



IV.7000.217.2014.JP

Pan

Andrzej Halicki

Minister Administracji i Cyfryzacji

Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął do prowadzenia sprawę prawidłowego ustalenia ról procesowych uczestników postępowania o rozgraniczenie nieruchomości w ramach sądowej fazy tego postępowania, tj. po przekazaniu sprawy sądowi w trybie art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne (*tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 520 ze zm.*) (dalej: p.g.k.). W ramach prowadzenia w tej sprawie postępowania wyjaśniającego pojawił się szerszy problem określenia chwili, w której decyzja administracyjna o rozgraniczeniu nieruchomości traci moc w związku z przekazaniem sprawy sądowi we wskazanym wyżej trybie.

Rozgraniczenie nieruchomości regulują przepisy Rozdziału 6 (art. 29 i nast.) ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Celem postępowania rozgraniczeniowego, stosownie do treści art. 29 ust. 1 p.g.k. jest ustalenie przebiegu granic nieruchomości przez określenie położenia punktów i linii granicznych, utrwalenie tych punktów znakami granicznymi na gruncie oraz sporządzenie odpowiednich dokumentów. Przesłankę postępowania rozgraniczeniowego stanowi spór co do przebiegu granic, a więc spór co do elementów służących ustaleniu tego przebiegu w postaci położenia punktów granicznych, determinujących linie graniczne. Rodzaje rozstrzygnięć, jakie mogą zapaść w postępowaniu rozgraniczeniowym określają przepisy ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Z przepisów tych wynika, że postępowanie administracyjne o rozgraniczenie nieruchomości może zakończyć się m.in. wydaniem decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości.

W sprawach o rozgraniczenie przewidziany został szczególny, dwuetapowy tryb postępowania. Pierwsza faza postępowania prowadzona jest w trybie administracyjnym, a następnie stronie niezadowolonej z ustalenia przebiegu granicy przysługuje prawo żądania, w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, przekazania sprawy sądowi (art. 33 ust. 3 p.g.k.).

W toku postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich na tle jednej ze skarg indywidualnych, okazało się, że wykładnia art. 506 ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego (*tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.*) (dalej: k.p.c.) w zw. z art. 33 ust. 3 p.g.k. wywołuje rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych. Zarysowały się bowiem dwa przeciwstawne stanowiska w zakresie ustalenia wnioskodawcy w sądowym postępowaniu rozgraniczeniowym, wszczętym na skutek przekazania sprawy sądowi w trybie art. 33 ust. 3 p.g.k. Zgodnie z pierwszym z nich, wnioskodawcą w postępowaniu sądowym pozostaje osoba, która złożyła wniosek o rozgraniczenie nieruchomości w trybie postępowania administracyjnego i tę właśnie osobę wzywa się do opłacenia wniosku, niezależnie od tego, czy jest to osoba niezadowolona z treści decyzji o rozgraniczeniu w rozumieniu art. 33 ust. 3 p.g.k. Drugie stanowisko opiera się na założeniu, że w przypadku, o którym mowa w art. 33 ust. 3 p.g.k. wnioskodawcą w sprawie o rozgraniczenie przed sądem jest osoba niezadowolona z wydanej decyzji administracyjnej, żądająca przekazania sprawy sądowi, niezależnie od tego, czy w administracyjnym postępowaniu rozgraniczeniowym była wnioskodawcą, czy też inną stroną tego postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a.

Biorąc pod uwagę powyższe rozbieżności Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Sądu Najwyższego wniosek o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejących w orzecznictwie rozbieżności w wykładni art. 506 k.p.c. w zw. z art. 33 ust. 3 p.g.k., a zawierającej odpowiedź na pytanie: Czy w przypadku, o którym mowa w art. 33 ust. 3 p.g.k. wnioskodawcą w postępowaniu sądowym o rozgraniczenie jest strona postępowania administracyjnego, która żąda przekazania sprawy sądowi, niezadowolona z ustalenia przebiegu granicy, czy też strona, na której wniosek wszczęto administracyjne postępowanie rozgraniczeniowe? Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów Sądu Najwyższego w dniu 30 października 2014 roku, sygn. akt III CZP 48/14 podjął uchwałę: W razie przekazania sądowi sprawy o rozgraniczenie nieruchomości wszczętej na wniosek (art. 33 ust. 3 p.g.k.) wnioskodawcą w postępowaniu sądowym pozostaje osoba, która złożyła wniosek

o przeprowadzenie rozgraniczenia. W załączeniu przekazuję Panu Ministrowi kserokopię wniosku Rzecznika oraz uchwały Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2014 roku.

W uzasadnieniu w/w uchwały Sąd Najwyższy wyjaśnił, że żądanie przekazania sprawy sądowi powoduje, że decyzja o rozgraniczeniu traci byt. Według Sądu Najwyższego decyzja o rozgraniczeniu traci moc na skutek samego zgłoszenia żądania przekazania sprawy sądowi i stąd nie można mieć wątpliwości co do sposobu prawidłowego określenia ról procesowych uczestników postępowania w sądowej fazie postępowania o rozgraniczenie nieruchomości.

W tym miejscu należy wskazać, że decyzja o rozgraniczeniu nie podlega zaskarżeniu w trybie administracyjnym, stronie nie przysługuje więc odwołanie od tej decyzji na zasadach i w trybie przewidzianym w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (*tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.*) (dalej: k.p.a.), lecz żądanie przekazania sprawy sądowi powszechnemu. Pogląd o niedopuszczalności odwołania od decyzji organu I instancji orzekającej o rozgraniczeniu jest powszechnie akceptowany w orzecznictwie sądowym. Został on wyrażony m.in. w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 1998 roku, sygn. akt II SA 497/98, w którym sąd stwierdził, że szczególny przepis art. 33 ust. 3 p.g.k. nie przewiduje dalszego postępowania administracyjnego w sprawie rozgraniczeniowej, w której wydano decyzję o rozgraniczeniu nieruchomości. Takie samo stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2003 roku, sygn. akt II SA 2678/01. Nie ulega zatem wątpliwości, że decyzja wójta o rozgraniczeniu nieruchomości wydana na podstawie art. 33 ust. 1 i 2 p.g.k. jest decyzją ostateczną w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a.

Z orzecnictwa sądów administracyjnych wynika, że decyzja o rozgraniczeniu nie traci mocy w przypadku, w którym po zgłoszeniu żądania przekazania sprawy sądowi wniosek o rozgraniczenie ostatecznie nie został skutecznie wniesiony do sądu, decyzja ta pozostaje wówczas w mocy jako ostateczna. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 28 kwietnia 2009 roku, sygn. akt II SA/Ke 109/09 wskazano, że decyzja o rozgraniczeniu traci moc wiążącą w sytuacji, gdy w następstwie wniosku strony niezadowolonej z rozgraniczenia sąd powszechny nada sprawie bieg i w konsekwencji wyda orzeczenie o rozgraniczeniu. Jeżeli jednak wniosek strony niezadowolonej z rozgraniczenia zostanie przez sąd zwrócony, na skutek np. jego nieopłacenia lub dojdzie do umorzenia postępowania (przykładowo wskutek cofnięcia żądania o skierowaniu sprawy do sądu), decyzja o rozgraniczeniu staje się ostateczna ze wszystkimi

skutkami jakie prawo przewiduje dla takich decyzji. Pogląd ten podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 czerwca 2011 roku, sygn. akt II SA/Rz 266/11 przyjął, że zwrócenie wniosku o rozgraniczenie, z uwagi na jego nieopłacenie przez wnioskodawcę w postępowaniu rozgraniczeniowym, nie powoduje utraty mocy decyzji administracyjnej o rozgraniczeniu, która stała się ostateczna, rozstrzygając merytorycznie sprawę w postępowaniu administracyjnym. Tożsame stanowisko wynika z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 4 grudnia 2012 roku, sygn. akt II SA/Rz 825/12. Sąd ten wyjaśnia bowiem, że samo przekazanie sprawy sądowi powszechnemu nie prowadzi do utraty przez decyzję o rozgraniczeniu, wydaną w trybie art. 33 ust. 1 p.g.k., mocy obowiązującej. Taka sytuacja wystąpiłaby, gdyby sąd powszechny nadał bieg sprawie i wydając stosowne postanowienie wypowiedział się merytorycznie o przebiegu granicy pomiędzy nieruchomościami. Również w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że konieczne jest ustalenie, czy w stanie faktycznym danej sprawy, rzeczywiście sąd powszechny nadał sprawie o rozgraniczenie bieg (przyjął do merytorycznego rozpoznania wnioski strony niezadowolonej z rozgraniczenia orzeczonego przez organ administracji publicznej), czy też wnioski tych podmiotów został zwrócony na skutek np. jego nieopłacenia. Innymi słowy, decyzja o rozgraniczeniu traci moc wiążącą w sytuacji, gdy w następstwie wniosku strony niezadowolonej z rozgraniczenia sąd powszechny nada sprawie bieg i w konsekwencji wyda orzeczenie o rozgraniczeniu (*por. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 czerwca 2015 roku, sygn. akt III Sa/Kr 322/15*).

Na tle wykładni art. 33 ust. 3 p.g.k. doszło do powstania daleko idących rozbieżności pomiędzy orzecznictwem sądów administracyjnych a orzecznictwem Sądu Najwyższego. Zaprezentowane wyżej stanowiska co do utraty mocy obowiązującej decyzji administracyjnej o rozgraniczeniu na skutek zgłoszenia żądania przekazania sprawy sądowi są bowiem przeciwstawne. Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że samo zgłoszenie żądania przekazania sprawy sądowi powoduje unicestwienie decyzji o rozgraniczeniu. Z kolei sądy administracyjne wiążą utratę mocy obowiązującej decyzji o rozgraniczeniu dopiero z merytorycznym rozpoznaniem sprawy przez sąd powszechny i wydaniem stosownego postanowienia o rozgraniczeniu.

W ocenie Rzecznika, istnienie rozbieżności pomiędzy orzecznictwem sądów administracyjnych a orzecznictwem Sądu Najwyższego jest wysoce niepożądane, a w praktyce stosowania prawa może prowadzić do naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela,

łącznie z naruszeniem wskazanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa do sądu. Z dotychczasowych ustaleń Rzecznika wynika bowiem, że w praktyce stosowania prawa zdarza się, iż strona postępowania rozgraniczeniowego (niezadowolona z decyzji ustalającej przebieg granicy i niebędąca pierwotnym wnioskodawcą z administracyjnej fazy postępowania) żąda przekazania sprawy do sądu. Sąd wzywa wówczas do uzupełnienia braków formalnych wniosku (w tym do uiszczenia opłaty) pierwotnego wnioskodawcę z postępowania administracyjnego – nie zwracając uwagi na to, że osoba ta przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów administracyjnych nie ma żadnego interesu w zakwestionowaniu korzystnej dla niej decyzji administracyjnej, a tym bardziej w opłacaniu wniosku w sądzie. Pierwotny wnioskodawca (znając stanowisko sądów administracyjnych) ze zrozumiałych względów zainteresowany jest tym, by sąd nie rozpoznawał merytorycznie sprawy zakończonej korzystną decyzją administracyjną. Jeżeli dojdzie do zwrotu wniosku o rozgraniczenie przez sąd, to w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych w obrocie prawnym pozostaje ostateczna decyzja o rozgraniczeniu, a w świetle uchwały Sądu Najwyższego decyzja taka została wyeliminowana z obrotu prawnego przez samo żądanie przekazania sprawy sądowi.

Na skutek rozbieżności stanowisk sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego, może zatem dochodzić do pozbawienia strony niezadowolonej z decyzji o rozgraniczeniu możliwości przedstawienia sporu o własność do rozpoznania sądowi powszechnemu. Z jednej bowiem strony od decyzji o rozgraniczeniu z uwagi na szczególne przepisy ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne nie przysługuje odwołanie, a z drugiej strony na skutek braku zgodności poglądów co do wykładni art. 33 ust. 3 p.g.k. strona może zostać pozbawiona możliwości skutecznego przekazania sprawy sądowi powszechnemu. Taki stan rzeczy budzi wątpliwości Rzecznika, ze względu na możliwość naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Zachodzi bowiem uzasadniona obawa, że ostateczne decyzje o rozgraniczeniu, wydane w sprawach, w których sąd z jakichś powodów nie wydał postanowienia o rozgraniczeniu będą stanowiły podstawę zmian granic nieruchomości w ewidencji gruntów, z jednej strony bez możliwości wniesienia odwołania, a z drugiej strony bez możliwości skutecznego przekazania sprawy sądowi.

W ocenie Rzecznika, jednym z powodów powstania opisanych wyżej rozbieżności i wątpliwości jest fakt, że przepisy ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne nie zawierają przepisu, który wprost stanowiłby o chwili, w której decyzja o rozgraniczeniu nieruchomości traci moc. Z przepisu art. 33 ust. 3 p.g.k. wynika, że strona niezadowolona z ustalenia przebiegu granicy może żądać, w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, przekazania

sprawy sądowi. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 30 października 2014 roku wskazuje, że dla prawidłowej wykładni tego przepisu kluczowe znaczenie ma użycie przez ustawodawcę zwrotu o przekazaniu sprawy. Z tego też zwrotu, w ocenie Sądu Najwyższego wynika, że nie może być mowy o obowiązywaniu decyzji o rozgraniczeniu po zgłoszeniu żądania przekazania sprawy sądowi, ponieważ nie można byłoby przekazać sądowi sprawy, która została zakończona nadal obowiązującym indywidualnym aktem administracyjnym. Z kolei przywołane wyżej orzecznictwo sądów administracyjnych, powołując się na przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego podkreśla, że uchylenie, zmiana bądź wygaśnięcie decyzji administracyjnej powinno nastąpić w prawem przewidzianym trybie bądź na podstawie szczególnego przepisu ustawy.

Wydaje się, że źródłem opisanych rozbieżności może być właśnie brak wypowiedzi ustawodawcy co do chwili, w której decyzja o rozgraniczeniu traci moc. Postępowanie o rozgraniczeniu nieruchomości nie jest bowiem jedynym postępowaniem, w którym ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu dwóch faz postępowania tj. administracyjnej i sądowej. Tytułem przykładu można wskazać przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 782) (dalej: u.g.n.), dotyczące postępowania w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu. Postępowanie w sprawie aktualizacji opłaty ma charakter dwuetapowy: niezadowolenie z rozstrzygnięcia administracyjnego przenosi spór na drogę postępowania cywilnego przed sądem powszechnym. Zgodnie z art. 80 ust. 1 u.g.n. od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego użytkownik wieczysty może wnieść sprzeciw w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Zgodnie z ust. 2 powyższego przepisu samorządowe kolegium odwoławcze przekazuje właściwemu sądowi akta sprawy wraz ze sprzeciwem, a pierwotny wniosek skierowany do samorządowego kolegium odwoławczego zastępuje pozew. Skutkiem terminowego wniesienia sprzeciwu jest utrata mocy orzeczenia wydanego przez samorządowe kolegium odwoławcze, nawet gdy sprzeciw odnosi się tylko do części orzeczenia – o czym wyraźnie stanowi art. 80 ust. 3 u.g.n.

Porównanie w/w przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami z regulacją zawartą w art. 33 ust. 3 p.g.k. skłania do wniosku, że gdyby ustawodawca na gruncie postępowania rozgraniczeniowego określił skutki przekazania sprawy sądowi w zakresie utraty mocy decyzji o rozgraniczeniu, to obecnie nie doszłoby do rozbieżności pomiędzy stosowaniem prawa przez

organy administracji publicznej i sądy administracyjne z jednej strony, a Sądem Najwyższym i sądami powszechnymi z drugiej.

Ze względu na to, że obowiązujące przepisy prawa nie przewidują procesowego trybu, w którym możliwe byłoby wyjaśnienie wskazanych wyżej wątpliwości i usunięcie rozbieżności w stosowaniu prawa, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (*tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 1648*) przekazuję Panu Ministrowi powyższe uwagi z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie, a jeśli podzieli Pan Minister przedstawioną w niniejszym wystąpieniu argumentację dotyczącą istnienia nieusuwalnych (procesowo) rozbieżności w stosowaniu art. 33 ust. 3 p.g.k., proszę o spowodowanie podjęcia prac nad przygotowaniem stosownej nowelizacji prawa zmierzającej do usunięcia powstałych rozbieżności i zapewnienia pełniejszej ochrony prawa do sądu strony niezadowolonej z ustalenia przebiegu granicy na drodze decyzji administracyjnej.

Kończąc, należy jeszcze wyjaśnić, że niniejsze wystąpienie kierowane jest do Pana Ministra, a nie do Ministra Sprawiedliwości ze względu na to, że zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (*tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 812*) dział administracja publiczna obejmuje sprawy administracji, w tym organizacji urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych a także sprawy z zakresu geodezji i kartografii. Z kolei z treści § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji (*Dz. U. z 2014 r. poz. 1254*) wynika, że Minister Administracji i Cyfryzacji kieruje m.in. działem administracja publiczna.

Z poważaniem

Podpis na oryginale

Załączniki:

- kserokopia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 30 kwietnia 2014 roku.
- kserokopia uchwały Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2014 roku, sygn. akt III CZP 48/14.

