

Sygn. akt V CSK 34/16

POSTANOWIENIE

Dnia 19 października 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maria Szulc (przewodniczący)

SSN Iwona Koper

SSN Krzysztof Strzelczyk (sprawozdawca)

w sprawie z wniosku H.H.
przy uczestnictwie [...]
o rozgraniczenie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 19 października 2016 r.,
skargi kasacyjnej uczestniczki postępowania Gminy D.
od postanowienia Sądu Okręgowego w K.
z dnia 23 lipca 2015 r., sygn. akt III Cz .../15,

**uchyla zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające go
postanowienie Sądu Rejonowego w D. z dnia 25 listopada 2014 r.
sygn. akt I Ns .../14 i przekazuje sprawę temu Sądowi do
ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

W sprawie z wniosku H.H. z udziałem [...] i Gminy D. o rozgraniczenie nieruchomości Sąd Okręgowy w K. postanowieniem z dnia 23 lipca 2015 r. oddalił zażalenie wnioskodawcy od postanowienia Sądu Rejonowego w D., którym odrzucono wniosek z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej. W sprawie ustalono, że wnioskodawczyni złożyła wniosek o rozgraniczenie do organu administracji publicznej – Prezydenta Miasta D., który następnie na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. - Dz. U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287; dalej jako p.g.k.) umorzył postępowanie administracyjne i przekazał z urzędu sprawę Sądowi Rejonowemu w D.. Sąd pierwszej instancji odrzucił wniosek uznając, że nie doszło do przeprowadzenia postępowania administracyjnego, a tym samym otwarcia drogi sądowej, gdyż postępowanie prowadził Prezydent Miasta D., które było jednocześnie stroną postępowania administracyjnego, gdyż jedna z nieruchomości graniczących z nieruchomością podlegającą rozgraniczeniu była własnością Gminy D.. Zdaniem Sądu Rejonowego, organ samorządu terytorialnego jest wyłączony od załatwienia sprawy, w której występuje w charakterze strony lub jej reprezentanta (art. 24 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego). Postanowienie Sądu Rejonowego zaskarżył zażaleniem uczestnik Gmina D.. Sąd Okręgowy w K. oddalił zażalenie w pełni podzielając stanowisko Sądu Rejonowego co do tego, że na skutek istniejącej podstawy wyłączenia nie było możliwe dochodzenie zgłoszonego roszczenia w trybie postępowania nieprocesowego przed sądem powszechnym, a wydana decyzja o umorzeniu postępowania i przekazaniu sprawy do Sądu nie spowodowała otwarcia drogi sądowej dla tego roszczenia.

Uczestnik Gmina D. od powyższego orzeczenia wniósł skargę kasacyjną zaskarżając je w całości i wnosząc o jego uchylenie oraz przekazanie sprawy sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania, ewentualnie uchylenie także postanowienia sądu pierwszej instancji i przekazanie mu sprawy do ponownego rozpoznania. Skarżący powołał przy tym, że w jego ocenie brak było podstaw do wyłączenia z postępowania o rozgraniczenie organu administracji – Prezydenta Miasta D. w związku z udziałem w tym postępowaniu jako strony Gminy D.. Ponadto wskazano, że nawet jeśli organ ten podlegał wyłączeniu z mocy prawa nie

sposób uznać, że postępowanie administracyjne nie zostało z tej przyczyny przeprowadzone.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie. Postępowanie rozgraniczeniowe może być prowadzone w dwóch etapach. W pierwszej – obligatoryjnej fazie wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) przeprowadzają rozgraniczenie nieruchomości z urzędu lub na wniosek strony (art. 30 ust. 1 p.g.k.). Czynności ustalania przebiegu granic wykonuje geodeta upoważniony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W razie sporu co do przebiegu linii granicznych, geodeta nakłania strony do zawarcia ugody. Ugoda zawarta przed geodetą posiada moc ugody sądowej (art. 31 ust. 1 i 4 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 (art. 33 ust. 1 p.g.k.). Zgodnie zaś z art. 33 ust. 3 p.g.k. strona niezadowolona z ustalenia przebiegu granicy może żądać, w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, przekazania sprawy sądowi. Ponadto sprawa o rozgraniczenie może trafić na drogę sądową także w razie sporu co do przebiegu linii granicznych, gdy nie dojdzie do zawarcia ugody lub nie ma podstaw do wydania decyzji, o której mowa w art. 33 ust. 1 p.g.k. W takim wypadku organ administracji umarza postępowanie administracyjne i przekazuje sprawę z urzędu do rozpatrzenia sądowi (art. 34 ust. 1 i 2 p.g.k.). Taka sytuacja miała też miejsce w sprawie, której dotyczy skarga kasacyjna. W orzecznictwie Sądu Najwyższego nie budzi wątpliwości, że postępowanie sądowe jest w tym wypadku kontynuacją postępowania administracyjnego, a wnioskodawcą w postępowaniu sądowym pozostaje wnioskodawca z postępowania administracyjnego (por. postanowienie SN z 6 marca 1998 r., III CKU 112/97, OSNC 1998, nr 10, poz. 169; uchwała 7 sędziów SN z 30 października 2014 r., III CZP 48/14, OSNC 2015, nr 3, poz. 27). Wynika to ze ścisłej więzi obu etapów postępowania – administracyjnego i sądowego. Wprawdzie w sprawach o rozgraniczenie nieruchomości postępowanie sądowe stanowi kontynuację postępowania administracyjnego, ale obie te fazy postępowania są - jak podkreśla się w judykaturze i w piśmiennictwie -

samoistne i ściśle wyodrębnione (uzasadnienia: uchwały Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 1966 r., III CZP 23/66, OSNCP 1966, Nr 11, poz. 185 oraz postanowień Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 1971 r., III CRN 470/70, RPEiS 1971, nr 4, s. 255 oraz 17 września 2010 r., II CZ 63/10, nie publ.). Postępowanie administracyjne stanowi więc swoistą zamkniętą całość, która dopiero na skutek przekazania sprawy sądowi powszechnemu podlega ocenie z punktu widzenia treści zgłoszonego w tym postępowaniu wniosku o rozgraniczenie. Zdarzeniem powodującym otwarcie drogi sądowej, w przypadku w którym organ administracji uznaje, że brak jest podstaw do wydania decyzji o rozgraniczeniu jest decyzja organu o umorzeniu postępowania administracyjnego i przekazaniu sprawy do sądu powszechnego. Nie budzi przy tym wątpliwości, że umorzenie postępowania i przekazanie sprawy sądowi następuje w formie decyzji administracyjnej (por. np. postanowienie SN z 4 sierpnia 1999 r., II CKN 548/98, OSNC 2000, nr 2, poz. 40). Decyzja ta, jak każda inna decyzja administracyjna, podlega trybowi odwoławczemu przewidzianemu w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz trybom nadzwyczajnym wzruszenia decyzji administracyjnej określonym w art. 145 § 1 i 156 § 1 k.p.a. (por. uchwała składu 5 sędziów NSA z 19 maja 2003 r., OPK 31/2002, ONSA 2003, nr 4, poz. 122).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego nie budzi także wątpliwości, że ostateczna decyzja administracyjna jest wiążąca dla sądu w postępowaniu cywilnym. Dotyczy to także decyzji zapadłej na podstawie art. 34 ust. 2 p.g.k. Sąd na etapie wstępnego badania sprawy o rozgraniczenie nieruchomości, rozważając dopuszczalność drogi sądowej nie dokonuje bowiem merytorycznej kontroli decyzji administracyjnej otwierającej drogę sądową (por. uzasadnienie postanowienia SN z 4 sierpnia 1999 r., II CKN 548/98, OSNC 2000, nr 2, poz. 40). Przyjmuje się trafnie, że sąd jest związany przekazaniem (por. postanowienie SN z 21 grudnia 1965 r., III CR 314/65, OSPiKA 1967, nr 2, poz. 34). Nie ocenia on, ani nie weryfikuje w jakiegokolwiek formie decyzji administracyjnej. Na etapie badania dopuszczalności drogi sądowej sprawdza jedynie, czy decyzja została wydana przez organ do tego uprawniony i czy jest ona ostateczna w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Okoliczność tą całkowicie pominął Sąd Okręgowy w zaskarżonym orzeczeniu. Nie można zgodzić się ze

stanowiskiem, że w niniejszej sprawie nie doszło w ogóle do przeprowadzenia postępowania administracyjnego, a tym samym nie otworzyła się droga sądowa. Postępowanie to z pewnością zostało przeprowadzone, czego najdalej idącym dowodem jest wydana w nim ostateczna decyzja o umorzeniu i przekazaniu sprawy sądowi powszechnemu. W doktrynie podnosi się, że wydanie decyzji o umorzeniu postępowania i przekazaniu z urzędu sprawy sądowi kończy administracyjną fazę tego postępowania, ale nie kończy go definitywnie. Z chwilą przypisania tej decyzji cechy ostateczności zostaje jedynie wyeliminowana kompetencja organu administracji publicznej do prowadzenia postępowania rozgraniczeniowego, a tym samym prawo do rozstrzygnięcia sprawy przepisy przyznają sądowi powszechnemu. Stąd w aktualnym stanie prawnym o braku drogi sądowej można by mówić w razie przekazania sprawy do sądu bez uprzedniego formalnego zakończenia postępowania w formie decyzji administracyjnej. W takim przypadku sąd powinien wniosek o rozgraniczenie odrzucić jako niedopuszczalny. Sytuacja taka nie miała jednak miejsca w niniejszej sprawie, gdzie organ administracji wydał ostateczną decyzję administracyjną o umorzeniu postępowania i przekazaniu sprawy do sądu.

Przeciwnego poglądu upatruje Sąd Okręgowy w tym, że organ administracji podlegał w niniejszej sprawie wyłączeniu z mocy prawa, jako że gmina, której organem jest prezydent była stroną administracyjnej fazy postępowania rozgraniczeniowego. Błędnie przy tym Sąd powołuje się na art. 24 § 1 k.p.c., który nie dotyczy wyłączenia organu administracji, a jedynie wyłączenia pracownika organu. O wyłączeniu organu mowa zaś w art. 25 k.p.a., który nie zawiera wspomianej przez Sąd Okręgowy podstawy wyłączenia. Warto przy tym wskazać, że zagadnienie, czy organ gminy podlega wyłączeniu z mocy prawa w postępowaniu administracyjnym z udziałem samej gminy jest w orzecznictwie sądów administracyjnych sporne, choć raczej należy uznać że w obecnym stanie prawnym przeważa stanowisko, iż brak jest podstaw do takiego wyłączenia. W latach 1990 – 1994 r. obowiązywał bowiem art. 27a k.p.a., który wprost wskazywał na podstawę do wyłączenia organu gminy od załatwienia sprawy, w której stroną jest gmina. Obecnie przyjmuje się, że brak jest wyraźnej normy, wzorem uchylonego art. 27a k.p.a., wyłączającej wójta, burmistrza

(prezydenta miasta) od orzekania w sprawie, w której jego gmina jest stroną. Obowiązku takiego nie można się wprost dopatrzeć w regulacjach art. 24 § 1 i § 4 k.p.a. (wyrok NSA z 1 kwietnia 2009 r., II OSK 460/08, orzeczenia.nsa.gov.pl). Na brak podstaw do wyłączenia Prezydenta Miasta D. w niniejszym postępowaniu wskazano także w postanowieniu Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z 6 października 2015 r., do którego z wnioskiem o wyłączenie wystąpiła uczestniczka niniejszego postępowania H. H. (k. 99-103). Z punktu widzenia niniejszej sprawy kwestia, czy organ podlegał wyłączeniu jest jednak bezprzedmiotowa, gdyż nawet jeśli przyjąć taki pogląd to należałoby uznać, że sąd powszechny jest związany zapadłą decyzją administracyjną, jako wydaną w postępowaniu administracyjnym przez właściwy rzeczowo organ administracji. Kontrola decyzji administracyjnej została w orzecznictwie Sądu Najwyższego dopuszczona w stosunkowo wąskich granicach jedynie w ramach tzw. bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej, jako wady wywołujące tę sankcję wymienia się orzecznictwie brak organu powołanego do orzekania w określonej materii oraz niezastosowanie jakiejkolwiek procedury (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 września 1984 r., III CZP 53/84, OSNCP 1985/5-6/65, z dnia 27 listopada 1984 r., III CZP 70/84, OSNCP 1985/8/108, postanowienie z dnia 9 listopada 1994, III CRN 36/94, OSNCP 1995/3/54, wyrok z dnia 7 kwietnia 1999 r. I CKN 1079/97, OSNCP 1999/11/189) a także brak jakiejkolwiek podstawy prawnej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2004 r. II CK 47/03, PUG 2005/5/35). O żadnej z tych okoliczności nie sposób mówić w niniejszej sprawie. Jeśli którakolwiek ze stron postępowania administracyjnego uważała, że organ administracji podlegał wyłączeniu z mocy prawa, a więc, że zachodziła nieważność decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 156 k.p.a. miała możliwość złożenia odwołania od decyzji. Żadna ze stron tego nie uczyniła, wobec czego wskazana decyzja uzyskała walor ostateczności. W tej sytuacji wywołała ona wszelkie skutki prawne, w tym była podstawą otwarcia drogi sądowej w postępowaniu cywilnym.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji (art. 398¹⁵ k.p.c.).

aj