

Anita Kwartnik*

DOKUMENTACJA ROZGRANICZENIA NIERUCHOMOŚCI W PROCESIE USTALANIA STANU PRAWNEGO GRUNTU**

1. Wstęp

Potrzeba regulacji stanu prawnego gruntu towarzyszy wielu procesom związanym z obrotem nieruchomościami. Granice nieruchomości odpowiadające zasięgowi prawa własności, ustalone na gruncie w postępowaniu rozgraniczeniowym i zatwierdzone ostateczną decyzją administracyjną lub prawomocnym orzeczeniem sądu, stają się granicami prawnymi. Od tego momentu geodeta uprawniony, „odtworzący” usytuowanie takich linii granicznych w sytuacji ich zatarcia na gruncie lub powstania wątpliwości co do ich przebiegu, powinien stosować procedurę wznowienia znaków granicznych, zgodnie z art. 39 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, opierając się na istniejącej dokumentacji rozgraniczenia. Wątpliwości czy spory w tej materii ma prawo rozstrzygać wyłącznie sąd. Tak więc nieruchomość objęta w przeszłości postępowaniem rozgraniczeniowym, czy to w trybie administracyjnym, czy sądowym, mająca ustalone granice prawne, jest pożądanym przedmiotem obrotu. W większości przypadków przyszły właściciel może w prosty i niedrogi sposób ustalić fizycznie w terenie granice nabywanej nieruchomości. Jeżeli jednak sprawa jest prosta dla właściciela nieruchomości, to nie zawsze dotyczy to geodety ustalającego na gruncie granice prawne nieruchomości, gdyż dokumentacje z rozgraniczeń nieruchomości dokonywanych po 1946 roku odbiegają swym składem i treścią od tworzonych dla tego celu obecnie.

Mając pewne doświadczenie w tym względzie, Autorka przedstawia w niniejszej publikacji główne zasady przeprowadzania rozgraniczeń nieruchomości, z uwzględnieniem różnych organów administracji i zadań uprawnionych geodetów na przestrzeni ponad pięćdziesięciu lat, wyrażając nadzieję, iż zagadnienia przedstawione w artykule pozwolą na pełniejsze wykorzystanie dostępnej dokumentacji rozgraniczeniowej.

* Akademia Górniczo-Hutnicza, Wydział Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska, akwart@uci.agh.edu.pl

** Praca wykonana w ramach badań statutowych AGH nr 11.150.312 finansowanych przez KBN w 2004 r.

2. Dokumentacja geodezyjna rozgraniczenia nieruchomości prowadzonego na mocy przepisów dekretu z 1946 r. o rozgraniczeniu nieruchomości

Pierwszym aktem normatywnym regulującym proces rozgraniczania gruntów, wydanym po II wojnie światowej, był dekret z dnia 13 września 1946 r. o rozgraniczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 53, poz. 298), który wszedł w życie z dniem ogłoszenia, tj. 21 października 1946 r. Zgodnie z art. 1 dekretu rozgraniczenie nieruchomości polegało na: „oznaczeniu granic, tj. na określeniu położenia punktów i linii granicznych, utrwaleniu ich na gruncie oraz sporządzeniu odpowiednich dokumentów”. Przepisy dekretu w sposób uporządkowany przedstawiały procedurę administracyjnego postępowania o rozgraniczenie nieruchomości (rys. 1).

Postępowanie rozpoczynała decyzja o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego, która była niezaskarżalna, wydawana (na wniosek strony lub z urzędu) przez powiatową władzę mierniczą. Artykuł 5 dekretu określał czynności mierniczego przysięgłego, wyznaczonego przez powiatową władzę mierniczą do przeprowadzenia czynności ustalenia granic. Przy ustalaniu granic geodeta był zobowiązany brać pod uwagę znaki i ślady graniczne, a także dokumenty określone w rozporządzeniu Ministra Odbudowy, wydanym w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, z dnia 10 listopada 1948 r. o mocy dowodowej planów i dokumentów przy ustalaniu granic nieruchomości (Dz.U. Nr 55, poz. 439). Po zakończeniu postępowania na gruncie i skompletowaniu operatu geodezyjnego geodeta przekazywał całość dokumentacji powiatowej władzy mierniczej (art. 10 ust. 2 dekretu), która prowadziła dalsze postępowanie.

Postępowanie rozgraniczeniowe prowadzone na mocy przepisów dekretu z 1946 r. mogło zakończyć:

- orzeczenie władzy mierniczej o rozgraniczeniu (w przypadku ustalenia granicy na podstawie dokumentów lub zgodnego oświadczenia stron), które stając się prawomocne, otrzymywało moc wyroku sądowego (art. 11);
- ugoda zawarta przed geodetą (w przypadku sporu zakończonego porozumieniem stron), posiadająca moc ugody sądowej (art. 7 ust. 2);
- przekazanie sprawy do sądu (w przypadku nierozstrzygniętego sporu na gruncie, art. 7 ust. 3).

Dekret nie precyzuje jednak składu dokumentacji będącej wynikiem postępowania na gruncie, stanowiącej podstawę do wydania odpowiedniej decyzji (zatwierdzającej ustalone granice bądź umarzającej postępowanie).

Analiza przykładowych operatów geodezyjnych, tworzonych w okresie obowiązywania dekretu z 1946 r., pozwoliła ustalić skład typowego operatu rozgraniczenia, który powinien był zawierać:

- dokumenty (lub potwierdzone kopie) stwierdzające tytuł własności nieruchomości, będących przedmiotem rozgraniczenia oraz wypisy z rejestru gruntów;
- materiały i dokumenty posiadające moc dowodową przy ustalaniu granic nieruchomości będących przedmiotem rozgraniczenia;
- decyzję o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego wraz z dowodami jej doręczenia zainteresowanym stronom;

- zawiadomienia o terminie i miejscu rozgraniczenia wraz z dowodami ich doręczenia stronom zainteresowanym;
- protokół graniczny;
- szkic graniczny;
- szkic połowy z pomiaru granic w postępowaniu rozgraniczeniowym;
- akt ugody, jeżeli podczas ustalenia granic geodeta doprowadził do likwidacji sporu granicznego;
- obliczenia zmienionych powierzchni działek, użytków i klas gruntowych, wykaz zmian gruntowych, w przypadku ustalenia przebiegu granicy powodującego zmiany w ewidencji gruntów;
- mapę sytuacyjną rozgraniczenia;
- sprawozdanie techniczne.

Protokół graniczny sporządzany był na formularzu wykonanym według wzoru (nie-sformalizowanego) używanego powszechnie przez geodetów. Zawierał on wszystkie niezbędne informacje, takie jak: data, nazwiska i imiona uczestników rozgraniczenia, udokumentowane oświadczenia uczestników, opis i szkic ustalonych granic oraz podpisy uczestników. Przypadkowe pomyłki lub skreślenia, które występowały podczas sporządzania protokołu, były opisywane przed złożeniem podpisów uczestników postępowania. W protokole granicznym opisywano również rodzaj stabilizacji ustalonych punktów granicznych. Jeśli podczas ustalenia przebiegu granic geodeta doprowadził do likwidacji sporu granicznego, oprócz protokołu granicznego podpisywano akt ugody. W przypadku ugody nie stosowano powszechnie jednego formularza. Poszczególne jednostki wykonawstwa geodezyjnego stosowały własne wzory; można spotkać również akty ugody spisane ręcznie.

Po uprawomocnieniu się decyzji, geodeta gminny w terminie nie przekraczającym dwóch tygodni, przysyłał operat razem z decyzją, zaopatrzoną w klauzulę prawomocności, do właściwego Rejonowego Oddziału Biura Geodezji i Terenów Rolnych w celu sprawdzenia i włączenia do zasobów geodezyjno-kartograficznych, na podstawie art. 9 dekretu z dnia 13 czerwca 1956 r. o państwowej służbie geodezyjnej i kartograficznej (Dz.U. Nr 25, poz. 115).

W trakcie obowiązywania przepisów dekretu o rozgraniczeniu z 1946 r. zmieniły się przepisy regulujące postępowanie administracyjne, jak również nastąpiły zmiany organów administracji prowadzących postępowanie rozgraniczeniowe. Zagadnienia te, z uwagi na ich wpływ na dokumentację rozgraniczenia, przedstawiono poniżej.

Decyzję o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego zastąpiło, od 1 stycznia 1961 r., tj. od daty wejścia w życie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, postanowienie wydawane zgodnie z art. 123 tejże ustawy. Także orzeczenie o rozgraniczeniu, od tego momentu, nazywane było decyzją – rozumianą, zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, jako dokument administracyjny kończący postępowanie i rozstrzygający sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończący sprawę w danej instancji (art. 104 ust. 2 kpa).

Zgodnie z przepisami dekretu z 1946 roku postępowanie rozgraniczeniowe należało do właściwości władzy mierniczej, utworzonej na mocy dekretu z dnia 30 marca 1945 r. o pomiarach kraju i organizacji miernictwa (Dz.U. Nr 11, poz. 58). Władze miernicze zostały zniesione na mocy art. 25 ust. 1 pkt 4 dekretu z dnia 24 kwietnia 1952 roku o państwowej

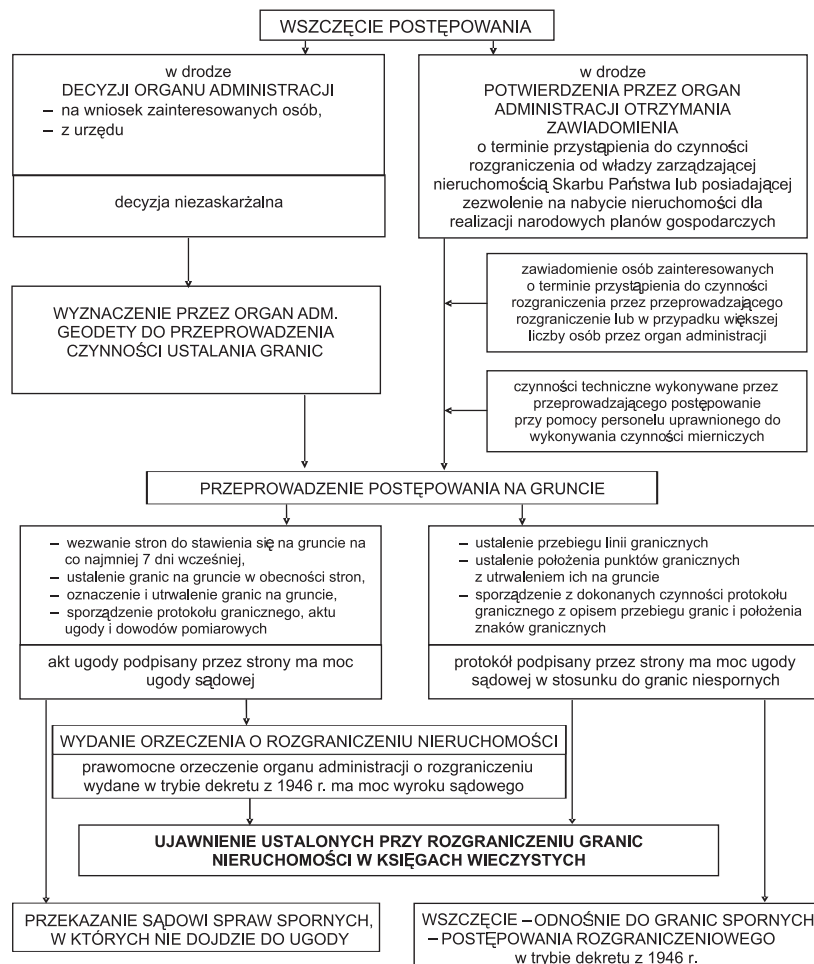
służbie geodezyjnej i kartograficznej (Dz.U. Nr 24, poz. 162). Ich kompetencje przejęły terenowe organy administracji państwowej, którymi były wydziały prezydiów rad narodowych, w trójstopniowych jednostkach podziału administracyjnego państwa. Szczegółowe zadania i kompetencje z zakresu geodezji i kartografii określił dekret z 13 czerwca 1956 r. o państwowej służbie geodezyjnej i kartograficznej (Dz.U. Nr 25, poz. 115 z późn. zm.). Zmiany podstawowego podziału administracyjnego państwa wprowadzone ustawą z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. Nr 49, poz. 312) oraz ustawą z dnia 28 maja 1975 roku o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. Nr 16, poz. 91), w wyniku których powstały jednoosobowe terenowe organy administracji (naczelnicy gmin, miast i dzielnic oraz prezydenci i wojewodowie), wpłynęły zasadniczo na zmianę organów prowadzących postępowanie rozgraniczeniowe. Od dnia 1 października 1974 roku, na mocy § 5 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 maja 1974 r. w sprawie przekazania niektórych spraw z zakresu właściwości organów administracji państwowej wyższego stopnia do właściwości organów państwowych niższego stopnia (Dz.U. Nr 22, poz. 131), organem właściwym w sprawie rozgraniczenia nieruchomości był naczelnik gminy.

Postępowanie rozgraniczeniowe prowadzone na mocy przepisów dekretu z 1946 roku było szczególnym co prawda, lecz jednak postępowaniem administracyjnym. Z uwagi na dwuinstancyjność postępowania administracyjnego, stronie przysługiwało prawo odwołania od decyzji o rozgraniczeniu wydanej przez organ I instancji. Ponieważ dekret nie określał, kto jest organem II instancji w postępowaniu rozgraniczeniowym, przyjęto, iż jest to organ administracji państwowej stopnia wyższego. Jeśli strona niezadowolona z ustalonego przebiegu granicy złożyła odwołanie od decyzji rozgraniczeniowej, organ II instancji mógł, po stwierdzeniu prawidłowości przeprowadzonego postępowania, utrzymać decyzję w mocy (otrzymywała wtedy moc wyroku sądowego) lub przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia w I instancji, jeśli stwierdził jakieś uchybienia proceduralne. Jeżeli jednak strona w odwołaniu podnosiła zarzuty cywilnoprawne, np. związane z przesunięciem granic w celu uzupełnienia brakującej powierzchni działki, w stosunku do wielkości uwidocznionej w księdze wieczystej lub akcie notarialnym, to organ II instancji polecał organowi I instancji przekazać sprawę, jako sporną, na drogę sądową.

3. Dokumentacja geodezyjna rozgraniczenia prowadzonego w trybie uproszczonym

W okresie od 4 października 1950 roku do 1 sierpnia 1985 roku do rozgraniczania nieruchomości należących do Skarbu Państwa oraz nieruchomości nabywanych lub przekazywanych dla realizacji narodowych planów gospodarczych stosowano uproszczoną procedurę, regulowaną przepisami dekretu z dnia 21 września 1950 r. o rozgraniczeniu nieruchomości Skarbu Państwa lub nieruchomości nabywanych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. Nr 44, poz. 398). W tym trybie rozgraniczano często tylko części nieruchomości, określone w planie realizacyjnym konkretnej inwestycji.

Różnice w trybach postępowania rozgraniczeniowego prowadzonego na mocy przepisów dekretów z 1946 r. i 1950 r. przedstawia rysunek 1.



Rys. 1. Różnice w trybach rozgraniczenia nieruchomości według dekretów z 1946 r. i 1959 r.

Według art. 2 tego dekretu z 1950 r., uproszczone rozgraniczenie nieruchomości polegało na „ustaleniu przebiegu linii granicznych i położenia punktów granicznych z utwaleniem ich na gruncie oraz na sporządzeniu protokołu granicznego”. Takie uproszczone rozgraniczenie mogło być dokonywane przez „władzę” (organ administracji państwowej), która zarządzała nieruchomością lub posiadała zezwolenie na nabycie nieruchomości dla realizacji narodowych planów gospodarczych. Dopuszczano również przeprowadzenie takiego uproszczonego rozgraniczenia przez instytucję lub jednostkę gospodarki społecznej (po uzyskaniu upoważnienia właściwego ministra), jeśli posiadała ona nieruchomość we własnym zarządzie lub uzyskała zezwolenie na jej nabycie.

Wszczęcie postępowania rozgraniczeniowego odbywało się w drodze potwierdzenia przez organ administracji otrzymania, od instytucji dokonującej rozgraniczenia, zawiadomienia o terminie przystąpienia do czynności rozgraniczenia. Organ administracji nie wydawał decyzji o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego.

Wszystkie czynności formalnoprawne oraz techniczne związane z rozgraniczeniem nieruchomości, zgodnie z art. 5 dekretu, wykonywał przeprowadzający rozgraniczenie przy pomocy geodety uprawnionego do wykonywania czynności mierniczych. Do zadań geodety należało określenie przebiegu granic, utrwalenie ich znakami granicznymi oraz sporządzenie protokołu granicznego. Protokół graniczny w tym postępowaniu stanowił najważniejszy dokument, gdyż w sytuacji, gdy ustalone granice uznano za bezsporne, protokół podpisany przez zainteresowanych zgodnie z art. 8 dekretu miał moc ugody sądowej. Z tego też powodu, na mocy art. 6 ust. 2 dekretu, ustalono ustawowych przedstawicieli dla osób nieobecnych przy czynnościach rozgraniczenia, którymi byli w odniesieniu do nieruchomości w gminach – sołtys lub delegat wyznaczony przez prezydium gminnej rady narodowej, a w odniesieniu do nieruchomości w miastach – delegat wyznaczony przez prezydium miejskiej rady narodowej. Protokół graniczny był podpisywany przez wszystkie osoby biorące udział w postępowaniu rozgraniczeniowym w terenie, po sporządzeniu opisu i szkicu przebiegu granic. W imieniu osób nieobecnych protokół graniczny podpisywał, określony w dekrete, przedstawiciel ustawowy.

W przypadku gdy wśród osób zainteresowanych wystąpiły rozbieżności zdań co do przebiegu linii granicznych, geodeta przeprowadzający techniczne czynności rozgraniczenia wyznaczał położenie punktów granicznych wskazanych przez strony. Następnie punkty te utrzymywał na gruncie tymczasowo, dokonywał w protokole granicznym adnotacji dotyczącej spornej granicy oraz przekazywał sprawę do organu administracji, w celu przeprowadzenia rozgraniczenia nieruchomości z urzędu, w trybie przepisów dekretu z 1946 r. o rozgraniczeniu nieruchomości.

Podobnie jak w przypadku dekretu z 1946 r., również w omawianym akcie normatywnym nie ustalono składu dokumentacji stanowiącej wynik postępowania rozgraniczeniowego. Z uwagi na bardzo uproszczony tryb tego postępowania, geodeta ustalając granice nieruchomości w dużej mierze opierał się na stanie faktycznym ujawnionym w ewidencji gruntów.

W skład operatu przekazywanego od ewidencji w składnicy geodezyjnej wchodziły:

- zawiadomienia o terminie i miejscu rozgraniczenia wraz ze zwrotnymi potwierdzeniami ich odbioru,
- badania ksiąg wieczystych oraz wypisy z rejestru gruntów,
- odrisy z mapy ewidencyjnej (katastralnej),
- kopia protokołu granicznego ze szkicem granicznym,
- obliczenie powierzchni działek, wykaz zmian gruntowych,
- wyrys z mapy ewidencyjnej z uwzględnieniem zmian,
- sprawozdanie techniczne.

Powyższy operat rozgraniczeniowy podlegał przekazaniu do odpowiedniej pracowni ewidencji gruntów w celu ujawnienia zmian. Równocześnie przygotowywano materiały przekazywane do Państwowego Biura Notarialnego, którym był: oryginał protokołu granicznego, odpis zmian gruntowych oraz wyrys ze zaktualizowanej mapy ewidencji gruntów. Protokół

z rozgraniczenia ujawniony w księdze wieczystej rozgraniczanej nieruchomości posiadał pełną moc dowodową, jako dokument przedstawiający granice prawne nieruchomości.

4. Dokumentacja rozgraniczenia nieruchomości na mocy przepisów ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 z późn. zm.), która weszła w życie 1 lipca 1989 r., uchyliła przepisy dekretu z 1946 roku o rozgraniczeniu nieruchomości. Równocześnie w rozdziale 6 tej ustawy zostało szczegółowo unormowane zagadnienie rozgraniczania nieruchomości. Tryb postępowania rozgraniczeniowego w obowiązującym stanie prawnym został szczegółowo omówiony w literaturze [1, 2, 4].

Podobnie jak omawiane wcześniej dekrety, ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne również definiuje pojęcia rozgraniczenia. W myśl art. 29 tej ustawy „rozgraniczenie nieruchomości ma na celu ustalenie granic nieruchomości przez określenie położenia punktów i linii granicznych, utrwalenie punktów znakami granicznymi na gruncie oraz sporządzenie odpowiednich dokumentów”. Ustawa, podobnie jak dekrety, nie precyzuje dokumentów powstających w trakcie postępowania, a stanowiących podstawę wydania decyzji administracyjnej kończącej postępowanie.

Do czasu wejścia z życie zarządzenia Ministrów Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 5 sierpnia 1996 r. w sprawie rozgraniczania nieruchomości (M.P. Nr 50, poz. 469), geodeci prowadzący postępowanie rozgraniczeniowe opierali się na załączniku nr 6 do Instrukcji technicznej O-3 *Zasady kompletowania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej*. Obecnie obowiązują przepisy rozporządzenia Ministrów 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), które szczegółowo określają rodzaje dokumentów stanowiących podstawę ustalania przebiegu granic, czynności geodety uprawnionego wykonywanie w trakcie ustalania przebiegu granic oraz skład dokumentacji rozgraniczenia nieruchomości.

Warto również zwrócić uwagę na zmiany organów administracji prowadzących rozgraniczenie, czyli w efekcie również wydających decyzję administracyjną kończącą to postępowanie. Do dnia wejścia w życie Prawa geodezyjnego i kartograficznego organem właściwym był terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego. Ale już niecały rok później, a dokładniej 27 maja 1990 r. rozstrzygnięcie w sprawach rozgraniczenia nieruchomości przeszło, na mocy z art. 5 pkt 23 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198), w gestię rejonowych organów rządowej administracji ogólnej. Kolejna zmiana została wprowadzona 21 lipca 1993 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz.U. Nr 65, poz. 309 z późn. zm.). Od tego momentu postępowanie rozgraniczeniowe w gminach o statusie miasta mogli prowadzić, na podstawie porozumienia zawartego z kierownikiem urzędu rejonowego, burmistrzowie

lub prezydenci miast. Trzeba to również wspomnieć o obowiązującej od 1 stycznia 1996 r. ustawie z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. Nr 141, poz. 692 z późn. zm.). Na mocy przepisów tej ustawy sprawy rozgraniczenia zostały przekazane jako zadania zlecone: gminom o statusie miasta, wymienionym w załączniku do ustawy lub specjalnie utworzonym miejskim strefom usług publicznych. Natomiast od 1 stycznia 1999 roku, na mocy art. 60 pkt 25 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668), prowadzenie postępowania rozgraniczeniowego należy do zadań własnych gminy.

5. Podsumowanie

Rozgraniczenie nieruchomości jest złożonym procesem, w którym zasadniczą rolę odgrywa geodeta prowadzący to postępowanie. Tak było w przeszłości i tak jest obecnie. Od wiedzy i fachowości geodety przeprowadzającego postępowanie rozgraniczeniowe zależy w dużej mierze poprawność dokumentów składających się na operat geodezyjny przechowywany w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Ponieważ granice nieruchomości ustalone w którymkolwiek z omawianych postępowań rozgraniczeniowych są granicami prawnymi nieruchomości, geodeta odtwarzający je na gruncie powinien zastosować procedurę wznowienia znaków granicznych. Aby to jednak było możliwe, musi on korzystać z dokumentacji rozgraniczenia, która różni się od siebie w zależności od daty przeprowadzonego rozgraniczenia.

Literatura

- [1] Hycner R.: *Analiza procesów informacyjnych rozgraniczenia i podziału nieruchomości*. Półrocznik AGH Geodezja, t. 2, 1996, 201–211
- [2] Hycner R., Mika M.: *Systemowe aspekty przepływu informacji o terenie w procesie rozgraniczania nieruchomości gruntowych*. Półrocznik AGH Geodezja, t. 4, z. 2, 1998, 251–259
- [3] Mizera S., Ramus W.: *Ewidencja i gospodarka terenami*. Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze 1978
- [4] Śmiałowska-Uberman Z.: *Analiza problemów prawnych i geodezyjnych rozgraniczania nieruchomości*. Półrocznik AGH Geodezja, t. 1, 1995, 103–115
- [5] Śmiałowska-Uberman Z.: *Kompendium wiedzy prawnej*. Katowice, Wydawnictwo Gall 2003