

Wyrok z dnia 9 czerwca 1999 r.

Sprawa o rozgraniczenie nieruchomości rozstrzygnięta ostateczną decyzją może być rozpoznana przez sąd powszechny, jeżeli z żądaniem jej przekazania zwróci się strona niezadowolona z ustalenia przebiegu granicy. W przypadku, gdy strona administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego kwestionuje decyzję z powołaniem się na okoliczności wymienione w art. 145 § 1 lub 156 § 1 KPA, do rozpatrzenia wniosku o wznowienie postępowania lub stwierdzenie nieważności decyzji właściwe są organy administracji publicznej.

Przewodniczący: SSN Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Walerian Sanetra, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 9 czerwca 1999 r. na rozprawie sprawy ze skargi Cecylii J. na decyzję Głównego Geodety Kraju z dnia 27 lutego 1998 r. [...] w przedmiocie rozgraniczenia nieruchomości, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 czerwca 1998 r. [...] u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

Uzasadnienie

Paulina S. wystąpiła do Prezydenta Miasta T. z wnioskiem o dokonanie rozgraniczenia jej działki [...] położonej w obrębie w T.-K. [...] z działką [...] położoną w tym samym obrębie [...] – stanowiącą własność Cecylii J. Na podstawie wskazanego wniosku Prezydent Miasta T. (stosownie do art., 30 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne – Dz.U. Nr 30, poz. 163 ze zm.) wydał w dniu 25 lipca 1996 r. postanowienie o wszczęciu postępowania o rozgraniczenie nieruchomości.

Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w tej sprawie Prezydent Miasta T. – powołując się na art. 34 ust. 1 i 2 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne – decyzją z dnia 18 listopada 1996 r. [...] umorzył postępowanie w sprawie rozgraniczenia działki Pauliny S. [...] z działką Cecylii J. [...] w T. i przekazał z urzędu sprawę do rozpatrzenia przez Sąd Rejonowy w T. W uzasadnieniu decyzji organ orzekający wskazał, że w trakcie postępowania nie doszło do zawarcia ugody między stronami. Cecylia J. odmówiła złożenia podpisu w protokole granicznym, żądając przywrócenia stanu prawnego sprzed podziału gruntów pod budownictwo jednorodzinne. W tej sytuacji w ocenie Prezydenta Miasta T. nie było podstaw do wydania decyzji o rozgraniczeniu.

Od tej decyzji Cecylia J. odwołała się do Wojewody T. W odwołaniu przyznała, że nie zgodziła się na przebieg granicy zaproponowany w trakcie postępowania rozgraniczeniowego, ponieważ nie był on zgodny ze stanem faktycznym.

Wojewoda T. decyzją z dnia 6 czerwca 1997 r. [...] uchylił kwestionowaną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. W uzasadnieniu decyzji organu odwoławczego podano, że organ pierwszej instancji nie wyjaśnił dlaczego brak było podstaw do wydania decyzji o rozgraniczeniu na podstawie art. 33 Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Prezydent Miasta T. podał tylko, że Cecylia J. odmówiła złożenia podpisu w protokole granicznym spisany na gruncie w dniu 30 sierpnia 1996 r. Tymczasem w toku postępowania ujawniono dokumenty geodezyjne zawierające dane liczbowe do ustalenia przebiegu granicy, zawarte w operacie podziału gruntów pod budownictwo jednorodzinne (operaty: [...]).

Operaty te wykorzystał geodeta w wykonywanym rozgraniczeniu. Wyjaśnienie zatem, który operat był podstawą do wznowienia granicy pod budownictwo jednorodzinne, powinno być zawarte w sprawozdaniu technicznym oraz specjalnej opinii. Ponieważ tego wszystkiego nie wykonano, to – zdaniem Wojewody – umorzenie postępowania na podstawie art. 34 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego było przedwczesne.

Prezydent Miasta T. po ponownym rozpatrzeniu sprawy decyzją z dnia 10 marca 1997 r. [...] orzekł o rozgraniczeniu spornych działek [...] na podstawie operatu rozgraniczeniowego. W uzasadnieniu decyzji pouczone, że zgodnie z art. 33 Prawa geodezyjnego i kartograficznego strona niezadowolona z ustalenia przebiegu granicy może żądać, w terminie 14 dni od doręczenia jej decyzji w tej sprawie, przekazania sprawy do Sądu Rejonowego w T. za pośrednictwem Prezydenta Miasta T.

Cecylia J. nie skorzystała z uprawnienia przewidzianego w powołanym art. 33 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego i skierowała do Wojewody T. wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta Miasta T. z dnia 10 marca 1997 r. [...] stosownie do art. 156 § 1 pkt 2 KPA.

Prezydent Miasta T. potraktował ów wniosek jako wyraz niezadowolenia Cecylii J. z ustalenia przebiegu granicy i na podstawie art. 33 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego przekazał sprawę do Sądu Rejonowego w T. Sąd ten jednakże zwrócił akta celem uzupełnienia o oświadczenie, że zainteresowana żąda przekazania sprawy

sądowi powszechnemu, a nie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta T. z dnia 10 marca 1996 r. [...] w trybie przepisów postępowania administracyjnego.

Po wyjaśnieniu Prezydenta Miasta T., że Cecylia J. domaga się skierowania sprawy do dalszego postępowania administracyjnego, Sąd zwrócił akta postępowania rozgraniczeniowego organowi administracji celem rozpoznania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta Miasta T. z dnia 10 marca 1997 r. [...]. W tej sytuacji Wojewoda T. (decyzją z dnia 7 lipca 1997 r. [...]) odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta T. z dnia 10 marca 1997 r. [...].

W uzasadnieniu wskazał, że brak jest możliwości zmiany tej decyzji w postępowaniu administracyjnym ze względu na szczególne unormowanie prawne zawarte w art. 33 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego. W świetle tego przepisu wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta Miasta T. z dnia 10 marca 1997 r. nie mógł być – zdaniem Wojewody – w ogóle rozpatrywany w trybie nadzoru określonego w przepisach art. 156 § 1 lub art. 145 § 1 KPA. Sprawa rozgraniczenia w takim przypadku może być – zdaniem organu orzekającego – rozpatrywana jedynie przez sąd powszechny.

Od decyzji Wojewody T. z dnia 7 lipca 1997 r. Cecylia J. złożyła odwołanie do Głównego Geodety Kraju. Główny Geodeta Kraju decyzją z dnia 27 lutego 1998 r. [...] utrzymał w mocy powyższą decyzję Wojewody. W uzasadnieniu swojej decyzji przypomniał, że Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje dwa rodzaje rozstrzygnięć w zakresie negatywnego załatwienia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji: – po pierwsze – decyzję odmawiającą wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności (art. 157 § 3 KPA), gdy żądanie zostało wniesione przez podmiot nie będący stroną, albo gdy z innych przyczyn formalnoprawnych organ nie może rozpatrywać sprawy, oraz – po drugie – decyzję odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 KPA), gdy po wszczęciu postępowania i rozpatrzeniu sprawy organ nie stwierdził wad określonych w art. 156 § 1 KPA.

Zdaniem Głównego Geodety Kraju, mimo że Wojewoda T. z powołaniem się na art. 157 § 2 i art. 158 KPA odmówił stwierdzenia nieważności decyzji rozgraniczeniowej, to jak wynika z całego uzasadnienia wydał w istocie decyzję odmawiającą wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art. 157 § 3 KPA). Wobec braku kompetencji organu administracji państwowej do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy o rozgraniczenie możliwe było jedynie wydanie decyzji na podstawie art. 157 § 3 KPA.

Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z dnia 1 czerwca 1998 r. [...] oddalił skargę Cecylii J. na powyższą decyzję. Sąd zajął stanowisko, iż „szczególny przepis art. 33 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego nie przewiduje dalszego postępowania administracyjnego w sprawie rozgraniczeniowej, w której wydano decyzję o rozgraniczeniu nieruchomości”.

Powyższy wyrok zaskarżył rewizją nadzwyczajną Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, który zarzucił rażąco naruszenie art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. Nr 30, poz. 163 ze zm.), art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 22 ust. 2 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania.

W ocenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego przepis art. 33 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, stanowiący, że „strona niezadowolona z ustalenia przebiegu granicy może żądać, w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, przekazania sprawy sądowi”, normuje jedynie tryb rozstrzygnięcia sporu co do przebiegu granicy, poddając go właściwości sądu powszechnego.

A zatem jeżeli strona postępowania administracyjnego nie zgadza się z rozstrzygnięciem organu administracyjnego właśnie co do „przebiegu granicy” nie może żądać ponownego rozpoznania sprawy o rozgraniczenie przed organem administracji publicznej w trybie odwołania, lecz przed sądem powszechnym – już jako sporu cywilnego.

Taki wniosek jest zresztą zgodny z naturą stosunków, które reguluje omawiany przepis Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

Z treści art. 33 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego nie wynika więc w żadnym stopniu, aby wolą ustawodawcy było pozbawienie uczestników postępowania rozgraniczeniowego podstawowych środków prawnych służących wyeliminowaniu z obrotu prawnego istotnie wadliwych decyzji – wadliwych nie z powodu sporu co do przebiegu samej granicy, lecz z powodu wystąpienia przesłanek (wad prawnych decyzji) określonych w art. 145 § 1 lub 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Gdyby zatem przyjąć, za zaskarżonym orzeczeniem, że omawiany przepis Prawa geodezyjnego i kartograficznego wyłącza w ogóle możliwość zastosowania środków nadzoru przewidzianych w art. 145 § 1 oraz w art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, to brak byłoby w tego rodzaju sprawach podstaw do wyeliminowania z obrotu prawnego np. decyzji wydanych z naruszeniem przepisów o właściwości (art. 156 § 1 pkt 1 KPA) lub decyzji rozstrzygających sprawę już ostatecznie rozstrzygniętą inną decyzją, czy też decyzji wydawanych w postępowaniach, w których strony nie brały udziału bez własnej winy (art. 145 § 1 pkt 4 KPA). Zatem stanowisko NSA przedstawione w zaskarżonym orzeczeniu, zdaniem Prezesa NSA, rażąco narusza zarówno powołany art. 33 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego – z którym z punktu widzenia wykładni

gramatycznej pozostaje w oczywistej sprzeczności, jak i przepisy art. 145 § 1 oraz art. 156 § 1 KPA – poprzez wyłączenie, jak wspomniano, co do zasady takich uprawnień strony postępowania administracyjnego jak prawo żądania wznowienia postępowania lub prawo żądania stwierdzenia nieważności decyzji. Ponadto powołana interpretacja art. 33 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego narusza jedną z podstawowych zasad procedury administracyjnej państwa prawnego – tj. zasadę praworządności. Omawiana wykładnia prawa nie dopuszcza bowiem (wbrew postanowieniom rozdziału 13 KPA) możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego takich wadliwych decyzji administracyjnych, których stopień wadliwości jest nie do pogodzenia z obowiązującym porządkiem prawnym.

Prezes NSA jest zdania, iż zasadność zarzutów niniejszej rewizji nadzwyczajnej potwierdza orzecznictwo Sądu Najwyższego. I tak np. w postanowieniu tego Sądu z dnia 19 stycznia 1998 r., I CKN 423/97 (OSNC z 1998 z. 10, poz. 156) stwierdzono, iż „decyzja administracyjna o rozgraniczeniu traci moc wiążącą w części objętej żądaniem przekazania sprawy sądowi, natomiast w części nie objętej tym żądaniem staje się ostateczna. Przedmiotem osądu w takiej sytuacji jest tylko przebieg granicy między gruntami w zakresie objętym żądaniem przekazania sprawy”.

Przedstawiony pogląd prawny Sądu Najwyższego wskazuje zatem wyraźnie, że z treści art. 33 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego nie wynika i nie może wynikać generalny wniosek o niedopuszczalności kontroli decyzji rozgraniczeniowych w trybie przewidzianym (jak w niniejszej sprawie) art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. W zakresie bowiem nie objętym żądaniem przekazania sprawy sądowi mamy do czynienia po prostu z ostateczną decyzją administracyjną. Ewentualne wyłączenie trybu nadzoru w takich sprawach musiałyby wynikać z wyraźnego postanowienia ustawy co do kwestii prawnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna ma usprawiedliwione podstawy. Trafny jest zarzut rewizji nadzwyczajnej rażącego naruszenia przepisu art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. Nr 30, poz. 163 ze zm.), który stanowi, że strona niezadowolona z ustalenia (w drodze decyzji administracyjnej) przebiegu granicy może żądać, w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, przekazania sprawy sądowi. Powyższy przepis ustanawia odstępstwo od wyrażonej w art. 127 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego zasady, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji. W sytuacji zatem, gdy strona postępowania rozgraniczeniowego jest niezadowolona z decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości, wówczas nie służy jej odwołanie od tej decyzji na zasadach i w trybie przewidzianym w Kodeksie postępowania administracyjnego, lecz żądanie przekazania sprawy sądowi powszechnemu.

W konsekwencji należy stwierdzić, że decyzja o rozgraniczeniu nieruchomości wydana na podstawie art. 33 ust. 1 i 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego jest decyzją ostateczną w rozumieniu art. 16 § 1 zdanie pierwsze Kodeksu postępowania administracyjnego. Wymaga rozważenia, czy strona postępowania rozgraniczeniowego może żądać stwierdzenia nieważności decyzji o rozgraniczeniu lub wznowienia postępowania w sprawie zakończonej taką decyzją na zasadach i w trybie przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Za dopuszczalnością wniesienia przez stronę wymienionych wyżej nadzwyczajnych środków prawnych od decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości przemawia to, że decyzja wydana na podstawie art. 33 ust. 1 i 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego jest decyzją ostateczną, a zatem zgodnie z art. 16 § 1 zdanie drugie Kodeksu postępowania administracyjnego uchylenie lub zmiana takiej decyzji, stwierdzenie jej nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w tym Kodeksie. Nie sprzeciwia się temu przewidziana w art. 33 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego możliwość żądania przekazania sprawy sądowi, bowiem z żądaniem takim może zwrócić się strona „niezadowolona z ustalenia przebiegu granicy”, a zatem strona kwestionująca treść merytorycznego rozstrzygnięcia zawartego w decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości. Należy zatem przyjąć, że sprawa o rozgraniczenie nieruchomości rozstrzygnięta ostateczną decyzją o rozgraniczeniu może być ponownie rozpoznana przez sąd powszechny, jeżeli z żądaniem przekazania tej sprawy sądowi zwróci się strona „niezadowolona z ustalenia przebiegu granicy”. W przypadkach zaś, gdy strona administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego kwestionuje legalność decyzji administracyjnej z powołaniem się na okoliczności wymienione w art. 145 § 1 lub 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, wówczas do rozpatrzenia żądania wznowienia postępowania lub żądania stwierdzenia nieważności decyzji właściwe są organy administracji publicznej.

Pozostaje do rozważenia, czy strona niezadowolona z ustalenia przebiegu granic może żądać przekazania sprawy sądowi w części czy też w całości. Z wykładni systemowej przepisów art. 33 ust. 1 i 4 wynika, że przedmiotem administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego jest sprawa rozgraniczenia nieruchomości, która powinna być rozstrzygnięta w drodze decyzji administracyjnej o rozgraniczeniu nieruchomości.

Według intuicji językowej rozgraniczenie nieruchomości to nic innego jak ustalenie przebiegu granicy między nieruchomościami, a zatem rozstrzygnięcie zawarte w decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości powinno ustalać przebieg granicy między nieruchomościami, co z kolei prowadzi do wniosku, że użyte w przepisie art. 33 ust. 3

Prawa geodezyjnego sformułowanie „strona niezadowolona z przebiegu granicy” oznacza w istocie „stronę niezadowoloną z decyzji” w rozumieniu art. 128 zdanie drugie Kodeksu postępowania administracyjnego. W konkluzji należy stwierdzić, że żądanie przekazania sprawy sądowi obejmuje „sprawę rozgraniczenia nieruchomości”, która była przedmiotem rozstrzygnięcia organu administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej, a treścią tego rozstrzygnięcia jest ustalenie przebiegu granic między nieruchomościami. Strona może być jednak niezadowolona z ustalenia przebiegu pewnego odcinka granicy między nieruchomościami i w tym zakresie żądać przekazania sprawy na drogę postępowania sądowego. Należy w związku z tym wykluczyć dopuszczalność wniesienia odwołania od decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości w części nie objętej żądaniem przekazania sprawy sądowi z tego względu, że decyzja o rozgraniczeniu traci moc wiążącą w części objętej żądaniem przekazania sprawy sądowi, natomiast w części nie objętej staje się ostateczna (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 1998 r., I CKN 423/97, OSNC 1998 z. 10, poz. 156). Konsekwentnie należy ponadto stwierdzić, że strona może żądać stwierdzenia nieważności decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości w części nie objętej żądaniem przekazania sprawy sądowi albo żądać wznowienia postępowania w tej części.

Odmienny pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że „szczególny przepis art. 33 ust. 3 Prawa geodezyjnego nie przewiduje dalszego postępowania administracyjnego w sprawie rozgraniczeniowej, w której wydano decyzję o rozgraniczeniu nieruchomości”, rażąco narusza powołane wyżej przepisy prawa.

Biorąc powyższe pod rozwagę, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.