

I OSK 1590/06 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2007-11-21	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2006-10-03	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Irena Kamińska /przewodniczący/ Joanna Runge - Lissowska Jolanta Sikorska /sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6122 Rozgraniczenia nieruchomości	
Hasła tematyczne	Geodezja i kartografia	
Sygn. powiązane	II SA/Go 159/06 - Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 2006-06-22	
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze	
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną	
Powołane przepisy	Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270 art. 16 par. 1 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.</i> Dz.U. 2005 nr 240 poz 2027 art. 7 d pkt. 1, art. 29 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne - tekst jednolity</i>	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Irena Kamińska, Sędziowie NSA Joanna Runge-Lissowska, Jolanta Sikorska (spr.), Protokolant Tomasz Zieliński, po rozpoznaniu w dniu 21 listopada 2007 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w G. W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 czerwca 2006 sygn. akt II SA/Go 159/06 w sprawie ze skargi B. M. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w G. W. z dnia [...] nr [...] w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie rozgraniczenia działek oddala skargę kasacyjną

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wyrokiem z dnia 22 czerwca 2006r. sygn. akt II SA/Go 159/06, po rozpoznaniu sprawy ze skargi B. M. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w G. W. z dnia [...] nr [...] w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie rozgraniczenia działek, uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Burmistrza L. z dnia [...] nr [...].

W uzasadnieniu podał, że powołaną wyżej decyzją z [...] Burmistrz L. umorzył wszczęte na wniosek B. M. postępowanie w sprawie rozgraniczenia działek położonych w L., oznaczonych nr ewid. [...] i [...] wskazując, że zgodnie z art. 29 ustawy z 17 maja 1997r. Prawo geodezyjne (Dz.U. Nr 100, poz. 1086 z późn. zm.) rozgraniczenie nieruchomości ma na celu ustalenie przebiegu ich granic przez określenie położenia punktów i linii granicznych, utrwalenie tych punktów znakami granicznymi na gruncie oraz sporządzenie odpowiednich dokumentów. Organ ten podał, że z dokumentów przekazanych przez Starostwo Powiatowe w S. wynika, że w Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej Starostwa Powiatowego w S. istnieją dokumenty potwierdzające prawne ustanowienie granic pomiędzy działką nr [...] a działką nr [...], potwierdzone przez właścicieli w związku z czym uznał, że zachodzą okoliczności do zastosowania w sprawie przepisu art. 105 § 1 k.p.a., ponieważ postępowanie stało się bezprzedmiotowe.

W odwołaniu od powyższej decyzji B. M. podniósł, że w 1993r. jego brat, niepełnosprawny umysłowo C. M., podpisał geodetom protokół władania, a w 1998r. umarł. Od tego czasu płot był kilkakrotnie przebudowywany i znajdują się dwa słupki geodezyjne. Z sąsiadem dochodzi do ciągłych awantur, a teren jest bezpośrednio położony przy jeziorze, a więc komercyjny. Z map i pomiarów skarżącego wynika, że sąsiad S. rokrocznie go okrada za przyzwoleniem miejscowych władz.

Po rozpatrzeniu powyższego odwołania zaskarżoną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego decyzją z [...] nr [...] Samorządowe Kolegium Odwoławcze w G. W. utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji. Organ odwoławczy wskazał, że art. 29 ust. 1 ustawy z 17 maja "1997r." - Prawo geodezyjne (Dz.U. z 2005r.

Nr 240, poz. 2027) stanowi, że rozgraniczenie nieruchomości ma na celu ustalenie przebiegu ich granic przez określenie położenia punktów i linii granicznych, utrwalenie tych punktów znakami granicznymi na gruncie oraz sporządzenie odpowiednich dokumentów. Podał, że pismem z [...] października 2005r. Starosta Powiatu w S. poinformował Burmistrza L., że w zasobie Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w S. znajdują się dokumenty potwierdzające prawne ustanowienie granic pomiędzy działkami oznaczonymi numerem ewidencyjnym [...] i [...], położonymi w L.. Z informacji Starosty S., a więc organu prowadzącego ewidencję gruntów i budynków dla miasta L. wynika, że ustalenia stanu władania dokonano we wrześniu 1993r. w związku z realizacją mapy zasadniczej dla miasta L. w oparciu o materiały archiwalne, operat ewidencji gruntów, jak również użytkowania na gruncie. Z powyższych czynności został sporządzony protokół ustalenia stanu władania, w którym właściciele zaakceptowali ustalone granice. W roku 1995 rozpoczęto prace związane z odnowieniem operatu ewidencji gruntów i budynków. Po ogłoszeniu stanu władania zawiadomiono pisemnie właścicieli nieruchomości o terminie wyłożenia dokumentów z nowego pomiaru do wglądu i możliwości wniesienia uwag. Z powyższych czynności sporządzono protokół ogłoszenia stanu władania, a przebieg granicy pomiędzy działkami nr [...] i nr [...] został przyjęty przez C. M..

Zdaniem organu odwoławczego, skoro istnieją prawne granice działek nr [...] i nr [...], zasadnie Burmistrz L. uznał, że postępowanie rozgraniczające te dwie nieruchomości jest bezprzedmiotowe, natomiast kwestie sporne dotyczące usytuowania płotu granicznego mogą być rozstrzygnięte w postępowaniu cywilnym określonym przepisami kodeksu cywilnego, bądź w postępowaniu o wznowienie granic, co wynika z art. 39 ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne.

W skardze wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim na powyższą decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego B. M. nie zgodził się ze stanowiskiem organu odwoławczego, że sprawa powinna być rozstrzygnięta w postępowaniu cywilnym. Zdaniem skarżącego w rozstrzygnięciu sprawy ma mu pomóc Burmistrz L., który ma dokonać z urzędu rozgraniczenia, a dopiero gdy nie dojdzie do ugody przed uprawnionym geodetą, sprawę rozstrzygnie sąd na wniosek Burmistrza. Skarżący podał, że istotą sporu są dwa słupki geodezyjne.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o jej oddalenie. Zdaniem organu podnoszony przez skarżącego argument, że dopiero, gdy nie dojdzie do ugody przed uprawnionym geodetą wówczas Burmistrz przekaze sprawę do rozpatrzenia sądowi, nie może być uwzględniony. Kwestie te bowiem reguluje art. 33 ustawy - Prawo geodezyjne, a przepis ten ma zastosowanie, gdy zachodzą przesłanki do przeprowadzenia rozgraniczenia, a burmistrz lub wójt wydał decyzję o rozgraniczeniu nieruchomości. Strona niezadowolona z ustalenia przebiegu granicy może żądać w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie przekazania sprawy sądowi. Spór o lokalizację płotu z sąsiadem nie może być utożsamiany z koniecznością przeprowadzenia rozgraniczenia nieruchomości.

Rozpatrując skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał ją za uzasadnioną, lecz z innych przyczyn niż w niej wskazane. Podał, że w administracyjnym postępowaniu rozgraniczeniowym w świetle przepisów rozdziału 6 ustawy z 17 maja 1989r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2005r. Nr 240, poz. 2027) może być wydana decyzja o umorzeniu postępowania administracyjnego, jeżeli odpadła przesłanka rozgraniczenia. Zauważył, że organ pierwszej instancji umorzył postępowanie na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. uznając, że skoro istnieją prawne granice działek nr [...] i nr [...], to postępowanie rozgraniczające owe nieruchomości jest bezprzedmiotowe. Wydając decyzję organ oparł się na informacjach podanych w znajdującym się w aktach sprawy piśmie Starosty Powiatowego w S.. **Z pisma tego wynika, że w zasobie Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej Starostwa znajdują się dokumenty potwierdzające prawne ustanowienie granic pomiędzy działką nr [...] a działką nr [...], a ponadto, że w 1995r. został podpisany przez brata skarżącego - C. M. protokół ogłoszenia stanu władania.**

Sąd pierwszej instancji zwrócił uwagę, że w aktach sprawy brak jest dokumentów potwierdzających prawne ustanowienie granic pomiędzy wymienionymi wyżej działkami. Kwestii tej nie rozstrzyga, zdaniem Sądu,

także protokół ogłoszenia stanu władania. **Protokół ten wskazuje jedynie, kto jest właścicielem działek. Nie odpowiada on jednak na zasadnicze pytanie, jak przebiegają granice działek.** W tej sytuacji Sąd ten uznał, że znajdujący się w przedstawionych sądowni aktach sprawy materiał dowodowy jest niepełny i niewystarczający do wydania decyzji administracyjnej. Materiał ten nie pozwala Sądowi także ocenić, czy istnieje prawem przewidziana forma rozstrzygnięcia o przebiegu granicy. W ocenie Sądu za formę tę nie może być uznane pismo Starosty Powiatowego w S. z [...] października 2005r.

Mając powyższe na względzie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) uchylił wydane w sprawie decyzje, wskazując na konieczność precyzyjnego ustalenia przy ponownym rozpoznaniu sprawy, czy właściwe organy ustaliły w prawem przewidzianej formie przebieg spornej granicy. Dopiero pozytywna odpowiedź na to pytanie uzasadniać będzie, zdaniem Sądu pierwszej instancji, umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego. Sąd ten ponadto zwrócił uwagę, że stroną postępowania rozgraniczeniowego powinien być właściciel działki graniczącej z działką skarżącego, który – jak wynika z akt sprawy - nie brał udziału w postępowaniu mimo, że postępowanie dotyczyło jego interesu prawnego.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyło Samorządowe Kolegium Odwoławcze w G. W., zaskarżając wyrok w całości.

Powołując się na przepis art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., zaskarżonemu orzeczeniu zarzuciło naruszenie przepisów postępowania oraz dokonanie błędnej kontroli sądowej – wykładni prawa przez rażące naruszenie:

1. art. 16 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002r. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) przez wydanie orzeczenia sądu przez skład, w którym tylko jeden z trzech jego członków był sędzią,
2. art. 7d pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005r. Nr 240, poz. 2027) przez bezpodstawne uznanie, że oświadczenie Starosty S. zawarte w piśmie z dnia [...] października 2005r. nie stanowiło dowodu stwierdzającego istnienie granicy pomiędzy działkami oznaczonymi numerami [...] i [...], w sytuacji kiedy organ ten jest uprawniony do prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków,
3. art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne przez bezpodstawne uznanie, że organ pierwszej instancji bezpodstawnie umorzył postępowanie, w sytuacji kiedy granica pomiędzy działkami nr [...] i [...] istniała i nie zachodziła potrzeba jej ustalenia.

Wskazując na powyższe wniosło o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gorzowie Wielkopolskim do ponownego rozpoznania.

Na wstępie skargi kasacyjnej zarzuciło nieważność postępowania, o której mowa w art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a. z tego powodu, że skład sądu był sprzeczny z przepisami prawa. Podniosło, że w składzie Sądu zasiadał tylko jeden sędzia. Zdaniem skarżącego za sprzeczne z przepisami prawa należy uznać zasiadanie w składzie sądu osób nie będących sędziami, co odnosi się również do asesorów sądowych. Zgodnie z art. 16 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów, z zastrzeżeniem art. 16 § 2 i 3 tej ustawy chyba, że ustawa stanowi inaczej. Powołana ustawa nie zawiera żadnych postanowień mogących stanowić podstawę do uznania asesorów sądowych za sędziów upoważnionych do sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwości. Gdyby nawet ustawa ta dawała taką możliwość, to byłaby sprzeczna z odpowiednimi postanowieniami Konstytucji RP dotyczącymi wymiaru sprawiedliwości zawartymi w rozdziale VIII. Z postanowień tych wynika, że wymiar sprawiedliwości sprawowany jest przez sędziów oraz obywateli na zasadach określonych w ustawach.

Skarżący dodał, że funkcja asesora sądowego została przewidziana w ustawie z dnia 25 lipca 2002r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Zgodnie z art. 10 owej ustawy w sądach administracyjnych są zatrudnieni, m.in. asesory sądowi. Zaś z art. 26 § 2 tejże ustawy wynika, że Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego może powierzyć asesorowi sądowemu pełnienie czynności sędziowskich. Skarżący podniósł, że upoważnienie to sprzeczne jest z wyżej powołanymi przepisami Konstytucji RP, a także nie wywiera żadnego skutku w odniesieniu do postanowień art. 16 § 1 p.p.s.a., który to przepis w sposób jednoznaczny wskazuje, jaki powinien być skład sądu rozpoznającego sprawę na rozprawie. Jednocześnie przepis ten wyklucza możliwość powołania składu sądu w sposób inny, niż przewidziany w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (w tej ustawie a nie w innej). Nie przesądza to o tym, że Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może powołać asesora sądowego. Oznacza to, że w rozważanym przypadku zgodnie z art. 16 § 1 p.p.s.a. w składzie sądu powinni zasiadać trzej sędziowie.

Wskazując na powyższe, Samorządowe Kolegium Odwoławcze zarzuciło, że postępowanie sądowe zostało dotknięte nieważnością, o której mowa w art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Niezależnie od powyższego podniosło, że jak wynika z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wydane w sprawie decyzje podlegały uchyleniu z uwagi na to, że w aktach sprawy brak było dokumentów potwierdzających prawne ustanowienie granic pomiędzy działkami nr [...] i nr [...]. W ocenie Sądu pierwszej instancji kwestii tej nie rozstrzygał również protokół ogłoszenia stanu władania, gdyż wskazywał on jedynie, kto jest właścicielem działek.

Skarżący wskazał, że zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne przeprowadza się postępowanie dotyczące rozgraniczenia nieruchomości w sytuacji, kiedy zachodzi potrzeba ustalenia przebiegu granicy nieruchomości w sposób wskazany w ustawie, co oznacza, że w przypadku kiedy nie zachodzi potrzeba ustalenia przebiegu granicy, kiedy granica ta istnieje, nie można przeprowadzić postępowania w zakresie rozgraniczenia nieruchomości.

Skarżący zauważył, że organ pierwszej instancji umorzył postępowanie administracyjne w przedmiocie rozgraniczenia albowiem ustalił, że granica pomiędzy działkami oznaczonymi nr [...] i nr [...] istnieje. Swoje ustalenia w tym względzie organ ten poczynił w oparciu o oświadczenie organu, w kompetencji i zakresie działania którego pozostaje m.in. prowadzenie zasobu geodezyjnego i ewidencji gruntów. Podniósł, że w piśmie z dnia [...] października 2005r. organ ewidencyjny podał Burmistrzowi L., że pomiędzy działkami nr [...] i nr [...] istnieje granica oraz, że organ ten jest w posiadaniu dokumentów potwierdzających ten stan rzeczy. W ocenie skarżącego bez znaczenia pozostawała okoliczność, jak ta granica przebiega i w jaki sposób została ustalona. Skarżący podniósł, że organ pierwszej instancji nie był i nie jest nadal upoważniony do oceny prawidłowości ustalenia granicy. Działanie to pozostaje poza jego kompetencjami.

Powołując się na przepis art. 7d pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989r. -Prawo geodezyjne i kartograficzne podniósł, że Starosta S. był i jest uprawniony do prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków. Natomiast zgodnie z art. 7b ust. 1 tejże ustawy do kompetencji wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego należy m.in. kontrola przestrzegania i stosowania przepisów ustawy, w tym dotyczących zgodności wykonywania prac geodezyjnych z ustawą.

Z powyższego wynika, że organ pierwszej instancji nie był i nie jest organem ewidencyjnym oraz nie był i nie jest organem mogącym weryfikować czynności pozostające w zakresie dziania wymienionych wyżej organów. Obowiązkiem organu pierwszej instancji było ustalenie, czy granica pomiędzy działkami gruntu istnieje w związku z czym za wystarczające zdaniem skarżącego należało uznać ustalenie organu pierwszej instancji dokonane na podstawie oświadczenia organu ewidencyjnego, zawartego w piśmie z dnia [...] października 2005r.

Na uwagę zasługuje zdaniem skarżącego także przepis art. 20 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, z którego wynika, że ewidencja gruntów i budynków obejmuje informacje dotyczące granic gruntów i ich powierzchni oraz przepis art. 21 ust. 1, w myśl którego podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.

W związku ze wskazaniem przez Sąd pierwszej instancji braku w aktach administracyjnych dowodów potwierdzających prawne ustanowienie granic skarżący podniósł, że żądanie przez organ pierwszej instancji od organu ewidencyjnego tych dokumentów było bezpodstawne skoro Burmistrz L. nie był organem upoważnionym do weryfikacji tych dowodów. Skarżący zarzucił, że według stanowiska Sądu, orzekające w sprawie organy w zakresie rozpoznawanych przez siebie spraw miałyby obowiązek weryfikacji postępowań zakończonych przed innym organem. Podniósł również, że Sąd pierwszej instancji nie wskazał, o jakie dokumenty chodzi i co w ocenie tego Sądu ma potwierdzić prawne ustanowienie granic.

W skardze kasacyjnej podniesiono, że zgodnie z art. 76 § 1 k.p.a. dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Dotyczy to dokumentów załączonych do pisma organu ewidencyjnego z dnia [...] października 2005r.

Skarżący zauważył, że Wojewódzki Sąd Administracyjny nie kwestionował okoliczności wskazanej przez organ ewidencyjny, że granica pomiędzy działkami gruntu nr [...] i [...] istnieje. Rozważania tego Sądu dotyczyły jedynie poprawności wytyczenia, ustalenia przebiegu istniejącej granicy, która to okoliczność zdaniem skarżącego jednoznacznie przesądza o prawidłowości wydanych w sprawie decyzji.

Mając powyższe na uwadze Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o uwzględnienie skargi kasacyjnej przez uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną B. M. wniósł o jej oddalenie w pełni podzielając stanowisko Sądu pierwszej instancji zawarte w zaskarżonym wyroku.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Stosownie do treści art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), powoływanej dalej jako p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, której przesłanki zostały określone w art. 183 § 2 p.p.s.a. Granice skargi kasacyjnej wyznaczają między innymi wymienione w art. 176 p.p.s.a. podstawy kasacyjne, które zgodnie z art. 174 tej ustawy mogą stanowić: 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W podstawach kasacji wnoszący skargę kasacyjną musi wskazać konkretną normę prawa materialnego, czy procesowego, której naruszenie zarzuca zaskarżonemu orzeczeniu.

W niniejszej sprawie strona skarżąca, powołując się na przepis art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. zarzuciła zaskarżonemu orzeczeniu naruszenie przepisów postępowania oraz "dokonanie błędnej kontroli sądowej – wykładni prawa, przez rażące naruszenie:" 1) art. 16 § 1 p.p.s.a. przez wydanie orzeczenia sądu przez skład, w którym tylko jeden z trzech jego członków był sędzią, co w ocenie skarżącej powoduje nieważność postępowania, o jakiej mowa w art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a.; 2) art. 7d pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne przez bezpodstawne uznanie, że oświadczenie Starosty S. zawarte w piśmie z dnia [...] października 2005r. nie stanowiło dowodu stwierdzającego istnienie granicy pomiędzy działkami oznaczonymi numerami [...] i [...], w sytuacji kiedy organ ten jest uprawniony do prowadzenia powiatowego

zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków; 3) art. 29 ust. 1 ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne przez bezpodstawne uznanie, że organ pierwszej instancji bezpodstawnie umorzył postępowanie, w sytuacji kiedy granica pomiędzy działkami nr [...] i [...] istniała i nie zachodziła potrzeba jej ustalenia.

Wbrew odmiennemu w tym względzie stanowisku strony skarżącej żadna z przesłanek nieważności postępowania wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a., w tym także wskazanej w pkt 4 owego przepisu prawa, nie występuje w niniejszej sprawie.

Zgodnie z art. 16 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów, z zastrzeżeniem § 2 i 3, chyba że ustawa stanowi inaczej. Użyte w przepisie art. 16 § 1 p.p.s.a. określenie skład sądu sprowadza się do wskazania liczby osób fizycznych, mających uprawnienia do orzekania w konkretnym sądzie jako jednostce organizacyjnej, które w sprawie określonego typu muszą uczestniczyć w postępowaniu w charakterze organu sądowego i dokonywać przewidzianych procedurą czynności procesowych. (por. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: "Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi" Komentarz, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 147). W skład wojewódzkiego sądu administracyjnego wchodzi – oprócz prezesa sądu oraz wiceprezesa sądu lub wiceprezesów sądu – także sędziowie (art. 18 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., zwanej dalej p.u.s.a.). W sądach administracyjnych są zatrudnieni m.in. asesory sądowi (art. 10 p.u.s.a.). W myśl art. 26 § 2 p.u.s.a. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego może, za zgodą kolegium sądu, powierzyć asesorowi sądowemu pełnienie czynności sędziowskich w tym sądzie na czas określony, nieprzekraczający pięciu lat. Oznacza to, że w składzie wojewódzkiego sądu administracyjnego mogą także zasiadać asesory sądowi, którym Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego powierzył pełnienie czynności sędziowskich w tym sądzie na czas określony. Podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut niekonstytucyjności powyższych rozwiązań prawnych uznać należy za bezskuteczny. Wprawdzie w sprawie sygn. akt SK 7/06 Trybunał Konstytucyjny, orzeczeniem z dnia 24.10.2007r. (Dz.U. Nr 204, poz. 1482) uznał za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji przepis art. 135 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm), jednak zgodnie z tym wyrokiem wymieniony wyżej przepis ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych traci moc z dniem 6 maja 2009r. Nawet odnosząc wyrok ten do regulacji dot. sądów administracyjnych należy uznać, że w dniu orzekania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny nie istniało żadne rozstrzygnięcie co do niekonstytucyjności przepisów zezwalających na powierzenie asesorom sądowym czynności sędziowskich. W tej sytuacji podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 16. par. 1 p.p.s.a. i związany z nim zarzut nieważności postępowania, o której mowa w art. 183 par. 2 pkt 4 p.p.s.a. uznać należy za nieusprawiedliwiony.

Przystępując do oceny zasadności podniesionego w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że również i ten zarzut skargi kasacyjnej nie zasługuje na uwzględnienie.

Wbrew odmiennemu w tym względzie stanowisku strony skarżącej zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w niczym nie narusza przepisu art. 7d pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne. Naruszenie owego przepisu prawa miałoby, zdaniem skarżącej, polegać na bezpodstawnym uznaniu, że oświadczenie Starosty S. zawarte w piśmie z dnia [...] października 2005r. nie stanowiło dowodu stwierdzającego istnienia granicy pomiędzy działkami oznaczonymi numerami [...] i [...], w sytuacji kiedy organ ten jest uprawniony do prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków. Zgodnie z powyższym przepisem prawa do zadań starosty należy w szczególności prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz dysponowania środkami powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Z niekwestionowanych przez stronę skarżącą ustaleń przyjętych za podstawę rozstrzygnięcia sprawy przez Sąd pierwszej instancji wynika, że w oświadczeniu z dnia [...] października

2005r. Starosta S. podał, że w zasobie Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej Starostwa znajdują się dokumenty potwierdzające prawne ustanowienie granic pomiędzy działką nr [...] a działką nr [...], a ponadto, że w 1995r. został podpisany przez brata skarżącego - C. M. protokół ogłoszenia stanu władania. Oświadczenie to było podstawą umorzenia jako bezprzedmiotowego postępowania w sprawie rozgraniczenia działek nr [...] i nr [...]. Zgodzić się należy ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, że powyższe pismo Starosty S. nie może być uznane w świetle regulacji zawartych w rozdziale 6 ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne za wystarczające do oceny, czy istnieje przewidziana prawem forma rozstrzygnięcia o przebiegu granicy między w/w działkami.

W myśl rozdziału 6 ustawy z dnia 17 maja 1989r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne, postępowanie w sprawie rozgraniczenia nieruchomości składa się z dwu stadiów: administracyjnego i sądowego. Rozgraniczenie nieruchomości ma na celu ustalenie przebiegu ich granic przez określenie położenia punktów i linii granicznych, utrwalenie tych punktów znakami granicznymi na gruncie oraz sporządzenie odpowiednich dokumentów (art. 29 ust. 1). Postępowanie administracyjne jest wszczynane na wniosek lub z urzędu (art. 30 ust. 1). W postępowaniu administracyjnym czynności ustalenia przebiegu granic wykonuje geodeta upoważniony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) (art. 31 ust. 1). Z przepisu art. 32 ust. 5 ustawy wynika, że z czynności ustalenia przebiegu granic sporządza się protokół graniczny lub akt ugody. Jeżeli zainteresowani właściciela nieruchomości nie zawarli ugody, ustalenie przebiegu granicy nastąpiło na podstawie zebranych dowodów lub zgodnego oświadczenia stron, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję o rozgraniczeniu nieruchomości (art. 33 ust. 1).

W świetle przepisu art. 32 ust. 5 i art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne, administracyjną formą rozstrzygnięcia sprawy o rozgraniczenie nieruchomości jest ugoda zawarta przez zainteresowanych właścicieli albo wydana przez organ, przed którym toczy się postępowanie o rozgraniczenie nieruchomości, decyzja administracyjna.

Od decyzji organu administracyjnego pierwszej instancji nie przysługuje stronom odwołanie do organu administracyjnego drugiej instancji (jest to postępowanie jednoinstancyjne) albowiem w myśl art. 33 ust. 3 powołanej ustawy, strona niezadowolona z ustalenia przebiegu granicy może żądać w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, przekazania sprawy sądowi. Żądanie przekazania sprawy sądowi kończy postępowanie administracyjne i rozpoczyna postępowanie sądowe.

Zatem protokół ogłoszenia stanu władania, czy protokół ustalenia stanu władania przyjęty właścicielami sąsiednich nieruchomości, nie stanowi prawnej formy ustalenia granic nieruchomości sąsiednich i nie czyni sprawy o rozgraniczenie nieruchomości bezprzedmiotowym.

Z utrwalonego już w tym względzie orzecznictwa zarówno sądów administracyjnych, jak i Sądu Najwyższego wynika, że protokoły graniczne sporządzane w toku postępowania rozgraniczeniowego służą jedynie utrwaleniu czynności faktycznych oznaczenia przebiegu granic nieruchomości przez geodetę w terenie. Sporządzony przez geodetę protokół graniczny nie jest ugodą. Może być natomiast podstawą wydania decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości przez właściwy organ administracji. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11.12.1997r. sygn. I CKN 284/97, Biul. SN 1998/4/9 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 27.06.2006r. sygn. I SA/Wa 138/06, LEX nr 232945).

Skoro w aktach sprawy brak jest dokumentów potwierdzających prawne ustanowienie granic między działką nr [...] i [...], trafnie Sąd pierwszej instancji ocenił zebrany w sprawie materiał dowodowy jako niewystarczający do rozstrzygnięcia sprawy rozgraniczenia nieruchomości i nie pozwalający Sądowi ocenić, czy istnieje prawem przewidziana forma rozstrzygnięcia o przebiegu granicy. Wbrew odmiennemu w tym względzie pogładowi strony wnoszącej skargę kasacyjną, pismo Starosty Powiatu S. z dnia [...] października 2005r. nie może być w świetle przepisów rozdziału 6 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne uznane za wystarczające do ustalenia, czy istnieje prawem przewidziana forma rozstrzygnięcia o przebiegu granicy między działką nr [...] i [...].

W świetle powyższego zaskarżony wyrok Wojewódzkiego sądu Administracyjnego w niczym nie narusza przepisu art. 7d pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne, określającego zadania starosty, jak również wskazanych w uzasadnieniu skargi kasacyjnej przepisów art.

7b ust. 1 i art. 20 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1, określających kompetencje wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, rodzaj informacji objętych ewidencją gruntów i budynków oraz znaczenia danych zawartych w owej ewidencji dla planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych.

W niczym także nie narusza art. 29 ust. 1 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, który to przepis określa cel rozgraniczenia nieruchomości, skoro w aktach sprawy brak jest dowodów potwierdzających prawne ustanowienie granic, co Sąd pierwszej instancji ustalił, którego to ustalenia strona wnosząca skargę kasacyjną nie podważyła.

Skoro zatem skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw, podlegała ona oddaleniu, co orzeczono na podstawie art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).