



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 30.04.2014r.

IV.7000.217.2014.JP

Sąd Najwyższy
Izba Cywilna
Pl. Krasińskich 2/4/6
00-951 Warszawa

**Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 roku o Sądzie Najwyższym (*tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 499 ze zm.*) w zw. z art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (*tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.*)

wnoszę

o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejących w orzecznictwie rozbieżności w wykładni art. 506 ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego (*tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 101*) (dalej: k.p.c.) w zw. z art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne (*tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.*) (dalej: p.g.k.), a zawierającej odpowiedź na pytanie:

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?

UZASADNIENIE

I. Zgodnie z przepisami ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne administracyjne postępowanie o rozgraniczenie nieruchomości może zakończyć się wydaniem decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości. Stosownie do treści art. 33 ust. 1 p.g.k. wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję o rozgraniczeniu nieruchomości, jeżeli zainteresowani właściciele nieruchomości nie zawarli ugody, a ustalenie przebiegu granicy nastąpiło na podstawie zebranych dowodów lub zgodnego oświadczenia stron.

Wskazana wyżej decyzja nie podlega jednak zaskarżeniu w administracyjnym toku instancji, ponieważ ustawodawca wprowadził odstępstwo od zasady dwuinstancyjności, przewidzianej w art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (*tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 267*) (dalej: k.p.a.). Zgodnie z art. 33 ust. 3 p.g.k. strona niezadowolona z przebiegu granicy może natomiast żądać, w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji w sprawie, przekazania sprawy do sądu powszechnego.

W toku postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich na tle jednej ze skarg indywidualnych (we współpracy z Prezesem Sądu Apelacyjnego w Łodzi oraz prezesami niektórych sądów rejonowych i okręgowych apelacji łódzkiej) okazało się, że wykładnia pojęcia „wnioskodawca” w rozumieniu art. 506 k.p.c., w sytuacji określonej w art. 33 ust. 3 p.g.k. wywołuje rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych tj. sądów rejonowych oraz okręgowych apelacji łódzkiej. Zagadnienie to nie było dotychczas przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego.

W ramach rozpoznania wniosków składanych na podstawie art. 60 ustawy o Sądzie Najwyższym, rozstrzyga się zwykle rozbieżności w orzecznictwie tego Sądu. Rzadziej są to rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych. Ujednolicenie orzecznictwa sądów powszechnych następuje najczęściej w ramach zwykłego postępowania odwoławczego, łącznie z wykorzystaniem nadzwyczajnych środków zaskarżenia rozpatrywanych przez Sąd Najwyższy. Hierarchizacja sądów jest więc naturalną gwarancją spójności wykładni prawa w ramach systemu sądownictwa, a art. 60 ww. ustawy stwarza dodatkowe narzędzie, które wykorzystywane jest zwykle w sytuacji wątpliwości istniejących w samym Sądzie Najwyższym, których nie można rozstrzygnąć w ramach rozpatrywania środków zaskarżenia.

Należy jednak przyjąć, że podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały na podstawie art. 60 cytowanej ustawy możliwe jest także wówczas, gdy rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych nie były następnie przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w ramach rozpatrywania nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Do takiego wniosku prowadzi analiza

orzecnictwa Sądu Najwyższego w tym zakresie. W uchwale z dnia 29 stycznia 2004 roku, sygn. akt I KZP 39/03, OSNKW 2004/2/13 wyrażono pogląd, że rozbieżność – uzasadniająca dokonanie wykładni w trybie określonym w art. 60 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym – wystąpić może nie tylko w orzecnictwie najwyższej instancji sądowej, ale także w orzecnictwie sądów powszechnych oraz pomiędzy stanowiskiem Sądu Najwyższego a zapatrywaniami aprobowanymi przez sądy powszechne. Pogląd ten został następnie potwierdzony w uzasadnieniu uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2007 roku, sygn. akt III CZP 139/06, OSNC 2007/11/159.

II. W analizowanym przez Rzecznika orzecnictwie sądów powszechnych zarysowały się dwa przeciwstawne stanowiska w zakresie ustalenia osoby wnioskodawcy w sądowym postępowaniu rozgraniczeniowym, wszczętym na skutek przekazania sprawy sądowi w trybie art. 33 ust. 3 p.g.k.

Zgodnie z pierwszym z nich, wnioskodawcą w postępowaniu sądowym pozostaje osoba, która złożyła wniosek o rozgraniczenie nieruchomości w trybie postępowania administracyjnego i tę właśnie osobę wzywa się do opłacenia wniosku, niezależnie od tego, czy jest to osoba niezadowolona z treści decyzji o rozgraniczeniu w rozumieniu art. 33 ust. 3 p.g.k. Tak przyjął Sąd Rejonowy w Zduńskiej Woli w postanowieniu z dnia 9 maja 2013 roku, sygn. akt I Ns 572/11 oraz Sąd Rejonowy w Płońsku w postanowieniu z dnia 8 stycznia 2013 roku, sygn. akt I Ns 230/12.

Drugie, w ocenie Rzecznika prawidłowe, stanowisko opiera się na założeniu, że w przypadku, o którym mowa w art. 33 ust. 3 p.g.k. wnioskodawcą w sprawie o rozgraniczenie przed sądem jest osoba niezadowolona z wydanej decyzji administracyjnej, żądająca przekazania sprawy sądowi niezależnie od tego, czy w administracyjnym postępowaniu rozgraniczeniowym była wnioskodawcą, czy też inną stroną tego postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. Powyższą praktykę wykładni art. 33 ust. 3 p.g.k. przyjęto w postanowieniu Sądu Rejonowego w Sieradzu z dnia 17 lutego 2010 roku, sygn. akt I Ns 13/08, postanowieniu Sądu Rejonowego w Bełchatowie z dnia 15 czerwca 2010 roku, sygn. akt I Ns 162/09 oraz w postanowieniu Sądu Rejonowego w Zduńskiej Woli z dnia 24 października 2013 roku, sygn. akt I Ns 20/13.

Dostrzeżenie powyższych rozbieżności jest o tyle utrudnione, że wskazane orzeczenia sądów powszechnych, przyjmując dany pogląd za pewnik, nie uzasadniają swojego stanowiska w tym zakresie (z wyjątkiem uzasadnienia postanowienia Sądu Rejonowego w Płońsku z dnia 8 stycznia 2013 roku, sygn. akt I Ns 230/12 oraz wydanego w tej samej sprawie na skutek zażalenia jednej ze stron postanowienia Sądu Okręgowego w Płocku z dnia 21 lutego 2013 roku, sygn. akt IV Cz 113/13). Mimo jednak tego, że określony pogląd prawny nie jest wyrażany *expressis verbis*

w uzasadnieniu danego orzeczenia, to kierunek rozstrzygnięcia na tle sytuacji procesowej poszczególnych uczestników w oczywisty sposób wskazuje na to, za którym z przedstawionych wyżej poglądów opowiada się dany sąd i jaki sposób wykładni art. 506 k.p.c. w zw. z art. 33 ust. 3 p.g.k. uznaje za prawidłowy. Na podobnej zasadzie prezesi poszczególnych sądów rekonstruowali linie orzecznicze, starając się, w korespondencji prowadzonej z Rzecznikiem, syntetycznie ująć dostrzeżone przez siebie rozbieżności w stanowiskach poszczególnych składów orzekających. Również w literaturze próżno szukać refleksji nad zasadnością jednego bądź drugiego stanowiska. Można nawet powiedzieć, że problem w ogóle nie jest dostrzegany. Poniższe uwagi służące opisowi przedstawionych stanowisk stanowią zatem rezultat analizy poszczególnych rozstrzygnięć sądów powszechnych, w szczególności w świetle różnic pomiędzy treścią art. 33 ust. 3 i 34 ust. 2 p.g.k. Istotne są także wnioski płynące z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie utraty mocy wiążącej decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości wydanej na podstawie art. 33 ust. 1 p.g.k.

III. W ramach omówienia pierwszego poglądu, należy wskazać, że opiera się on na uchwale Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 1983 roku, sygn. akt III CZP 2/83, OSNC 1983/10/152, dotyczącej przepisów dekretu z dnia 13 września 1946 roku o rozgraniczeniu nieruchomości (*Dz. U. Nr 53, poz. 298 ze zm.*) (dalej: dekret z 1946 roku) oraz orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczącym prawidłowej wykładni art. 34 ust. 2 p.g.k. tj. na postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 1998 roku, sygn. akt III CKU 112/97, OSNC 1998/10/169 oraz postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2000 roku, sygn. akt I CKN 236/98, LEX nr 1218199.

Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 1983 roku w sprawie III CZP 2/83 w wypadku, gdy sprawa o rozgraniczenie została wszczęta przed organem administracyjnym na wniosek osoby zainteresowanej, osoba ta pozostaje nadal wnioskodawcą w postępowaniu przed sądem. Uchwała ta została wydana na gruncie przepisów dekretu z 1946 roku o rozgraniczeniu nieruchomości. Stosownie do treści art. 7 dekretu powiatowa władza miernicza przekazywała z urzędu sprawę sądowi, jeżeli strony nie zawarły ugody przed mierniczym. Zgodnie z art. 14 ust. 1 dekretu z 1946 roku do właściwości sądów powszechnych należały tylko sprawy przekazane przez powiatową władzę mierniczą, w których przed mierniczym nie doszło do ugody (art. 7 ust. 3 dekretu). Prezentowane przepisy dekretu o rozgraniczeniu nieruchomości zawierają regulację zbieżną z treścią aktualnie obowiązującego art. 34 p.g.k.

W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy wyjaśnił, że o przymiocie wnioskodawcy decyduje nie stanowisko poszczególnych uczestników postępowania co do *meritum* sprawy o rozgraniczenie, tylko to, kto domaga się rozgraniczenia, a więc występuje z żądaniem wydania

przez sąd odpowiedniego rozstrzygnięcia. Sąd Najwyższy powołał się także na obowiązującą w polskiej procedurze cywilnej zasadę, zgodnie z którą nikogo nie można zmusić do wystąpienia w sprawie w charakterze powoda lub wnioskodawcy. Nadto, podkreślono, że postępowanie sądowe o rozgraniczenie nieruchomości nie jest samodzielnym postępowaniem zmierzającym do celu w postaci ustalenia przebiegu granicy pomiędzy nieruchomościami, lecz tylko drugim, nie zawsze zresztą koniecznym, etapem tego postępowania, brak zaś jest podstawy prawnej ku temu, aby tylko z tej racji, że sprawa weszła w następną fazę, role uczestników postępowania uległy zmianie.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 6 marca 1998 roku, sygn. akt III CKU 112/97, Sąd Najwyższy wskazał natomiast, że pod rządem art. 34 ust. 2 p.g.k. zachował aktualność pogląd, że w wypadku, gdy sprawa o rozgraniczenie została wszczęta przed organem administracyjnym na wniosek osoby zainteresowanej, osoba ta pozostaje nadal wnioskodawcą w postępowaniu przed sądem. Tożsame stanowisko Sąd Najwyższy zajął w uzasadnieniu postanowienia z dnia 7 lutego 2000 roku, sygn. akt I CKN 236/98.

IV. O ile stanowisko takie należy co do zasady zaakceptować, to jednak w ocenie Rzecznika, powyższe orzeczenia Sądu Najwyższego nie powinny znajdować zastosowania w sytuacjach, w których sprawa jest przekazywana sądowi w trybie art. 33 ust. 3 p.g.k. Nie powinny one zatem determinować wykładni tego przepisu. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 1983 roku w sprawie III CZP 2/83 została wydana w oparciu o przepisy dekretu z 1946 roku o rozgraniczeniu nieruchomości i nie dotyczyła przekazania sprawy sądowi na żądanie strony niezadowolonej z decyzji o rozgraniczeniu wydanej przez organ administracji publicznej. Przepisy dekretu w ogóle nie zawierały regulacji zbieżnej z obecnie obowiązującym art. 33 p.g.k. i nie umożliwiały merytorycznego orzekania o rozgraniczeniu w administracyjnym stadium postępowania (niezgodnie ze stanowiskiem stron tego postępowania). Już choćby z tego względu poglądy wyrażone we wskazanej wyżej uchwale Sądu Najwyższego nie powinny wpływać na wykładnię przepisów w przypadku przekazania sprawy do sądu w trybie art. 33 ust. 3 p.g.k. Przywołane przepisy dekretu odpowiadały bowiem obecnej treści normatywnej art. 34 p.g.k. tj. schematowi polegającemu na przekazaniu sprawy sądowi z urzędu, jeżeli strony nie zawarły ugody. Przedmiotem przekazania był zatem spór graniczny, który co do *meritum* nie został jeszcze w żaden sposób rozstrzygnięty.

Stosownie bowiem do treści art. 34 ust. 2 p.g.k., organ administracji publicznej prowadzący postępowanie rozgraniczeniowe umarza postępowanie i przekazuje sprawę z urzędu do rozpatrzenia sądowi, jeżeli nie dojdzie do zawarcia ugody lub nie ma podstaw do wydania decyzji, o której mowa w art. 33 ust. 1 p.g.k. Nie ulega wówczas wątpliwości, że podmiot, który złożył wniosek

o rozgraniczenie, jest podmiotem, który domaga się rozgraniczenia, a więc występuje z żądaniem wydania przez sąd odpowiedniego rozstrzygnięcia i należy traktować go jako wnioskodawcę w postępowaniu przed sądem. W przypadku umorzenia postępowania, jego cel polegający na rozgraniczeniu nieruchomości nie zostaje zrealizowany i pierwotny wnioskodawca nadal pozostaje zainteresowany rozgraniczeniem nieruchomości, ponieważ nie uzyskał go w postępowaniu przed organem administracji publicznej.

W ocenie Rzecznika, z postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 1998 roku, sygn. akt III CKU 112/97 wynika jedynie, że pod rządem art. 34 ust. 2 p.g.k. zachował aktualność pogląd wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 1983 roku, sygn. akt III CZP 2/83, że w wypadku, gdy sprawa o rozgraniczenie została wszczęta przed organem administracyjnym na wniosek osoby zainteresowanej, osoba ta pozostaje nadal wnioskodawcą w postępowaniu przed sądem. Z takim poglądem należy się oczywiście zgodzić. Od razu należy jednak zastrzec, że uzasadnienie tego orzeczenia Sądu Najwyższego nie daje żadnych podstaw do formułowania wniosków, iż wyrażone w nim poglądy dotyczą nie tylko art. 34 ust. 2 p.g.k., ale także art. 33 ust. 3 p.g.k. To samo dotyczy postanowienia Sądu Najwyższego wydanego w sprawie I CKN 236/98. We wszystkich tych sprawach, Sąd Najwyższy dokonywał wykładni art. 34 ust. 2 p.g.k., ponieważ sprawy przekazywane były sądowi z urzędu, na skutek umorzenia postępowania administracyjnego, w którym nie wydano żadnego merytorycznego rozstrzygnięcia.

Stanowisko o uniezależnieniu przymiotu wnioskodawcy w postępowaniu przed sądem powszechnym od stanowiska względem decyzji o rozgraniczeniu wydanej przez organ administracji publicznej uzasadniane jest także stwierdzeniem, że decyzja o rozgraniczeniu traci moc z chwilą przekazania sprawy sądowi. Na poparcie takiego wniosku przywołuje się (zdaniem Rzecznika bezpodstawnie) uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 1999 roku, sygn. akt III RN 15/99, OSNP 2000/10/378 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 1998 roku, sygn. akt I CKN 423/97, OSNC 1998/10/156.

Argumentacja taka nie jest jednak trafna, przede wszystkim z tego powodu, że orzeczenia te w ogóle nie dotyczyły skutków zwrotu wniosku o rozgraniczenie, przekazanego do sądu w trybie art. 33 ust. 3 p.g.k. Sąd Najwyższy nie rozstrzygał, w jakiej chwili decyzja o rozgraniczeniu traci moc. W sprawie o sygn. akt I CKN 423/97 rozważano zakres kognicji sądu powszechnego w wypadku, gdy żądanie przekazania sprawy sądowi dotyczyło jedynie części granic ustalonych w decyzji administracyjnej. Z kolei w sprawie o sygn. akt III RN 15/99 Sąd Najwyższy pozytywnie wypowiedział się na temat możliwości kwestionowania decyzji o rozgraniczeniu w trybach przewidzianych w art. 145 § 1 i 156 § 1 k.p.a. jeżeli strona administracyjnego postępowania rozgraniczeniowego kwestionuje decyzję z powołaniem się na okoliczności wymienione

w ww. przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Sprawy te nie dotyczyły zatem problemu zwrotu wniosku, skutków tego zwrotu i ról procesowych stron w przypadku przekazania sprawy na podstawie art. 33 ust. 3 p.g.k.

Należy raz jeszcze zwrócić uwagę, że przepis art. 33 ust. 3 p.g.k. stanowi jedynie, iż strona niezadowolona z ustalenia przebiegu granicy może żądać, w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, przekazania sprawy sądowi. Przepis ten nie wypowiada się na temat bytu prawnego decyzji o rozgraniczeniu. Nie można zatem domniemywać, że decyzja ta traci byt prawny tylko z tego powodu, że strona niezadowolona wniosła o przekazanie sprawy sądowi, zwłaszcza gdy wniosek taki zostanie zwrócony np. na skutek jego nieopłacenia.

Podobnej argumentacji dostarcza także jednolite – i zdaniem Rzecznika prawidłowe – orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że zwrot wniosku o rozgraniczenie przez sąd cywilny powoduje, iż wydana w sprawie decyzja administracyjna staje się ostateczna (*por. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 28 kwietnia 2009 roku, sygn. akt II SA/Ke 109/09; uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 1 czerwca 2011 roku, sygn. akt II SA/Rz 266/11 oraz uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2013 roku, sygn. akt I OSK 1764/11 [wszystkie opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych]*). W orzecznictwie tym słusznie podnosi się, że samo wniesienie żądania przekazania sprawy sądowi w trybie art. 33 ust. 3 p.g.k. nie ma wpływu na byt prawny decyzji o rozgraniczeniu. Skoro rozgraniczenie może być dokonane przez organ administracji publicznej lub przez sąd, to postępowanie wywołane wnioskiem o rozgraniczenie musi zakończyć się wydaniem orzeczenia organu lub sądu. Sprawa może zakończyć się na etapie postępowania administracyjnego, jeżeli strony postępowania wydaną decyzją są usatysfakcjonowane lub w sądzie powszechnym, gdy strona niezadowolona zażąda przekazania sprawy temu sądowi. Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że jeżeli sąd zwraca wniosek o rozgraniczenie, to w takiej sytuacji ostatecznym staje się orzeczenie administracyjne. Samo tylko złożenie wniosku o przekazanie sprawy sądowi nie może powodować utraty mocy decyzji administracyjnej. Wniosek taki może przecież nie być skuteczny – może zostać zwrócony, odrzucony bądź cofnięty, a postępowanie w sprawie – umorzone, bez wydania rozstrzygnięcia co do jej istoty.

Nie można również pomijać faktu, że decyzja administracyjna, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji jest decyzją ostateczną. Uchylenie ostatecznej decyzji administracyjnej może nastąpić tylko w wypadkach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w ustawach szczególnych. Uzasadnieniem takiego poglądu jest zasada

trwałości decyzji określona w art. 16 § 1 k.p.a. Przepisy Prawa geodezyjnego i kartograficznego nie dają zaś żadnych podstaw do twierdzenia, że samo żądanie przekazania sprawy do sądu w trybie art. 33 ust. 3 p.g.k. skutkuje wyeliminowaniem decyzji o rozgraniczeniu z obrotu prawnego. Skutek taki musi być przewidziany wprost w ustawie.

Argumenty podnoszone w orzecznictwie sądów administracyjnych są także spójne z treścią art. 130 § 2 zd. 2 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. Zgodnie z tymi przepisami zwrot wniosku nie wywołuje żadnych skutków prawnych, jakie ustawa wiąże z jego wniesieniem. Przepis art. 33 ust. 3 p.g.k. nie daje podstaw do stwierdzenia, że w razie przekazania sprawy do sądu, pierwotny wniosek złożony do wójta zastępuje wniosek o rozgraniczenie przed sądem powszechnym.

W ocenie Rzecznika, gdyby intencją ustawodawcy było automatyczne uchylenie decyzji o rozgraniczeniu na skutek wniesienia żądania przekazania sprawy do sądu, to intencja ta znalazłaby swoje wyraźne odzwierciedlenie w treści przepisów regulujących postępowanie rozgraniczeniowe. To samo dotyczy kwestii ewentualnej konwersji pierwotnego wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego na wniosek o rozgraniczenie przed sądem powszechnym. Jak wskazano wyżej, przepisy Rozdziału 6 Prawa geodezyjnego i kartograficznego nie dają żadnych podstaw do formułowania takich wniosków. Przeciwnie, z analizy przepisów innych ustaw wynika, że gdy ustawodawca tego rodzaju rozwiązania przewiduje, to stanowi o tym wprost.

Przykładem mogą tu służyć przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (*tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.*) (dalej: u.g.n.), dotyczące postępowania w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu. Odwołanie się do tych uregulowań jest o tyle uprawnione, że – podobnie jak przy rozgraniczeniu – postępowanie w sprawie aktualizacji opłaty ma charakter dwuetapowy: niezadowolony z rozstrzygnięcia administracyjnego przenosi spór na drogę postępowania cywilnego.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 u.g.n. od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego użytkownik wieczysty może wnieść sprzeciw w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Zgodnie z ust. 2 powyższego przepisu samorządowe kolegium odwoławcze przekazuje właściwemu sądowi akta sprawy wraz ze sprzeciwem, a pierwotny wniosek skierowany do samorządowego kolegium odwoławczego zastępuje pozew. Skutkiem terminowego wniesienia sprzeciwu jest utrata mocy orzeczenia wydanego przez samorządowe kolegium odwoławcze, nawet gdy sprzeciw odnosi się tylko do części orzeczenia – o czym wyraźnie stanowi art. 80 ust. 3 u.g.n.

Konfrontacja w/w przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami z regulacją zawartą w art. 33 ust. 3 p.g.k. nie pozostawia wątpliwości, że na gruncie postępowania rozgraniczeniowego nie ma podstaw do formułowania takich samych wniosków, co na gruncie przepisów o aktualizacji opłaty rocznej w zakresie utraty mocy orzeczenia administracyjnego oraz charakteru pierwotnego wniosku skierowanego do organu administracji publicznej. Przeciwnie, do uchylecia skutków wynikających z art. 16 § 1 k.p.a. może dojść wyłącznie na podstawie przepisu szczególnego – jakim jest np. przywołany wyżej art. 80 ust. 3 u.g.n.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje także, że brak dostrzeżenia różnic pomiędzy normatywną treścią art. 34 ust. 2 p.g.k. oraz art. 33 ust. 3 tej ustawy może prowadzić do skutków nie do zaakceptowania z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Uznanie, że wnioskodawcą w postępowaniu sądowym jest zawsze pierwotny wnioskodawca z postępowania administracyjnego może pozbawiać osoby niezadowolone z wydanej decyzji prawa do sądu, a także prawa do zaskarżenia wydanego w jej sprawie rozstrzygnięcia o jej konstytucyjnych prawach (art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP). Z jednej strony przyjęta przez ustawodawcę procedura rozgraniczenia uniemożliwia instancyjną kontrolę decyzji administracyjnej, z drugiej zaś – nieprawidłowa wykładnia art. 506 k.p.c. w zw. art. 33 ust. 3 p.g.k. uniemożliwia tym osobom skuteczne przekazanie sprawy o rozgraniczenie do sądu powszechnego.

Przykładem błędnej wykładni omawianych przepisów skutkującej naruszeniem konstytucyjnego prawa do sądu jest m.in. orzeczenie Sądu Rejonowego w Płońsku w sprawie o sygn. akt I Ns 230/12, która była przedmiotem indywidualnej skargi skierowanej do Rzecznika. Strona postępowania rozgraniczeniowego (niezadowolona z decyzji ustalającej przebieg granicy i niebędąca pierwotnym wnioskodawcą) zażądała przekazania sprawy do sądu. Sąd wezwał do uzupełnienia braków formalnych wniosku (w tym do uiszczenia opłaty) pierwotnego wnioskodawcę z postępowania administracyjnego – nie zwracając uwagi na to, że osoba ta nie miała żadnego interesu w zakwestionowaniu korzystnej dla niej decyzji, a tym bardziej w opłacaniu sprawy w sądzie. Przeciwnie, pierwotny wnioskodawca ze zrozumiałych względów zainteresowany był tym, by sąd nie rozpoznawał merytorycznie sprawy zakończonej korzystną decyzją administracyjną. Na skutek postępowania sądu osoby niezadowolone z decyzji zostały pozbawione możliwości przedstawienia ich sporu o własność do rozpoznania sądowi powszechnemu. Z omówionych już wyżej względów, osoby te nie mogą otrzymać ochrony także w postępowaniu administracyjnym. Decyzja o rozgraniczeniu stała się bowiem ostateczna, a organ pozostaje nią związany na podstawie art. 16 § 1 k.p.a. Ewentualne wydanie kolejnej decyzji rozstrzygającej ten

sam spór graniczny uzasadniać będzie stwierdzenie jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.

Podsumowując, Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że wykładnia art. 506 k.p.c. w zw. z art. 33 ust. 3 p.g.k., zgodnie z którą wnioskodawcą w postępowaniu sądowym pozostaje osoba, która złożyła wniosek o rozgraniczenie nieruchomości w trybie postępowania administracyjnego nie jest prawidłowa i może prowadzić do naruszenia konstytucyjnych gwarancji dotyczących ochrony własności oraz prawa do sądu.

V. Przedstawione wyżej wady rozumowania zakładającego, że różnice w normatywnej treści art. 33 ust. 3 p.g.k. i art. 34 ust. 2 p.g.k. nie przemawiają za oddzielną i w konsekwencji inną wykładnią tych przepisów uzasadniają opowiedzenie się za drugą z przedstawionych na wstępie linii orzeczniczych i przychylenie się do poglądu zaprezentowanego w postanowieniu Sądu Rejonowego w Sieradzu z dnia 17 lutego 2010 roku, sygn. akt I Ns 13/08, postanowieniu Sądu Rejonowego w Bełchatowie z dnia 15 czerwca 2010 roku, sygn. akt I Ns 162/09 oraz w postanowieniu Sądu Rejonowego w Zduńskiej Woli z dnia 24 października 2013 roku, sygn. akt I Ns 20/13.

Zdaniem Rzecznika, za prawidłowością takiego poglądu przemawia analiza pojęcia wnioskodawcy w cywilnym postępowaniu nieprocesowym oraz skonfrontowanie wyników tej analizy z treścią art. 33 ust. 3 p.g.k.

W ocenie Rzecznika, pomocne w tym zakresie wydają się uwagi Sądu Najwyższego poczynione w uzasadnieniu uchwały z dnia 18 lutego 1983 roku, sygn. akt III CZP 2/83. Sąd Najwyższy ogólnie, w oderwaniu od sprawy będącej przedmiotem postępowania przed sądem, wyjaśnił, że o przymocie wnioskodawcy decyduje nie stanowisko poszczególnych uczestników postępowania co do *meritum*, lecz to, kto domaga się rozgraniczenia, a więc występuje z żądaniem wydania przez sąd odpowiedniego rozstrzygnięcia. W sprawach wielokierunkowych, a do takich należą z reguły sprawy rozpoznawane w postępowaniu nieprocesowym (w tym sprawy o rozgraniczenie), z powództwem lub wnioskiem wystąpić może każdy zainteresowany, a jeżeli to uczyni, pozostali zainteresowani występują w sprawie jako pozwani lub uczestnicy postępowania. Sąd Najwyższy zwrócił także uwagę na obowiązującą w polskiej procedurze cywilnej zasadę, zgodnie z którą nikogo nie można zmusić do wystąpienia w sprawie w charakterze powoda lub wnioskodawcy. Przymiot wnioskodawcy przysługuje zatem podmiotowi, który domaga się rozgraniczenia, a więc występuje z żądaniem wydania przez sąd odpowiedniego rozstrzygnięcia.

Już literalna wykładnia art. 33 ust. 3 p.g.k. prowadzi do wniosku, że sprawa o rozgraniczenie przekazywana jest do sądu powszechnego na żądanie strony niezadowolonej

z ustalenia przebiegu granicy. Uzasadnione jest zatem stwierdzenie, że to właśnie osoba niezadowolona z przebiegu granicy ma interes w rozpoznaniu sprawy przez sąd, a zatem jest wnioskodawcą w postępowaniu nieprocesowym ze wszystkimi konsekwencjami wynikającymi z tego faktu.

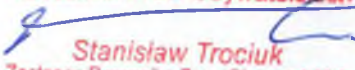
Nie ulega także wątpliwości, że treść normatywna art. 33 ust. 3 p.g.k. jest zupełnie inna niż art. 34 ust. 2 p.g.k. Zgodnie z tym ostatnim przepisem to organ administracji przekazuje sprawę do sądu z urzędu. Strony nie uczestniczą w tym przekazaniu i na tym właśnie tle istniały wątpliwości co do tego, która ze stron postępowania administracyjnego powinna być wnioskodawcą w postępowaniu cywilnym i czy zawsze ta sama, niezależnie od okoliczności prowadzących do umorzenia postępowania administracyjnego. Wątpliwości te usunęła uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 1983 roku, sygn. akt III CZP 2/83. W ocenie Rzecznika, podobne wątpliwości nie zachodzą na gruncie art. 33 ust. 3 p.g.k. Przepis ten stanowi, że strona niezadowolona z ustalenia przebiegu granicy może żądać, w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, przekazania sprawy sądowi. Należy wówczas przyjąć, że to strona niezadowolona z decyzji o rozgraniczeniu żąda wydania przez sąd powszechny określonego rozstrzygnięcia i powinna być traktowana jako wnioskodawca w postępowaniu przed sądem. Ponadto, tylko strona niezadowolona z decyzji ma *gravamen*, który wynika z wydania niekorzystnego dla niej rozstrzygnięcia.

Przyjęcie tego stanowiska pozwala uniknąć problemów związanych z bezpodstawnym zwrotem wniosku i brakiem realnej możliwości skorzystania (przez osobę niezadowoloną z ustalenia przebiegu granicy) z przysługującego na podstawie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa do sądu. Za wnioskodawcę w przypadku przekazania sprawy sądowi nie można uznać osoby usatysfakcjonowanej rozstrzygnięciem organu administracji publicznej. Osoba taka już nie żąda rozgraniczenia, ponieważ uzyskała decyzję o rozgraniczeniu na etapie postępowania administracyjnego i jej interes został w ten sposób zaspokojony. Wnioskodawcą może być tylko osoba, która żąda sądowego rozgraniczenia nieruchomości i to żądanie zostaje wprost wyrażone we wniosku o przekazanie sprawy do sądu.

Reasumując, w ocenie Rzecznika, prawidłowa jest praktyka tych sądów powszechnych, które uznają, że wnioskodawcą w sprawie o rozgraniczenie przed sądem jest osoba niezadowolona z wydanej decyzji administracyjnej, która żąda przekazania sprawy do sądu niezależnie od tego, czy w administracyjnym postępowaniu rozgraniczeniowym była wnioskodawcą, czy też inną stroną tego postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a.

W związku z powyższym na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich wnoszę o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały mającej na celu wyjaśnienie postawionego na wstępie zagadnienia prawnego. Wniosek ten Rzecznik Praw Obywatelskich uważa za konieczny i zasadny. W przekonaniu Rzecznika ustalenie ról procesowych w postępowaniu sądowym o rozgraniczenie nieruchomości musi odbywać się z poszanowaniem konstytucyjnego prawa do sądu oraz konstytucyjnych gwarancji ochrony własności, a zatem w taki sposób, by właściciele nieruchomości podlegających rozgraniczeniu nie napotykali trudności w skutecznym przekazaniu swojej sprawy do sądu powszechnego. Zdaniem Rzecznika, do takiego rezultatu może doprowadzić jedynie opowiedzenie się za drugim z przedstawionych poglądów, tj. przyznającym status wnioskodawcy w sądowym postępowaniu rozgraniczeniowym tylko tej osobie, która zażądała przekazania sprawy do sądu w trybie art. 33 ust. 3 p.g.k.

Biorąc to wszystko pod uwagę wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Załączniki:

1. kserokopia wystąpienia Rzecznika do Prezesa Sądu Okręgowego w Płocku z dnia 2 lipca 2013 roku,
2. kserokopia pisma Prezesa Sądu Okręgowego w Płocku z dnia 24 lipca 2013 roku,
3. kserokopia wystąpienia Rzecznika do Prezesa Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 2 października 2013 roku,
4. kserokopia odpowiedzi Prezesa Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 14 listopada 2013 roku wraz z załącznikami,
5. kserokopia postanowienia Sądu Rejonowego w Zduńskiej Woli z dnia 9 maja 2013 roku, sygn. akt I Ns 572/11 wraz z uzasadnieniem,
6. kserokopia postanowienia Sądu Rejonowego w Płońsku z dnia 8 stycznia 2013 roku, sygn. akt I Ns 230/12 wraz z uzasadnieniem,
7. kserokopia postanowienia Sądu Okręgowego w Płocku z dnia 21 lutego 2013 roku, sygn. akt IV Cz 113/13 wraz z uzasadnieniem,
8. kserokopia postanowienia Sądu Rejonowego w Sieradzu z dnia 17 lutego 2010 roku, sygn. akt I Ns 13/08 wraz z uzasadnieniem,
9. kserokopia postanowienia Sądu Rejonowego w Bełchatowie z dnia 15 czerwca 2010 roku, sygn. akt I Ns 162/09,
10. kserokopia postanowienia Sądu Rejonowego w Zduńskiej Woli z dnia 24 października 2013 roku, sygn. akt I Ns 20/13 wraz z uzasadnieniem,
11. 6 odpisów wniosku wraz z załącznikami.