

Wyrok z dnia 2 kwietnia 2003 r.

III RN 51/02

Niedopuszczalne jest postępowanie wyjaśniające w sprawie o wydanie zaświadczenia (art. 218 § 2 k.p.a.), co do kwestii rozstrzyganych decyzją administracyjną.

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 kwietnia 2003 r. sprawy ze skargi Zofii M. na postanowienie P. Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w R. z dnia 21 maja 2001 r. [...] w przedmiocie odmowy wydania zaświadczenia, na skutek rewizji nadzwyczajnej wniesionej przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego - Ośrodka Zamiejscowego w Rzeszowie z dnia 26 września 2001 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e

W wyroku z dnia 26 września 2001 r., który został zaskarżony rozpatrywaną rewizją nadzwyczajną, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie-Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie rozpatrzył sprawę według następującego jej stanu.

Zofia M. zwróciła się do Starosty R. o wydanie jej zaświadczenia określającego jakie parcele gruntu rolnego - drogi polne i o jakich powierzchniach utworzyły, po zatwierdzeniu odnowienia ewidencji gruntów i budynków obrębu K., drogę ewidencyjną działki nr [...] o powierzchni 0,04 ha położoną w K. Podała, że żądane zaświadczenie potrzebne jest w sprawie prowadzonej z jej udziałem przed Sądem Rejonowym w Rzeszowie o dział spadku. Starosta R. działając na podstawie art. 217, 218 i 219 k.p.a. postanowieniem z dnia 11 kwietnia 2001 r. odmówił wydania żądanego zaświadczenia. Według uzasadnienia tego postanowienia wnioskodawczyni chce

uzyskać sporządzenie synchronizacji działki nr [...], co byłoby czynnością usługową a nie stwierdzeniem faktu lub stanu prawnego w rozumieniu art. 217 § 2 k.p.a.

Postanowienie to zaskarżyła zażaleniem Zofia M. wnosząc o jego uchylenie i uwzględnienie jej wniosku. Według żalącej się, to jakie parcele gruntowe położone w K., w starym stanie, odpowiadają działki nr [...] o powierzchni 0,04 ha wynika z prowadzonej przez ten organ lub znajdującej się w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w R. ewidencji, rejestrów, ksiąg, dokumentów i innych danych, a jeżeli istniały w tym zakresie wątpliwości, to starosta R. powinien skorzystać z możliwości jaką stwarza regulacja zawarta w art. 218 § 2 k.p.a. i przeprowadzić w koniecznym zakresie, przy czynnym udziale wnioskodawczyni, postępowanie wyjaśniające. P. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w R., działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 144 k.p.a., postanowieniem z dnia 21 maja 2001 r. utrzymał zaskarżone postanowienie w mocy. W uzasadnieniu tego postanowienia organ drugiej instancji stwierdził, że zgodnie z art. 24 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 ze zm.) informacje o gruntach i budynkach zawiera operat ewidencyjny, który składa się z map, rejestrów oraz dokumentów uzasadniających wpisy do rejestrów. Natomiast żądanie wnioskodawczyni idzie w kierunku wydania zaświadczenia potwierdzającego fakt dokonania zmian w oznaczeniach nieruchomości, w związku z przejściem w czasie odnowienia operatu ewidencji gruntów z systemu parcelowego na system działkowy, ze wskazaniem jakie parcele i o jakich powierzchniach utworzyły działki nr [...]. Aby dokonać tego typu ustaleń należy przeprowadzić tzw. synchronizację, czyli porównanie stanu katastralnego parcel z ich stanem ewidencyjnym, uwidocznionym w aktualnie obowiązującym operacie ewidencji gruntów wsi K. Jest to czynność techniczno-geodezyjna, której wykonanie na zlecenie zainteresowanych stron, należy do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (także innych jednostek organizacyjnych), jeżeli przedmiot ich działalności obejmuje wykonanie tego typu prac.

Powyższe postanowienie Zofia M. zaskarżyła do Naczelnego Sądu Administracyjnego wnosząc o jego uchylenie oraz o uchylenie poprzedzającego je postanowienia starosty R. z dnia 11 kwietnia 2001 r. Zarzuciła naruszenie art. 217 § 1 i 2 pkt 2 w związku z art. 218 i art. 6-12 i 15 k.p.a. oraz art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W uzasadnieniu skargi podniesiono w szczególności, że odmowa wydania zaświadczenia jest wynikiem nie-

przeprowadzenia - i to z udziałem strony - postępowania wyjaśniającego, czym organy naruszyły art. 6-12 i art. 15 k.p.a. Interes prawny skarżącej w wydaniu dochodzonego zaświadczenia wyraża się w tym, iż przed Sądem Rejonowym w Rzeszowie [...] toczy się z jej udziałem sprawa o dział spadku po Annie S. obejmujący przedmiotową działkę, a ponadto przed Naczelnym Sądem Administracyjnym zawisły sprawy ze skargi na decyzję i postanowienie [...] z dnia 15 maja 2001 r. i z dnia 3 sierpnia 2000 r. oraz postanowienie [...] z dnia 13 września 2000 r. wydane przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w R., które dotyczą problematyki stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego mającego charakter decyzji, którym przy dokonywaniu w latach 1982-1984 odnowienia ewidencji gruntów i budynków wsi K., w tym przejścia z systemu parcelowego na system działkowy, wprowadzono zmianę do operatu ewidencji gruntów i budynków tego obrębu w ten sposób, że w miejsce dróg polnych [...] utworzono drogę oznaczoną jako działki nr [...], a w miejsce właścicieli dróg polnych wymienionych parcel gruntowych wpisano Urząd Gminy K. jako władającego lub właściciela tej działki.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 26 września 2001 r. skargę oddalił. Według Sądu odmowa wydania wnioskodawczyni żądanego przez nią zaświadczenia ma zasadną podstawę w przepisach określających wydawanie zaświadczeń (art. 217 i art. 218 k.p.a.).

Wprawdzie organ administracyjny niewątpliwie dysponuje odpowiednim materiałem geodezyjnym umożliwiającym przeprowadzenie tzw. synchronizacji, czyli porównania stanu parcelowego i aktualnego stanu ewidencyjnego po jego odnowieniu, jednakże czynność ta wymaga przeprowadzenia stosownego zabiegu geodezyjnego, który nie zawsze prowadzi do jednoznacznych rezultatów, a w każdym razie jego przeprowadzenie przekracza ramy postępowania wyjaśniającego w koniecznym zakresie. Po drugie, jak wynika z twierdzeń skarżącej, kwestia jakie parcele katastralne i o jakiej powierzchni utworzyły działki nr [...] położoną w K. jest przedmiotem sporu zawisłego przed sądem powszechnym w sprawie o dział spadku i posłużyć ma do podważenia legalności decyzji administracyjnej przez Naczelny Sąd Administracyjny. W utrwalonym już orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dominuje pogląd, iż w zaświadczeniu wydanym na podstawie art. 217 k.p.a. nie można rozstrzygać o spornych interesach stron (vide wyrok z dnia 29 kwietnia 1997 r., I SA 260/92, niepublikowany i wyrok z dnia 16 kwietnia 1997 r., I SA 544/96, niepublikowany). W przeciwnym bowiem wypadku mielibyśmy do czynienia z rozstrzygnięciem sporu o

własność na tej drodze z pominięciem organów do tego powołanych, w której to kategorii nie mieszczą się organy administracji publicznej. Inaczej rzecz ujmując, o tym czy wymienione przez skarżącą parcele geodezyjne weszły w skład spadku po Annie S. rozstrzygnie sąd powszechny, bądź to w ramach postępowania dowodowego w sprawie o dział spadku po niej, bądź w innej sprawie dotyczącej prawa własności w oparciu o dowód z opinii biegłego geodety przeprowadzony we własnym zakresie.

Po trzecie wreszcie zauważyć należy, iż wydanie zaświadczenia opierać się musi na danych wynikających z posiadanych przez organ rejestrów ewidencji czy innej dokumentacji, natomiast temu celowi nie mogą służyć zaoferowane przez stronę dowody.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł od powyższego wyroku rewizję nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 365 ze zm.) w związku z art. 217 § 1 i § 2 pkt 2 oraz art. 218 k.p.a. i na tej podstawie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz poprzedzających go postanowień.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono, że nie ulega wątpliwości, iż dane, których zażądała Zofia M., znajdowały się w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostę R. Natomiast co najmniej wątpliwa jest ocena Sądu, że zaświadczenie nie może być wydane z powodu toczącego się postępowania w sprawie o dział spadku. Przecież zaświadczenie jedynie potwierdza sytuację faktyczną lub stan prawny „dostępny” organowi, zawarty w prowadzonej przez organ dokumentacji. Zaświadczenie nie kreuje w sposób samodzielny żadnej okoliczności prawnej, ale potwierdza już istniejącą. Nie można więc przyjąć za Sądem, że w wypadku wydania Zofii M. żądanego przez nią zaświadczenia „mielibyśmy do czynienia z rozstrzygnięciem sporu o własność z pominięciem do tego powołanych organów”. Tymczasem strona żądała jedynie wskazania, jakie parcele utworzyły, po odnowieniu ewidencji gruntów i budynków, działkę [...]. Starosta dysponuje według rewidującego odpowiednim materiałem geodezyjnym umożliwiającym, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, wydanie żądanego przez Zofię M. zaświadczenia. Przepis art. 218 § 1 k.p.a. wyraźnie bowiem wskazuje na to, że zbiory danych (np. ewidencje, rejestry) należy traktować nie tylko jako zbiór danych ewidencyjnych, ale także jako materiał pomocniczy służący do ustalenia stanu faktycznego lub prawnego, który nie wynika bezpośrednio z samych danych w tychże ewidencjach zawartych. Wobec tego, czynności wyjaśniające w rozumieniu przepisu art. 218 § 2 k.p.a., mają na celu

przede wszystkim ustalenie stanu faktycznego lub prawnego w oparciu o dostępne organowi dane. Nie można się więc zgodzić z poglądem Sądu, jakoby czynności organu zmierzające do wydania żądanego przez Zofię M. zaświadczenia, wykraczały poza ramy postępowania wyjaśniającego, o jakim mowa w art. 218 § 2 k.p.a., skoro bezsporne jest, iż dane źródłowe znajdujące się w ewidencji gruntów i budynków umożliwiały ustalenie stanu faktycznego i prawnego, a w konsekwencji wydanie żądanego przez stronę zaświadczenia było technicznie możliwe. Odmowę wydania zaświadczenia należy uznać więc w omówionych okolicznościach za prawnie nieuzasadnioną. Zważywszy także i na to, że dane źródłowe znajdowały się tylko i wyłącznie w dokumentacji ewidencyjnej prowadzonej przez starostę R., i tylko ten organ był właściwy dane te udostępnić, to odmowa wydania takiego zaświadczenia jest ewidentnym naruszeniem prawa w przedstawionym zakresie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z przedstawionej w rewizji nadzwyczajnej jej podstawy i uzasadnienia wynika, że postawione zarzuty dotyczą niewłaściwego zastosowania art. 217 § 1 i § 2 pkt 2 oraz art. 218 k.p.a. do ustalonych okoliczności faktycznych. W związku z tym rozpatrzenie wynikającego z rewizji nadzwyczajnej zagadnienia z zakresu subsumcji musiało uwzględniać ustalenia faktyczne stanowiące podstawę zaskarżonego orzeczenia, gdyż - stosownie do art. 393¹¹ § 2 k.p.c. - ustaleniami tymi Sąd Najwyższy jest związany.

Według wyroku zaspokojenie żądania Zofii M. wydania zaświadczenia dotyczącego tego z jakich parcel została utworzona w 1984 r. działka nr [...] o powierzchni 0,04 ha w K. wymagało przeprowadzenia czynności geodezyjnych („zabiegu geodezyjnego”) dotyczących porównania stanu ewidencji sprzed 1984 r. (opartego na systemie parcelowym) z aktualnie obowiązującym stanem ewidencji (opartym na systemie działkowym).

Na tle podstaw wyroku budzi zastrzeżenia argumentacja rewizji nadzwyczajnej wychodząca od stwierdzenia, iż „nie ulega wątpliwości, że dane których zażądała Zofia M. znajdowały się w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostę R.” Stwierdzenie powyższe jest nieuprawnionym nawiązaniem do ustalenia wyrażonego w uzasadnieniu wyroku, iż: „wprawdzie organ niewątpliwie dysponuje odpowiednim materiałem geodezyjnym umożliwiającym przeprowadzenie tzw. synchroni-

zacji, czyli porównania stanu parcelowego i aktualnego stanu ewidencyjnego już po jego odnowieniu, jednakże czynność ta wymaga przeprowadzenia stosownego zabiegu geodezyjnego, który nie zawsze prowadzi do jednoznacznych rezultatów, a w każdym razie jego przeprowadzenie przekracza ramy postępowania wyjaśniającego w koniecznym zakresie”. Pomijając - na razie - kwestię zakresu postępowania wyjaśniającego należy zauważyć, że - wbrew stwierdzeniu rewidującego - NSA słusznie uznał, iż dane, których „zaświadczenia” żądała Zofia M., nie mieszczą się w zakresie danych wykazanych w aktualnej ewidencji gruntów i budynków. Jak się wydaje, rewidujący swojego poglądu nie opierał na przepisach z zakresu ewidencji określających co „ewidencja” obejmuje. Chodzi tu o przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1096 ze zm.), w szczególności art. 20 i przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454), w szczególności § 10 i § 11. Ewidencja obejmuje dane liczbowe i opisowe dotyczące gruntów i budynków, dane dotyczące właścicieli nieruchomości (i ewentualnie jeszcze inne dane określone w § 11 powołanego rozporządzenia), według ich aktualnego stanu. Brak jest zatem w ewidencji danych dotyczących przedmiotowego gruntu, według jego „historycznego” opisu przed dokonaniem zmian w 1984 r., zwłaszcza że zmiany te wynikały z opracowania innego systemu (dotychczasowy opis parcelowy został zamieniony na system działkowy).

Powyższe uściślenie ustalonych okoliczności faktycznych ma istotne znaczenie z punktu widzenia ich subsumcji pod art. 218 § 1 k.p.a., według którego obowiązek organu administracyjnego dotyczy potwierdzenia faktów albo stanu prawnego wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu. Wychodząc zatem od podstawy wyroku, że dla zaspokojenia żądania wnioskodawczyni konieczne jest przeprowadzenie czynności geodezyjnej, polegającej na opracowaniu porównania stanu katastralnego (danych „historycznych”) z ich stanem ewidencyjnym, rzeczywisty problem sprawy dotyczy uprawnienia strony do uzyskania tego rodzaju opracowania w ramach postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 218 § 2 k.p.a. W przepisie tym mowa jest o postępowaniu wyjaśniającym jako formie wykonania obowiązku określonego w art. 218 § 1 k.p.a., w niezbędnym do tego zakresie, co wyraźnie zaznaczono w brzmieniu przepisu („może przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające”). Jest to postępowanie obejmujące czynności o charakterze material-

no-technicznym. Organ administracji w tym wypadku „zaświadcza” o tym co jest w jego ewidencji, rejestrach bądź innych danych (por. art. 218 § 1 k.p.a.), bez ich przetwarzania. Chodzi tu bowiem - jak to wyrażono w wyroku NSA z dnia 18 marca 1998 r., II SA 125/98 (Lex nr 41283) - o potwierdzenie w formie dokumentu urzędowego tego, co jest aktualnie wpisane w rejestrze publicznym - ewidencji gruntów. Nie można natomiast drogą zaświadczenia wywołać skutków, kształtujących stosunki prawne (przyznać lub ograniczyć uprawnienia). Mając na względzie „naturę” zaświadczenia, o którym mowa w art. 217 i art. 218 k.p.a., w orzecznictwie NSA zwracano uwagę na to, że postępowanie wyjaśniające, o jakim mowa w art. 218 k.p.a., ogranicza się tylko do takiego postępowania, które pozwoli na urzędowe stwierdzenie znanych faktów lub stanu prawnego (wyrok z dnia 15 września 1997 r., II SA/Gd 1241/96 - Lex nr 44145), oraz że „skoro problematyka, której dotyczy żądanie strony jest sporne, to wydanie zaświadczenia zgodnie z żądaniem nie jest możliwe” (wyrok z dnia 27 listopada 1998 r., III SA 1292/97 - Lex nr 37646).

Sąd Najwyższy podziela wyżej wskazany kierunek orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego ze względu na uzasadnione wyznaczenie granicy, a raczej nierozciąganie ponad niezbędną potrzebę zakresu aktów administracyjnych, które powstają w uproszczonej procedurze (bez kontroli instancyjnej). Nie jest wskazane zacieranie granic między aktami informacji (zaświadczenia) i aktami ustalania i kształtowania stosunków prawnych (decyzje).

W sprawie niniejszej, to o co chodziło wnioskodawczyni, wykraczało poza „zaświadczenie”, czyli informację o stanie ewidencyjnym. Ten ostatni był poza przedmiotem samego żądania, w tym sensie, że wnioskodawczyni nie chciała uzyskać zaświadczenia o danych z odpowiedniej ewidencji, ale dążyła do ich weryfikacji w drodze analizy danych porównawczych dotyczących ewidencji już zdezaktualizowanej. Przeprowadzenie takich badań, które organy administracyjne określały jako czynności geodezyjne synchronizacji, a NSA - jako zabieg geodezyjny, musiałoby - w konkretnych okolicznościach sprawy - nieuchronnie prowadzić do rozstrzygnięcia, a co najmniej stwierdzenia, o trafności zarzutów wnioskodawczyni. Byłoby zatem w tym postępowaniu więcej przedmiotu właściwego dla trybów weryfikacji niż dla trybu informacji właściwego dla wystawiania zaświadczeń, o których mowa w art. 217 i 218 k.p.a. Świadczy o tym w dobitny sposób argumentacja przedstawiona przez wnioskodawczynię w skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w której powołała się ona na toczące się postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym,

których przedmiotem jest weryfikacja dokonanego w latach 1982-1984 odnowienia ewidencji gruntów i budynków wsi K. w zakresie - jak to określono - utworzenia drogi oznaczonej jako działka nr [...] w miejsce dotychczasowych dróg polnych (o oznaczonych numerach parcel) i wpisania Urzędu Gminy K. jako władającego lub właściciela tej działki w miejsce właścicieli dróg polnych.

W tym kontekście, który został niesłusznie pominięty przez rewidującego, postępowanie wyjaśniające w sprawie niniejszej, gdyby miało być prowadzone w proponowanym przez rewidującego kierunku, to nieodzownie byłoby - wobec nakładania się przedmiotów - konkurencyjne w stosunku do tych procesów administracyjnych i spraw sądowno-administracyjnych, o których mowa w skardze. Sąd Najwyższy uznał, że we wskazanych okolicznościach zaskarżony wyrok jest zasadny i że został wydany bez naruszenia wskazanych w rewizji nadzwyczajnej przepisów.

Z powyższych przyczyn, skoro okazało się, że rozpatrzona rewizja nadzwyczajna nie miała usprawiedliwionych podstaw, Sąd Najwyższy orzekł stosownie do art. 393¹² k.p.c. odpowiednio zastosowanego.

=====