

Z problematyki postępowania o rozgraniczenie

GRZEGORZ WOLAK*

STRESZCZENIE

Artykuł odnosi się do problematyki obecnego modelu i charakteru postępowania o rozgraniczenie nieruchomości. Autor wskazuje i omawia niektóre problemy, jakie rodzą się w praktyce w takich sprawach na styku postępowania administracyjnego i sądowego. Ponadto odnosi się do zagadnienia kognicji sądu w tym postępowaniu, w tym do kwestii, czy w sprawie o rozgraniczenie sąd jest uprawniony do dokonania rozgraniczenia nieruchomości także w innym zakresie, niż miało to miejsce w administracyjnym postępowaniu rozgraniczeniowym.

Słowa kluczowe: nieruchomość, granice nieruchomości, spór o granicę pomiędzy nieruchomościami, administracyjne i sądowe postępowanie rozgraniczeniowe

I. WPROWADZENIE

Sprawą o rozgraniczenie nieruchomości jest sprawa, w której przyczyną konfliktu i istotą sporu jest przebieg granicy¹. Postępowanie rozgraniczeniowe ma na celu ustalenie przebiegu granic nieruchomości przez określenie położenia punktów i linii granicznych, utrwalenie tych punktów znakami granicznymi na gruncie oraz sporządzenie odpowiednich dokumentów. Rozgraniczeniu podlegają, w miarę

* Dr hab. Grzegorz Wolak, prof. WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej w Rzeszowie, Katedra Prawa Cywilnego i Prawa Pracy, wiceprezes i Przewodniczący IV Wydziału Pracy w Sądzie Rejonowym w Stalowej Woli, ORCID: 0000-0003-3636-8440.

¹ Zob. postanowienie SN z 31.08.1963 r., III CR 136/63, OSNCP 1964, nr 10, poz. 203, w którym trafnie uznano, że o tym, jaki charakter ma określona sprawa, decyduje przyczyna konfliktu, który ją spowodował.

potrzeby, wszystkie albo niektóre granice określonej nieruchomości z przyległymi nieruchomościami lub innymi gruntami (art. 29 ust. 2, art. 30 ust.1, 2 i 4 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne). O zakresie rozgraniczenia rozstrzyga jego cel, określony okolicznościami sprawy. To znaczy, że ustalenie wszystkich granic danej nieruchomości z przyległymi nieruchomościami dokonywane jest jedynie w miarę potrzeby. Zwykle następuje ono tylko na określonym odcinku linii granicznej².

Postępowanie w przedmiocie rozgraniczenia nieruchomości reguluje ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne³, która zastąpiła dekret z dnia 13 września 1946 r. o rozgraniczeniu nieruchomości⁴ i pośilkowo przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵. Po przekazaniu sprawy o rozgraniczenie sądowi regulują je przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁶ i ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁷. Jak nie bez racji zauważa D. Felcenloben, brak jest jednoznacznie określonych zasad regulujących styk postępowania administracyjnego i sądowego w sprawach o rozgraniczenie nieruchomości, co powoduje, że w praktyce pojawia się wiele wątpliwości interpretacyjnych dotyczących m.in.: 1) trwałości decyzji administracyjnych wydanych w trybie art. 31 ust. 1 u.p.g.k. w przypadku, kiedy strona niezadowolona ze sposobu ustalenia granic żąda przekazania sprawy do rozpatrzenia sądowi; 2) ustalenia, czy w przypadku, o którym mowa w art. 33 ust. 3 u.p.g.k., wnioskodawcą w postępowaniu sądowym pozostaje osoba, która złożyła wniosek o wszczęcie administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego, czy też strona, która żądała przekazania sprawy sądowi w trybie art. 33 ust. 3 u.p.g.k.; 3) ustalenia, czy na obu etapach postępowania mamy do czynienia z jedną i tą samą sprawą, a jeżeli tak, to jaki jest jej charakter; 4) czy jest to jedno kompleksowe postępowanie, czy też są to dwa odrębne procesy⁸; 5) zasadności żądania uiszczenia opłaty sądowej, o której mowa w art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁹, pod rygorem zwrotu wniosku o rozgraniczenie nieruchomości bez jego merytorycznego

² Zob. postanowienie SN z 10.09.1997 r., II CKN 309/97, OSNC 1998, nr 2, poz. 30.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 276, ze zm. (dalej: u.p.g.k. lub ustawa – Prawo geodezyjne i kartograficzne). Zob. też wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 14.04 1999 r. w sprawie rozgraniczania nieruchomości (Dz. U. Nr 45, poz. 453).

⁴ Dz. U. z 1946 r. Nr 53, poz. 298, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.; dalej: k.p.a.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1145.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.

⁸ Użycie przez tego autora słowa „procesy” nosi znamiona oczywiście niedokładności, wszak sprawy o rozgraniczenie sąd rozpoznaje w postępowaniu nieprocesowym.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 755, ze zm.; cyt. dalej u.k.s.c.

rozpatrzenia¹⁰. Dysfunkcjonalność obowiązującego obecnie modelu postępowania rozgraniczeniowego (administracyjno-sądowego) jest przedmiotem krytyki doktryny. Wskazuje ona na potrzebę jego eliminacji z porządku prawnego i wprowadzenia w to miejsce regulacji opartych na klasycznym modelu administracyjnym lub cywilnym z uwzględnieniem ich dziedzinowej odrębności, a także przedmiotowej tożsamości sprawy na każdym z jego etapów. Pozwoliłoby to na uproszczenie i skrócenie procedury rozgraniczenia nieruchomości oraz uniknięcie dodatkowych kosztów z tym związanych¹¹.

W artykule podjęta zostanie próba ogólnego omówienia postępowania o rozgraniczenie, jego modelu i charakteru oraz trybów. Wskazane zostaną i omówione niektóre problemy, jakie rodzą się w praktyce na styku postępowania administracyjnego i sądowego w sprawach o rozgraniczenie nieruchomości. Poruszony zostanie problem kognicji sądu w tym postępowaniu, m.in. tego, czy w sprawie o rozgraniczenie sąd jest uprawniony do dokonania rozgraniczenia nieruchomości także w innym zakresie, niż miało to miejsce w administracyjnym postępowaniu rozgraniczeniowym. Ta ostatnia kwestia była niedawno przedmiotem pytania prawnego skierowanego do Sądu Najwyższego przez Sąd Okręgowy w Krakowie¹².

II. DWA TRYBY (TOKI) POSTĘPOWANIA ROZGRANICZENIOWEGO

Postępowanie sądowe w sprawach cywilnych jest niekiedy z mocy przepisów szczególnych poprzedzane innymi postępowaniami, które ogólnie określa się mianem postępowań przedsądowych, czy też prejurysdykcyjnych bądź „fazą przedsądową w sprawie cywilnej”, przy czym ich formy i tryby są bardzo zróżnicowane. Istota tego zjawiska polega na tym, że strona dochodząca ochrony prawnej ma możliwość lub obowiązek wykorzystania najpierw innego trybu załatwienia sprawy¹³. Przepisy kodeksu postępowania cywilnego są jednocześnie niedostosowane do administracyjnych postępowań prejurysdykcyjnych. W tych wszystkich przypadkach, gdy droga sądowa zależy od „uprzedniego wyczerpania drogi postępowania administracyjnego” czy też od „uprzedniej decyzji administracyjnej”, nie ma podstaw do oddalenia powództwa (wniosku) z powodu przedwczesności, lecz złożony pozew (wniosek) podlega odrzuceniu (art. 199 § 1 pkt 1, art. 199 § 1 pkt 1 w związku

¹⁰ Zob. D. Felcenloben, *Krytyka istniejącego modelu postępowania w sprawie o rozgraniczenie nieruchomości w zakresie regulacji normujących styk postępowania administracyjnego i cywilnego – wybrane dylematy oraz postulaty de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6, s. 25.

¹¹ Zob. D. Felcenloben, *Krytyka...*, s. 24-38.

¹² Zob. postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie z 26.11.2019 r., II Ca 1939/18, niepubl.

¹³ Zob. K. Piasecki, *Procedury poprzedzające postępowanie cywilne*, „Palestra” 1985, nr 7-8, s. 11; R. Więckowski, *Sądowe dochodzenie roszczeń a postępowanie przedsądowe*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 2, s. 55.

z art. 13 § 2 k.p.c.)¹⁴. Nauka prawa jest zgodna co do tego, że właśnie m.in. przepisy ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne wyłączają czasowo dopuszczalność drogi sądowej w sprawach o rozgraniczenie nieruchomości. Występuje tu zatem czasowa (względna, przejściowa) niedopuszczalność drogi sądowej¹⁵. Istota rozgraniczenia polega na wyodrębnieniu nieruchomości z innych otaczających ją gruntów przez ustalenie zasięgu prawa własności w stosunku do gruntów sąsiadujących. Przedmiotem żądania o rozgraniczenie są granice w terenie, tj. na gruncie, a nie na planie (mapie), mapa zaś jest tylko wtórnym wyrazem granic na gruncie. Ponadto w sprawie o rozgraniczenie chodzi nawet nie o same granice na gruncie, lecz o to, do jakiej granicy na gruncie sięga prawo własności nieruchomości sąsiadujących¹⁶. Tym samym sprawy o rozgraniczenie, choć dotyczące stosunków własnościowych i „wyrastające” z prawa własności (art. 152 i art. 153 k.c.), a więc niejako ze swej natury mające charakter cywilnoprawny¹⁷, zostały wyłączone z drogi sądowej (art. 2 § 3 k.p.c.). *De lege lata* należą one bowiem w zasadzie do drogi postępowania administracyjnego. Wyłączenie z drogi sądowej nie jest jednak zupełne, gdyż ustawa przewiduje sytuacje, w których postępowanie przechodzi do sądu (będzie o tym mowa nieco niżej). Bezpośrednio przed sądem, w procesie – bez potrzeby wyczerpywania postępowania administracyjnego – można dochodzić rozgraniczenia, gdy do istoty sporu należy problem własności nieruchomości, a ustalenie granicy ma w tym sporze charakter wtórny (art. 36 u.p.g.k.)¹⁸. Do sądu

¹⁴ Tak trafnie np. K. Piasecki, *Procedury...*, s. 23.

¹⁵ Zob. np. J. Jankowski, *Czasowa niedopuszczalność drogi sądowej*, „Acta Universitatis Lodzianensis” 1982, z. 9, s. 40, L. Ostrowski, *Czasowa niedopuszczalność drogi sądowej*, „Palestra” 1984, nr 11, s. 7, R. Więckowski, *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych*, Kraków 1991, s. 103 i n., K. Piasecki, *Procedury...*, s. 23; J. Gudowski, *Droga sądowa w sprawach o rozgraniczenie nieruchomości na tle prawa geodezyjnego i kartograficznego*, „Przegląd Sądowy” 1995, nr 2, s. 69, H. Mądrzak, *Strukturalne aspekty postępowania rozgraniczeniowego*, „Rejent” 1996, nr 2, s. 50, D. Felczenloben, *Krytyka...*, s. 25.

¹⁶ Zob. uzasadnienie postanowienia SN z 28.10.1977 r., III CRN 272/77, Lex nr 8022.

¹⁷ Tak postanowienie SN z 31.08.1963 r., III CRN 136/63, OSNCP 1964, nr 10, poz. 203; uzasadnienie postanowienia SN z 1.06.1964 r., III CR 27/64, OSNCP 1965, nr 3, poz. 45; uzasadnienie uchwały SN z 6.06.1970 r., III CZP 24/70, OSNCP 1970, nr 12, poz. 222; postanowienie SN z 28.10.1977 r., III CRN 272/77, Lex nr 8022; uzasadnienie wyroku NSA z 11.11.1985 r., I SA 1262/85, ONSA 1985, nr 2, poz. 26; uchwała SN z 8.07.1987 r., III CZP 37/87, OSNC 1988, nr 10, poz. 138; wyrok NSA z 16.09.1999 r., IV SA 1470/97, Lex nr 47841; uzasadnienie wyroku NSA z 21 września 2000 r., II SA/Ld 1077/97, OSP 2002, nr 7-8, poz. 99; uzasadnienie wyroku NSA z 1 marca 2001 r., II SA 483/2000, Lex nr 53399; wyrok NSA z 23 kwietnia 2001 r., II SA 574/2000, Lex nr 54190. Nierozważalnością byłoby przyjęcie, że sprawa o rozgraniczenie jest sprawą administracyjną w postępowaniu administracyjnym, a sprawą cywilną w postępowaniu sądowym. Nie ma tu miejsca na tzw. „uadministracyjnienie” sprawy cywilnej (por. szerzej M. Stahl, *Zbieg drogi postępowania administracyjnego i sądowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1979, t. XXI, s. 51-54).

¹⁸ Zob. J. Gudowski, *Droga...*, s. 69; J. Gudowski, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 2016, komentarz do art. 2 k.p.c., pkt 38.

należą również sprawy o ustalenie nieważności oraz o uchylenie się od skutków prawnych ugody granicznej¹⁹.

W pierwszej kolejności to wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) przeprowadzają rozgraniczenie nieruchomości z urzędu lub na wniosek strony, gdy ich granice stały się sporne. Dokonują tego na podstawie przepisów materialnego prawa administracyjnego i kodeksu postępowania administracyjnego. Zasadą jest wszczynanie postępowania na wniosek, gdyż wszczęcie postępowania z urzędu jest dopuszczalne jedynie w przypadkach wskazanych w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne, tj.: przy scaleniu gruntów bądź z uwagi na uzasadniające przeprowadzenie rozgraniczenia potrzeby gospodarki narodowej lub interes społeczny. Na postanowienie o wszczęciu postępowania o rozgraniczenie nieruchomości nie służy zażalenie. Organy administracji rozstrzygają sprawę o rozgraniczenie nieruchomości za pomocą danych geodezyjnych i kartograficznych zawartych w prowadzonym przez państwo katastrze nieruchomości. Przez weryfikację danych ewidencyjnych z odnalezionymi w terenie znakami granicznymi następuje odtworzenie linii granicznej, które jest następnie zatwierdzane w formie decyzji administracyjnej. Co więcej, możliwe jest, że sprawy takie zakończą się na etapie postępowania administracyjnego (na drodze ugody zawartej przed geodetą bądź rozgraniczeniowej decyzji administracyjnej). W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12.10.2012 r., I OSK 1124/11²⁰, wyrażono trafny pogląd, że ustawodawca nałożył na organ obowiązek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, poprzedzającego wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego, nie można bowiem zaakceptować poglądu, że organ administracji publicznej właściwy w sprawie rozgraniczenia nieruchomości związany jest wnioskiem strony i nie ma możliwości zbadania jego zasadności, w tym zakresu żądania, przed wydaniem postanowienia o wszczęciu postępowania²¹. Jeśli ocena ta wypadnie negatywnie, organ administracyjny powinien umorzyć postępowanie.

Administracyjne postępowanie rozgraniczeniowe ma w zasadzie, odmiennie niż postępowanie sądowe, charakter mediacyjny²². Czynności ustalania przebiegu granic wykonuje w nim geodeta (tzw. władza miernicza²³) upoważniony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Organy te wydają decyzję o rozgraniczeniu

¹⁹ Zob. uchwała SN z 6.05.1970 r., III CZP 24/70, OSNCP 1970, nr 12, poz. 222; postanowienie SN z 7.07.1981 r., I CR 225/81, OSPiKA 1982, z. 12, poz. 215 oraz wyrok NSA z 16.06.1987 r., IV SAB 24/86, ONSA 1987, nr 1, poz. 39; odmiennie, ale nietrafnie, w postanowieniu NSA z 2.03.1981 r., SA 612/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 14.

²⁰ Lex nr 1233999

²¹ Zob. uzasadnienie wyroku NSA z 12.10.2012 r., I OSK 1124/11, Lex nr 1233999.

²² Por. K. Piasecki, *Procedury...*, s.20.

²³ Zob. J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1998, s. 89.

nieruchomości, jeżeli zainteresowani właściciele nieruchomości nie zawarli ugody przed geodetą, a ustalenie przebiegu granicy nastąpiło na podstawie zebranych dowodów lub zgodnego oświadczenia stron. 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. 1 u.p.g.k.). Zachowanie terminu przewidzianego w art. 33 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego stanowi jeden z warunków dopuszczalności drogi sądowej w sprawach o rozgraniczenie. Stwierdzenie przez sąd rozpoznający sprawę, że 14-dniowy termin do wystąpienia z żądaniem przekazania sprawy na drogę sądową został przekroczony albo że niezasadnie doszło do jego przywrócenia przez organ administracji (art. 58 k.p.a.), pociąga za sobą odrzucenie wniosku z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej (art. 199 § 1 pkt 1 w związku z art. 13 § 2 k.p.c.)²⁴. Chociaż sąd nie bada prawidłowości postępowania przed organem administracji, to jednak w każdym wypadku oraz w każdym stanie sprawy czuwa nad przesłankami procesowymi, w tym oczywiście przede wszystkim nad dopuszczalnością drogi sądowej (art. 199 § 1 pkt 1 i art. 202 w związku z art. 13 § 2 k.p.c.)²⁵. Ostateczna decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 33 ust. 1 u.p.g.k. jest wiążąca dla sądu powszechnego i może być wyeliminowana z obiegu prawnego tylko w sposób przewidziany w art. 16 k.p.a.

Organ administracji umarza administracyjne postępowanie rozgraniczeniowe i przekazuje z urzędu sprawę do rozpatrzenia sądowi także wtedy, gdy nie dojdzie do zawarcia ugody lub nie ma podstaw do wydania decyzji administracyjnej o rozgraniczeniu (art. 34 ust. 1 i 2 u.p.g.k.). Droga sądowa otwiera się w tym przypadku z chwilą, gdy decyzja taka stała się ostateczna²⁶.

W postanowieniu z 7.04.1998 r., II CKN 664/97²⁷, Sąd Najwyższy prawidłowo uznał, że: „Droga sądowa o rozgraniczenie jest niedopuszczalna, jeżeli organ administracji umorzył postępowanie i przekazał sprawę do sądu w wyniku sprzeciwu strony od ugody zawartej przed wyznaczonym geodetą”. W uzasadnieniu orzeczenia wskazał, że rozgraniczenia nieruchomości dokonuje się w postępowaniu administracyjnym, a przekazanie sprawy do rozpoznania sądowi następuje z urzędu, jeżeli nie było podstaw do wydania decyzji, a strony nie zawarły ugody, albo na wniosek, jeżeli strona jest niezadowolona z decyzji o rozgraniczeniu (art. 33 ust. 3 i art. 34 ust. 2 u.p.g.k.). SN stanął na stanowisku, że w rozpoznawanej sprawie nie zachodził żaden z opisanych wyjątków od trybu administracyjnego.

²⁴ Zob. postanowienie SN z 9.06.1997 r., III CKN 74/97, OSNC 1997, nr 10, poz. 161.

²⁵ Tak trafnie J. Gudowski, *Droga...*, s. 74.

²⁶ J. Gudowski, *Droga...*, s. 75.

²⁷ OSNC 1998, nr 11, poz. 183.

Zauważył, że ugoda co do przebiegu linii granicznej dla swej ważności wymaga formy pisemnej (art. 32 ust. 5 u.p.g.k.), a oświadczenia woli stron muszą być składowane w obecności geodety (*verba legis*: przed geodetą – art. 31 ust. 4 zdanie drugie u.p.g.k.²⁸). W jego ocenie pod rządami Prawa geodezyjnego i kartograficznego zachował aktualność pogląd wyrażony w postanowieniu z 7.07.1981 r., I CR 225/81²⁹, że czynność ta nie jest ugodą w rozumieniu przepisów art. 114-122 k.p.a. Nie wymaga zatem dla swej ważności zatwierdzenia przez organ administracyjny. Nie podlega ona również kontroli ani w decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego (art. 105 § 1 k.p.a.), ani w wyniku zaskarżenia tej decyzji. Ugoda zawarta przed geodetą stanowi ugodę materialnoprawną unormowaną w art. 917-918 k.c. Skutki materialnoprawne, równe ugodzie sądowej, następują z chwilą podpisania aktu ugody, nie ma zatem znaczenia dla wyniku rozważań rozstrzyganie kwestii, czy dla zakończenia postępowania administracyjnego konieczny jest jeszcze odrębny akt organu, który je prowadził. Przekazanie sprawy do rozpatrzenia sądowi otwiera ponadto drogę sądową dla rozgraniczenia tylko w wypadkach określonych w ustawie (*argumentum ex art. 2 § 3 k.p.c.*). Wobec tego dla oceny jej dopuszczalności drugorzędne znaczenie ma uprzednie wydanie decyzji o umorzeniu postępowania jako aktu wymaganego w art. 34 ust. 2 u.p.g.k. Sąd Najwyższy odwołał się do uchwały z 18.09.1992 r., III CZP 113/92³⁰, w której uznano, że przekazanie sprawy o rozgraniczenie przez właściwy organ sądowi, na podstawie art. 34 ust. 2 u.p.g.k., bez uprzedniego umorzenia postępowania administracyjnego, nie wyłącza drogi sądowej i nie stanowi podstawy do odrzucenia wniosku. W jego ocenie nie ulega wątpliwości, że podstawowa przesłanka przekazania została wymieniona w art. 34 ust. 1 u.p.g.k. (art. 33 ust. 3 u.p.g.k. nie odpowiadał stanowi faktycznemu sprawy). Skoro została zawarta ugoda, przesłanka powyższa nie była spełniona. Ważność ugody jako czynności prawnej rodzącej skutki cywilnoprawne może być podważana w trybie procesu (szczególna podstawa uchylenia się od jej skutków została odrębnie uregulowana w art. 918 k.c.). Jeśli jednak rozgraniczenie, a nie spór o ważność (skuteczność) ugody jest przedmiotem postępowania nieprocesowego, to sąd, któremu przekazano sprawę, obowiązany jest odrzucić wniosek (art. 199 § 1

²⁸ Ugoda zawarta przed geodetą to ugoda z jego fizycznym i intelektualnym udziałem (tak trafnie w postanowieniach SN z: 1.06.1964 r., III CR 27/64, OSNCP 1965, nr 3, poz. 45 oraz 13.03.1985 r., III CRN 27/85, OSNCP 1986, nr 1-2, poz. 10; tak również W. Jastrzębski, *Cywilistyczne problemy postępowania rozgraniczeniowego w związku z wejściem w życie ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne*, „Nowe Prawo” 1990, nr 7-9, s. 21, J. Gudowski, *Droga...*, s. 71.

²⁹ OSPiKA 1981, z. 12, poz. 215.

³⁰ „Wokanda” 1992, z. 11, s. 5. Stanowisko to niesłusznej krytyce poddał J. Gudowski (tenże, *Droga...*, s. 75), zaaprobował zaś H. Mądrzak (tenże, *Strukturalne...*, s. 53) i S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2001, s. 91.

pkt 1 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.), gdyż przepisy kodeksu postępowania cywilnego nie przewidują w takim wypadku zwrotu sprawy organowi administracji.

Zatem dopiero po wyczerpaniu trybu postępowania administracyjnego sprawa może wkroczyć na drogę postępowania cywilnego prowadzonego przez sąd. Sąd rozpatruje sprawy o rozgraniczenie nieruchomości w trybie postępowania nieprocesowego (art. 34 ust. 3 u.p.g.k.; art. 506-525, art. 606-608 k.p.c.) stosując art. 153 k.c. oraz przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Strony nie mają możliwości wyboru trybu postępowania. Pierwszeństwo w prowadzeniu postępowania rozgraniczeniowego mają organy administracji publicznej, a sąd powszechny staje się właściwy w sprawie dopiero wówczas, gdy w odpowiedniej formie zakończy się postępowanie przed organem administracji (art. 33 ust. 3 i art. 34 ust. 2 u.p.g.k.). Jedynie wyjątkowo rozgraniczenie nieruchomości należy do kognicji sądu – bez konieczności wszczynania uprzednio postępowania administracyjnego (art. 36 u.p.g.k.). *De lege lata* administracyjne postępowanie rozgraniczeniowe uznaje się za równorzędne rangą z rozgraniczeniowym postępowaniem cywilnym. Część doktryny dostrzega jednak wyższość jednego z nich, różnie ją przy tym rozumiejąc; utożsamiając ją np. z posiłkowym charakterem. Niektórzy cywiliści są zdania, że to postępowanie sądowe jest tym wyjątkowym – wobec czasowej niedopuszczalności drogi sądowej bez uprzedniego wyczerpania obligatoryjnej fazy postępowania administracyjnego. Postępowanie cywilne może w tym wypadku w ogóle nie dojść do skutku, o ile strony będą usatysfakcjonowane wynikiem sprawy administracyjnej³¹. W nauce prawa administracyjnego stawia się z kolei na ogół tezę o wyjątkowym, posiłkowym charakterze postępowania administracyjnego. Podnoszony jest argument, że „(...) realizowanie kompetencji przez organ administracji następuje niejako w zastępstwie organów sądowych w zasadzie powołanych do rozpoznania spraw cywilnych”³². Argumenty o wyjątkowości rozgraniczeniowego postępowania administracyjnego bądź sądowego nie przekonują. W tym, że w przypadku sporu co do przebiegu granicy między nieruchomościami pierwszeństwo, z woli ustawodawcy, ma postępowanie administracyjne (rograniczeniowe), nie należy dostrzegać pierwiastka (przejawu, oznaki) wyjątkowości żadnego z tych postępowań. Takiego zdania jest też M. Stahl, podnosząc, iż „(...) wydaje się bowiem, że w takim postępowaniu, właśnie ze względu na jego kompleksowy charakter, nie można z proceduralnego punktu widzenia mówić ani o wyjątkowości trybu postępowania administracyjnego, ani o wyjątkowości trybu postępowania sądowego. W postępowaniu szczególnym, ze względu na jego kompleksowość, dla

³¹ Zob. np. J. Jodłowski, W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1958, s. 82; Z. Resich, *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych*, Warszawa 1962, s. 57.

³² J. Łętowski, *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Wrocław 1967, s. 104.

załatwienia jednej i tej samej sprawy są właściwe na płaszczyźnie normatywnej, dwa organy³³. W innym miejscu tej samej pracy autorka dodaje, że sądy są władne zakończyć postępowanie w przedmiotowej sprawie, a nie tylko w określonej fazie tego postępowania; skuteczność aktu administracyjnego zależy od woli strony, od tego, czy skorzysta z przysługującej jej ochrony sądowej. Innymi słowy, ważność decyzji administracyjnej można określić jako warunkową, zależną od tego, czy strona uruchomi drogę sądową. O wyjątkowości postępowania sądowego można zatem mówić jedynie z praktycznego, a nie normatywnego punktu widzenia. Ewentualne przyjęcie tezy o wyjątkowym charakterze orzecznictwa administracyjnego bynajmniej nie umniejsza znaczenia tego orzecznictwa – możliwość uruchomienia drogi sądowej ma bowiem znaczenie prewencyjne – organy administracji starają się raczej unikać w omawianym zakresie spraw sądowych³⁴.

Sprawa o rozgraniczenie nieruchomości, niezależnie od tego, czy jest rozstrzygana na drodze administracyjnej, czy sądowej, ma jednolity przedmiot oraz istotę. Jest to sprawa o wiążące ustalenie przebiegu granic gruntów, które nie zostały ustalone albo które zostały ustalone, lecz stały się sporne. Ponadto granice raz ustalone w ugodzie granicznej, decyzji rozgraniczeniowej lub postanowieniu rozgraniczeniowym sądu powszechnego mogą ponownie stać się sporne, generując nową sprawę rozgraniczeniową³⁵. Ustalenie stanu prawnego granicy i jej utrwalenie w terenie nie eliminuje na przyszłość sporów o przebieg granicy, jeżeli decydujący o niej stan władania ulegnie zmianie w stosunku do tytułu prawnego. Z tego względu w takim wypadku może być dopuszczalne ponowne rozgraniczenie, w którym przedmiotem ustaleń jest aktualny stan rzeczy, a nie stan faktyczny będący podstawą orzeczenia o rozgraniczeniu w poprzednim postępowaniu. Różne zdarzenia mogą sprawić, że stan władania gruntami różni się od tytułu prawnego do tego władania. Przykładowo, długotrwałe faktyczne władanie przygranicznym pasem gruntu, mające cechy posiadania samoistnego, prowadzi do zasiedzenia, a tym samym do zmiany stanu prawnego granicy³⁶, usunięcie zaś lub zniszczenie znaków granicznych może stanowić przeszkodę w określeniu przebiegu granicy w terenie. Natomiast możliwość prowadzenia ponownego postępowania rozgraniczeniowego co do tych samych nieruchomości nie jest i nie może być traktowana jako środek do kwestionowania prawomocnego postanowienia sądu o rozgraniczeniu czy też

³³ M. Stahl, *Zbieg...*, s. 54.

³⁴ Tamże.

³⁵ Zob. np. postanowienie SN z 10.09.1997 r., II CKN 309/97, OSNC 1998, nr 2, poz. 30; postanowienie SN z 14 marca 2002 r., IV CKN 809/00, Lex nr 55120, z glosą D. Felcenlobena, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 3, s. 84-90.

³⁶ Zob. postanowienie SN z 14.03.2002 r., IV CKN 809/00, Lex nr 55120.

ugody zawartej przed uprawnionym geodetą. Niedopuszczalna jest taka sytuacja, w której strona, nie zgadzając się z rozstrzygnięciem sądowym w sprawie rozgraniczenia oraz z ugodą zawartą przed uprawnionym geodetą, próbuje wzruszyć prawomocne orzeczenie w trybie wszczęcia i ponownego prowadzenia postępowania rozgraniczeniowego³⁷.

III. JEDNO CZY DWA POSTĘPOWANIA ROZGRANICZENIOWE

Według jednego z zapatrywań (zdecydowanie przeważającego), gdy sprawa o rozgraniczenie zostaje przekazana do rozpoznania sądowi, jest to cały czas jedno postępowanie, gdyż jakkolwiek pod względem proceduralnym postępowanie przed sądem jest zupełnie nowym postępowaniem, to jednak – mimo że sąd nie rozstrzyga wprost o bycie prawnym i słuszności rozstrzygnięcia wydanego uprzednio przez organ administracji – w praktyce ostatecznie w orzeczeniu końcowym musi ustosunkować się do decyzji organu administracji przez wydanie rozstrzygnięcia merytorycznego o określonej treści, tożsamego bądź rozbieżnego z rozstrzygnięciem administracyjnym. Choć od strony formalnej postępowanie sądowe nie jest zatem formą kontroli, to jednak z punktu widzenia strony żądanie skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego jest swoistą kontrolą orzeczenia organu administracji. Sprowadza się ona do ponownego rozpatrzenia przez sąd sprawy załatwionej już przez inny organ.

Zdaniem M. Stahl postępowanie w sprawie, do której załatwienia są właściwe dwa rodzaje organów, stanowi pewną całość, musi być traktowane jako jeden ciąg działań, ciąg, w którym są dwa wyraźnie wyodrębnione etapy postępowania. To postępowanie trzeba traktować jako typ postępowania złożonego, postępowania o szczególnym, kompleksowym charakterze. Dlatego też postępowaniu temu, jako pewnej całości, nie można jej zdaniem przypisywać jednoznacznie określonego charakteru prawnego (cywilnego, karnego, administracyjnego), taki posiada bowiem tylko określona faza tego postępowania. Jednoznacznie określony charakter materialnoprawny, niezmienny w toku postępowania, posiada natomiast sama sprawa – rozumiana jako przedmiot postępowania – w obu fazach postępowania³⁸. Uważa ona, że postępowanie przez sądem jest to kontynuacja postępowania w sprawie, rozumianego jako pewien prawnie usystematyzowany ciąg działań przed różnymi organami, z udziałem zainteresowanych podmiotów, zmierzający do załatwienia jednej – z przedmiotowego punktu widzenia – sprawy, ale nie kontynuacja postępowania administracyjnego. Powiązanie dwóch postępowań:

³⁷ Tak trafnie WSA w Łodzi w wyroku z 15.11.2017 r., III SA/Łd 756/17, Legalis nr 1699391.

³⁸ Zob. M. Stahl, *Zbieg...*, s. 53.

administracyjnego i cywilnego określa ona jako „postępowanie kompleksowe”, „jedno postępowanie złożone”, „jedno postępowanie o szczególnym charakterze”. Na postępowanie „w sprawie” rozumiane jako całość czynności organów uprawnionych do orzekania w kolejnych fazach postępowania, zmierzających do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy należącej jednocześnie do zakresu działania organów administracji i organów sądowych, składają się dwie fazy: pierwsza – postępowania administracyjnego (szczególnego) i druga – postępowania sądowego. Każdy z organów, zdaniem M. Stahl, w postępowaniu kompleksowym realizuje własną kompetencję w określonej fazie postępowania, przy czym organ administracji załatwia sprawy w zasadzie „cudze”, podczas gdy organy sądowe – realizując własną kompetencję – załatwiają sprawy własne³⁹.

Jeśli idzie o to powiązanie, to J. Łętowski stwierdzał, że z punktu widzenia adresata postępowanie przed sądem stanowi w pewnym stopniu kontynuację postępowania administracyjnego, a przyjmowanie poglądu odmiennego, prowadzącego do uznania, że decyzja administracyjna staje się bezprzedmiotowa, z punktu widzenia celowości i skuteczności działania organów administracyjnych stwarza sytuację niesłuszną i szkodliwą⁴⁰. W ocenie E. Łętowskiej należy wtedy mówić o „dwufazowym administracyjno-sądowym postępowaniu” lub o „specjalnym mieszanym trybie”⁴¹.

Zdaniem H. Mądrzaka, postępowanie rozgraniczeniowe stanowi dość oryginalny przykład powiązania ze sobą dwóch odmiennych co do charakteru i założeń rodzajów postępowania. Sposób tego powiązania odbiega od unormowań, jakie przyjęto w kodeksie postępowania cywilnego w odniesieniu do odwołania od decyzji organu rentowego w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego (art. 477¹⁴ k.p.c.) oraz odwołania od decyzji Urzędu Antymonopolowego w postępowaniu w sprawach w zakresie przeciwdziałania praktykom monopolistycznym (art. 479³⁴ § 2 k.p.c.). Oryginalność przyjętej w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne konstrukcji polega głównie na tym, że postępowanie przed organem administracyjnym musi wprawdzie poprzedzić postępowanie sądowe, ale to ostatnie (cywilne) nie stanowi bezpośredniego przedłużenia tego pierwszego. Mamy tu zatem do czynienia z następstwem w czasie dwóch postępowań, ale bez związania sądu, jako organu niezależnego, czynnościami dokonanymi przez organ geodezyjny. Jeżeli nawet organ administracyjny wydał decyzję o rozgraniczeniu na podstawie art. 33 ust. 1 u.p.g.k., to po zgłoszeniu przez stronę żądania przekazania sprawy na drogę sądową

³⁹ Tamże, s. 44-46, 54.

⁴⁰ Zob. J. Łętowski, *Sądy...*, s. 104.

⁴¹ E. Łętowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978, s. 531.

sprawa podlega rozpoznaniu od początku, tak jakby żadne postępowanie się nie toczyło. W szczególności sąd nie jest władny uchylić ani utrzymać w mocy decyzji organu geodezyjnego, gdyż nie przysługują mu uprawnienia kontrolne wobec tego organu. Autor ten jednak stoi na stanowisku, że możliwy do obrony na gruncie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne wydaje się pogląd, że postępowanie rozgraniczeniowe w obu jego fazach należy ujmować jako pewną zorganizowaną całość, służącą realizacji określonych przez ustawodawcę celów. Uważa, że na poparcie tego stanowiska można przytoczyć wiele argumentów. Podnosi m.in., że sąd nie wszczyna nowego postępowania, lecz skutek przekazania mu sprawy przez organ egzekucyjny rozpoznaje ją w ramach toczącego się postępowania rozgraniczeniowego. Brak związania sądu czynnościami dokonаныmi przez organ administracyjny wynika z niezawisłości i niezależności sądu, ale nie rozrywa ciągłości postępowania rozgraniczeniowego. Organ geodezyjny nie staje się uczestnikiem postępowania przed sądem, przekazanie zaś sprawy powoduje przejście jej przez sąd do rozpoznania⁴². W konkluzji stwierdza, że postępowanie przed organem geodezyjnym i przed sądem stanowią wprawdzie dwie odrębne fazy, które składają się jednak na jedną normatywnie zorganizowaną całość. Elementem łączącym te dwa ogniwa jest przekazanie sprawy sądowi i tej czynności organu administracyjnego należy jego zdaniem przypisać decydujące znaczenie dla otwarcia drogi sądowej⁴³.

W ocenie D. Felcenlobena użycie w art. 33 ust. 3 u.p.g.k. zwrotu o przekazaniu sprawy, a nie wniosku oznacza, że ustawodawca przesądził tym samym, iż sprawa o rozgraniczenie prowadzona jest w ramach jednego kompleksowego postępowania o mieszanym charakterze, obejmującego obligatoryjny etap administracyjny i fakultatywny etap sądowy, którego celem jest zapewnienie jego stronom prawa do rozstrzygnięcia sprawy. Wszczęcie postępowania sądowego w sprawie o rozgraniczenie nieruchomości w przypadku jej przekazania przez organ administracji publicznej w okolicznościach wskazanych w art. 33 ust. 3 u.p.g.k. lub zaistnienia okoliczności z jej art. 34 ust. 1 i 2 nie ma zatem charakteru wnioskowego, lecz stanowi kontynuację wszczętego uprzednio, na etapie administracyjnym, postępowania w sprawie⁴⁴. W ocenie tego autora, dokonując wykładni celowościowej przepisów rozdziału 6 u.p.g.k., należałoby konsekwentnie stwierdzić, że przyjęty dwuetapowy administracyjno-sądowy model postępowania rozgraniczeniowego zapewnić ma jego stronom realizację konstytucyjnych praw do merytorycznego rozstrzygnięcia spornej sprawy. Z punktu widzenia wnioskodawcy postępowania w sprawie ustalenia przebiegu granic nieruchomości sprawa jest jedna, jedna jest

⁴² Zob. H. Mądrzak, *Strukturalne aspekty postępowania rozgraniczeniowego*, „Rejent” 1996, nr 2, s. 51-52.

⁴³ Tamże, s. 54.

⁴⁴ Zob. D. Felcenloben, *Krytyka...*, s. 26.

bowiem granica stanowiąca przedmiot tego procesu. Na poszczególnych jego etapach zmieniają się jedynie procesowe i materialnoprawne podstawy orzekania, podczas gdy sama sprawa pozostaje w przyjętym modelu postępowania tożsama zarówno pod względem przedmiotowym (granica nieruchomości), jak i podmiotowym (te same strony)⁴⁵.

Także w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 18.02.1983 r., III CZP 2/83⁴⁶, z tezą: „W wypadku, gdy sprawa o rozgraniczenie została wszczęta przed organem administracyjnym na wniosek osoby zainteresowanej, osoba ta pozostaje nadal wnioskodawcą w postępowaniu przed sądem” stwierdzono, że postępowanie sądowe o rozgraniczenie nieruchomości nie jest samodzielnym postępowaniem zmierzającym do tego celu, lecz tylko drugim, nie zawsze zresztą koniecznym, etapem tego postępowania, brak zaś jest podstawy prawnej ku temu, aby tylko z tej racji, że sprawa weszła w następną fazę, role uczestników postępowania uległy zmianie. Pogląd ten podtrzymał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z 30.10.2014 r., III CZP 48/14⁴⁷, stwierdzając, że użycie w art. 33 ust. 3 u.p.g.k. zwrotu o przekazaniu sprawy oznacza, że ustawodawca uznaje, iż sprawa o rozgraniczenie jest prowadzona w odpowiednim dla niej jednym postępowaniu, obejmującym obligatoryjny etap administracyjny i fakultatywny etap sądowy. Tylko przy takim rozumieniu konstrukcji postępowania rozgraniczeniowego można mówić o przekazaniu sprawy z fazy administracyjnej do jej dalszego rozpoznawania w postępowaniu sądowym. W takim ujęciu postępowanie sądowe stanowi kolejny etap rozpoznawania sprawy i jego wszczęcie prowadzi do kontynuowania postępowania prowadzonego wcześniej w trybie administracyjnym.

Co więcej, uznając, że instytucja rozgraniczenia nieruchomości stanowi jedną całość, przy czym postępowanie rozgraniczeniowe uregulowane jest kompleksowo w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz w kodeksie cywilnym, a ponadto że może ono przebiegać w dwóch stadiach – administracyjnym i sądowym, w orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjmuje się, iż w postępowaniu administracyjnym rozgraniczenie nieruchomości jest dokonywane według tych

⁴⁵ Tamże, s. 28.

⁴⁶ OSNCP 1983, nr 10, poz. 152. Tezę uchwały aprobują np. A. Irla w głosie do niej opublikowanej w: „Nowe Prawo” 1985, nr 6, s. 100 oraz J. Gudowski, *Droga...*, s. 75. Pogląd ten SN podtrzymał w uchwale składu siedmiu sędziów z 30.10.2014 r., III CZP 48/14, OSNC 2015, nr 3, poz. 27, stwierdzając, że: „W razie przekazania sądowi sprawy o rozgraniczenie nieruchomości wszczętej na wniosek (art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, jedn. tekst: Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287, ze zm.) wnioskodawcą w postępowaniu sądowym pozostaje osoba, która złożyła wniosek o przeprowadzenie rozgraniczenia”. W orzeczeniu tym stwierdzono, że obowiązek uiszczenia opłaty od wniosku o rozgraniczenie obciąża osobę inicjującą wszczęcie sprawy o rozgraniczenie niezależnie od sposobu zakończenia administracyjnego etapu postępowania.

⁴⁷ OSNC 2015, nr 3, poz. 27.

samych kryteriów, co rozgraniczenie nieruchomości dokonywane w postępowaniu cywilnym. W postępowaniu administracyjnym możliwe jest ponadto stosowanie przez organ administracyjny przepisów kodeksu cywilnego o rozgraniczeniu, zaś w postępowaniu cywilnym stosowanie przez sąd unormowań ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Konsekwentnie uznaje się, że art. 152 k.c. stanowi podstawę materialnoprawną rozstrzygnięcia o kosztach rozgraniczenia, gdy rozgraniczenie następuje w postępowaniu przed organem administracji publicznej⁴⁸.

W myśl drugiego, trafnego moim zdaniem, stanowiska, choć etapy postępowania rozgraniczeniowego następują kolejno po sobie w przypadkach ściśle określonych przez przepisy rangi ustawowej, to oparte są one na osobnych zarówno materialnoprawnych, jak i procesowych podstawach prawnych, właściwych dwóm odrębnym gałęziom (dziedzinom) prawa. Są to zatem niezależne w płaszczyźnie materialnej i procesowej, odrębne postępowania, które łączy element kontynuacji, tj. fakt następstwa czasowego. Mamy tu zatem do czynienia nie z jednym, lecz z dwoma postępowaniami o rozgraniczenie – administracyjnym i cywilno-sądowym, choć z takim samym przedmiotem sprawy i z tymi samymi stronami. Przekazanie sprawy o rozgraniczenie sądowi jest równoznaczne z zakończeniem postępowania administracyjnego i rozpoczęciem postępowania sądowego. W postępowaniu przed sądem organ administracji nie jest uczestnikiem postępowania w sprawie przekazanej sądowi, co prawidłowo potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z 20.05.1966 r., III CZP 23/66⁴⁹. Niepodobna go przecież uznać za zainteresowanego w sprawie (nie jego praw dotyczą przedmiot i wynik takiego postępowania – art. 510 § 1 k.p.c.). Występuje tu następstwo w czasie, ale postępowanie sądowe nie jest kontynuacją administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego, w ramach którego dokonywać miałyby się kontrola prawidłowości decyzji administracyjnej o rozgraniczeniu, z której strona była niezadowolona. Gdy sprawa o rozgraniczenie przejdzie do postępowania sądowego, sąd rozpoznaje przekazaną mu sprawę od początku. Wydana w postępowaniu prejurysdykcyjnym decyzja administracyjna nie ma charakteru decyzji wypowiedzianej się władczo co do „zasady roszczenia”. W konsekwencji nie ma ona waloru prejudycjalnego w postępowaniu cywilnym, wszczętym następnie przed sądem powszechnym⁵⁰. Sąd nie jest związany ustaleniami poczynionymi przez organ administracji, nie odnosi się też do rozstrzygnięcia zapadłego w toku postępowania administracyjnego.

⁴⁸ Zob. uchwała siedmiu sędziów NSA z 11.12.2006 r., I OPS 5/06, ONSAiWSA 2007, nr 2, poz. 26, wyrok NSA z 19.09.2007 r., I OSK 1356/06, Lex nr 384289.

⁴⁹ OSNCP 1966, nr 11, poz. 185.

⁵⁰ Tak trafnie: K. Piasecki, *Procedury...*, s. 23.

Sprawę rozstrzyga „na nowo”, na podstawie art. 153 k.c. i przepisów kodeksu postępowania cywilnego⁵¹.

W uchwale Sądu Najwyższego z 16.02.1982 r., III CZP 9/82⁵², prawidłowo przyjęto, że: „Artykuł 152 k.c. nie stanowi podstawy do żądania zwrotu kosztów postępowania rozgraniczeniowego, zakończono na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 13 września 1946 r. o rozgraniczeniu nieruchomości ugodą zawartą przed mierniczym”. Została ona wydana na gruncie poprzedniego stanu prawnego, ale zachowuje aktualność także pod rządami ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. W sprzeczności z tym stanowiskiem nie pozostaje uchwała Sądu Najwyższego z 8.07.1987 r., III CZP 37/87⁵³, w której przyjęto, że kosztami postępowania w sprawie o rozgraniczenie są także wydatki poniesione przed przekazaniem sprawy sądowi przez organ administracji państwowej.

Przekazanie sądowi sprawy o rozgraniczenie przez organ administracji (art. 33 ust. 3 i art. 34 ust. 2 u.p.g.k.) jest dla sądu wiążące, co oznacza także i to, że sąd nie może na tym etapie zwrócić „wniosku o rozgraniczenie” z powodu nieuiszczenia opłaty sądowej przewidzianej w art. 39 ust. 1 pkt 2 u.k.s.c. (art. 130 § 2 w związku z art. 13 § 2 k.p.c.). Nie ma tu już miejsca na wstępne badanie warunków formalnych i fiskalnych pisma pod rygorem jego zwrotu. Potwierdził to Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z 30.10.2014 r., III CZP 48/14⁵⁴, stwierdzając, że „(...) żądanie uiszczenia opłaty sądowej po przekazaniu sprawy sądowi z fazy administracyjnej pod rygorem zwrotu wniosku jest wadliwe”. Nie można zgodzić się z poglądem, iż akceptacja tezy o rozdzielności i niezależności poszczególnych etapów postępowania, za którą zasadnie opowiedział się m.in.

⁵¹ Zob. np. M. Durzyńska, [w:] M. Durzyńska i in., *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do art. 29, pkt 5.

⁵² OSNC 1982, nr 10, poz. 140.

⁵³ OSNC 1988, nr 10, poz. 138.

⁵⁴ OSNC 2015, nr 3, poz. 27. SN wskazał, że postępowanie sądowe nie jest prowadzone bezpośrednio na podstawie wniosku o jego wszczęcie, lecz na skutek przekazania sprawy z fazy administracyjnej, zatem jest jej kolejnym etapem. Rygor zwrotu pisma wszczynającego postępowanie nie może być stosowany do postępowań już wszczętych, w których prowadzono czynności rozpoznawcze. W sprawach o rozgraniczenie za takim stanowiskiem przemawia dodatkowo art. 39 ust. 1 pkt 2 u.k.s.c., który stanowi, że od wniosku o rozgraniczenie nieruchomości pobiera się opłatę stałą w wysokości 200 zł. Wniosek o rozgraniczenie jest składany przed wszczęciem etapu postępowania sądowego, a zmieniony przepis wyraźnie nie wiąże obowiązku uiszczenia opłaty sądowej z żądaniem przekazania sprawy sądowi z etapu administracyjnego. Zwrot wniosku z powodu nieuiszczenia opłaty sądowej dotyczyłby w takiej sytuacji części postępowania, które toczyło się już w fazie administracyjnej.

T. Kielkowski⁵⁵, prowadziłyby do sytuacji, w której możliwość kontynuowania wszczętego postępowania i rozstrzygnięcie sprawy uzależnione byłyby od wniesienia opłaty sądowej przez jednego z uczestników postępowania, tj. osoby z wniosku której postępowanie administracyjne zostało wszczęte⁵⁶. W myśl art. 10 u.k.s.c. opłatę należy uiścić przy wniesieniu do sądu pisma podlegającego opłacie. W tym przypadku strona nie składa do sądu takiego pisma w postaci wniosku o wszczęcie postępowania nieprocesowego. To organ administracji przekazał sprawę (a nie wniosek) do rozpatrzenia sądowi. Strona złożyła wcześniej do organu administracji wniosek o rozgraniczenie. O opłacie z art. 39 ust. 1 pkt 2 u.k.s.c., w sytuacji jej nieuiszczenia, należy dlatego orzec w postanowieniu kończącym postępowanie. Ujęcie kwestii tej opłaty w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych jest niefortunne. Należy uznać, że zastosowanie ma wówczas *per analogiam* art. 8 u.k.s.c. stanowiący, że w postępowaniu dotyczącym kosztów sądowych stosuje się przepisy ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Jestem zdania, że właśnie obowiązujący model postępowania rozgraniczeniowego (administracyjnego i sądowego) przewidziany ustawą wyklucza zastosowanie art. 130 § 2 k.p.c. Uznanie z kolei za trafne zapatrywania o jedności postępowania rozgraniczeniowego tym bardziej nie pozwala uznać za dopuszczalny zwrotu wniosku przez sąd. Sprawa nie jest bowiem wtedy na etapie wstępnego badania warunków formalnych i fiskalnych wniosku, lecz jest w toku.

Nie można tym bardziej zaaprobować stanowiska wyrażonego w orzecznictwie sądów administracyjnych, że jeżeli dojdzie do zwrotu wniosku o rozgraniczenie przez sąd, w obrocie prawnym pozostaje ostateczna decyzja administracyjna o rozgraniczeniu⁵⁷. Sam bowiem fakt złożenia żądania przekazania sprawy sądowi eliminuje decyzję administracyjną z obrotu prawnego w takim zakresie, w jakim dotyczy go to żądanie⁵⁸. Podobnie wydanie przez organ administracji decyzji

⁵⁵ Zob. T. Kielkowski, *Czy organy administracji publicznej rozstrzygają sprawy cywilne?*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 8, s. 92. Autor jest zdania, że postępowanie administracyjne i ewentualny proces cywilny są względem siebie w zasadzie autonomiczne i muszą być widziane jako odrębne całości, a nie jedynie jako dwie kolejne fazy rozpatrywania tej samej sprawy.

⁵⁶ Tak jednak D. Felcenloben, *Krytyka...*, s. 28.

⁵⁷ Zob. np. uzasadnienie wyroku NSA z 20.03.2013 r., I OSK 1764/11, Lex nr 1339593.

⁵⁸ Tak SN w uchwale składu siedmiu sędziów z 30.10.2014 r., III CZP 48/14, OSNC 2015, nr 3, poz. 27. Ponadto SN uznał, że nawet w razie uznania, że istnieją podstawy do żądania przez sąd uiszczenia opłaty od wniosku pod rygorem jego zwrotu, utrata mocy decyzji administracyjnej w wyniku zgłoszenia przekazania sprawy sądowi oznacza, że prawo do sądu nie zostaje wyłączone. Prawomocny zwrot wniosku, a więc zakończenie postępowania bez merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, otwierałby możliwość wystąpienia ponownie z wnioskiem o rozgraniczenie nieruchomości, zgodnie z zasadami określonymi w Prawie geodezyjnym i kartograficznym. W mojej ocenie to stanowisko jest już z pewnością poprawniejsze niż pogląd, że w obrocie prawnym pozostaje wówczas ostateczna decyzja administracyjna o rozgraniczeniu.

o umorzeniu postępowania i przekazaniu sprawy z urzędu do rozpatrzenia sądowi wiąże sąd. Sąd, któremu przekazano sprawę, ani nie może zwrócić jej organowi administracyjnemu, ani nie może zwrócić wniosku o rozgraniczenie. Skądinąd osobą niezadowoloną w rozumieniu art. 34 ust. 1 u.p.g.k. nie musi być przecież wnioskodawca z postępowania rozgraniczeniowego. Z decyzji tej wnioskodawca może być akurat zadowolony i mógłby celowo po wezwaniu go do uiszczenia opłaty sądowej, jeśli podzielić zapatrywanie Sądu Najwyższego z uchwał wydanych w sprawach III CZP 2/83 i III CZP 48/14, nie uiścić jej po to, by „zablokować” etap sądowy (jeśli uznać z kolei zapatrywanie, iż w takim przypadku zwrot wniosku jest możliwy i ostateczna staje się wówczas decyzja administracyjna o rozgraniczeniu). W tym kontekście jestem zdania, że chybione jest stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w tych uchwałach. Uważam, że tylko w przypadku przekazania sądowi sprawy na podstawie art. 34 ust. 2 u.p.g.k. osoba, na wniosek której wszczęta została sprawa o rozgraniczenie przed organem administracyjnym, pozostaje nadal wnioskodawcą w postępowaniu przed sądem⁵⁹. W sytuacji natomiast przekazania sprawy na podstawie art. 33 ust. 3 u.p.g.k., za wnioskodawcę traktować powinno się stronę niezadowoloną z ustalenia przebiegu granicy, która żąda przekazania sprawy do postępowania sądowego. Niejako w tym duchu w postanowieniu Sądu Najwyższego z 19.02.1971 r., III CRN 470/70⁶⁰, uznano, że: „Sąd, któremu na podstawie art. 7 ust. 3 dekretu z dnia 13 września 1946 r. – o rozgraniczeniu nieruchomości sprawa o rozgraniczenie zostaje przekazana, nie jest uprawniony do oceny i kontroli, czy pierwsza faza postępowania rozgraniczeniowego toczyła się bez naruszenia przepisów ustawy. Z chwilą przekazania przez organ do spraw geodezji sądowi powiatowemu sprawy o rozgraniczenie postępowanie zaczyna się więc toczyć na nowo. Toteż wnioskodawcą w rozumieniu art. 506 k.p.c. jest ten, kto swoim zachowaniem się, zwłaszcza – niedopuszczeniem do zawarcia ugody przed geodetą spowodował, że powołanym do rozpoznania sprawy o rozgraniczenie stał się sąd powiatowy”. Przyznaję, iż przyjęcie, że w takim przypadku nie ma zastosowania art. 130 § 2 w związku z art. 13 § 2 k.p.c. traktujący o zwrocie wniosku, w przypadku jego nieopłacenia, uchyla obawy o możliwość „zablokowania” sądowego postępowania rozgraniczeniowego przez stronę będącą wnioskodawcą w postępowaniu administracyjnym. Nie przekonuje mnie, z uwagi na aprobowane zapatrywanie

⁵⁹ Tak też SN w postanowieniu z 6.03.1998 r., III CKU 112/97, OSNC 1998, nr 10, poz. 169 (z tezą: „Pod rządami art. 34 ust. 2 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. Nr 30, poz. 163, ze zm.) zachował aktualność pogląd, że w wypadku, gdy sprawa o rozgraniczenie została wszczęta przed organem administracyjnym na wniosek osoby zainteresowanej, osoba ta pozostaje nadal wnioskodawcą w postępowaniu przed sądem”) i z 7.02.2000 r., I CKN 236/98, Lex nr 1218199.

⁶⁰ Lex nr 6876. Stanowisko to za nietrafne uznał J. Gudowski, *Droga...*, s. 75.

o dwóch odrębnych postępowaniach rozgraniczeniowych (administracyjnym i sądowym), argument podnoszony przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały w sprawie III CZP 48/14, że „(...) dwuetapowość rozpoznawania spraw o rozgraniczenie pozwala uznać za zasadne zajmowane w doktrynie stanowisko, że osoba składająca wniosek o rozgraniczenie musi zakładać, w związku z możliwością sporu dotyczącego przebiegu granicy, konieczność rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Nie można też podzielić poglądu, że osoba inicjująca postępowanie w sprawie o rozgraniczenie może nie być zainteresowana prowadzeniem sprawy przed sądem ze względu na korzystną dla niej decyzję o rozgraniczeniu. Decyzja ta, jak wskazano, traci moc na skutek zgłoszenia przekazania sprawy sądowi przez inną stronę w postępowaniu administracyjnym. W konsekwencji przebieg granicy pozostaje sporny, w związku z czym skutki złożenia wniosku o rozgraniczenie muszą obejmować wszystkie możliwe etapy postępowania, w tym postępowanie sądowe”.

Także M. Durzyńska odrzuca stanowisko o dokonywanej przez sąd swoistej kontroli administracyjnej decyzji rozgraniczeniowej. Jak zauważa, z normatywnego punktu widzenia nie ma ono uzasadnienia. Zdarza się ponadto, że sprawa trafia do sądu nie na skutek żądania strony po wydaniu merytorycznej decyzji przez organ administracji, lecz w wyniku umorzenia postępowania, bez wydawania decyzji o przebiegu granicy. W tym kontekście stanowisko o odwoławczym charakterze postępowania przed sądem traci na aktualności, a w konsekwencji wątpliwa pozostaje teza o tym, że jest to jedno postępowanie. W ocenie tej autorki pogląd o kontynuacji jednego postępowania w jednej sprawie byłby uzasadniony tylko wtedy, gdyby wraz z przekazaniem sprawy do sądu nastąpiła jedynie zmiana organu rozpoznającego sprawę i ewentualnie zmiana procedury dająca możliwość ustalenia „prawdy obiektywnej”. Tymczasem wraz z przekazaniem sprawy do sądu nie tylko organ orzekający ulega zmianie. Zmieniają się także przepisy procedury, ale nade wszystko – zmieniają się podstawy prawne rozstrzygnięcia sprawy⁶¹.

Autorka słusznie nie podziela poglądu Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonego w uchwale siedmiu sędziów z 11.12.2006 r., I OPS 5/2006, że w toku postępowania administracyjnego organy administracji mogą (jako że jest to jedna sprawa) zamiennie stosować normy zawarte w przepisach ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne i normy zawarte w art. 152 i art. 153 k.c. Stwierdza, iż odtworzenie granicy przez organ administracji na podstawie dokumentacji geodezyjnej oraz kartograficznej i innych dokumentów to nie to samo, co rozstrzygnięcie sprawy w oparciu na aktualnym stanie prawnym nieruchomości. Zgodzić należy

⁶¹ Zob. M. Durzyńska, [w:] M. Durzyńska i in., *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do art. 29, pkt 5.

się ponadto z M. Durzyńską, że organ administracji, dokonując rozgraniczenia, nie ma tych samych kompetencji co sąd rozpoznający sprawę, np. nie może wydać decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości, uwzględniając zarzut zasiedzenia przygranicznych pasów gruntu czy też stan prawny istniejący faktycznie na gruncie 4 listopada 1971 r. (chodzi o nabycie z mocy prawa własności nieruchomości przez posiadaczy samoistnych z mocy przepisów ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych⁶²), a błędnie odzwierciedlony w dokumentacji geodezyjnej. W tym zakresie sąd (w odróżnieniu od organu administracji) może prowadzić postępowanie dowodowe, wykorzystując wszelkie źródła dowodowe. W postępowaniu administracyjnym nie ma też miejsca na dopuszczalną w postępowaniu sądowym możliwość rozstrzygnięcia sprawy na podstawie wszelkich okoliczności – z jednoczesnym zasądzeniem na rzecz poszczególnych uczestników odpowiednich dopłat pieniężnych (art. 153 zd. 2 k.c.). *De lege* brak podstaw do przyjmowania – jak chcą tego sądy administracyjne (NSA, WSA) – że organ administracji, rozstrzygając sprawę, ma możliwość ukształtować granicę z uwzględnieniem całości kształtu okoliczności sprawy i wyrównać „stratę” jednego z „sąsiadów” przez zasądzenie na jego rzecz odpowiedniej dopłaty pieniężnej. Podobnie nie ma podstaw, by uznawać, że powołany przez sąd powszechny biegły geodeta mógłby we własnym zakresie zakończyć spór graniczny, doprowadzając do zawarcia ugody granicznej na podstawie art. 31 ust. 4 u.p.g.k.⁶³.

Za tym stanowiskiem przemawia wreszcie głoszony w nauce i niekiedy także w judykaturze⁶⁴ pogląd, zgodnie z którym postępowanie administracyjne i postępowanie cywilne są postępowaniami heterogennymi, niezależnymi od siebie w płaszczyźnie legislacyjnej i teoretycznej – a przez to brak jest podstaw do integrowania ich w jednorodną, jednolitą strukturę prawną także z punktu widzenia funkcji i zasad prawa procesowego. Jak słusznie zauważa K. Piasecki, do tego, aby można było mówić o „typie postępowania złożonego”, niezbędne byłoby to, by kompleksowość ta stanowiła człony zawierające się w sposób funkcjonalny w jednolitej, homogenicznej strukturze prawnej. Nie ma też podstaw do tego, by mówić o „kontynuacji postępowania administracyjnego” przed sądem powszechnym. Jeżeli zaś chodzi o określenie „specjalny tryb mieszany”, to zdaniem tego autora następcza ono zastrzeżenia z tego zasadniczego względu, że nie wchodzi w rzeczywistości w grę żaden tryb mieszany⁶⁵. Ponadto – jak zauważał W. Dawidowicz

⁶² Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250, ze zm.; nieobowiązująca).

⁶³ Zob. M. Durzyńska, komentarz do art. 29, pkt 5, [w:] M. Durzyńska i in., *Prawo geodezyjne...*

⁶⁴ Zob. postanowienie SN z 17.09.2010 r., II CZ 63/10, Lex nr 1380902.

⁶⁵ Zob. K. Piasecki, *Procedury...*, s. 22.

– jeżeli postępowanie administracyjne i postępowanie cywilne są postępowaniami heterogennymi, to tym bardziej muszą być heterogennymi odpowiadające im obszary prawa materialnego. Stąd zaś wniosek, że nie wolno „krzyżować” ani prawa materialnego z nieodpowiednim postępowaniem, ani odwrotnie. Nie wolno zatem, posługując się koncepcją „sprawy w istocie cywilnej”, przekraczać granicy wyznaczonej przez materialny porządek prawa publicznego. Autor ten wskazywał ponadto, że o postępowaniu administracyjnym można mówić tylko w relacji do stosowania prawa administracyjnego⁶⁶.

W postanowieniu Sądu Najwyższego z 11.10.2019 r., III CZ 27/19⁶⁷ wywieziono, że sprawy o rozgraniczenie są zasadniczo rozpatrywane w postępowaniu administracyjnym. Właściwość sądu w sprawach o rozgraniczenie wynika z przepisów szczególnych (art. 29 ust. 3 u.p.g.k.), co dotyczy w szczególności przypadków braku podstaw do wydania decyzji administracyjnej o rozgraniczeniu w uprzednio przeprowadzonym postępowaniu rozgraniczeniowym lub wystąpienia o przekazanie sprawy sądowi przez stronę niezadowoloną ze sposobu ustalenia przebiegu granicy w postępowaniu administracyjnym. Postępowanie administracyjne ma w tych przypadkach prejurysdykcyjny charakter, jego przeprowadzenie warunkuje dopuszczalność postępowania sądowego, sąd zaś, w trybie nieprocesowym, rozpoznaje sprawę *ex novo*, niezależnie od tego, czy postępowanie administracyjne zakończyło się wydaniem decyzji o rozgraniczeniu, czy doszło do jego umorzenia.

IV. PROBLEM KOGNICJI SĄDU

Prima facie możliwe wydają się dwa rozwiązania problemu dotyczącego możliwości dokonania przez sąd rozgraniczenia nieruchomości także w innym zakresie niż to miało miejsce w postępowaniu administracyjnym.

W myśl pierwszego stanowiska, gdy prawidłowe dokonanie rozgraniczenia może wymagać zmian w przebiegu granic nieruchomości nieobjętych wnioskiem o rozgraniczenie w postępowaniu administracyjnym (art. 34 ust. 2 u.p.g.k. w związku z art. 199 § 1 pkt 1 w związku z art. 13 § 2 k.p.c.), wnioskodawca winien rozszerzyć wniosek na etapie postępowania administracyjnego o rozgraniczenie także z pozostałymi nieruchomościami. Przemawiać ma za tym bezwzględny charakter przesłanki procesowej, jaką jest dopuszczalność drogi sądowej oraz orzecznictwo sądowe wiążące kognicję sądu powszechnego z uprzednią decyzją administracyjną wyznaczającą zakres rozpoznania sprawy.

⁶⁶ Zob. W. Dawidowicz, *Postępowanie w sprawach administracyjnych a postępowanie przed sądem cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 8, s. 41.

⁶⁷ OSNC 2020, nr 7-8, poz. 63.

Zgodnie z kolei z drugim zapatrywaniem, jeśli granica prawna nieruchomości przebiega w taki sposób, że jej ustalenie wymaga korekty granic także innych nieruchomości – nieobjętych administracyjnym postępowaniem rozgraniczeniowym, sąd prowadzący sprawę o rozgraniczenie, powinien wezwać do udziału w sprawie w charakterze uczestników właścicieli wszystkich tych nieruchomości, których rozgraniczenie może okazać się niezbędne dla rozpoznania pierwotnego wniosku (art. 510 § 2 k.p.c.). Chodzi tu o wezwanie do udziału w sprawie także właścicieli działek sąsiadujących. Za takim rozwiązaniem przemawiałyby zapewnienie możliwości kontynuacji postępowania przekazanego już z etapu administracyjnego oraz ostateczne rozstrzygnięcie sprawy spornej granicy. W takim wypadku podstawą dopuszczalności drogi sądowej byłaby wydana decyzja administracyjna, a rozszerzenie zakresu rozpoznania sprawy wynikałoby jedynie z przeprowadzonego już w postępowaniu sądowym postępowania dowodowego, które nakazuje rozważyć – w ścisłym związku z pierwotnym przedmiotem rozgraniczenia – zmiany granic także innych sąsiednich nieruchomości. Przebieg postępowania dowodowego wskazywałby, że interes prawny w rozgraniczeniu mogą mieć także właściciele sąsiednich nieruchomości, gdyż rozstrzygnięcie dotyczyć może ich praw do nieruchomości. Brak uprawnienia sądu do ustalenia spornej granicy w stosunku do innych nieruchomości nieobjętych postępowaniem administracyjnym niweczyłby w istocie cel postępowania. Podnosi się ponadto, że niedopuszczalność drogi sądowej w sprawach o rozgraniczenie nie zawsze ma charakter bezwzględny, gdyż art. 36 u.p.g.k. pozwala, by ustalenie przebiegu granic nastąpiło w postępowaniu sądowym, bez poprzedzającej go fazy postępowania administracyjnego⁶⁸.

Za prawidłowe uznać należy pierwsze stanowisko. Jest tak niezależnie od tego, czy opowiedzieć się za jednym postępowaniem rozgraniczeniowym w dwóch swoich stadiach, czy też za dwoma postępowaniami rozgraniczeniowymi, w przypadku przekazania sprawy sądowi. W postępowaniu prowadzonym na wniosek wola strony decyduje w zasadzie o jego zakresie, na co słusznie zwrócono uwagę w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 14.09.2016 r., II SA/Rz 1710/15⁶⁹. Istotna jest jednak kwestia tzw. punktu trójgranicy działek, tj. punktu, w którym rozgraniczone zgodnie z wolą wnioskodawcy nieruchomości łączą się z trzecią nieruchomością. W tym zakresie – tego punktu trójgranicy – wola wnioskodawcy nie determinuje ani zakresu postępowania, ani

⁶⁸ Za tym stanowiskiem opowiedział się Sąd Okręgowy w Krakowie, zwracając się w trybie art. 390 k.p.c. z zagadnieniem prawnym do Sądu Najwyższego.

⁶⁹ Lex nr 2113244.

kręgu uczestników. W tym zakresie podzielił on stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z 12.10.2012 r., I OSK 1124/11⁷⁰.

Poza tym przypadkiem sąd, rozpoznając sprawę o rozgraniczenie, czyni to w granicach wyznaczonych przez decyzję o umorzeniu postępowania i przekazaniu mu sprawy do rozpatrzenia bądź przez decyzję o rozgraniczeniu, które powinny w swej treści odpowiadać decyzji o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego, o ile w trakcie postępowania administracyjnego nie doszło do modyfikacji żądania wniosku o rozgraniczenie. Podstawę tej ostatniej decyzji stanowi treść wniosku o rozgraniczenie. Nie ma żadnych przeszkód, by na etapie postępowania administracyjnego wnioskodawca rozszerzył żądanie wniosku, jeśli taka potrzeba ujawniła się w toku czynności z udziałem geodety. Nie jest możliwe dopiero w sądowym postępowaniu rozgraniczeniowym poszerzenie przedmiotowego zakresu sprawy i objęcie rozpoznaniem przez sąd innego odcinka granicy niż ten, który był przedmiotem rozpoznania w postępowaniu administracyjnym. Przekazanie sprawy o rozgraniczenie do postępowania sądowego powoduje, że zmienia się organ dokonujący rozgraniczenia, jak też inne są przepisy materialne i formalne stosowane przez sąd. Tożsamy jest jednak przedmiot postępowania, co wyklucza możliwość wyznaczenia granicy w postępowaniu sądowym co do innych nieruchomości niż te, odnośnie do których toczyło się postępowanie administracyjne. W innym przypadku możliwe byłoby obejście zarówno wymogu obligatoryjności administracyjnego stadium postępowania rozgraniczeniowego, jak i art. 199 § 1 pkt 2 w związku z art. 13 § 2 k.p.c. statuującego czasową niedopuszczalność drogi sądowej w sprawach o rozgraniczenie. W myśl art. 33 ust. 3 i art. 34 ust. 2 u.p.g.k. postępowanie sądowe w sprawie o rozgraniczenie musi być poprzedzone (z wyjątkiem sytuacji z art. 36 u.p.g.k.) wyczerpaniem trybu administracyjnego. Sąd prowadzący sprawę o rozgraniczenie nie może dlatego wezwać do udziału w sprawie w charakterze uczestników właścicieli wszystkich tych nieruchomości, których rozgraniczenie może okazać się niezbędne dla rozpoznania pierwotnego wniosku (art. 510 § 2 k.p.c.).

W postanowieniu z 19.01.1998 r., I CKN 423/97⁷¹, Sąd Najwyższy stwierdził, że: „Decyzja administracyjna o rozgraniczeniu traci moc wiążącą w części objętej żądaniem przekazania sprawy sądowi, natomiast w części nie objętej tym żądaniem staje się ostateczna. Przedmiotem osądu w takiej sytuacji jest tylko przebieg granicy między gruntami w zakresie objętym żądaniem przekazania sprawy”. Także w postanowieniu z 4.08.1999 r., II CKN 548/98⁷², uznał, że: „Decyzja o umorzeniu

⁷⁰ Lex nr 1233999.

⁷¹ OSNC 1998, nr 10, poz. 156.

⁷² OSNC 2000, nr 2, poz. 40.

postępowania administracyjnego i przekazaniu sprawy do rozpatrzenia sądowi (art. 34 ust. 1 i 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego) wyznacza przedmiotowy zakres kognicji, w jakim przekazana sprawa podlega rozpoznaniu w postępowaniu sądowym. Nie należy do kompetencji sądu kontrola czynności dokonanych w fazie administracyjnego postępowania o rozgraniczenie⁷³. Do tego ostatecznego orzeczenia nawiązano w postanowieniu Sądu Najwyższego z 14.12.2007 r., III CZP 110/07⁷³, w którym stwierdzono, że: „Jeżeli administracyjne postępowanie rozgraniczeniowe dotyczyło jedynie odcinka spornej granicy, a następnie została wydana decyzja o umorzeniu postępowania administracyjnego i przekazaniu sprawy do rozpatrzenia sądowi wskazany w decyzji o przekazaniu sprawy odcinek granicy określa kognicję sądu w postępowaniu rozgraniczeniowym”. Nie podzielił on stanowiska sądu odwoławczego, że zgodnie z art. 29 ust. 2 u.p.g.k. rozgraniczeniu podlegają, w miarę potrzeby, wszystkie albo niektóre granice określonych nieruchomości z przyległymi nieruchomościami lub innymi gruntami, co oznaczać miałyby, że przedmiotem rozgraniczenia powinna być co najmniej jedna spośród granic nieruchomości – na całej jej długości, natomiast wyłączone jest prowadzenie postępowania rozgraniczeniowego odnośnie do fragmentu jednej z granic. Uznał, że w sprawie II CKN 548/98 administracyjne postępowanie rozgraniczeniowe dotyczyło również jedynie odcinka spornej granicy. Dlatego nie zgodził się z zarzutem niedopuszczalności drogi sądowej w takiej sytuacji, stojąc na stanowisku, że wskazany w decyzji o przekazaniu sprawy odcinek granicy określa kognicję sądu w postępowaniu rozgraniczeniowym.

Także w piśmiennictwie M. Stahl podnosi, że niedopuszczalność drogi sądowej przed wykorzystaniem drogi postępowania administracyjnego implikuje też zakres dochodzenia roszczeń na drodze sądowej – tylko w takim zakresie, jaki nie przekracza tego, co było przedmiotem rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym – musi zatem zachodzić tożsamość przedmiotu sprawy w obu fazach postępowania⁷⁴. Również H. Mądrzak stoi na stanowisku, że sąd może rozpoznać sprawę o rozgraniczenie tylko w takim wymiarze „przestrzennym”, w jakim była ona przedmiotem badania przez organ geodezyjny. Tego rodzaju ograniczenie przedmiotu kognicji sądu jest konsekwencją warunkowej dopuszczalności drogi sądowej. Nie jest zatem możliwe poszerzenie przedmiotowego zakresu sprawy i objęcie rozpoznaniem przez sąd innego odcinka granicy, który nie był przedmiotem badania w pierwszej fazie postępowania. W tym sensie akt przekazania sprawy nie jest tylko czynnością o charakterze techniczno-wykonawczym, lecz ma dla sądu

⁷³ Legalis nr 90108.

⁷⁴ Zob. M. Stahl, *Zbieg...*, s. 46.

znaczenie wiążące, gdyż określa przedmiotowe ramy kognicji, w jakich sprawa może podlegać rozpoznaniu w postępowaniu sądowym⁷⁵.

Przeciwno stanowisku przedstawionemu wyżej jako pierwsze nie przemawia także treść art. 36 u.p.g.k., stanowiącego, że sąd, przed którym toczy się sprawa o własność lub o wydanie nieruchomości albo jej części, jest właściwy również do przeprowadzenia rozgraniczenia, jeżeli ustalenie przebiegu granic jest potrzebne do rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy. Chodzi tu o przypadki, gdy ze względu na przedmiot sprawy rozpatrywanej przez sąd niezbędną przesłanką do wydania w niej orzeczenia jest wcześniejsze dokonanie rozgraniczenia nieruchomości. Wówczas sąd w orzeczeniu kończącym to postępowanie oprócz przedmiotu głównego rozstrzyga również o rozgraniczeniu⁷⁶. Pojęcie sprawy o własność powinno być przy tym rozumiane szeroko, a więc obejmować nie tylko powództwo windykacyjne, lecz także np. powództwo negatoryjne⁷⁷. W sprawach z obu tych powództw podstawą żądania jest przysługujące powodowi prawo własności. Jeżeli prawo to zostanie zakwestionowane przez pozwanego, który sam uważa się za właściciela, to ustalenie prawa własności powoda będzie niezbędną przesłanką rozstrzygnięcia sprawy. W istocie rzeczy bowiem wynikł między stronami, w związku ze stanowiskiem pozwanego, spór o własność. Przepis art. 36 u.p.g.k. ma jednak charakter normy ustanawiającej wyjątek od ogólnej zasady odnoszącej się do trybu rozstrzygania sporów o granicę. Nie powinien być dlatego interpretowany rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendende*). Jego rozszerzającą wykładnią byłoby zaś uznanie, że w sprawie o rozgraniczenie sąd jest uprawniony do dokonania rozgraniczenia nieruchomości także innych (innego odcinka granicy) niż objęte administracyjnym postępowaniem rozgraniczeniowym, jeżeli z postępowania dowodowego wynika, że granica prawna nieruchomości przebiega w taki sposób, że jej ustalenie wymaga korekty granic także innych nieruchomości.

Do odmiennego wniosku nie prowadzi wreszcie także to, że rozgraniczeniu podlegają, w miarę potrzeby, wszystkie albo niektóre granice określonej nieruchomości z przyległymi nieruchomościami lub innymi gruntami (art. 29 ust. 2, art. 30 ust. 1, 2 i 4 u.p.g.k.). Przepisy te wyznaczają jedynie dopuszczalne ramy prowadzenia postępowania rozgraniczeniowego. Dlatego, jeśli z woli wnioskodawcy

⁷⁵ Zob. H. Mądrzak, *Strukturalne...*, s. 52.

⁷⁶ Zob. E. Stefańska, [w:] J. Lang (red.), E. Stefańska (red.), S. Krupa, M. Krzywiński, G. Lang, J. Maćkowiak, *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, teza 1 do art. 36, Lex el/2013.

⁷⁷ Zob. np. uchwała SN z 30.12.1967 r., III CZP 95/67, OSNC 1968, nr 6, poz. 98; S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2001, s. 90-91; E. Stefańska, [w:] J. Lang (red.), E. Stefańska (red.), S. Krupa, M. Krzywiński, G. Lang, J. Maćkowiak, *Prawo...*, teza 3 do art. 36, Lex el/2013. Zob. też orzeczenia SN przywołane w pracy J. Gudowskiego, *Droga...*, s. 77, przypis 20.

przedmiotem postępowania jest określona granica nieruchomości (albo jej odcinek), nie można przedmiotem badania w sprawie o rozgraniczenie uczynić innych czy też wszystkich jej granic.

V. PODSUMOWANIE

Obowiązujący od kilkudziesięciu lat „hybrydowy”, administracyjno-sądowy model postępowania rozgraniczeniowego ma więcej wad niż zalet. Na zmiany stanu prawnego w tym zakresie raczej się jednak nie zanosi. Pomijając różnorakie komplikacje, jakie powstają na styku dwóch odrębnych od siebie postępowań rozgraniczeniowych – administracyjnego i cywilno-sądowego, jego efektem jest także m.in. mnożenie postępowań, organów zaangażowanych w rozstrzygnięcie sprawy, orzeczeń tych organów i kosztów obu tych postępowań. Pewnym anachronizmem jest przedsądowe (prejurysdykcyjne) postępowanie rozgraniczeniowe prowadzone przez organ administracyjny. Jak się wydaje, żadne istotne racje nie przemawiają za czasową niedopuszczalnością drogi sądowej w sprawie cywilnej, jaką jest spór o granicę⁷⁸. Jeśli nawet dopuścić, choćby z uwagi na potrzebę odciążenia sądów cywilnych, by spór o granicę podlegał najpierw (fakultatywnemu) rozpoznaniu w postępowaniu administracyjnym, to w sytuacji, gdyby nie doszło w nim do zawarcia ugody przez strony, organ administracji publicznej powinien umarzać postępowanie bez przekazywania z urzędu sprawy do rozpatrzenia sądowi. Postępowanie sądowe powinno być ewentualnie później zainicjowane bezpośrednio przez samych zainteresowanych poprzez złożenie wniosku o rozgraniczenie podlegającego opłacie, której nieuiszczenie skutkowałoby jego zwrotem (art. 130 § 2 w związku z art. 13 § 2 k.p.c.). Takie rozwiązanie pozwoliłoby uniknąć wielu problematycznych kwestii, na jakie zwracają uwagę nauka i judykatura na gruncie obecnego stanu prawnego.

⁷⁸ Propozycję zmiany modelu tego postępowania przedstawił D. Felcenloben. Proponuje on, by postępowanie sądowe poprzedzone było postępowaniem materialno-technicznym realizowanym bezpośrednio przez uprawnionego geodetę na zlecenie i przy udziale zainteresowanych stron. W jego trakcie miałyby one możliwość ustalenia (lub wyznaczenia) granic nieruchomości i spisania na tę okoliczność protokołu granicznego mającego moc ugody sądowej. Kwestią otwartą pozostaje dla niego to, czy postępowanie sądowe powinno być obligatoryjnie, czy też jedynie fakultatywnie poprzedzone takimi czynnościami ustalenia (lub wyznaczenia) granicy realizowanymi przez geodetę. Jako inne rozwiązanie wskazuje koncepcję fakultatywnego przedsądowego rozgraniczeniowego postępowania administracyjnego. Zmierzałaby ona do rozdzielenia dotychczasowych jego etapów na rzecz ich niezależności, poprzez jednoznaczne rozróżnienie zakresu przedmiotowego sprawy administracyjnej i cywilnej oraz ich „procesowe” oderwanie, z uwzględnieniem odrębności systemów prawa stanowiących podstawę rozstrzygnięcia (zob. D. Felcenloben, *Krytyka...*, s. 35-37).

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Czarnecki R., [w:] Z. Resich (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 1972.
- Dawidowicz W., *Postępowanie w sprawach administracyjnych a postępowanie przed sądem cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 8.
- Gudowski J., *Droga sądowa w sprawach o rozgraniczenie nieruchomości na tle prawa geodezyjnego i kartograficznego*, „Przegląd Sądowy” 1995, nr 2.
- Felcenloben D., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2002 r., IV CKN 809/00*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 3.
- Felcenloben D., *Krytyka istniejącego modelu postępowania w sprawie o rozgraniczenie nieruchomości w zakresie regulacji normujących styk postępowania administracyjnego i cywilnego – wybrane dylematy oraz postulaty de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6.
- Gudowski J., [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 2016.
- Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1998.
- Irla A., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 1983 r., III CZP 2/83*, „Nowe Prawo” 1985, nr 6.
- Jankowski J., *Czasowa niedopuszczalność drogi sądowej*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1982, z. 9.
- Jastrzębski W., *Cywilistyczne problemy postępowania rozgraniczeniowego w związku z wejściem w życie ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne*, „Nowe Prawo” 1990, nr 7-9.
- Jodłowski J., Siedlecki W., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1958.
- Kiełkowski T., *Czy organy administracji publicznej rozstrzygają sprawy cywilne?*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 8.
- Łętowska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978.
- Łętowski J., *Sądy powszechnie i praworządność w administracji*, Wrocław 1967.
- Mądrzak H., *Strukturalne aspekty postępowania rozgraniczeniowego*, „Rejent” 1996, nr 2.
- Ostrowski L., *Czasowa niedopuszczalność drogi sądowej*, „Palestra” 1984, nr 11.
- Piasecki K., *Procedury poprzedzające postępowanie cywilne*, „Palestra” 1985, nr 7-8.
- Stefańska E., [w:] Lang J. (red.), Stefańska E. (red.), Krupa S., Krzywiński M., Lang G., Maćkowiak J., *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, Lex el/2013.
- Rudnicki S., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2001.
- Stahl M., *Zbieg drogi postępowania administracyjnego i sądowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1979, t. XXI.
- Więckowski R., *Sądowe dochodzenie roszczeń a postępowanie przedsądowe*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 2.
- Więckowski R., *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych*, Kraków 1991.

Orzecznictwo

- Wyrok SN z 16.09.1999 r., IV SA 1470/97, Lex nr 47841.
- Uchwała SN z 20.05.1966 r., III CZP 23/66, OSNCP 1966, nr 11, poz. 185.
- Uchwała SN z 30.12.1967 r., III CZP 95/67, OSNC 1968, nr 6, poz. 98.
- Uchwała SN z 6.05.1970 r., III CZP 24/70, OSNCP 1970, nr 12, poz. 222.
- Uchwała SN z 16.02.1982 r., III CZP 9/82, OSNC 1982, nr 10, poz. 140.
- Uchwała SN z 18.02.1983 r., III CZP 2/83, OSNCP 1983, nr 10, poz. 152.
- Uchwała SN z 8.07.1987 r., III CZP 37/87, OSNC 1988, nr 10, poz. 138.

Uchwała SN z 18.09.1992 r., III CZP 113/92, „Wokanda” 1992, z. 11, s. 5.
Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 30.10.2014 r., III CZP 48/14, Lex nr 1526861.
Postanowienie SN z 31.08.1963 r., III CRN 136/63, OSNCP 1964, nr 10, poz. 203.
Postanowienie SN z 1.06.1964 r., III CR 27/64, OSNCP 1965, nr 3, poz. 45.
Postanowienie SN z 19.02.1971 r., III CRN 470/70, Lex nr 6876.
Postanowienie SN z 28.10.1977 r., III CRN 272/77, Lex nr 8022.
Postanowienie SN z 7.07.1981 r., I CR 225/81, OSPiKA 1981, z. 12, poz. 215.
Postanowienie SN z 13.03.1985 r., III CRN 27/85, OSNCP 1986, nr 1-2, poz. 10.
Postanowienie SN z 10.09.1997 r., II CKN 309/97, OSNC 1998, nr 2, poz. 30.
Postanowienie SN z 19.01.1998 r., I CKN 423/97, OSNC 1998, nr 10, poz. 156.
Postanowienie SN z 6.03.1998 r., III CKU 112/97, OSNC 1998, nr 10, poz. 169.
Postanowienie SN z 7.04.1998 r., II CKN 664/97, OSNC 1998, nr 11, poz. 183.
Postanowienie SN z 4.08.1999 r., II CKN 548/98, OSNC 2000, nr 2, poz. 40.
Postanowienie SN z 7.02.2000 r., I CKN 236/98, Lex nr 1218199.
Postanowienie SN z 14.03.2002 r., IV CKN 809/00, Lex nr 55120.
Postanowienie SN z 14.12.2007 r., III CZP 110/07, Legalis nr 90108.
Postanowienie SN z 17.09.2010 r., II CZ 63/10, Lex nr 1380902.
Postanowienie SN z 11.10.2019 r., III CZ 27/19, OSNC 2020, nr 7-8, poz. 63.
Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 11.12.2006 r., I OPS 5/06, ONSAiWSA 2007, nr 2, poz. 26.
Wyrok NSA z 11.11.1985 r., I SA 1262/85, ONSA 1985, nr 2, poz. 26.
Wyrok NSA z 16.06.1987 r., IV SAB 24/86, ONSA 1987, nr 1, poz. 39.
Wyrok NSA z 21.09.2000 r., II SA/Łd 1077/97, OSP 2002, nr 7-8, poz. 99.
Wyrok NSA z 1.03.2001 r., II SA 483/2000, Lex nr 53399.
Wyrok NSA z 23.04.2001 r., II SA 574/2000, Lex nr 54190.
Wyrok NSA z 19.09.2007 r., I OSK 1356/06, Lex nr 384289.
Wyrok NSA z 12.10.2012 r., I OSK 1124/11, Lex nr 1233999.
Wyrok NSA z 20.03.2013 r., I OSK 1764/11, Lex nr 1339593.
Postanowienie NSA z 2.03.1981 r., SA 612/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 14.
Wyrok WSA w Łodzi z 15.11.2017 r., III SA/Łd 756/17, Legalis nr 1699391.
Wyrok WSA w Rzeszowie z 14.09.2016 r., II SA/Rz 1710/15, Lex nr 2113244.
Postanowienie SO w Krakowie z 26.11.2019 r., II Ca 1939/18, niepubl.

Akty prawne

Dekret z dnia 13 września 1946r. o rozgraniczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1946 r. Nr 53, poz. 298, ze zm.).
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 14.04.1999 r. w sprawie rozgraniczania nieruchomości (Dz.U. Nr 45, poz. 453).
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145).
Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.).
Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020 r. poz. 276, ze zm.).
Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250, ze zm.; nieobowiązująca).
Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 755, ze zm.).

Issues regarding proceedings for delimitation

ABSTRACT

The paper refers to the issues of the current model and nature of proceedings for delimitation of a real estate property. The author indicates and discusses some of the issues that arise in practice in between administrative and judicial proceedings in such cases. In addition, he addresses the issue of the court's jurisdiction in these proceedings, including whether in a delimitation case the court is also entitled to execute delimitation of the real estate property to a different extent than in administrative proceedings for delimitation.

Keywords: real estate property, real estate property borders, dispute over the border between real estate properties, administrative and judicial proceedings for delimitation