

POSTANOWIENIE

Dnia 9 października 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Pietrzykowski (przewodniczący)

SSN Maria Szulc

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)

Protokolant Maryla Czajkowska

w sprawie z wniosku S. K. i D. K.

przy uczestnictwie I. K., U. K. i Gminy M.

o rozgraniczenie,

po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym

w dniu 9 października 2020 r.,

zagadnienia prawnego przedstawionego

przez Sąd Okręgowy w K.

postanowieniem z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. akt II Ca (...),

"Czy w sprawie o rozgraniczenie sąd jest uprawniony do dokonania rozgraniczenia nieruchomości także innych 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 - nieobjętym administracyjnym postępowaniem rozgraniczeniowym?"

odmawia podjęcia uchwały.

UZASADNIENIE

Wątpliwości Sądu Okręgowego w K. ujęte w przedstawionym zagadnieniu prawnym powstały przy rozpoznawaniu w postępowaniu apelacyjnym sprawy o rozgraniczenie, w której jako jeden z zarzutów został przez apelujących podniesiony

zarzut nieważności postępowania wywołanego niedopuszczalnością drogi sądowej w zakresie, w którym Sąd Rejonowy w M. rozpoznał sprawę i orzekł o przebiegu granic między działką nr (...)/1 - należącą do wnioskodawców - a działką nr (...) - stanowiącą własność uczestników I. i U. K.. Zdaniem skarżących uczestników działka (...) nie była objęta administracyjnym etapem postępowania rozgraniczeniowego.

Sąd Rejonowy, któremu - po bezskutecznej próbie rozgraniczenia na drodze administracyjnej należącej do wnioskodawców działki nr (...)/1 z sąsiednią nieruchomością oznaczoną jako działka (...)8, stanowiącą własność Gminy M. - została przekazana do rozpoznania sprawa spornej granicy obu działek, postanowieniem z dnia 12 czerwca 2018 r. dokonał ich rozgraniczenia w oparciu o pierwsze kryterium z art. 153 k.c., tj. według stanu prawnego. Sąd stwierdził, że zakres prawa własności wnioskodawców do działki nr (...)/1 został ukształtowany w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 27, poz. 250 ze zm.) zgodnie ze stanem samoistnego posiadania tej działki przez poprzedników wnioskodawców w dniu 4 listopada 1971 r. Sąd ustalił, że dokumentacja geodezyjna zawiera sprzeczności i niejednoznaczne dane, wobec czego określił sporną granicę działki nr (...)/1 na podstawie wyników szeroko przeprowadzonego postępowania dowodowego, z którego wynikało, że południowa granica działki (...)/1 sięgała do gminnej drogi gruntowej oznaczonej jako działka (...)8, jednak droga ta, wraz z fragmentem nieruchomości wnioskodawców o powierzchni 100 m², została włączona przez właścicieli działki nr (...) do tej działki na etapie jej ogradzania w 2013 r., w wyniku wznowienia granic, dokonanego bez udziału wnioskodawców.

Wnioskodawca wytoczył przeciwko uczestnikowi I. K. powództwo o przywrócenie posiadania naruszonego przy grodzie działki (...), które zakończyło się ugodą sądową z dnia 20 grudnia 2013 r. W ugodzie tej uczestnik zobowiązał się do zapłaty odszkodowania na rzecz wnioskodawcy, a wnioskodawca zrezygnował z innych roszczeń.

Przebieg granicy nieruchomości wnioskodawców na styku z nieruchomością należącą do Gminy M. (tj. działką (...)8) Sąd Rejonowy określił posiłkując się mapą sporządzoną przez biegłego geodetę, na której została oznaczona jako linia

przebiegająca przez kolejno numerowane punkty od 8F do 14F, umieszczone na styku gruntu (działka (...)/1), na którym uwłaszczyli się poprzednicy wnioskodawców i dawnej drogi gruntowej (działki (...)/8) zlikwidowanej w 2013 r. przez uczestnika, po jej włączeniu w odnowione granice działki nr (...). Tak wyznaczona granica nie uwzględnia zmian posiadania przygranicznych gruntów dokonanej w wyniku naruszenia ich posiadania przez uczestnika i przebiega częściowo po gruntach znajdujących wewnątrz opłotowania działki małżonków K.. Małżonkowie ci - co podkreślił Sąd Okręgowy - stali się uczestnikami postępowania rozgraniczeniowego dopiero na etapie sądowym, nie uczestniczyli natomiast w fazie postępowania administracyjnego. Ponadto Sąd zwrócił uwagę, że fragmentaryczne rozgraniczenie, zakończone na punkcie 14F spowoduje przerwanie ciągłości granicy w stosunku do dalszych działek nr (...)/2 i (...)/4.

Przytoczone okoliczności skłoniły Sąd Okręgowy do skierowania do Sądu Najwyższego zagadnienia prawnego, w celu wyjaśnienia czy w sytuacji, kiedy na etapie postępowania sądowego okaże się, że granica prawna między rozgraniczаныmi nieruchomościami może ingerować w granice ewidencyjne nieruchomości nie objętych wcześniej wnioskiem o rozgraniczenie, dopuszczalne jest wyznaczenie właściwych granic także z tymi nieruchomościami, czy też droga sądowa jest w tym zakresie niedopuszczalna z uwagi na niewyczerpanie obowiązkowego etapu postępowania administracyjnego, przewidzianego w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 2052 ze zm. - dalej „p.g.k.”) w zw. z art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. Za poglądem o niedopuszczalności drogi sądowej przemawia, zdaniem Sądu pytającego, orzecznictwo Sądu Najwyższego - uchwały z dnia 20 maja 1966 r., III CZP 23/66 (OSNCP z 1966 r., nr 11, poz. 185) oraz postanowienia z dnia 19 lutego 1971 r., III CRN 470/70 (RPEiS z 1971 r., nr 4, s. 255) oraz z dnia 17 września 2010 r. (II CZ 63/10, niepubl.). Sąd wskazał też na fakt niekwestionowanego związania sądów w postępowaniu cywilnym decyzją administracyjną o przekazaniu sprawy rozgraniczeniowej na drogę sądową, z czego wysnuł wniosek, że kognicja sądu powszechnego w tym postępowaniu nie obejmuje granic nieruchomości, które nie były przedmiotem administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego. Dostrzegł jednak komplikacje, do których mogłyby doprowadzić

niepójne rozstrzygnięcia w rozdrobnionych postępowaniach poświęconych rozgraniczaniu nieruchomości z każdą sąsiednią działką z osobna. Jako sposób zaradczy zaproponował rozszerzenie przez wnioskodawcę wniosku na etapie postępowania administracyjnego, bądź też wezwanie wszystkich zainteresowanych do udziału w sprawie już na etapie sądowego postępowania nieprocesowego, stosownie do jego wyników, w celu wypełnienia zadania usunięcia wątpliwości co do przebiegu granic.

Przedstawiając własne stanowisko Sąd Okręgowy odwołał się do wykładni systemowej i celowościowej, opowiadając się za poglądem, że jeżeli z postępowania dowodowego wynika, iż granica prawna nieruchomości przebiega w sposób wymagający korekty granic innych nieruchomości, nieobjętych administracyjnym postępowaniem rozgraniczeniowym, sąd jest uprawniony do dokonania rozgraniczenia także z tymi nieruchomościami. Zwrócił przy tym uwagę, że poprzedzenie sądowego etapu rozgraniczenia wyczerpaniem drogi postępowania administracyjnego nie jest wymaganiem bezwzględnym, skoro art. 36 p.g.k. przewiduje w niektórych wypadkach uprawnienie sądu powszechnego do przeprowadzenia rozgraniczenia z pominięciem drogi administracyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd drugiej instancji może przedstawić do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne, które powstało przy rozpoznawaniu apelacji, jeżeli problem, o którego rozwikłanie się zwraca, budzi poważne wątpliwości (art. 390 § 1 zdanie pierwsze k.p.c.). Wymaganie to wielokrotnie było analizowane w orzecznictwie, bowiem cytowany przepis wprowadza wyjątek od zasady samodzielnego rozstrzygania sprawy przez sąd właściwy i - w razie podjęcia uchwały przez Sąd Najwyższy - kształtuje sposób interpretacji dostrzeżonego zagadnienia jako wykładnię wiążącą wszystkie sądy w danej sprawie (art. 390 § 2 k.p.c.). W związku z tym art. 390 k.p.c. musi być wykładany w sposób ścisły (por. np. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 1999 r., III CZP 62/98, OSNC 1999, nr 10, poz. 166, postanowienia tego Sądu z dnia 19 listopada 2008 r., III CZP 21/08, niepubl.; z dnia 29 października 2009 r., III CZP 79/09, niepubl. i z dnia 12 stycznia 2010 r., III CZP 106/09, niepubl. z dnia 8 maja

2015 r., III CZP 16/15, niepubl.). Przedstawiany problem musi więc rzeczywiście budzić poważne wątpliwości sądu pytającego i to wątpliwości tego rodzaju, że nie można ich rozstrzygnąć w drodze zastosowania obowiązujących reguł wykładni, z wykorzystaniem poglądów funkcjonujących już w orzecznictwie i piśmiennictwie. Wymaganie to nie jest spełnione, jeśli sąd pytający w swojej argumentacji dostrzega i przychyli się do jednego z możliwych rozwiązań i dyskredytuje wariant alternatywny, a uprawnienie do skorzystania z pomocy interpretacyjnej Sądu Najwyższego wykorzystuje jedynie po to, żeby upewnić się co prawidłowości swojego stanowiska.

Konieczne jest też, aby przedstawione zagadnienie przystawało do stanu faktycznego podlegającego ocenie, a jego rozwiązanie było niezbędne do rozstrzygnięcia sporu.

W rozpatrywanej sprawie przede wszystkim nie zostało spełnione ostatnie wymaganie. Sąd pytający przyjął, że przedmiot rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji jest szerszy w zestawieniu z zakresem objętym administracyjnym postępowaniem rozgraniczeniowym. Jak jednak wynika z dokumentów dotyczących przebiegu administracyjnej fazy postępowania rozgraniczeniowego - wnioskodawca domagał się wszczęcia tego postępowania w celu określenia granic pomiędzy jego nieruchomością nr (...)/1 a działką nr (...), stanowiącą własność małżonków K. (k. 60) i dopiero na wyraźne żądanie organu prowadzącego postępowanie (k. 53), który powoływał się na brak wspólnej granicy między tymi działkami na mapach ewidencyjnych, podał oznaczenia działek sąsiednich z tych map - nr (...)8 i nr 2(...) (k. 52), jednak w toku całego postępowania administracyjnego, wnosił o wezwanie do udziału małżonków K. jako właścicieli działki nr (...) i powoływał się na skutki wznowienia granic ich działki przez geodetę, które zostało przeprowadzone bez powiadomienia wnioskodawcy i doprowadziło do wskazania odnowionej granicy przebiegającej przez grunt, który wnioskodawcy uznawali za swój. Potrzebę włączenia do postępowania rozgraniczeniowego małżonków K. sygnalizował też geodeta T. P. (k.19) po sporządzeniu mapy (k.20), informując, że cała droga - gminna stanowiąca działkę (...)8 - znajduje się po wznowieniu granic w obrębie działki (...). Okoliczności sporne, które ujawniły się w postępowaniu administracyjnym, dotyczącym rozgraniczenia działki (...)/1 z nieruchomościami sąsiednimi określonymi jako (...)8 i 2(...), nie różniły się więc od tych, o których rozstrzygał Sąd Rejonowy i -

ze względu na ustaloną w wyniku wznowienia granicę działki (...) - dotyczyły także tej działki, jako w rzeczywistości sąsiadującej, a nawet wkraczającej na działkę, za właścicieli której uznawali się wnioskodawcy.

Już te okoliczności podważają wskazane przez Sąd pytający podstawy badania zasadności koncepcji nieważności postępowania sądowego z powodu niewyczerpania obowiązkowej drogi administracyjnej co do granicy pomiędzy działkami wnioskodawców i uczestników. Ewentualne wady tej fazy postępowania spowodowane nieuczestniczeniem w nim małżonków K. nie uprawniają sądu powszechnego do traktowania postępowania jako niebyłego lub dotyczącego innego przedmiotu niż to wynika z przebiegu postępowania.

Ponadto analiza uzasadnienia przedstawionego zagadnienia prawnego prowadzi do wniosku, że Sąd pytający w zasadzie nie ma wątpliwości, w jaki sposób zamierza postąpić. W swojej argumentacji nie tylko akceptuje pogląd, że w ramach sądowego postępowania rozgraniczeniowego sąd jest uprawniony do określenia granic prawa własności rozgraniczanej nieruchomości i innych nieruchomości sąsiednich, także nieobjętych postępowaniem administracyjnym, jeżeli przeprowadzone przezeń postępowanie dowodowe wykazało taką potrzebę, ale także dyskredytuje stanowisko o niedopuszczalności orzekania w tej materii, uznając, że drogę sądową otworzyła wiążąca sąd decyzja administracyjna o przekazaniu mu sprawy, zaś odmowa kompleksowego rozwiązania stwierdzonego problemu granic między nieruchomościami prowadziłaby do zniweczenia celu postępowania rozgraniczeniowego i naruszała prawo wnioskodawcy do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie. Również materiał orzeczniczy przywołany w uzasadnieniu jako potwierdzenie konkurencyjnego poglądu o niedopuszczalności drogi sądowej w razie niewyczerpania drogi administracyjnej co do całego zakresu przedmiotowego sporu, ujawnionego po przekazaniu sprawy sądowi, nie daje podstaw do wniosku i istnieniu poważnej wątpliwości w tym zakresie. W uchwale z dnia 20 maja 1966 r., (III CZP 23/66) Sąd Najwyższy wypowiedział się o tym, że organ do spraw geodezji nie jest uczestnikiem w sprawie o rozgraniczenie przekazanej sądowi na podstawie art. 7 ust. 3 obowiązującego wówczas dekretu z dnia 13 września 1946 r. o rozgraniczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 53, poz. 298 z późn. zm. - dalej „dekret z 1946 r.”) i potwierdził prawidłowość wcześniejszego orzecznictwa, zgodnie z którym wzajemny

stosunek dwóch faz postępowania rozgraniczeniowego - administracyjnej i sądowej - polega na tym, że przed sądem toczy się zwykle postępowanie, wszczęte na wniosek osoby zainteresowanej, zgłoszony jednak nie bezpośrednio w sądzie, lecz do organu do spraw geodezji, a oddany sądowi do rozpoznania, po bezskutecznej próbie, załatwienia go w trybie administracyjnym. Kiedy sprawa rozgraniczeniowa wpłynie do sądu, sąd znajduje się w takiej samej pozycji, jaką wywołuje wniosek osoby zainteresowanej w sprawie, w której wniosek taki może być zgłoszony bezpośrednio w sądzie, to znaczy rozpoznaje sprawę od nowa według przepisów o postępowaniu nieprocesowym. Ten sam pogląd - został wypowiedziany w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 1971 r. (III CRN 470/70), także odnoszącym się do art. 7 ust. 3 dekretu z 1946 r. - uzupełniony wyjaśnieniem, że sąd, któremu sprawa o rozgraniczenie zostaje przekazana nie jest uprawniony do oceny i kontroli, czy pierwsza faza postępowania rozgraniczeniowego toczyła się bez naruszenia przepisów ustawy, gdyż z chwilą przekazania mu sprawy przez organ do spraw geodezji postępowanie zaczyna się toczyć na nowo. Z kolei w ostatnim powołanym postanowieniu z dnia 17 września 2010 r. (II CZ 63/10), Sąd Najwyższy wyraził analogiczne stanowisko w odniesieniu do regulacji prawnej zawartej w aktualnie obowiązującej ustawie - Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Tym samym uzasadnienie Sądu Okręgowego w zasadzie nie wskazuje żadnych argumentów wspierających pogląd o istnieniu przesłanek do kontrolowania przez sąd, w jakimkolwiek zakresie postępowania administracyjnego i traktowania jego ewentualnych wad jako przesłanki zamykającej drogę sądową do rozpoznania sprawy o rozgraniczenie. Przeciwnie cytowane orzeczenia, zarówno wydane na podstawie wcześniej istniejącego stanu prawnego, jak na podstawie aktualnie obowiązującego prawa geodezyjnego i kartograficznego jednoznacznie opowiadają się za definitywnym skutkiem ostatecznej decyzji przekazującej sprawę sądowi powszechnemu. Zawarte w nich stanowisko rekapitułuje Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 30 października 2014 r. (III CZP 48/14, OSNC z 2015 r., nr 3 poz. 27), powołując się na podobieństwo konstrukcji dwuetapowej utrwalonej w aktach prawnych kształtujących tok spraw o rozgraniczenie z trybem aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, przewidzianym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 1990, ze zm.),

który również ma dwie fazy - administracyjną i sądową, a przy tym również dotyczy sprawy o charakterze cywilnym. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na skutki żądania przekazania sprawy sądowi, które zostały wprost wskazane w postępowaniu aktualizacyjnym, lecz mają zastosowanie także w postępowaniu rozgraniczeniowym, a polegają na anulacyjnym skutku przekazania sprawy na drogę sądową w stosunku do orzeczeń wydanych na etapie administracyjnym, jednak bez zniesienia skutków złożenia pierwotnego wniosku o rozgraniczenie i z zachowaniem obowiązku jego merytorycznego rozpoznania. Użycie w art. 33 ust. 3 p.g.k. sformułowania o przekazaniu sądowi przez organ administracji sprawy potwierdza, że w postępowaniu sądowym jest rozpoznawana dalej ta sama sprawa, wszczęta wnioskiem inicjującym postępowanie, zaś wnioskodawca zachowuje swoją dotychczasową pozycję. Sąd otrzymuje do rozpoznania (nie zaś do kontroli) sprawę niezłatwioną merytorycznie, w której ostateczna decyzja administracyjna o jej przekazaniu nie tylko otwiera drogę sądową, ale jednocześnie zamyka definitywnie fazę administracyjną postępowania, niezależnie od sposobu jej zakończenia. Decyzja administracyjna, co do zasady nie podlega kontroli sądu powszechnego, poza wypadkami elementarnych i drastycznych naruszeń kompetencji i procedury, które w rozpatrywanej sprawie nie występują (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 sierpnia 1999 r., II CKN 548/98, OSNC z 2000 r., nr 2, poz. 40) i jest dla sądu wiążąca. To stanowisko akceptuje także Sąd pytający.

Celem postępowania rozgraniczeniowego jest - jak wynika z art. 29 ust. 1 p.g.k. - ustalenie przebiegu granic nieruchomości przez określenie położenia punktów i linii granicznych, utrwalenie tych punktów znakami granicznymi na gruncie oraz sporządzenie odpowiednich dokumentów. Przedmiot tego postępowania wyznaczają potrzeby, tj. zakres w jakim granice nie są stwierdzone i utrwalone (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 września 1997 r., II CKN 309/97, OSNC 1998 r., nr 2, poz. 30 i z dnia 17 lutego 2016 r., III CSK 61/15, niepubl.). Jednak przesłanki w oparciu o które orzeka sąd powszechny (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2013 r., II CSK 571/12, niepubl.) nie są identyczne z podstawami wiążącymi organ administracyjny w pierwszej fazie postępowania. W postępowaniu administracyjnym są to aktualnie przepisy art. 30 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 1 p.g.k. oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rolnictwa i Gospodarki

Żywnościowej z dnia 14 kwietnia 1999 r. w sprawie rozgraniczania nieruchomości (Dz.U. Nr 45, poz. 453), wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 32 ust. 6 p.g.k. Natomiast sądy orzekają o rozgraniczeniu na podstawie art. 153 k.c. Przepis ten wyposażył sąd w szersze uprawnienia, niż te, którymi dysponuje organ administracji - konstrukcja art. 153 k.c. zakłada, że rozgraniczenie w postępowaniu sądowym ma doprowadzić do jednoznacznego wyznaczenia granicy, w pierwszej kolejności w drodze ustalenia jej stanu prawnego. Jeżeli jednak nie uda się stwierdzić jak tę granicę ukształtowało prawo, ani nakłonić sąsiadujących właścicieli do jej ugodowego ustalenia, sąd winien wyznaczyć granicę według stanu ostatniego spokojnego posiadania. Jeśli i ta podstawa nie wystąpi – sąd ma obowiązek sam określić przebieg granicy „z uwzględnieniem wszelkich okoliczności”, dysponując dodatkowym uprawnieniem do finansowego rozliczenia między właścicielami skutków rozgraniczenia przeprowadzonego według kryterium sędziowskiego uznania. Taka konstrukcja postępowania nie daje sądowi podstaw do stwierdzenia następcej niedopuszczalności drogi sądowej, mającej wynikać z niepełności postępowania administracyjnego i odrzucenia wniosku, który był już rozpoznawany w postępowaniu administracyjnym. Skoro sprawa, zapoczątkowana wnioskiem wnioskodawców, została przekazana przez organ administracji na drogę sądową, podlega rozpoznaniu przez sąd powszechny w postępowaniu nieprocesowym w takim zakresie w jakim występuje potrzeba rozgraniczenia nieruchomości wnioskodawcy, z zastosowaniem pełnego instrumentarium przewidzianego w tym postępowaniu, w tym włączenia do postępowania jako uczestników właścicieli wszystkich gruntów, z którymi konieczne jest dokonanie rozgraniczenia według stanu występującego w rzeczywistości, nie zaś według stanu ewidencyjnego, jeśli okaże się, że nie oddaje on stanu rzeczywistego.

Tożsamość postępowania w fazie administracyjnej i sądowej gwarantuje zaś to, że chodziło sprawę rozpoznawaną w wyniku poddania ocenie zasadności tego samego wniosku lub tej samej przyczyny wątpliwości co do przebiegu granic, która spowodowała wszczęcie postępowania z urzędu (w sprawach, w których jest to dopuszczalne) i cel postępowania rozgraniczeniowego, które realizuje zarówno cele cywilnoprawne, jak i publicznoprawne w zakresie prawidłowego i wiążącego wytyczenia i utrwalenia granic nieruchomości.

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w postanowieniu.

ke