncie, a nie na planie (mapie). Mapa jest tylko wtórnym wyrazem granic na gruncie.

Nadmienić trzeba, że osoby zainteresowane rozgraniczeniem nieruchomości nie mają możliwości wyboru trybu postępowania. Rozgraniczenie nieruchomości może nastąpić w trybie postępowania administracyjnego lub też w postępowaniu sądowym. Zgodnie z przepisami prawa, pierwszeństwo ma postępowanie rozgraniczeniowe przed organami administracji samorządowej²³, a sąd powszechny staje się właściwy tylko wtedy, kiedy ustawa P.g.ik. taką możliwość przewiduje²⁴.

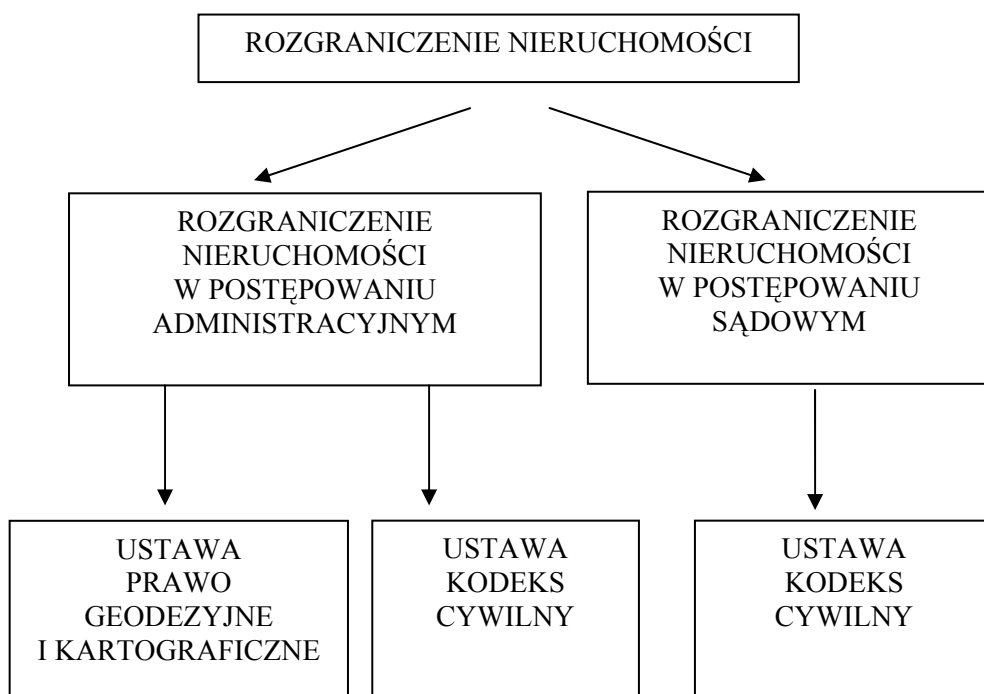
²¹ Postanowienie SN z 26 sierpnia 1999 r., III CKN 323/98, publ. z „LEX” nr 319235.

²² Orzeczenie SN z 28 października 1977 r., III CRN 272/77, nie publ. – E. Skowrońska-Bocian, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz...*, *op. cit.*, s. 400.

²³ Wójt, burmistrz, prezydent miasta – art. 29 ust. 3 P.g.ik.

²⁴ O tym niżej.

Istniejące normy prawne wyznaczają następujące tryby przeprowadzenia rozgraniczenia nieruchomości, które można przedstawić za pomocą poniższego schematu:



Schemat 1. Podział trybów – etapów przeprowadzenia rozgraniczenia²⁵.

3. Obowiązek współdziałania właścicieli nieruchomości sąsiadujących w zakresie utrzymania i zachowania granic

Potrzeba przeprowadzenia rozgraniczenia w trybie urzędowym w celu ustalenia zakresu prawa własności, a tym samym granic nieruchomości sąsiadujących, powstaje z powodu najczęściej spotykanych konfliktów sąsiedzkich – sporów o granice²⁶.

²⁵ A. Banaszczuk-Bąk, J. Hernik, *Rozgraniczenie nieruchomości*, Bydgoszcz–Kraków 2009, s. 21.

²⁶ St. Rudnicki, *Sąsiedztwo nieruchomości...*, *op. cit.*, s.76.

Za podstawowe przepisy materialnoprawne, dotyczące obowiązków właścicieli gruntów sąsiadujących, uznaje się art. 152 i 153 k.c. Regulują one współdziałanie przy utrzymywaniu stałych znaków granicznych i rozgraniczeniu a także określają kryteria, według których należy przeprowadzić postępowanie rozgraniczające w przypadku sytuacji spornych.

Artykuł 152 Ustawy *Kodeks cywilny* stanowi, że „właściciele gruntów sąsiadujących obowiązani są do współdziałania przy rozgraniczeniu gruntów oraz przy utrzymywaniu stałych znaków granicznych; koszty rozgraniczenia oraz koszty urządzenia i utrzymywania stałych znaków granicznych ponoszą po połowie”.

Z zapisu powyższego artykułu wynika, że właściciele, jak również użytkownicy wieczystości²⁷, sąsiadujących ze sobą nieruchomości powinni współdziałać w zakresie utrzymywania w należyтым stanie znaków granicznych, co ma na celu unikanie późniejszych sporów dotyczących przebiegu wspólnej granicy. Są również zobligowani do współdziałania w zakresie rozgraniczenia gruntów rozumianego tutaj jako utrzymania linii dzielących i rozgraniczających nieruchomości objętych odrębnym prawem własności.

Należałoby określić co oznacza zapis niniejszego artykułu i jakie działania powinni podejmować lub też nie, właściciele (użytkownicy wieczystości), by uniknąć sporów o granicę nieruchomości objętej ich prawem własności a tym samym uniknąć postępowań rozgraniczeniowych.

Podstawowym zadaniem w zakresie rozgraniczenia nieruchomości, którym obciążył ustawodawca właściciela gruntu, to utrzymanie granic, polegające na zachowaniu i utrzymywaniu w stanie nienaruszonym stałych znaków granicznych, znajdujących się na terenie nieruchomości. Pojęcia stałych znaków granicznych nie definiuje k.c. Należy więc odwołać się do zapisu Ustawy z 17.05.1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, która stanowi, że znakiem granicznym jest znak geodezyjny z trwałego materiału, określający położenie punktów osnowy geodezyjnej²⁸. Ta sama ustawa wskazuje, że pod pojęciem znak geodezyjny²⁹ rozumiemy znak z trwałego materiału, określający położenie punktów osnowy geodezyjnej, którą jest zbiór punktów geodezyjnych, dla których określono matematycznie ich wzajemne położenie i dokładność usytuowania. Punkty osnowy geodezyjnej – znaki trwałe – nanosi się na mapę ewidencyjną gruntów i budynków. Prace geodezyjne i kartograficzne mogą być przeprowadzane tylko przez osoby uprawnione do

²⁷ St. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2004, s. 92.

²⁸ Art. 2 pkt 5 Ustawy P.g.ik.

²⁹ *Ibidem*.

wykonywania takich prac³⁰. Właściciele, użytkownicy wieczystości i inne osoby władające nieruchomością są zobowiązane chronić znaki geodezyjne (art. 15 i 38 P.g.ik).

4. Rozgraniczenie nieruchomości w postępowaniu administracyjnym

Pomimo istnienia zapisu art. 152 k.c. mają miejsce spory o granice pomiędzy nieruchomościami sąsiadującymi, których właściciele nie dopełniają wcześniej wymienionych obowiązków. W takich sytuacjach istnieje potrzeba wszczęcia postępowania administracyjnego, mającego na celu rozstrzygnięcia sporu.

Problematykę rozgraniczenia nieruchomości w postępowaniu administracyjnym reguluje Ustawa *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (P.g.ik.) i rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w sprawie rozgraniczenia nieruchomości³¹, a także Ustawa *Kodeks cywilny*, który stanowi podstawę materialnoprawną, wytyczającą zasady rozgraniczania nieruchomości sąsiednich.

Postępowanie to, jako postępowanie administracyjne, toczy się przed organem administracji publicznej i jest sprawą indywidualną, rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 1 § 1 Ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego* (k.p.a.)³². Twierdzić tak należy również pomimo wystąpienia sytuacji, gdy nie dochodzi do wydania ostatecznej decyzji i sprawa zostaje przekazana do sądu.

Wątpliwości może budzić pytanie, które z przepisów – czy ustawy k.p.a. czy ustawy P.g.ik. – są nadrzędne. Przyjmuje się, że przepisy k.p.a. mają zastosowanie przy tego rodzaju postępowaniu, chyba że P.g.ik. zawiera przepisy odrębne. Konsekwencją tego stwierdzenia jest to, że w postępowaniu rozgraniczeniowym mają zastosowanie przede wszystkim normy ustawy P.g.ik. jako *lex specialis*, a w braku regulacji zastosowanie mają reguły procesowe ustanowione w k.p.a.³³

³⁰ Art. 11, 14 Ustawy P.g.ik.

³¹ Rozporządzenia Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z d. 14 kwietnia 1999 r. w sprawie rozgraniczenia nieruchomości, DzU Nr 45, poz.453.

³² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, t.j. DzU z 2000 r. Nr 98, poz. 1071

³³ E. Mzyk, *Podział i rozgraniczenie...*, *op. cit.*, s. 125, 126.

Postępowanie administracyjne w sprawie rozgraniczenia nieruchomości jest postępowaniem prowadzonym w trybie szczególnym. Atrybut szczególności polega na tym, że jest to postępowanie jednoinstancyjne, co w pewien sposób „łamie” jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego – zasadę dwuinstancyjności. Oznacza to, że stronie po przeprowadzeniu przez organ postępowania w I instancji nie przysługuje prawo odwołania od decyzji rozgraniczeniowej. W przypadku postępowania rozgraniczeniowego tylko sąd jest władny rozpatrzyć sprawę w inny sposób. E. Mzyk uznaje, że jest to sprawa tożsama zarówno w postępowaniu sądowym i postępowaniu administracyjnym tylko występuje ona w dwóch fazach – administracyjnej i sądowej³⁴.

I. Bogucka w głosie do uchwały z 11 grudnia 2006 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącej kosztów w postępowaniu o rozgraniczenie stwierdza³⁵, że rozwiązania zawarte w normach, rozstrzygające spory związane z granicami nieruchomości sąsiednich, znajdują się „na styku procedury administracyjnej oraz cywilnej, jak również materialnego prawa cywilnego, które w tym obszarze są wobec siebie komplementarne”³⁶. Jednocześnie za bardzo interesującą uznaje okoliczność, że przepisy *Kodeksu cywilnego* uznano za element normy mającej stanowić podstawę działania organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym.

5. Organ administracji publicznej, geodeta i strona w postępowaniu rozgraniczeniowym

W myśl rozdziału 6 ustawy P.g.ik. oraz rozporządzenia Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w *sprawie rozgraniczenia nieruchomości*, rozgraniczenie nieruchomości ma na celu ustalenie przebiegu granic przez określenie punktów granicznych i utwalenie tych punktów na gruncie oraz sporządzenie odpowiednich dokumentów, które potwierdzą wcześniejsze określenie punktów (art. 29 pkt 1 P.g.ik.).

Według art. 30 ust. 1 P.g.ik. organem właściwym w sprawach o rozgraniczenie nieruchomości jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta oraz w wypadkach

³⁴ *Ibidem*, s. 127. Por też: J. Gudowski, *Droga sądowa w sprawach o rozgraniczenie nieruchomości*, PS 1995/2/, s. 68- 69.

³⁵ Uchwała z dnia 11 grudnia 2006 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, I OPS 5/06, ONSAiWSA 2007/2/26, Prok. i Pr. 2007/3/38, publ. w „LEX” nr 229485.

³⁶ I. Bogucka, Głosa do uchwały NSA z dnia 11 grudnia 2006 r., I OPS 5/06, GSP-Prz. Orz. 2008.1.2, publ. w „LEX” nr 85962.

szczególnych określonych w ustawie P.g.ik. sądy. Postępowanie to ma charakter jednoinstancyjny. Kognicja sądu ma miejsce:

1) w sprawie sądowej o własność lub o wydanie nieruchomości lub jej części, jeśli ustalenie przebiegu granic jest potrzebne do rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy. W takim przypadku sąd w orzeczeniu zamieszcza również rozstrzygnięcie dotyczące rozgraniczenia nieruchomości (art. 36 P.g.ik.),

2) gdy strona jest niezadowolona z decyzji wydanej w postępowaniu administracyjnym zażąda w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia przekazania sprawy do sądu (art. 33 pkt 3 P.g.ik.),

3) gdy właściwy w sprawie organ umorzył postępowanie administracyjne uznając, że brak jest podstaw do jej wydania i przekazał sprawę do rozpatrzenia sądowi³⁷.

Postępowanie rozgraniczeniowe jest prowadzone z urzędu lub na wniosek strony. Postępowanie wszczynane z urzędu przeprowadza się przy scalaniu gruntów, a także gdy strona nie wniosła wniosku a postępowanie jest uzasadnione potrzebami gospodarki narodowej lub interesem społecznym. Postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawie scalenia gruntów zastępuje postanowienie o wszczęciu postępowania o rozgraniczenie nieruchomości. Na to postanowienie nie służy zażalenie³⁸.

W ustawie P.g.ik. nie określa się kto może żądać wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego. W ustawie tej jednak używa się pojęcia strona. Należy posłużyć się przepisami k.p.a., które stanowią, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28 k.p.a.). Zgodnie z tą definicją stroną w postępowaniu rozgraniczeniowym będzie osoba fizyczna, osoba prawna lub państwowa, samorządowa jednostka organizacyjna lub organizacja społeczna, której interesu prawnego bądź obowiązku dotyczy postępowanie. Ważne jest by interes prawny wynikał z przepisów prawnych³⁹.

Stroną w postępowaniu rozgraniczeniowym mogą być:

- a) właściciel nieruchomości lub współwłaściciele⁴⁰,
- b) użytkownik wieczysty lub współużytkownik wieczysty⁴¹,

³⁷ St. Rudnicki, *Komentarz do..., op. cit.*, s. 95-96.

³⁸ Art. 30 ust. 3 P.g.ik.

³⁹ A. Banaszczuk-Bąk, J. Hernik, *Rozgraniczenie nieruchomości..., op. cit.*, s. 27-26.

⁴⁰ Także ustaleni w drodze postępowania sądowego spadkobiercy wymienionych osób.

⁴¹ Również ustaleni w drodze postępowania sądowego spadkobiercy wymienionych osób.

c) posiadacz samoistny, jeśli przemawia za nim domniemanie posiadania zgodne ze stanem prawnym (art. 341 k.c.),

d) posiadacz zależny: użytkownik, dzierżawca, najemca, korzystający z określonej powierzchni gruntu⁴².

Powyższe wyliczenie potwierdzają wyjaśnienia Sądu Najwyższego: „Uprawnionym do żądania rozgraniczenia nieruchomości jest każdy, kto ma na nieruchomości prawa, między innymi także wieczysty użytkownik”⁴³. Dotyczą one co prawda sądowego postępowania nieprocesowego, ale trudno nie odnieść je również do postępowania administracyjnego, gdzie występuje tożsamość sprawy, o czym wspomniano wyżej, której rozpoznanie następuje w dwóch fazach i dokonywania rozróżnienia uprawnień stron w obu postępowaniach byłoby bezcelowe⁴⁴.

Z wnioskiem o wszczęcie postępowania występuje osoba mająca interes prawny – uprawniona, co powoduje, że uczestnikami tego postępowania stają się wszystkie podmioty, które *de facto* mają interes prawny.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że kryterium „interesu prawnego” musi dotyczyć interesu prawnego jednostki, co oznacza, że musi to być interes własny, indywidualny i oparty na konkretnym przepisie prawa powszechnie obowiązującego⁴⁵. Należy więc uznać, że udział w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony jest równoznaczny ze stwierdzeniem, że to postępowanie toczy się w interesie każdej ze stron postępowania.

W imieniu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta czynności ustalania przebiegu granic wykonuje upoważniony geodeta (art. 31 ust. 2 P.g.ik.), który jednak nie orzeka. To leży w zakresie wcześniej wymienionych organów administracji publicznej (wójt, burmistrz lub prezydent miasta).

Do dokonania rozgraniczenia może być powołany tylko geodeta, który posiada odpowiednie uprawnienia zawodowe rozumiane m.in. jako umiejętności niezbędne do rozgraniczenia i podziału nieruchomości oraz sporządzania dokumentacji dla celów prawnych (art. 43 ust. 2 P.g.ik.), potwierdzone przez odpowiednie podmioty⁴⁶ na podstawie ustawy P.g.ik. (art. 44, 45 P.g.ik.).

W postępowaniu rozgraniczeniowym geodeta spełnia ważną rolę, choć przepisy nie określają wprost jego funkcji. W postępowaniu tym jest pełnomocnikiem

⁴² E. Mzyk, *Podział i rozgraniczenie...*, *op. cit.*, s.127-129.

⁴³ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 października 1968 r., OSN 1969, poz. 188.

⁴⁴ E. Mzyk, *Podział i rozgraniczenie...*, *op. cit.*, s. 127.

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 3 czerwca 1996 r., sygn. akt II SA 74/96, ONSA 1997, z. 2, poz. 89.

⁴⁶ Art. 45. 1. P.g.ik.: „Uprawnienia zawodowe nadaje Główny Geodeta Kraju na podstawie wyników postępowania kwalifikacyjnego, przeprowadzonego przez komisję kwalifikacyjną do spraw uprawnień zawodowych”.

organu prowadzącego postępowanie. Na nim spoczywa obowiązek zebrania i oceny wszystkich dowodów polegającym na wyszukaniu i sprawdzeniu wszelkich istniejących dokumentów świadczących o stanie prawnym nieruchomości i to nie tylko tych, które znajdują się w państwowych zasobach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, ale także materiałów archiwalnych i tych, które przedstawi dla potrzeb postępowania strona⁴⁷.

Geodeta w całym procesie ustalania przebiegu granic nieruchomości sąsiednich powinien przestrzegać reguł procesowych, które wyznaczają normy *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Ma on obowiązek zachowania obiektywizmu, co oznacza, że oprócz uwzględniania interesu społecznego powinien zwracać uwagę na to, aby interesy każdej ze stron postępowania były brane pod uwagę. Na geodecie spoczywa także obowiązek wynikający z art. 9 k.p.a., który polega na należywym i wyczerpującym informowaniu stron o stanie faktycznym i prawnym, który może mieć znaczący wpływ na prawa i obowiązki, będące przedmiotem postępowania rozgraniczeniowego, a także powinien informować strony postępowania o możliwościach działań lub zaniechania tych działań w zakresie postępowania, tak by nie poniosły szkody z powodu braku znajomości prawa⁴⁸.

Postępowanie rozgraniczeniowe, zgodnie z przepisami *Kodeksu postępowania administracyjnego*, inicjuje osoba zainteresowana. Wniosek tej osoby powoduje wszczęcie postępowanie w formie postanowienia, na które nie służy zażalenie (art. 30 P.g.ik.). Zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a. za datę rozpoczęcia postępowania uznaje się datę doręczenia tego wniosku. Wymóg wydania postanowienia o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego należy traktować jako *lex specialis* w stosunku do przepisów k.p.a.⁴⁹

Postanowienie to powinno zawierać oznaczenie organu administracji publicznej, datę jego wydania, oznaczenie strony lub stron albo innych osób biorących udział w postępowaniu, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do jego wydania, pouczenie o braku możliwości wniesienia zażalenia od niniejszego postanowienia, upoważnienie geodety uprawnionego do dokonania czynności rozgraniczenia⁵⁰. Upoważnienie geodety może również zostać udzielone w odrębnym dokumencie.

⁴⁷ M. Durzyńska, *Podziały, rozgraniczenia i scalenia nieruchomości*, Zielona Góra 2000, s. 125.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 126.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 123.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 123-124.

Postanowienie o wszczęciu postępowania doręcza się wszystkim stronom zgodnie z zasadą zawiadamiania stron o wszczęciu postępowania. Adresatami niniejszego postanowienia, oprócz stron, mogą być osoby, które stroną nie są, ale mogą mieć interes prawny w tym postępowaniu, podmioty na prawach strony lub też osoby, których udział będzie wymagany do przeprowadzenia tego postępowania, np. biegli, świadkowie.

Powołany w imieniu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do dokonania czynności rozgraniczenia nieruchomości geodeta wzywa strony do stawienia się na gruncie (art. 32 ust. 1 P.g.ik.), które winno być doręczone stronom za ich zwrotnym poświadczeniem odbioru, nie później niż 7 dni przed wyznaczonym terminem stawienia się na gruncie (art. 32 ust.1 P.g.ik.).

Nieusprawiedliwione niestawiennictwo stron nie wstrzymuje czynności geodety, o czym ten ostatni musi poinformować strony w wezwaniu (art. 32 ust. 3 P.g.ik.). W razie usprawiedliwionego niestawiennictwa strony, geodeta wstrzymuje czynności do czasu ustania przeszkody lub wyznaczenia pełnomocnika – nie dłużej jednak niż na okres jednego miesiąca (art. 32 ust 4 P.g.ik.). Z czynności ustalenia przebiegu granic geodeta sporządza protokół graniczny lub akt ugody (art. 32 ust. 5 P.g.ik.).

6. Kryteria rozgraniczenia

Nasuwa się pytanie w jaki sposób i na jakich zasadach geodeta w imieniu organu administracji publicznej powinien prowadzić czynności będące składowymi postępowania rozgraniczeniowego. Czy kryteria – podstawy materialnoprawne – rozgraniczenia nieruchomości sąsiadujących zapisane w art. 153 k.c., który stanowi, iż jeśli „granice gruntów 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 interesowanymi, sąd ustali granice z uwzględnieniem wszelkich okoliczności...”, mają również zastosowanie w postępowaniu administracyjnym, leżącym w gestii organu administracji publicznej.

W bardzo istotny sposób dla tego rodzaju postępowań przedstawia to zagadnienie Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w swoim wyjaśnieniu do uchwały z dnia 11 grudnia 2006 r.⁵¹ dotyczącej kosztów postępowania rozgraniczeniowego, dla którego niejako tłem jest regulacja art. 152 i 153 k.c. Stwierdza on, że istnienie

⁵¹ Uchwała z dnia 11 grudnia 2006 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, I OPS 5/06, ONSAiWSA 2007/2/26, Prok. i Pr. 2007/3/38, publ. w „LEX” nr 229485.

możliwości przeprowadzenia postępowania rozgraniczeniowego w dwóch stadiach: administracyjnym i sądowym, „nie zmienia faktu, że sama instytucja prawna „rozgraniczenia nieruchomości”, choć została kompleksowo uregulowana w dwóch aktach prawnych, to jest w Ustawie *Prawo geodezyjne i kartograficzne* i w *Kodeksie cywilnym*, stanowi jedną całość. Nielogicznie bowiem byłoby założenie, że rozgraniczenie nieruchomości jest dokonywane w postępowaniu administracyjnym według innych kryteriów i reguł niż rozgraniczenie nieruchomości, do którego dochodzi w postępowaniu cywilnym”⁵². Dalej NSA dodaje, że „nie do obrony jest teza, że w postępowaniu administracyjnym nie stosuje się przepisów *Kodeksu cywilnego*, a w postępowaniu cywilnym – unormowań zawartych w *Prawie geodezyjnym i kartograficznym*. Przeciwnie, zarówno w jednym, jak i w drugim postępowaniu, tak organ administracji publicznej, jak i sąd powszechny są obowiązane stosować te same zasady”⁵³.

NSA potwierdza swój wniosek, przeprowadzając analizę porównawczą art. 152 i 153 k.c. i art. 31 ust. 2-4 i art. 34 ust. 1 i 2 P.g.ik., która pokrótce zostanie przedstawiona. Pozwoli to zaprezentować kryteria materialnoprawne, według których przeprowadza się postępowanie rozgraniczeniowe, niezależnie od tego czy jest ono prowadzone w postępowaniu administracyjnym, czy też w postępowaniu sądowym⁵⁴.

Przepisy art. 153 k.c. określają hierarchicznie ułożone kryteria rozgraniczenia nieruchomości sąsiednich, które „w istocie stanowią zasady przeprowadzenia rozgraniczenia”⁵⁵ i są nimi:

1) ustalenie przebiegu granic nieruchomości według aktualnego – z chwili orzekania – stanu prawnego nieruchomości, według zebranych dokumentów prawnych i technicznych; w takim przypadku wykluczone jest ustalenie granicy według zgodnego oświadczenia woli stron,

2) jeśli na podstawie zebranych dokumentów nie można ustalić stanu prawnego nieruchomości sąsiadujących a tym samym granic, należy je ustalić według ostatniego spokojnego stanu posiadania, na podstawie widocznych na gruncie śladów i znaków granicznych oraz biorąc pod uwagę istniejące mapy i inne dokumenty dotyczące ich przebiegu,

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Według wyjaśnień NSA przedstawionych przy uchwale z dnia 11 grudnia 2006 r. przesłanki materialnoprawne rozgraniczenia nieruchomości zapisane w przepisach art. 153 k.c. należy również stosować przy trybie postępowania administracyjnego – Uchwała z dnia 11 grudnia 2006 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, I OPS 5/06, ONSAiWSA 2007/2/26, Prok. i Pr. 2007/3/38, publ. w „LEX” nr 229485.

⁵⁵ E. Mzyk, *Podział i rozgraniczenie...*, *op. cit.*, s. 134.

3) jeżeli nie można stwierdzić stanu spokojnego posiadania, granice ustala się na podstawie zgodnego oświadczenia strony lub stron, o ile żadna ze stron nie kwestionuje przebiegu granicy,

4) w razie sporu co do przebiegu linii granicznej, geodeta stara się nakłonić strony do zawarcia ugody, z uwzględnieniem wszelkich okoliczności, dokumentów, które posiada, znaków i urzędzeń granicznych⁵⁶.

Kolejność ww. kryteriów nie jest przypadkowa i żaden z nich nie może być zastosowany, jeśli poprzedzający go umożliwia ustalenie przebiegu granic. Jest to tzw. zasada wzajemnego wyłączania się kryteriów rozgraniczenia⁵⁷. Sąd Najwyższy stwierdza w postanowieniu z 13 czerwca 2002 r., iż „wymienione w art. 153 k.c. kryteria rozgraniczenia wyłączają się wzajemnie, dopóki więc nie zostanie przesądzone, że nie jest możliwe ustalenie granic na podstawie pierwszego kryterium, niedopuszczalne jest posłużenie się dalszymi. Zgodnie z tym sąd obowiązany jest dokonać rozgraniczenia w pierwszej kolejności według stanu prawnego, jeżeli tylko materiał zebrany w sprawie pozwoli na ustalenie tego stanu, w szczególności pozwoli na ustalenie, do jakiej granicy na gruncie sięga własność właścicieli gruntów sąsiadujących. Przepis ten wymaga należytego wyjaśnienia tytułów własności w aspekcie faktycznym i prawnym”⁵⁸. Postanowienie Sądu Najwyższego z 26 czerwca 2002 r. również potwierdza, iż „waga kolejnych kryteriów rozgraniczenia nieruchomości i ich wzajemne wyłączanie się wykluczają możliwość dokonania rozgraniczenia z powołaniem się tylko na względy celowościowe, gdyż te nie mogą uzasadnić rozgraniczenia z pominięciem kolejności dwu pierwszych kryteriów a więc stanu prawnego przedmiotu rozgraniczenia i następnie ostatniego stanu spokojnego posiadania”⁵⁹.

Jak już wcześniej wspomniano Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnia⁶⁰, że kryteria materialnoprawne rozgraniczenia nieruchomości sąsiadujących należy stosować zarówno w czasie przeprowadzania postępowania sądowego, jak podczas postępowania administracyjnego. Potwierdza to dokonując analizy porównawczej

⁵⁶ A. Banaszczyk-Bąk, J. Hernik, *Rozgraniczenie nieruchomości...*, *op. cit.*, s. 27 i 28, E. Mzyk, *Podział i rozgraniczenie...*, *op. cit.*, s. 134.

⁵⁷ St. Rudnicki, *Komentarz do...*, *op. cit.*, s. 99.

⁵⁸ Postanowienie SN z dnia 13 czerwca 2002 r., V CKN 1620/00, publ. z „LEX” nr 56046.

⁵⁹ Postanowienie SN z dnia 26 czerwca 2002 r., III CKN 590/00, publ. z „LEX” nr 74481

⁶⁰ Wcześniej wspomniana Uchwała z dnia 11 grudnia 2006 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, I OPS 5/06, ONSAiWSA 2007/2/26, Prok. i Pr. 2007/3/38, publ. w „LEX” nr 229485.

art. 152 i 153 k.c. i art. 31 ust. 2-4 i art. 34 ust. 1 i 2 P.g.ik., która zostanie pokrótce przedstawiona.

NSA zaznacza, iż z przepisów art. 153 k.c. „wynika, że dokonując rozgraniczenia nieruchomości, należy w pierwszej kolejności mieć na względzie stan prawny nieruchomości (art. 153 zdanie pierwsze k.c.), co w art. 31 ust. 2 P.g.ik. konkretyzuje się w ten sposób, że przy ustalaniu przebiegu granic⁶¹ geodeta bierze pod uwagę znaki i ślady graniczne, mapy i inne dokumenty oraz punkty osnowy geodezyjnej. Rodzaje dokumentów stanowiących podstawę ustalenia przebiegu granic oraz wykonywania czynności ustalania przebiegu granic, a także dokumentację rozgraniczenia nieruchomości i kolejność ich uwzględniania podczas dokonywania czynności rozgraniczeniowych określa rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w sprawie rozgraniczenia nieruchomości⁶². Rozporządzenie to dzieli dokumenty na stwierdzające stan prawny nieruchomości i określające położenie punktów granicznych, a także przebieg granic nieruchomości. Do tych pierwszych stwierdzających stan prawny nieruchomości rozporządzenie zalicza:

1) odpisy z ksiąg wieczystych lub odpisy dokumentów znajdujących się w zbiorze dokumentów,

2) wypisy aktów notarialnych o przeniesieniu własności,

3) prawomocne orzeczenia sądów i ugody sądowe,

4) ostateczne decyzje administracyjne⁶³.

Dokumenty określające położenie punktów granicznych i przebieg granic nieruchomości to:

1) szkice graniczne, protokoły graniczne, akty ugody,

2) zarysy pomiarowe z pomiaru granic,

3) szkice wyznaczenia granic działek wydzielonych w wyniku scalenia, wymiany gruntów lub w wyniku podziału nieruchomości,

4) inne dokumenty pomiarowe, obliczeniowe, opisowe pozwalające na ustalenie przebiegu granic,

5) w razie braku dokumentów wymienionych w pkt 1-4, mapy i plany obejmujące granice albo inne elementy pozwalające na odtworzenie, lub analizę przebiegu granic⁶⁴.

⁶¹ Uchwała z dnia 11 grudnia 2006 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, I OPS 5/06, ONSAiWSA 2007/2/26, Prok. i Pr. 2007/3/38, publ. w „LEX” nr 229485.

⁶² Rozporządzenia Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 14 kwietnia 1999 r. w sprawie rozgraniczenia nieruchomości, DzU Nr 45, poz. 453.

⁶³ *Ibidem*, § 4.

Rozporządzenie również wskazuje kolejność, w jakiej dokonuje się ustalenia granic na podstawie poszczególnych dokumentów. Za pierwsze, które geodeta powinien brać pod uwagę, uznaje się dokumenty, które zostały wydane z państwowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych. Takimi dokumentami są geodezyjne i kartograficzne dokumenty zawierające dane liczbowe do ustalenia przebiegu granic wymienione wcześniej. Następne brane pod uwagę to takie, które nie pochodzą z państwowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych, ale spełniają następujące warunki: stanowią część lub całość operatu pomiarowego lub katastralnego, zawierają podpis wykonawcy i datę sporządzenia dokumentu lub istnieje możliwość ustalenia tych elementów, można stwierdzić, że zostały sporządzone w wyniku dokonania pomiarów na gruncie i użyte do opracowania mapy nieruchomości, której przebieg granic jest ustalany, lub nieruchomości bezpośrednio sąsiadującej, zostały sporządzone przez osoby i organy wymienione w załączniku do rozporządzenia⁶⁵.

Wszystkie ww. dokumenty NSA kwalifikuje do dowodów pozwalających „na ustalenie stanu prawnego granic nieruchomości”⁶⁶. Podkreśla, że „nakaz uwzględnienia stanu prawnego przez organ prowadzący postępowanie administracyjne wynika z obowiązku przeprowadzenia dowodów, które pozwalają na jego ustalenie”⁶⁷. Następnie NSA dodaje, że jeśli nie da się ustalić stanu prawnego nieruchomości, co oznacza brak dowodów pozwalających na jego ustalenie lub są one niewystarczające lub sprzeczne (art. 31 ust. 3 P.g.ik.), należy ustalić sporną granicę według „ostatniego spokojnego stanu posiadania”⁶⁸ (art. 153 zdanie pierwsze *in fine* k.c.), który należy rozumieć jako ustabilizowane posiadanie, trwające przez długi czas⁶⁹. „Uwzględnienie tego kryterium następuje przez przeprowadzenie wskazanych środków dowodowych: także w postępowaniu administracyjnym „ustala się przebieg granicy na podstawie zgodnego oświadczenia stron lub jednej strony, gdy druga strona w toku postępowania oświadczenia nie składa i nie kwestionuje przebiegu granicy” (art. 31 ust. 3 *in fine* P.g.ik.)⁷⁰. Czynności tych dokonuje geodeta.

⁶⁴ *Ibidem*, § 5.

⁶⁵ A. Banaszczuk-Bąk, J. Hernik, *Rozgraniczenie nieruchomości...*, *op. cit.*, s. 29-30.

⁶⁶ Uchwała z dnia 11 grudnia 2006 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, I OPS 5/06, ONSAiWSA 2007/2/26, Prok. i Pr. 2007/3/38, publ. w „LEX” nr 229485.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ St. Rudnicki, *Sąsiedztwo...*, *op. cit.*, s. 92.

⁷⁰ Uchwała z dnia 11 grudnia 2006 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, I OPS 5/06, ONSAiWSA 2007/2/26, Prok. i Pr. 2007/3/38, publ. w „LEX” nr 229485.

Sąd Najwyższy stwierdza, że „w razie ustalenia granicy według ostatniego spokojnego stanu posiadania, do stwierdzenia takiego stanu nie wystarcza ustalenie, że granica istnieje przez okres dłuższy niż 1 rok, a więc że sąsiad utracił już możliwość wytoczenia powództwa posesoryjnego. W art. 153 k.c. chodzi o ustabilizowany stan posiadania przedmiotu rozgraniczenia, a więc o taki stan, który nie pozwala wprawdzie na stwierdzenie nabycia własności przez zasiedzenie, jednakże trwa zbyt długo, by pozbawienie dotychczasowego posiadacza posiadania pasa ziemi przez ustalenie granicy »z uwzględnieniem wszelkich okoliczności« dało się pogodzić z zasadami współzycia społecznego»⁷¹.

W uchwale z 11 grudnia 2006 r. NSA wyjaśnia, iż „w razie sporu co do przebiegu linii granicznych należy dążyć zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądowym, do zawarcia ugody przez strony (art. 153 zdanie drugie k.c. i art. 31 ust. 4 P.g.ik.)»⁷². Ugodę tę w postępowaniu administracyjnym zawiera się przed geodetą i posiada moc ugody sądowej (art. 31 ust. 4 P.g.ik.). Należy nadmienić, że wzmianka o ugodzie pozostaje bez wpływu na kolejność kryteriów rozgraniczenia przewidzianych w art. 153 k.c.⁷³, co oznacza, że jej zawarcie może nastąpić w każdym momencie trwania postępowania administracyjnego, jak i sądowego.

Kolejno Naczelny Sąd Administracyjny dodaje, że „jeżeli nie jest możliwe ustalenie granic według stanu prawnego lub według stanu posiadania, a strony nie zawrą ugody, ustalenie granic należy do sądu, który czyni to uwzględniając wszelkie okoliczności i może jednemu z właścicieli przyznać odpowiednią dopłatę pieniężną (art. 153 zdanie drugie *in fine* k.c.)»⁷⁴.

Kończąc omówienie tego zagadnienia NSA dodaje, że „jeżeli w postępowaniu administracyjnym nie dojdzie do zawarcia ugody i nie ma podstaw do rozgraniczenia w drodze decyzji, upoważniony geodeta tymczasowo utrwała punkty graniczne według ostatniego stanu spokojnego posiadania, dokumentów i wskazań stron, oznacza je na szkicu granicznym, sporządza opinię i całość dokumentacji przekazuje organowi prowadzącemu postępowanie, który umarza postępowanie administracyjne i przekazuje sprawę z urzędu do rozpatrzenia sądowi (art. 34 ust. 1 i 2 P.g.ik.). Uregulowanie to oznacza, że w takim wypadku postępowanie administra-

⁷¹ Postanowienie SN z dnia 6 maja 1974 r., III CRN 81/74, OSNCP 1975/4/65.

⁷² Uchwała z dnia 11 grudnia 2006 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, I OPS 5/06, ONSAiWSA 2007/2/26, Prok. i Pr. 2007/3/38, publ. w „LEX” nr 229485.

⁷³ St. Rudnicki, *Komentarz do..., op. cit.*, s. 108.

⁷⁴ Uchwała z dnia 11 grudnia 2006 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, I OPS 5/06, ONSAiWSA 2007/2/26, Prok. i Pr. 2007/3/38, publ. w „LEX” nr 229485.

cyjne ogranicza się do przygotowania wstępnego materiału dowodowego dla sądu⁷⁵.

7. Rozstrzygnięcia organu administracji publicznej

Po przeprowadzeniu postępowania rozgraniczeniowego czyli wszczęciu, dokonaniu stosownych czynności i ustaleń przez upoważnionego geodetę oraz w zależności od tego jakie to ustalenia będą, organ administracji publicznej – wójt, burmistrz, prezydent miasta – może wydać następujące rodzaje rozstrzygnięć – orzeczeń administracyjnych:

1) decyzję administracyjną o rozgraniczeniu nieruchomości, jeżeli właściciele nieruchomości nie zawarli ugody, a ustalenie przebiegu granic nastąpiło na podstawie zebranych przez geodetę dowodów lub zgodnego oświadczenia woli stron. W takiej sytuacji ma zastosowanie art. 33 P.g.ik., w którym w ustępie 2 dodaje się, że „wydanie decyzji poprzedza: a) dokonanie przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta) oceny prawidłowości wykonania czynności ustalenia przebiegu granic nieruchomości przez upoważnionego geodetę oraz zgodności sporządzonych dokumentów z przepisami; w wypadku stwierdzenia wadliwego wykonania czynności upoważnionemu geodecie zwraca się dokumentację do poprawy i uzupełnienia; b) włączenie dokumentacji technicznej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego”.

W takiej sytuacji strona niezadowolona z ustalenia przebiegu granicy może żądać, w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, przekazania sprawy sądowi (art. 33 ust.4 P.g.ik.);

2) decyzję administracyjną o umorzeniu postępowania administracyjnego i przekazaniu sprawy sądowi na podstawie art. 105 k.p.a. w związku z art. 34 P.g.ik., który stanowi, że jeżeli w razie sporu co do przebiegu granicy nie dochodzi do zawarcia ugody lub też nie ma podstaw do wydania decyzji, o której mowa w art. 33 ust 1 P.g.ik., upoważniony geodeta tymczasowo powinien utrwalić punkty graniczne według ostatniego stanu spokojnego posiadania, dokumentów oraz wskazań stron. Oznacza je na szkicu granicznym, sporządza opinię i wszystkie dokumenty przekazuje właściwemu wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta. Właściwy organ administracji publicznej umarza postępowanie i przekazuje sprawę z urzędu do rozpatrzenia sądowi. Zaś sąd rozpatruje tę sprawę w trybie postępowania nieprocesowego.

⁷⁵ *Ibidem.*

I. Bogucka, zauważa, że w doktrynie⁷⁶ sformułowano pogląd, iż w razie stwierdzenia, że organ administracji przekazał sprawę w trybie art. 34 ust. 2 P.g.ik., ale nie umorzył postępowania administracyjnego, sąd powinien zwrócić sprawę organowi administracji w celu umorzenia postępowania administracyjnego. Dopiero bowiem jego umorzenie otwiera drogę sądową dla dokonania rozgraniczenia⁷⁷. Ten pogląd nie wydaje się jednak najwłaściwszy. W uchwale z 18 września 1992 r. Sąd Najwyższy stwierdza, że „przekazanie sprawy o rozgraniczenie przez właściwy organ sądowi, na podstawie art. 34 ust. 2 P.g.ik., bez uprzedniego umorzenia postępowania administracyjnego, nie wyłącza drogi sądowej⁷⁸”;

3) decyzję administracyjną o umorzeniu postępowania administracyjnego na podstawie art. 105 §1 k.p.a., który stanowi, że gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania. W przypadku postępowania rozgraniczeniowego postępowanie staje się bezprzedmiotowe m.in. z chwilą zawarcia przez strony umowy przed geodetą, co powoduje również definitywne zakończenie postępowania (art. 31 ust. 4 i art. 32 ust. 5 P.g.ik.). Nie ma jednak znaczenia czy organ administracji publicznej umorzy postępowanie czy nie. Umorzenie to ma charakter deklaracyjny, wtórny i oznacza tylko, że postępowanie stało się bezprzedmiotowe i nie ma wpływu na skuteczność umowy⁷⁹. Umowa zawarta przed geodetą – wyjaśnia Sąd Najwyższy⁸⁰ – nie jest umową w rozumieniu art. 114 – 122 k.p.a., lecz stanowi umowę o charakterze materialnoprawnym, uregulowaną w art. 917 i 918 k.c. i jej skutki prawne należy oceniać właśnie według przepisów *Kodeksu cywilnego*. Nie wymaga zatwierdzenia przez organ administracyjny, ani nie podlega kontroli w decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego lub w wyniku zaskarżenia tej decyzji⁸¹. Umowa ta ma charakter cywilnoprawny i ma moc umowy sądowej. Wzruszenie jej może nastąpić jedynie przed sądem powszechnym⁸².

Niezależnie od tego, którą z ww. decyzji wyda wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie daje ona stronie prawa do wniesienia środka zaskarżenia a tym samym

⁷⁶ W. Jarzębowski, *Cywilistyczne problemy postępowania rozgraniczeniowego w związku z wejściem w życie ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne*, „Nowe Prawo” 1990, nr 7-9, poz. 17.

⁷⁷ I. Bogucka, Glosa do uchwały NSA z dnia 11 grudnia 2006 r., I OSP 5/06, GSP-Prz. Orz. 2008.1.2, publ. z „LEX” nr 85962.

⁷⁸ Uchwała SN z dnia 18 września 1992 r., III CZP 113/92, Wokanda 1992/11/5

⁷⁹ St. Rudnicki, *Komentarz do...*, *op. cit.*, s. 105.

⁸⁰ Orzeczenie z dnia 7 lipca 1981r. SN, I CR 225-81, OSPiKA 12-82, poz. 215.

⁸¹ E. Mzyk, *Podział i rozgraniczenie...*, *op. cit.*, s. 151 i n., St. Rudnicki, *Komentarz do...*, *op. cit.*, s. 104 i n.

⁸² E. Mzyk, *Podział i rozgraniczenie...*, *op. cit.*, s. 144.

możliwości rozpatrzenia sprawy przez organ II instancji, co nadaje temu postępowaniu atrybut szczególności. Przepisy prawa dotyczące postępowania rozgraniczeniowego poniekąd „łamią” jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, zapisaną w Ustawie *Kodeks postępowania administracyjnego* – zasadę dwuinstancyjności. Stronie nie przysługuje ani odwołanie, ani wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Nie oznacza to jednak zamknięcia drogi ubiegania się o odmiennie uregulowanie linii spornych granic. Normy obowiązującego prawa stworzyły możliwość przekazania sprawy do sądu cywilnego, który jest władny rozpatrzyć sprawę w odmienny sposób. Przekazanie to może jednak nastąpić tylko po rozpatrzeniu sprawy przez organ administracji publicznej. Złożenie wniosku o rozgraniczenie w pierwszej kolejności do sądu cywilnego spowoduje jego odrzucenie⁸³.

Sąd może brać pod uwagę ustalenia, które zapadły w postępowaniu administracyjnym, jednak nie jest to obligatoryjne i pozostawiono mu pełną swobodę orzekania.

Demarcation of properties in administrative procedure

S u m m a r y

Demarcation of properties in administrative procedure, constituting official confirmation of borders, offers a possibility of settling disputes between the owners of neighbouring properties. The disputed borders are determined by a surveyor, confirmed in appropriate documents. This does not mean that a surveyor has the competencies of public administration body, acting on the authorisation by a mayor, who adjudicates after reading and analysing the documents provided by a surveyor. Legal criteria for demarcating properties included in art. 153 of the Code of Civil Procedure are applied in administrative procedure, although they are civil law provisions, which was confirmed by the rulings of the Supreme Administrative Court. Within the institution of demarcation of properties administrative procedure, civil procedure and civil, substantive law are complementary, constituting a unity, which allows for the application of criteria for demarcating properties pronounced by civil law in administrative procedure.

⁸³ Art. 199 § 1 pkt 1 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*, DzU z 1964 r. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.

Abgrenzung von Grundstücken im Verwaltungsverfahren

Z u s a m m e n f a s s u n g

Die Abgrenzung von Grundstücken im Verwaltungsverfahren, die eine amtliche Bestätigung des Grenzenverlaufs ist, stellt eine der möglichen Vorgehensweisen bei der Entscheidung über Streitigkeiten zwischen Eigentümern benachbarter Grundstücke dar. Das Ziel dieses Verfahrens ist, den Verlauf der strittigen Grenzen durch einen speziell dazu berufenen Geodäten zu ermitteln. Das Ergebnis der Ermittlung wird dann in entsprechenden Unterlagen bestätigt. Die Kompetenzen des Geodäten sind jedoch nicht die eines Organs der öffentlichen Verwaltung. Eine Vollmacht zur Handlung wird ihm durch den Gemeindevorsteher (Bürgermeister, Stadtpräsidenten) erteilt, der im Abgrenzungsverfahren über die Sache nach der Untersuchung der durch den Geodäten gesammelten und erstellten Unterlagen, entscheidet. Die in Art. 153 des poln. Zivilgesetzbuches genannten materiellrechtlichen Maßgaben der Abgrenzung von Grundstücken, obwohl sie zu den zivilrechtlichen Vorschriften gehören, finden auch bei den Verwaltungsverfahren Anwendung. Bestätigt wurde das in den Beschlüssen des Hauptverwaltungsgerichtes. Im Bezug auf die Institution der Abgrenzung von Grundstücken sind das Verwaltungs-, das Zivilverfahren und das materielle Zivilrecht komplementär und sie stellen eine Einheit dar. Deshalb ist es möglich, die in dem Zivilrecht genannten Kriterien der Abgrenzung von Grundstücken während des Verwaltungsverfahrens anzuwenden.