



Moc wiążąca decyzji o rozgraniczeniu

W jakich sytuacjach decyzja administracyjna zatwierdzająca ustalenie przebiegu granicy traci moc wiążącą? Kiedy staje się ostateczna, a droga sądowa niedopuszczalna? Co się dzieje, gdy do sądu zaskarżana jest tylko część decyzji?

Zanim odpowiem na powyższe pytania, przedstawię ciekawy przypadek z życia. Podczas postępowania rozgraniczeniowego strony zawarły przed geodetą ugodę. Ugoda ta została następnie wzruszona przez sąd powszechny (stwierdzono jej nieważność). Wobec tego jedna ze stron ponownie zainicjowała przed organem gminy postępowanie rozgraniczeniowe, które zakończyło się wydaniem merytorycznej decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości (art. 33 ust. 1 ustawy z 17 września 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, tekst jednolity: DzU z 2015, poz. 520; dalej jako *Pgik*). Kilka dni po otrzymaniu decyzji o rozgraniczeniu jedna ze stron złożyła w trybie art. 33 ust. 3 *Pgik* wniosek o przekazanie sprawy do sądu powszechnego. Ta sama strona złożyła jednocześnie żądanie stwierdzenia nieważności przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze tej samej decyzji o rozgraniczeniu, zarzucając m.in. rażące naruszenie prawa polegające na tym, że geodeta wybrany przez organ gminy do przeprowadzenia czynności rozgraniczenia został wskazany przez drugą stronę, a nie wybrany przez organ. Ponieważ sprawę przekazano do sądu, SKO zawiesiło postępowanie zainicjowane wnioskiem o stwierdzenie nieważności, a następnie – w wyniku rozpatrzenia zażalenia – uchyliło to postanowienie o zawieszeniu z sugestią umorzenia postępowania. W międzyczasie sąd zawiesił swoje postępowanie rozgraniczeniowe, uznając, że

kwestia rozpoznania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji jest rodzajem zagadnienia wstępnego. SKO ostatecznie umorzyło postępowanie nieważnościowe jako bezprzedmiotowe (art. 105 § 1 kpa), powołując się na uchwałę Sądu Najwyższego z 30 października 2014 r. w sprawie III CZP 48/14.

Sąd Najwyższy analizował problematykę dotyczącą tego, kto jest wnioskodawcą w postępowaniu sądowym. Postępowanie toczyło się na wniosek rzecznika praw obywatelskich (RPO), który wniósł o wykładnię art. 33 ust. 3 *Pgik*. Chodziło o to, kto jest wnioskodawcą w postępowaniu cywilnym o rozgraniczenie, gdy sprawa jest przekazywana do sądu na żądanie strony niezadowolonej z przebiegu granicy ustalonej w decyzji administracyjnej. Raz bowiem sądy uznają za wnioskodawcę osobę, która złożyła wniosek inicjujący postępowanie o rozgraniczenie nieruchomości, niezależnie od tego, czy żądała przekazania sprawy sądowi. Innym razem uznają za wnioskodawcę osobę żądającą przekazania sprawy sądowi, bez względu na to, kto był wnioskodawcą. Ma to znaczenie, gdyż ta osoba jest wzywana do uiszczenia opłaty od wniosku w postępowaniu sądowym. W części spraw wnioski są zwracane w razie ich nieopłacenia w terminie, a to prowadzi do pozbawienia osoby niezadowolonej z decyzji prawa do sądu, bo w przypadku odrzucenia wniosku wy-

dana wcześniej decyzja administracyjna o rozgraniczeniu staje się ostateczna. RPO uznał jednocześnie, że nie ma podstaw do twierdzenia, iż na skutek złożenia przez stronę żądania przekazania sprawy sądowi wydana przez organ administracyjny decyzja o rozgraniczeniu traci moc.

W przywołanej uchwale SN uznał, że wnioskodawcą pozostaje osoba, która złożyła pierwotnie wniosek o rozgraniczenie i podał w uzasadnieniu, że sprawa prowadzona przed sądem stanowi kolejny etap postępowania prowadzonego wcześniej w trybie administracyjnym, a „samo przejście sprawy o rozgraniczenie do etapu postępowania sądowego powoduje, że decyzja o rozgraniczeniu traci byt”. Do stwierdzenia takiego skutku, zdaniem SN, nie jest konieczne istnienie przepisu ustawowego potwierdzającego utratę bytu przez decyzję administracyjną, gdyż skutek ten jest wynikiem zamknięcia etapu postępowania administracyjnego w związku ze złożeniem przez stronę żądania przekazania sprawy sądowi.

Jednocześnie SN wskazał, że żądanie przekazania sprawy sądowi nie musi spełniać wymagań przewidzianych dla wniosku w postępowaniu nieprocesowym (nie może być traktowane na równi z wnioskiem o wszczęcie postępowania nieprocesowego) oraz że żądanie przez sądy uiszczenia opłaty pod rygorem zwrotu wniosku jest wadliwe. Dalej – odpowia-

dając RPO – SN podał, że nie ma uzasadnienia odmienne traktowanie skutków przekazania sprawy sądowi ze względu na podstawę przekazania (art. 33 ust. 3 i art. 34 ust. 2), bo oznaczenie wnioskodawcy nie powinno być oceniane z punktu widzenia sposobu zakończenia postępowania administracyjnego.

SKO w wyniku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy utrzymało następnie swoją decyzję o umorzeniu postępowania w mocy i sprawa trafiła do wojewódzkiego sądu administracyjnego (WSA).

Moim zdaniem

Ta sprawa to prawdziwa perełka procesowa. Rzadko zdarza się taka konstrukcja, że postępowanie przed organem administracji jest postępowaniem *stricte* przedsądowym, czyli gdy właściwe postępowanie (to główne) toczy się przed sądem powszechnym. Tak mamy np. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych prowadzonych przez ZUS, i tak jest w sprawach dotyczących podwyższenia opłat za użytkowanie wieczyste. Z tą jednak różnicą, że sądy pracy i ubezpieczeń społecznych orzekają o decyzjach ZUS, czyli np. utrzymują je w mocy bądź uchylają i orzekają co do meritum.

Natomiast w sprawach prowadzonych przez SKO dotyczących opłat za użytkowanie wieczyste przepisy kpa stosuje się jedynie odpowiednio i w określonym zakresie, ale i tak sprawa ma charakter cywilny, a jej źródło stanowi spór co do wysokości opłaty (art. 79 ust. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dalej jako *ugn*). Od orzeczenia SKO odwołanie nie przysługuje, ale użytkownik wieczysty może wnieść sprzeciw w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu, a orzeczenie SKO traci moc z mocy ustawy. Kolegium przekazuje sądowi akta sprawy wraz ze sprzeciwem, a złożony do SKO wniosek zastępuje pozew.

Worzecznictwie wskazuje się, że postępowanie przed SKO ma jedynie charakter quasi-administracyjny (por. wyrok WSA z 10 czerwca 2010 r. II SA/OI 356/2010, LexPolonica nr 2818214), a dalej, że skoro z woli ustawodawcy w tych sprawach nie stosuje się przepisów kpa regulujących zwykłe środki zaskarżenia, to tym bardziej nie można stosować przepisów dotyczących wznowienia postępowania czy też stwierdzenia nieważności decyzji. Według NSA nie do przyjęcia byłby bowiem pogląd, że do oceny zasadności orzecz-

nia SKO w zwykłym trybie właściwy jest sąd powszechny, a w pewnych sytuacjach – przy nadzwyczajnych trybach weryfikacji orzeczenia SKO – stałby się właściwy sąd administracyjny (por. wyrok NSA z 23 lutego 2011 r., I OSK 861/2010, LexPolonica nr 2496097). NSA tłumaczy to tym, że określone w kpa postępowania nadzwyczajne dotyczą jedynie decyzji administracyjnej, a orzeczenie wydawane przez SKO nie jest takim rozstrzygnięciem. Ustawodawca nie musiał więc zaznaczać, że nie mają w tej sytuacji zastosowania przepisy o trybach nadzwyczajnych (wyrok NSA z 11 lipca 2013 r. I OSK 342/2012). Sądy administracyjne nie uznają zatem swojej właściwości do kontroli orzeczeń SKO w sprawach opłat.

Przy rozgraniczeniu nieruchomości mamy jednak trochę inną sytuację. Po pierwsze, nie budzi wątpliwości to, że orzeczenie wójta, burmistrza czy prezydenta miasta wydawane w trybie art. 33 ust. 1 czy 34 ust. 2 *Pgik* jest decyzją administracyjną, choć w *Pgik* nie ma odniesienia do stosowania kpa (jak np. w *ugn*). Po drugie, i to jest podstawowy problem, w *Pgik* nie ma odpowiednika art. 80 ust. 3 *ugn*, który mówi, że „w razie wniesienia sprzeciwu w terminie, orzeczenie traci moc, nawet gdy sprzeciw odnosi się tylko do części orzeczenia”. Tożsame jest natomiast to, że obie te sprawy – zarówno opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, jak i rozgraniczenie nieruchomości – także na etapie przedsądowym uznawane są za typowe sprawy cywilne. I na tę tezę nakłada się procedura.

Określony w art. 33 ust. 3 *Pgik* ma charakter terminu prekluzyjnego. Jego przekroczenie wywołuje taki skutek, że decyzja administracyjna zatwierdzająca ustalenie granicy staje się ostateczna, a droga sądowa – niedopuszczalna. Ustawodawca nie wypowiada się na temat weryfikacji w trybie nadzwyczajnym tego typu decyzji, a sądy administracyjne – jak dotąd – nie uznawały się za niewłaściwe do kontroli decyzji wydawanych w trybie nadzoru (art. 145 lub 156 kpa) odnoszących się do ostatecznej decyzji administracyjnej o rozgraniczeniu (np. wyrok w sprawie III RN 15/98, OSNAP 2000, nr 10, poz. 378; wyrok NSA z 29 września 1999 r. w sprawie II SA 1580/99, lex nr 46210).

Gdyby przyjąć przeciwne rozwiązanie, to decyzja administracyjna o rozgraniczeniu nieruchomości wydana w pierwszej i jedynej instancji nie mogłaby być poddana jakiegokolwiek weryfikacji po upływie terminu

określonego w art. 33 ust. 3 *Pgik*. Pewne jest jedno: art. 33 ust. 3 *Pgik* wyklucza dopuszczalność wniesienia odwołania w administracyjnym toku instancji od ww. decyzji, bo sformułowanie „strona niezadowolona z przebiegu granicy” oznacza w istocie „stronę niezadowoloną z decyzji” w rozumieniu art. 128 kpa. Jeśli – pomimo prawidłowego pouczenia – strona zamiast żądania przekazania sprawy sądowi złoży odwołanie do SKO, organy wydają wówczas postanowienia o niedopuszczalności odwołania. Te ostatnie podlegają zaskarżeniu do WSA i NSA.

Sąd Najwyższy poszedł jednak dalej w swoich interpretacjach. Wskazał, że „w zakresie objętym żądaniem przekazania sprawy sądowi decyzja o rozgraniczeniu traci moc wiążącą” (orzeczenie z 9 czerwca 1999 r. III RN 15/98 – OSNAP 2000, nr 10, poz. 378). I pogląd ten konsekwentnie podtrzymuje w kolejnych orzeczeniach, w tym w przywołanej wyżej uchwale III CZP 48/14. Pojawia się on też w doktrynie. Wskazuje się, że „żądanie przekazania sprawy sądowi jest środkiem bezwzględnie anulacyjnym”, przy czym ta anulacja dotyczy tylko tej części decyzji, która została objęta żądaniem przekazania sprawy sądowi. W pozostałej części decyzja osiąga procesowe i materialnoprawne skutki decyzji ostatecznej. Chodzi o przypadek, gdy zaskarżono tylko część decyzji o rozgraniczeniu, np. tylko jeden z sąsiadów kwestionuje decyzję (na swoim odcinku), a reszta stron nie ma do niej zastrzeżeń. W zakresie „niezaskarżonym” do sądu, po 14 dniach można żądać stwierdzenia nieważności decyzji. Natomiast w zakresie, w jakim sąsiad zażądał przekazania sprawy sądowi ani on, ani żadna inna strona nie mogą się tego domagać. Wskazuje się na bezprzedmiotowość postępowania nadzwyczajnego opartą na argumente braku przedmiotu orzekania, bo – jak się przyjmuje – decyzja utraciła moc. Każda strona może żądać stwierdzenia nieważności decyzji bądź wznowienia postępowania, ale tylko wówczas, gdy nie żąda przekazania sprawy sądowi powszechnemu (wyrok WSA w Kielcach z 12 maja 2010 r. II SA/Ke 150/2010).

Moim zdaniem decyzja o rozgraniczeniu traci moc wiążącą dopiero w sytuacji, gdy sąd nada sprawie bieg i w konsekwencji wyda merytoryczne orzeczenie o rozgraniczeniu (choć to też nie wynika z przepisu). Po takim orzeczeniu sądu decyzja administracyjna o rozgraniczeniu nie wywoła ani procesowych, ani materialnoprawnych skutków



decyzji ostatecznej. Natomiast w sytuacji, gdy wniosek strony niezadowolonej z rozgraniczenia zostanie przez sąd zwrócony – na skutek np. jego nieopłacenia lub dojdzie do umorzenia postępowania (np. wobec cofnięcia żądania skierowania sprawy do sądu) – decyzja o rozgraniczeniu stanie się ostateczna ze wszystkimi skutkami, jakie prawo przewiduje dla takich decyzji. Taki pogląd zajął też WSA w wyroku z 28 kwietnia 2009 r. w sprawie II SA/Ke 109/09.

A teraz nasz przypadek. Mamy w jednym czasie złożone dwa wnioski: o przekazanie sprawy do sądu i o stwierdzenie nieważności decyzji warunkującej drogę sądową. Jeśli chodzi o zarzuty, jakie w tej sprawie strona

podniosła odnośnie do nieważności decyzji, to oczywiście nie chcę się na ten temat wypowiadać, bo sprawa jest w toku. Zresztą **nie problem nieważności decyzji jest tu analizowany, ale problem dopuszczalności zastosowania przez organy administracji trybu dotyczącego nieważności postępowania**. SKO umorzyło postępowanie, powołując się na stanowisko SN. Uznało zatem, że złożenie wniosku o przekazanie sprawy sądowi spowodowało „wygaśnięcie” decyzji o rozgraniczeniu. Czy słusznie? Nie ma wątpliwości, że gdyby strona nie złożyła wniosku o skierowanie sprawy do sądu, to mogłaby domagać się stwierdzenia nieważności decyzji. Ciekawe, czy mogłaby domagać się stwierdzenia nieważności przed upływem 14 dni. Co do zasa-

dy, jeżeli w trybie przepisów kpa strona składa w terminie 14 dni odwołanie czy inaczej zatytułowane pismo i podnosi zarzuty nieważności, to uznaje się, że złożyła odwołanie, a nie wniosek o stwierdzenie nieważności, bo odwołanie jest bardzo szerokim środkiem zaskarżenia. Ale tu akurat odwołanie jest niedopuszczalne, a decyzja jest ostateczna od dnia jej wydania.

Mój pogląd na ten temat jest legalistyczny i znany (choćby z komentarza do *Pgik*). Uważam, że bez przepisu szczególnego nie można wyłączyć nadzwyczajnego trybu weryfikacji decyzji administracyjnej. Uważam też, że omawiana regulacja jest niepełna i wymaga weryfikacji na miarę XXI wieku. Nie możemy wciąż tkwić w dwudziestolecie międzywojennym (bo te daleko uproszczone przepisy pochodzą z tego okresu). Odmowa zbadania zarzutów formalnych decyzji pozostawiłaby pewien obszar działania organu gminy poza jakąkolwiek kontrolą. W sprawie, gdzie występuje czasowa niedopuszczalność drogi sądowej, otwarcie tej drogi oparte np. na bezwzględnie nieważnej decyzji administracyjnej, może wywołać negatywne skutki dla oceny legalności postępowania zainicjowanego na skutek przekazania sprawy do sądu. Gdyby bowiem okazało się, że decyzja warunkująca przekazanie sprawy do sądu była nieważna, to za nieważne *ex post* może być również uznane samo przekazanie sprawy sądowi. Dlatego założenie, że sprawa winna trafić do sądu niezależnie od tego, czy decyzja o rozgraniczeniu nieruchomości posiada poważne wady formalne, nie jest do końca słuszne. Nie twierdzę, że tak powinno być. Mówię tylko, że **wszelkie ograniczenia w dopuszczalności badania legalności decyzji administracyjnej winny wynikać z przepisów ustawy**. Zresztą taki sam pogląd zajął w omawianym przypadku sąd, skoro zawiesił postępowanie cywilne do czasu rozpoznania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji. Gdyby sąd uznał, że decyzji nie ma, to – jak się wydaje – nie miałby podstaw do zawieszenia postępowania. Podstawowe znaczenie ma tu zasada legalizmu, a przepisy dotyczące stosowania środków zaskarżenia nie mogą być ograniczane (np. uchwała NSA w sprawie OPK 31/02, ONSA 2003, nr 4, poz. 122).

Magdalena Durzyńska

sędzia WSA w Warszawie (I Wydz.),
doktor nauk prawnych, pracowała
w Departamencie Katastru GUGiK

REKLAMA

Tylko w Księgarni Geoforum.pl

Portret Politechniki Warszawskiej 2015



Album z fotografiami Stanisława
Nazalewicza już w sprzedaży!