

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 listopada 2005 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

| | |
|----------------|----------------------------------|
| Przewodniczący | sędzia WSA Krystyna Napiórkowska |
| Sędziowie | sędzia WSA Małgorzata Miron |
| | asesor WSA Aneta Opyrczał (spr.) |
| Protokolant | Piotr Jędrasik |

po rozpoznaniu na **rozprawie** w dniu **22 listopada 2005 r.**
sprawy ze skargi **W. K.**
na decyzję **Samorządowego Kolegium Odwoławczego w C.**
z dnia ... **czerwca 2001 r.** nr ...
w przedmiocie **umorzenia postępowania rozgraniczeniowego**

-uchyla zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję Wójta Gminy G. z dnia ... maja 2001 r. nr ...

UZASADNIENIE

Wójt Gminy G. decyzją z dnia ... maja 2001r. umorzył, wszczęte na wniosek W. K., postępowanie rozgraniczeniowe nieruchomości położonych we wsi B., gm. G., oznaczonych nr ..., ... i ... – będących własnością wnioskodawcy, z nieruchomości nr ... – stanowiącą własność S. i Z. E., nr ... – stanowiącą własność T. i M. E., nr ... – stanowiącą własność M. L., nr ... – stanowiącą własność H. E., nr ... – stanowiącą własność M. i B. M., nr ... – stanowiącą własność K. i K. G. i nr ... – stanowiącą własność A. P. W uzasadnieniu organ podał, iż postępowanie rozgraniczeniowe stało się bezprzedmiotowe, ponieważ strony podpisały ugodę co do przebiegu granic nieruchomości przed geodetą upoważnionym do wykonywania czynności technicznych w postępowaniu rozgraniczeniowym.

Od powyższej decyzji Z. K. złożyła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w C. za pośrednictwem Wójta Gminy G. odwołanie. Wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji i zobowiązanie Wójta Gminy G. do ponownego przeprowadzenia postępowania rozgraniczeniowego. Uważa, że postępowanie rozgraniczeniowe zostało przeprowadzone wadliwie i niedbale, co – jej zdaniem – powinno skutkować nieważnością wykonanych przez geodetę czynności. Geodeta zmusił ją do podpisania ugody z sąsiadami, pomimo że nie godziła się z przeprowadzonym rozgraniczeniem. Podniosła również, że w postępowaniu rozgraniczeniowym nie brali udziału wszyscy uprawnieni, na przykład ugodę rozgraniczeniową dot. działki nr ... podpisał tylko jeden ze spadkobierców nieżyjących właścicieli – K. E.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w C., po rozpatrzeniu odwołania, decyzją z dnia ... czerwca 2001r. utrzymało w mocy decyzję Wójta Gminy G. z dnia ... maja 2001r. W uzasadnieniu wskazało, iż zawarcie ugody przed geodetą, co miało miejsce w sprawie, kończy spór co do przebiegu granic, wówczas organ winien formalnie wszczęte postępowanie rozgraniczeniowe umorzyć jako bezprzedmiotowe i tak też – na podstawie art. 105 § 1 Kpa – uczynił. W jego ocenie na organie administracji prowadzącym postępowanie rozgraniczeniowe, w którym dojdzie do ugody, nie ciąży obowiązek – zanim wyda decyzję o umorzeniu postępowania rozgraniczeniowego – zbadania prawidłowości postępowania poprzedzającego zawarcie ugody, a następnie warunków formalnych podpisanej ugody. Stanowisko to wywodzi stąd, że skoro ustawodawca kategorycznie określił, iż ugodą zawartą przed upoważnionym geodetą w postępowaniu rozgraniczeniowym ma moc ugody sądowej w rozumieniu art. 917 – 918 Kpa (nie jest zatem ugodą administracyjną unormowaną w art. 114 – 122 Kpa), to właściwe do oceny ważności takiej ugody są sądy powszechne. Oznacza to, iż podjęte ugody nie wymagają zatwierdzenia ich przez organ administracji, ani też kontroli w decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego, jak i w postępowaniu prowadzonym w wyniku zaskarżenia tej decyzji.

W. K. w skardze na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w C. z dnia ... czerwca 2001. wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy organowi do ponownego rozpoznania. Uważa, iż postępowanie rozgraniczeniowe zostało przeprowadzone z naruszeniem przepisów Kodeksu postępowania

administracyjnego, w szczególności art. 28, a do podpisania ugód została zmuszona przez geodetę. Powtórzyła zarzut niepodpisania ugód przez wszystkich uczestników postępowania.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o oddalenie skargi, podtrzymując argumenty przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Dodatkowo podkreśliło, iż decyzja o umorzeniu postępowania rozgraniczeniowego ma charakter deklaracyjny i nie wywiera żadnego wpływu na skuteczność ugody, a sama ugoda może zostać wzruszona w postępowaniu cywilnym, a nie administracyjnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone przepisami m. in. art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153, poz. 1269) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) zwanej dalej: P.p.s.a.) sprowadzają się do kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego.

Sąd, badając legalność zaskarżonej decyzji w oparciu o wyżej powołane przepisy i w granicach sprawy, nie będąc jednak – na podstawie art. 134 P.p.s.a. – związanym zarzutami i wnioskami skargi, uwzględnił skargę poprzez uchylenie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w C. z dnia ... czerwca 2001r. i utrzymanej nią w mocy decyzji Wójta Gminy G. z dnia ... maja 2001r. umarzającej postępowanie rozgraniczeniowe, uznając że zostały wydane z naruszeniem prawa.

Bezspornym jest, iż w postępowaniu rozgraniczeniowym będącym przedmiotem sprawy zawarto ugody mające moc ugód sądowych, jak stanowi art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2000r., nr 100, poz. 1086 ze zm.).

Ugoda o jakiej mowa w powołanym przepisie jest czynnością procesową stron podjętą w celu wyłączenia przedmiotu sporu spod rozstrzygnięcia sądu powszechnego i zakończenia postępowania przez jego umorzenie. Równocześnie ma ona charakter czynności prawnej zmierzającej do wywołania skutków w dziedzinie prawa materialnego (rzeczowego). Skoro ugoda zawarta przed geodetą ma moc ugody sądowej to – jak słusznie zauważył organ – jej ważność może być zakwestionowana w postępowaniu przed sądem powszechnym, zaś organ odwoławczy w postępowaniu administracyjnym nie może dokonać merytorycznej jej oceny. Innymi słowy wzruszenie ugody granicznej zawartej w postępowaniu administracyjnym może nastąpić wyłącznie według zasad określonych przez prawo cywilne, w postępowaniu przed sądem powszechnym. Do oświadczeń woli stron zawartych w ugodzie mają zastosowanie zasady ogólne wyrażone w art. 82 -88 Kc, z tą różnicą iż w zakresie błędu zastosowanie ma art. 918 Kc.

Z kolei w żadnej mierze nie można zgodzić się ze stanowiskiem, na którym stanęło Samorządowe Kolegium Odwoławcze, iż organ administracji jest nie uprawniony do badania warunków formalnych ugody i prawidłowości postępowania rozgraniczeniowego. Otóż postępowanie, w którym dochodzi do zawarcia ugody w rozumieniu przepisów prawa cywilnego jest „zwyczajnym” postępowaniem administracyjnym, toczącym się na zasadach Kodeksu postępowania administracyjnego, zatem winno być przeprowadzone zgodnie z regułami z niego wynikającymi.

Na organie administracji publicznej – zgodnie z zasadą unormowaną w art. 10 § 1 Kpa – ciąży obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym, w tym przypadku rozgraniczeniowym [...] i mieszczącym się w jego zakresie „postępowaniu ugodowym”. Realizacją tej zasady jest między innymi art. 30 § 4 Kpa nakazujący, w przypadku śmierci strony, wezwanie do udziału w postępowaniu spadkobierców ustawowych lub testamentowych, a w przypadku trudności w ich ustaleniu lub wezwaniu do postępowania należy zawiesić postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 1 Kpa, względnie wykorzystać możliwości wynikające z art. 30 § 5 Kpa.

Jak wynika z akt sprawy w dniach sporządzania protokołów granicznych, tj. ... września 1999r. i ... października 1999r., tożsamy z dniami zawarcia ugód jeden ze współwłaścicieli działki, rozgraniczającej się z działkami wnioskodawczyni, nr ... – K. G. – nie żył i jego spadkobiercy nie zostali ustaleniu, również za nieżyjących współwłaścicieli działki nr ... – T. i M. E. – stawiał się tylko jeden ze spadkobierców K. E. Oznacza to, że wymienione strony nie żyły już zarówno w chwili zawierania ugód, jak i wydawania decyzji przez organ pierwszej instancji i drugiej instancji, pomimo tego decyzje zostały do nich skierowane. Przytoczone okoliczności świadczą o tym, iż organ po powzięciu wiadomości o śmierci stron postępowania rozgraniczeniowego nie powziął żadnych czynności w celu wezwania do udziału w sprawie ich spadkobierców, czym naruszył wyżej powołaną zasadę ogólną postępowania. Zdaniem Sądu gdyby geodeta już w trakcie ustalania przebiegu granic na gruncie, zastosował się do regulacji § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 14 kwietnia 1999r. w sprawie rozgraniczania nieruchomości (Dz.U. nr 45, poz. 453), z którego wynika obowiązek odroczenia wykonania czynności ustalania przebiegu granic i zawiadomienia o tym organu, w sytuacji gdy nie jest możliwe ustalenie osób uprawnionych do wystąpienia jako strona w postępowaniu rozgraniczeniowym, jako że do takich

przypadków należy zaliczyć powzięcie wiadomości, w dniu ustalania przebiegu granic i zawierania ugody, o zgonie strony, wówczas nie doszłoby do zawarcia ugód z przyczyn formalnych.

Idąc dalej zostały również naruszone postanowienia § 20 i § 21 ust. 1 powołanego rozporządzenia, mówiące iż protokół graniczny, jak i akt ugody powinien zawierać m. in. podpisy stron i geodety. Z przytoczonych wyżej okoliczności wynika, iż aktów ugód nie podpisały wszystkie uprawnione strony postępowania, oznacza to że ugody zawarte bez udziału spadkobierców właścicieli danych nieruchomości nie wywołały skutków prawnych, albowiem takie skutki następują od daty ich podpisania przez wszystkie strony postępowania rozgraniczeniowego.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy organ winien uwzględnić podniesienie wyżej okoliczności, w pełni stosując się do warunkujących prawidłowość postępowania administracyjnego przepisów i zasad, w szczególności zaś z poszanowaniem tychże zasad winien przeprowadzić postępowanie z udziałem wszystkich uprawnionych stron.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 b i c oraz art. 134 P.p.s.a. w zw. z art. 97 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1271 ze zm.), orzekł jak w sentencji. Wobec braku wniosku skarżącej o przyznanie poniesionych w sprawie kosztów postępowania nie orzeczono o ich zwrocie.