

Sygn. akt III CZP 48/14

## **UCHWAŁA**

### **składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego**

Dnia 30 października 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Gudowski (przewodniczący)

SSN Anna Kozłowska

SSN Anna Owczarek

SSN Henryk Pietrkowski

SSN Agnieszka Piotrowska

SSN Tadeusz Wiśniewski

SSN Dariusz Zawistowski (sprawozdawca)

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej  
w dniu 30 października 2014 r.,  
przy udziale prokuratora Prokuratury Generalnej Teresy Ostrowskiej,  
po rozstrzygnięciu zagadnienia prawnego przedstawionego  
przez Rzecznika Praw Obywatelskich  
we wniosku z dnia 30 kwietnia 2014 r.,

"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?"

podjął uchwałę:

**W razie przekazania sądowi sprawy o rozgraniczenie nieruchomości wszczętej na wniosek (art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne, jedn. tekst:**

**Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.) wnioskodawcą w postępowaniu sądowym pozostaje osoba, która złożyła wniosek o przeprowadzenie rozgraniczenia.**

## UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich - na podstawie art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.) - złożył wniosek o podjęcie uchwały dotyczącej wykładni art. 33 ust 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. Nr 193, poz. 1287 ze zm. - dalej: p.g.k.). Wskazał, że wymaga rozstrzygnięcia, kto jest wnioskodawcą w postępowaniu sądowym w sprawach o rozgraniczenie, gdy sprawa jest przekazywana do sądu na żądanie strony postępowania administracyjnego niezadowolonej z przebiegu granicy ustalonej w decyzji administracyjnej. Uzasadniając wniosek, powołał się na rozbieżność występującą w orzecznictwie sądów powszechnych w zakresie dotyczącym rozumienia pojęcia wnioskodawcy na gruncie art. 33 ust. 3 p.g.k. Podniósł, że w postępowaniach sądowych toczących się na żądanie strony postępowania administracyjnego, kwestionującej decyzję administracyjną o rozgraniczeniu, sądy w części spraw uznają za wnioskodawcę osobę, która złożyła wniosek inicjujący postępowanie o rozgraniczenie nieruchomości, niezależnie od tego czy, żądała przekazania sprawy sądowi, w części zaś uznają za wnioskodawcę osobę żądającą przekazania sprawy sądowi, bez względu na jej wcześniejszy status w postępowaniu administracyjnym.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że właściwe określenie osoby będącej wnioskodawcą w postępowaniu o rozgraniczenie prowadzonym przez sąd jest istotne, gdyż ta osoba jest wzywana do uiszczenia opłaty od wniosku w postępowaniu sądowym, co może mieć znaczenie dla możliwości jego skutecznego rozpoznania, praktyka bowiem sądów wskazuje, że w części spraw wnioski są zwracane w razie ich nieopłacenia w terminie. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich może to prowadzić do pozbawienia osoby niezadowolonej z decyzji o rozgraniczeniu wydanej w postępowaniu administracyjnym prawa do sądu, przysługującego na podstawie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, skoro kontrola instancyjna decyzji administracyjnej jest niemożliwa, a sądy i organy administracyjne uznają, że w przypadku zwrotu wniosku przez sąd wydana w sprawie decyzja administracyjna o rozgraniczeniu staje się ostateczna.

Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za uzasadnione stanowisko, że wnioskodawcą jest osoba, która żąda przekazania sprawy sądowi. Wskazał, że zaakceptowanie stanowiska przeciwnego wymagałoby uznania za aktualny poglądu Sądu Najwyższego wyrażonego w uchwale z dnia 18 lutego 1983 r., III CZP 2/83 (OSNC 1983, nr 10, poz. 152), że osoba, która złożyła wniosek o rozgraniczenie nieruchomości w trybie administracyjnym pozostaje wnioskodawcą w postępowaniu rozgraniczeniowym toczącym się przed sądem. Według Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwała ta nie może być miarodajna w sytuacji, o której mowa w art. 33 ust. 3 p.g.k., zapadła bowiem pod rządem dekretu z dnia 13 września 1946 r. o rozgraniczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 53, poz. 298 ze zm.). Z późniejszego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że pogląd ten zachował aktualność jedynie wtedy, gdy do przekazania sprawy sądowi dochodzi w wyniku umorzenia postępowania administracyjnego (art. 34 p.g.k.), a nie w sytuacji, w której spór dotyczący przebiegu granicy nie jest przedmiotem rozstrzygnięcia w decyzji administracyjnej.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, 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. Z przytoczonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich orzecznictwa 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 (został zwrócony); decyzja ta staje się wówczas ostateczna. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przyjęcie poglądu, że wnioskodawcą w postępowaniu sądowym jest nadal osoba, która zainicjowała postępowanie administracyjne, może oznaczać pozbawienie osoby niezadowolonej z decyzji administracyjnej o rozgraniczeniu prawa do sądu, gdy do usunięcia braku wniosku w zakresie opłaty sądowej zostanie wezwany pierwotny wnioskodawca, niemający interesu w jej uiszczeniu. Strona niezadowolona z przebiegu granicy ustalonej w decyzji administracyjnej nie może także wszcząć nowego postępowania rozgraniczeniowego, gdyż na przeszkodzie stoi ostateczna decyzja administracyjna o rozgraniczeniu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przepis ten, w powiązaniu z art. 177 ust. 1 Konstytucji RP, wskazuje, że rolą sądów jest rozpoznawanie spraw z zapewnieniem stronom postępowania przewidzianych w Konstytucji gwarancji procesowych. Rozstrzygnięcie zatem zagadnienia, który uczestnik administracyjnej fazy postępowania o rozgraniczenie uzyskuje status wnioskodawcy w fazie postępowania sądowego wymaga przede wszystkim rozważenia charakteru spraw o rozgraniczenie oraz określenia relacji pomiędzy postępowaniem administracyjnym i postępowaniem sądowym w tych sprawach, w tym w szczególności skutków, jakie powoduje żądanie przekazania sprawy sądowi dla bytu decyzji administracyjnej o rozgraniczeniu nieruchomości.

Ze względu na przedmiot postępowania w sprawach o rozgraniczenie oraz charakter stosunków prawnych stanowiących postawę określenia przebiegu granic nieruchomości, sprawy o rozgraniczenie należą do spraw z zakresu prawa cywilnego. Zgodnie z art. 2 § 1 k.p.c., do rozpoznawania tych spraw powołane są co do zasady sądy powszechne, jednak rozpoznawanie spraw o rozgraniczenie zostało uregulowane w sposób szczególny, przez przyjęcie konstrukcji wyłączającej czasowo dopuszczalność drogi sądowej. Możliwość rozpoznania sprawy o rozgraniczenie przez sąd powszechny została uzależniona od przeprowadzenia wcześniej obligatoryjnego postępowania administracyjnego w tym zakresie (art. 30 p.g.k.), nie zmienia to jednak charakteru spraw o rozgraniczenie, które pozostają sprawami cywilnymi. Obowiązek przeprowadzenia postępowania o rozgraniczenie w trybie administracyjnym nie może zatem stanowić czynnika ograniczającego prawo do sądu w sprawach o rozgraniczenie, w tych przypadkach, w których nie dojdzie do rozgraniczenia nieruchomości w ramach postępowania administracyjnego. To stwierdzenie w sposób zasadniczy rzutuje na ocenę czynności prowadzących do wszczęcia postępowania o rozgraniczenie przed sądem powszechnym.

Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego wymaga także uwzględnienia szczególnej regulacji zawartej w art. 33 ust. 3 p.g.k., który stanowi, że strona postępowania administracyjnego niezadowolona ze sposobu ustalenia przebiegu granicy dokonanego w tym postępowaniu może żądać przekazania sprawy sądowi. Podkreślenia wymaga użycie w tym przepisie zwrotu o przekazaniu sprawy; oznacza on, że ustawodawca uznaje, iż sprawa o rozgraniczenie jest prowadzona w odpowiednim dla niej jednym postępowaniu, obejmującym obligatoryjny etap administracyjny i fakultatywny etap sądowy. Tylko przy takim rozumieniu konstrukcji postępowania rozgraniczeniowego można mówić o przekazaniu sprawy z fazy administracyjnej do jej dalszego rozpoznawania w postępowaniu sądowym. W takim ujęciu postępowanie sądowe stanowi kolejny etap rozpoznawania sprawy i jego wszczęcie prowadzi do kontynuowania postępowania prowadzonego wcześniej w trybie administracyjnym.

Skorzystanie przez stronę postępowania administracyjnego z możliwości żądania przekazania sprawy sądowi należy uznać za czynność otwierającą drogę sądową w sprawie o rozgraniczenie konkretnie oznaczonych nieruchomości. Ten skutek procesowy ma istotne znaczenie dla bytu decyzji administracyjnej określającej przebieg granicy, nie można bowiem przyjmować, że w sprawie, w której została otwarta droga sądowa i o rozgraniczeniu może orzec sąd, mogą pozostawać w mocy skutki wcześniej wydanej decyzji administracyjnej. Istnienie przesłanki procesowej w postaci drogi sądowej w sprawie o rozgraniczenie, będące wynikiem zgłoszenia żądania przekazania sprawy sądowi, wyłącza dokonanie w takiej sprawie rozgraniczenia w trybie administracyjnym. Przejście sprawy o rozgraniczenie do etapu postępowania sądowego powoduje zatem, że decyzja o rozgraniczeniu traci byt.

Do stwierdzenia takiego skutku żądania przekazania sprawy sądowi nie jest konieczne istnienie przepisu ustawowego potwierdzającego utratę bytu przez decyzję administracyjną; utrata skutków takiej decyzji jest wynikiem zamknięcia etapu postępowania administracyjnego w związku ze złożeniem przez stronę żądania przekazania sprawy sądowi. Odmienne stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich nie może być uznane za prawidłowe. Należy podkreślić, że ocena, iż zgłoszenie żądania przekazania sprawy o rozgraniczenie sądowi sprawia,

że decyzja administracyjna traci moc było już prezentowane w judykaturze Sądu Najwyższego (postanowienie z dnia 19 stycznia 1998 r., I CKN 423/97, OSNC 1998, nr 10, poz. 156).

Za przyjętym stanowiskiem przemawia także, wbrew ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, podobieństwo regulacji zakładającej dwuetapowość postępowania przewidzianej w Prawie geodezyjnym i kartograficznym i ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst Dz.U. z 2014 r., poz. 518, ze zm.), w zakresie dotyczącym aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. Jest to również postępowanie dwufazowe, prowadzone najpierw w trybie administracyjnym, w sprawach, które mają charakter cywilny. Istnienie w tym postępowaniu przepisu, który wprost stwierdza, że na skutek wniesienia sprzeciwu traci moc orzeczenie wydane przez samorządowe kolegium odwoławcze, nie jest dostatecznym argumentem dla oceny, że brak takiej regulacji w Prawie geodezyjnym i kartograficznym oznacza, iż decyzja administracyjna o rozgraniczeniu nie traci mocy w wypadku zażądania przez stronę przekazania sprawy sądowi. Należy podkreślić, że sprawa o rozgraniczenie, w której po zakończeniu fazy administracyjnej była już otwarta droga sądowa i właściwy dla jej rozpoznania stał się sąd powszechny, nie może ponownie wracać do fazy administracyjnej, niezależnie od sposobu jej zakończenia w postępowaniu sądowym; sprawa cywilna prowadzona w postępowaniu sądowym może się zakończyć tylko w ramach tego postępowania.

Anulowanie skutków decyzji o rozgraniczeniu nie oznacza anulowania wszystkich czynności dokonanych w postępowaniu administracyjnym przez strony, a w szczególności wniosku o wszczęcie postępowania o rozgraniczenie. Wniosek ten pełni inną funkcję i jest istotny dla wszczęcia postępowania w sprawie o rozgraniczenie, a nie tylko postępowania w fazie administracyjnej. W art. 33 ust. 3 p.g.k. jest mowa o przekazaniu sądowi sprawy, a nie przekazaniu żądania zgłoszonego przez stronę postępowania administracyjnego niezadowoloną z przebiegu granicy ustalonej w decyzji, co oznacza, że w postępowaniu sądowym jest rozpoznawana ta sama sprawa. Nie powinno więc budzić wątpliwości, że postępowanie w sprawie o rozgraniczenie jest wszczynane jednym wnioskiem inicjującym to postępowanie.

Należy podkreślić, że w art. 33 ust. 3 p.g.k. ustawodawca nie posługuje się pojęciem wniosku o wszczęcie postępowania o rozgraniczenie przed sądem. Jest to świadomy zabieg legislacyjny, pozostający w związku z podstawową funkcją żądania przekazania sprawy sądowi; jest nią skutek anulacyjny w odniesieniu do decyzji administracyjnej o rozgraniczeniu, która zasadniczo nie podlega zaskarżeniu w trybie administracyjnym. Istotne jest także to, że żądanie przekazania sprawy sądowi jest czynnością dokonywaną przez stronę w ramach postępowania administracyjnego, w dwutygodniowym terminie biegnącym od dnia doręczenia decyzji administracyjnej. Żądanie przekazania sprawy sądowi nie musi spełniać wymagań przewidzianych dla wniosku w postępowaniu nieprocesowym, nie może być zatem traktowane na równi z wnioskiem o wszczęcie postępowania nieprocesowego.

Dwuetapowość rozpoznawania spraw o rozgraniczenie pozwala uznać za zasadne zajmowane w doktrynie stanowisko, że osoba składająca wniosek o rozgraniczenie musi zakładać, w związku z możliwością sporu dotyczącego przebiegu granicy, konieczność rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Nie można też podzielić poglądu, że osoba inicjująca postępowanie w sprawie o rozgraniczenie może nie być zainteresowana prowadzeniem sprawy przed sądem ze względu na korzystną dla niej decyzję o rozgraniczeniu. Decyzja ta, jak wskazano, na skutek zgłoszenia przekazania sprawy sądowi przez inną stronę w postępowaniu administracyjnym traci moc. W konsekwencji przebieg granicy pozostaje sporny, w związku z czym skutki złożenia wniosku o rozgraniczenie muszą obejmować wszystkie możliwe etapy postępowania, w tym postępowanie sądowe.

Stanowisko prezentowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie uwzględnia w dostatecznym stopniu konsekwencji rozpoznawania spraw o rozgraniczenie w postępowaniu nieprocesowym. Jest to postępowanie, które w przeciwieństwie do procesu nie ma charakteru dwustronnego i z tego względu interesy jego uczestników mogą być nie tylko sprzeczne ale również zbieżne, a często przenikają się i krzyżują. Bardziej istotną rolę odgrywa w nim także interes publiczny, a orzeczenie o rozgraniczeniu ma charakter konstytutywny. Nie można zatem tracić z pola widzenia, że w sprawie o rozgraniczenie może występować większa liczba uczestników postępowania i każdy z nich może być potencjalnie



niezadowolony z przebiegu granicy ustalonej w decyzji administracyjnej i w związku z tym zgłosić żądanie przekazania sprawy sądowi. Koncepcja, że wnioskodawcą jest osoba żądająca przekazania sprawy sądowi jest w takiej sytuacji nie do pogodzenia z modelem postępowania nieprocesowego, w którym status wnioskodawcy może mieć tylko jeden z uczestników postępowania. Oznacza to, że wnioskodawcą w postępowaniu sądowym jest osoba, która złożyła wniosek wszczynający sprawę o rozgraniczenie.

Nie można także podzielić oceny Rzecznika Praw Obywatelskich, że utraciło aktualność stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18 lutego 1983 r., III CZP 2/83, ze względu na to, że została wydana pod rządem przepisów, które utraciły moc. Istotnie, uchwała ta została podjęta w związku z wykładnią przepisów nieobowiązującego już dekretu z dnia 13 września 1946 r. o rozgraniczeniu nieruchomości, jednak sposób uregulowania przebiegu postępowania rozgraniczeniowego w Prawie geodezyjnym i kartograficznym nie uległ zmianie zwłaszcza w zakresie zasadniczych założeń, do których należy nadal dwuetapowość postępowania rozgraniczeniowego, z obligatoryjną fazą postępowania administracyjnego. Z punktu widzenia zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia utrzymanie takiej konstrukcji przepisów ma podstawowe znaczenie.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że gdy dochodzi do umorzenia postępowania administracyjnego i zakończenia w ten sposób etapu postępowania administracyjnego bez wydania decyzji administracyjnej (art. 34 ust. 2 p.g.k.), nie powinno budzić wątpliwości, iż na etapie postępowania sądowego wnioskodawcą jest nadal osoba, która zainicjowała wszczęcie postępowania w sprawie o rozgraniczenie. Takie stanowisko zajmowane było również w judykaturze (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 1998 r., III CKU 112/97, OSNC 1998, nr 10, poz. 169 i z dnia 7 lutego 2000 r., I CKN 236/98, nie publ.). Przy uwzględnieniu, że decyzja o rozgraniczeniu traci byt na skutek zgłoszenia żądania przekazania sprawy na drogę sądową, odmienne traktowanie skutków przekazania sprawy sądowi, ze względu na podstawę przekazania sprawy nie ma uzasadnienia. Oznaczenie osoby wnioskodawcy w postępowaniu sądowym nie powinno być oceniane z punktu widzenia sposobu

zakończenia postępowania administracyjnego, zatem pogląd powołany przez Rzecznika Praw Obywatelskich stanowi dodatkowy argument na rzecz stanowiska, że wnioskodawcą w sprawie o rozgraniczenie prowadzonej przez sąd jest zawsze osoba inicjująca postępowanie o rozgraniczenie.

Nie można również uznać za uzasadnioną obawy Rzecznika Praw Obywatelskich, że przyjęcie przedstawionego stanowiska stanowi zagrożenie dla konstytucyjnej zasady prawa do sądu. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zwrot wniosku z powodu nieuiszczenia opłaty sądowej przez wnioskodawcę, który może być tym niezainteresowany, może powodować - przy niejednolitej praktyce organów i sądów administracyjnych - niemożność rozpoznania sprawy przez sąd. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że w sprawach przekazanych przez organy administracyjne sądy żądają uiszczenia opłaty pod rygorem zwrotu wniosku albo nadają bieg sprawie i orzekają o ściągnięciu opłaty w orzeczeniu kończącym postępowanie.

Odnosząc się do tego zagadnienia należy stwierdzić, że żądanie uiszczenia opłaty sądowej po przekazaniu sprawy sądowi z fazy administracyjnej po rygorem zwrotu wniosku jest wadliwe. Jak wskazano, postępowanie sądowe nie jest prowadzone bezpośrednio na podstawie wniosku o jego wszczęcie, lecz na skutek przekazania sprawy z fazy administracyjnej, a zatem jest jej kolejnym etapem. Rygor zwrotu pisma wszczynającego postępowanie nie może być stosowany do postępowań już wszczętych, w których prowadzono czynności rozpoznawcze. W sprawach o rozgraniczenie za takim stanowiskiem przemawia dodatkowo art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (jedn. tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 1025 ze zm.), który stanowi, że od wniosku o rozgraniczenie nieruchomości pobiera się opłatę stałą w wysokości 200 zł. Jak wskazano, wniosek o rozgraniczenie jest składany przed wszczęciem etapu postępowania sądowego, a zmieniony przepis wyraźnie nie wiąże obowiązku uiszczenia opłaty sądowej z żądaniem przekazania sprawy sądowi z etapu administracyjnego. Zwrot wniosku z powodu nieuiszczenia opłaty sądowej dotyczyłby w takiej sytuacji części postępowania, które toczyło się już w fazie administracyjnej. Omawiany przepis stanowi więc dodatkowy argument na rzecz stanowiska, że osoba inicjująca wszczęcie sprawy o rozgraniczenie najpierw

w fazie administracyjnej ma nadal status wnioskodawcy w postępowaniu sądowym. W świetle tego przepisu obowiązek uiszczenia opłaty od wniosku o rozgraniczenie obciąża osobę inicjującą wszczęcie sprawy o rozgraniczenie niezależnie od sposobu zakończenia administracyjnego etapu postępowania. Jednakże nawet w razie uznania, że istnieją podstawy do żądania przez sąd uiszczenia opłaty od wniosku pod rygorem jego zwrotu, utrata mocy decyzji administracyjnej w wyniku zgłoszenia przekazania sprawy sądowi oznacza, że prawo do sądu nie zostaje wyłączone. Prawomocny zwrot wniosku, a więc zakończenie postępowania bez merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, otwierałby możliwość wystąpienia ponownie z wnioskiem o rozgraniczenie nieruchomości, zgodnie z zasadami określonymi w Prawie geodezyjnym i kartograficznym.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł, jak w uchwale.