

Warszawa, dnia 31.12.2018 r.



WOJEWODA MAZOWIECKI
SPN-II.7515.23.2018

POSTANOWIENIE NR 1109 /2018

Na podstawie art. 138 § 2 w związku z art. 144 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096) po rozpatrzeniu zażalenia Karola Svenssona na postanowienie Starosty Piaseczyńskiego Nr 70/2018 z dnia 10 lipca 2018 r., odmawiające zawieszenia postępowania prowadzonego na wniosek Gminy Piaseczno w sprawie ustalenia, że grunt położony w gminie Piaseczno, obręb 0037, Wola Gołkowska, oznaczony jako działka ewidencyjna nr 45 o powierzchni 0,67 ha stanowi mienie gromadzkie

- uchylam w całości zaskarżone postanowienie i przekazuję sprawę do rozpatrzenia organowi I instancji

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 9 czerwca 2015 r. znak GGG.680.248.2015.KZ Gmina Piaseczno wystąpiła do Starosty Piaseczyńskiego o wydanie decyzji na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, uznającej pas drogowy, stanowiący działkę nr 45 położoną we wsi Wola Gołkowska za mienie gromadzkie.

Ogłoszeniem z dnia 31 sierpnia 2015 r. znak GEK.6621.E.954.1.2015 Starosta Piaseczyński poinformował strony, że prowadzone jest postępowanie administracyjne w sprawie stwierdzenia w drodze decyzji, że powyższy grunt stanowi mienie gromadzkie. Przedmiotowe ogłoszenie zawierało również pouczenie, że osoby, którym przysługuje prawo własności lub ograniczone prawo rzeczowe do w/w nieruchomości mogą składać pisemne wyjaśnienia, wnioski, a także zapoznać się z materiałem dowodowym zebrany w sprawie.

Wnioskiem z dnia 13 marca 2017 r. radca prawny Katarzyna Sobstel pełnomocnik Pana Karola Svenssona wniosła o zawieszenie postępowania z uwagi na okoliczność cyt. „istnienia co najmniej dwóch zagadnień wstępnych, od których uzależnione jest wydanie decyzji w

przedmiotowej sprawie, jak m.in. ustalenie właściciela działki nr 45 w drodze zasiedzenia (postępowanie o zasiedzenie działki nr 45) oraz zmiana wpisów do ewidencji gruntów i budynków poprzez wykreślenie Gminy Piaseczno jako użytkownika i wpisanie Pana Karola Svenssona jako posiadacza samoistnego”.

Postanowieniem Nr 70/2018 z dnia 10 lipca 2018 r. Starosta Piaseczyński odmówił zawieszenia postępowania prowadzonego na wniosek Gminy Piaseczno w sprawie ustalenia, że grunt położony w gminie Piaseczno, obręb 0037, Wola Gołkowska, oznaczony jako działka ewidencyjna nr 45 o powierzchni 0,67 ha stanowi mienie gromadzkie, wskazując w uzasadnieniu, że wynik postępowania administracyjnego toczącego się przed Starostą w sprawie wprowadzenia zmiany w ewidencji gruntów i budynków polegającej na wykreśleniu figurującego wpisu: władający Gmina Piaseczno i ujawnieniu Pana Karola Svenssona jako samoistnego posiadacza oraz postępowanie przed Sądem Rejonowym w Piasecznie o stwierdzenie nabycia przez zasiedzenie własności części w/w nieruchomości nie są zagadnieniem wstępnym w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 Kpa dla postępowania o ustalenie, czy dana nieruchomość stanowi mienie gromadzkie, prowadzonego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 703). Decyzja wydawana w trybie powyższych przepisów ma charakter deklaratoryjny i potwierdza jedynie stan prawny nieruchomości istniejący w dniu wejścia w życie ustawy tj. w dniu 5 lipca 1963 r.

Na powyższe postanowienie zażalenie złożył Pan Karol Svensson, wnosząc o jego uchylenie w całości. Wskazał on, że zarówno ustalenie właściciela działki w drodze zasiedzenia oraz zmiana wpisów w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę Piaseczyńskiego poprzez wpisanie go jako samoistnego posiadacza władającego powyższą działką stanowią zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 § 1 Kpa.

Zażalenie wpłynęło w terminie.

Po rozpoznaniu zażalenia i zbadaniu całości zgromadzonego materiału dowodowego stwierdzam, co następuje.

Podstawę prawną rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie stanowi art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.

Należy wyjaśnić, że zawieszenie postępowania administracyjnego na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 Kpa to stan, w którym tok postępowania ulega wstrzymaniu ze względu na konieczność uprzedniego rozstrzygnięcia przez inny organ lub sąd zagadnienia wstępnego mającego związek z przedmiotem postępowania. Organ prowadzący postępowanie może je zawiesić w oparciu o powyższy przepis prawa jedynie w przypadku gdy istnieje związek przyczynowy pomiędzy rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej a zagadnieniem wstępnym.

W sytuacji gdy związek taki nie występuje nie jest dopuszczalne zawieszenie postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 Kpa.

Zagadnienie wstępne stanowi pewną kwestię materialno- prawną pojawiającą się w toku załatwiania sprawy administracyjnej, bez rozstrzygnięcia której sprawy administracyjnej załatwić nie można, a rozstrzygnięcie której należy do właściwości sądu lub innego organu administracji niż ten, przed którym toczy się właśnie postępowanie administracyjne.

Powstanie w toku postępowania konieczności rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego powoduje, że organ prowadzący to postępowanie nie może wydać orzeczenia merytorycznego i jest zobowiązany wydać postanowienie o zawieszeniu postępowania.

Ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych określa w art. 1, jakie nieruchomości podlegają zasadom zagospodarowania w jej trybie, ustalając jednocześnie w art. 3 określone wyłączenia w tym zakresie. O zaliczeniu nieruchomości do trybu działania przedmiotowej ustawy orzeka starosta, który w myśl jej art. 8 ust. 1 ustala – stosownie do przepisów art. 1 i art. 3 – które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową bądź mienie gromadzkie. Także wykaz uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykaz obszarów gospodarstw przez nich posiadanych i wielkość przysługujących im udziałów we wspólnocie ustala, w drodze decyzji, starosta (dla obszarów gmin projekty takich wykazów sporządzają wójtowie burmistrzowie lub prezydenci miast) – art. 8 ust. 2 tego aktu. Ustawa przewidziała też (w art. 8 ust. 5), że ustalenie, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową bądź mienie gromadzkie, oraz ustalenie wykazów, o których mowa w ust. 2, powinno być dokonane w terminie 1 roku od dnia jej wejścia w życie, co miało miejsce dnia 5 lipca 1963 r. W orzecznictwie sądowym jednolicie przyjmuje się, że decyzja wydawana w oparciu o art. 8 ust. 1 u.z.w.g. ma charakter deklaratoryjny i potwierdza jedynie stan prawny ustalony w dniu wejścia w życie tej ustawy. Podkreśla się w nim jednak także, iż stan taki trwa do czasu przewidzianej prawem ewentualnej zmiany tj. zmiany tego stanu prawnego na skutek późniejszego zdarzenia (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie z 22.09.1995 r. SA/Kr 2717/94, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7.11.2005 r. IV SA/Wa 466/05). Oznacza to zatem konieczność uwzględnienia przy orzekaniu w powyższym przedmiocie zmian w odniesieniu do własności gruntów, do których miałyby zastosowanie u.z.w.g. Przemawia za tym przede wszystkim literalna wykładnia cytowanego wyżej art. 8 ust. 1 tego aktu, która nie pozostawia wątpliwości co do niemożności przyjęcia, iż starosta może ustalić, które nieruchomości stanowiły wspólnotę gruntową bądź mienie gromadzkie w przeszłości. We wskazanym przepisie prawodawca posłużył się bowiem sformułowaniem "ustala ..., które nieruchomości

stanowią" w czasie teraźniejszym. Za koncepcją, że przedmiotowa decyzja ma potwierdzić istnienie wspólnoty przemawia także sam tytuł aktu, w oparciu o który miałyby nastąpić owe potwierdzenie: "o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych", a także jego regulacje zamieszczone w rozdziale 2 i 3. Ustawa kreuje mianowicie pewne uprawnienia i obowiązki związane z posiadaniem we wspólnocie udziału np. w zakresie możliwości zbycia czy też zrzeczenia się takiego udziału (art. 27, art. 30 u.z.w.g.), jak również konieczności utworzenia spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty pod rygorem utworzenia spółki przymusowej (art. 14, art. 25 ust. 1 u.z.w.g.).

Do zmiany stanu prawnego w odniesieniu do gruntów, co do których miałyby zapaść decyzja na podstawie u.z.w.g. może dojść w niniejszej sprawie, mianowicie sąd powszechny może orzec o zasiedzeniu przedmiotowej nieruchomości. Okoliczności powyższej trudno nie uwzględnić przy rozstrzyganiu na podstawie u.z.w.g. W przeciwnym wypadku orzekanie miałyby jedynie walor historyczny. Poza tym, prowadziłyby ono do powstania faktycznego istnienia dwóch tytułów prawnych do nieruchomości tj. jednego wywodzącego się z decyzji podjętej w oparciu o u.z.w.g., a drugiego, wynikającego z orzeczenia sądu powszechnego, co z pewnością trudno byłoby uznać za stan pożądany w obrocie prawnym. Ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych miała na celu szybkie uporządkowanie uregulowanych w niej kwestii, o czym przesądzał zawarty w jej art. 8 ust. 5 roczny termin na powyższe. Wprawdzie termin ten miał charakter jedynie instrukcyjny (co nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądowym – por. powołany wyżej wyrok NSA OZ w Krakowie z 22.09.1995 r. SA/Kr 2717/94), a przedmiotowy akt nadal obowiązuje, jednak nie może to oznaczać braku konieczności uwzględnienia nieodwracalnej zmiany prawnej, jaką jest zasiedzenie nieruchomości, której dotyczy niniejsza sprawa.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że toczące się przed sądem powszechnym postępowanie stanowi zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 Kpa.

Biorąc pod uwagę powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Niniejsze postanowienie jest ostateczne.

Pouczenie

Zgodnie z art. 53 § 1 oraz 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369) na niniejsze postanowienie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno
ul. Kościuszki 5
05-500 Piaseczno
2. Starostwo Powiatowe w Piasecznie
ul. Chyliczkowska 14
05-500 Piaseczno
3. Pan Antoni Rosłon
Sołtys wsi Wola Gołkowska
ul. Gościniec 21, Wola Gołkowska
05-503 Głusków
4. Mieszkańcy wsi Wola Gołkowska
w sposób określony w art. 8 ust. 6
Ustawy z dnia 29.06.1963 r.
o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych
5. Pan Karol Svensson
ul. Dworska 1, Wola Gołkowska
05-503 Głusków
6. Aa.

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO
Katarzyna Łuba
Dyrektor Wydziału Skarbu Państwa
Nieruchomości