

Postanowienie z dnia 5 lipca 2007 r., II CSK 156/07

Ostateczna decyzja kierownika urzędu rejonowego, wydana na mocy art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), stanowi podstawę wpisu w księdze wieczystej w rozumieniu art. 124 ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

Sędzia SN Teresa Bielska-Sobkowicz (przewodniczący)

Sędzia SN Barbara Myszka (sprawozdawca)

Sędzia SN Kazimierz Zawada

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Skarbu Państwa – Starosty Powiatu S. przy uczestnictwie Janusza W. oraz "S.G.T.E.G." S.A. w W. o wpis, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 5 lipca 2007 r. skargi kasacyjnej uczestnika postępowania Janusza W. od postanowienia Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 listopada 2006 r.

oddalił skargę kasacyjną i zasądził od uczestnika Janusza W. na rzecz wnioskodawcy kwotę 120 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

W dniu 10 kwietnia 2006 r. referendarz sądowy Sądu Rejonowego w Sulęcinie dokonał w dziale III księgi wieczystej – urządzonej dla nieruchomości o obszarze 9.33 ha położonej w D., której ujawnionym właścicielem jest uczestnik Janusz W. – wpisu o udzieleniu spółce pod firmą "S.G.T.E.G." S.A. z siedzibą w W. zezwolenia na założenie i przeprowadzenie przez tę nieruchomość przewodów służących do przesyłania gazu oraz urządzeń technicznych łączności i sygnalizacji, na podstawie decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w M. z dnia 22 września 1995 r., utrzymanej w mocy decyzją Wojewody G. z dnia 8 grudnia 1995 r.

Po rozpoznaniu skargi wniesionej przez uczestnika Janusza W., Sąd Rejonowy postanowieniem z dnia 30 maja 2006 r. utrzymał zaskarżony wpis w mocy. Stwierdził, że w dniu 27 marca 2006 r. wpłynął wniosek Skarbu Państwa – Starosty Powiatowego w S. o dokonanie w księdze wieczystej wpisu o udzieleniu zezwolenia na założenie i przeprowadzenie przez spółkę "S.G.T.E.G." urządzeń przesyłowych oraz urządzeń technicznych łączności i sygnalizacji, do którego wnioskodawca dołączył decyzję Kierownika Urzędu Rejonowego w M. z dnia 22 września 1995 r. oraz utrzymującą ją w mocy decyzję Wojewody G. z dnia 8 grudnia 1995 r. Obowiązujący w chwili wydania obu decyzji art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm. – dalej: „u.g.g.”) stanowił, że zakładanie i przeprowadzanie na nieruchomościach, zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń technicznych łączności i sygnalizacji, a także innych podziemnych lub nadziemnych urządzeń technicznych niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, wymaga zezwolenia rejonowego organu rządowej administracji ogólnej. Jego odpowiednikiem jest art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm. – dalej: „u.g.n.”), zgodnie z którym starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody. Według ust. 7 tego artykułu, decyzja ostateczna, o której mowa w ust. 1, stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej. Wpisu dokonuje się na wniosek starosty wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej lub organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli zezwolenie było udzielone na wniosek tej jednostki. Ustawa o gospodarce nieruchomościami weszła w życie z dniem 1 stycznia 1998 r. i z tym dniem utraciła moc ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (art. 241 ust. 1 i art. 242 u.g.n.). Od dnia 1

stycznia 1998 r. następcą prawnym kierownika Urzędu Rejonowego w M. jest Starosta Powiatowy w S., ponieważ do jego obowiązków należy wykonywanie zadań wynikających z art. 124 u.g.n. w odniesieniu do nieruchomości położonych na terenie Powiatu S. W tej sytuacji, skoro decyzja kierownika Urzędu Rejonowego w M. z dnia 22 września 1995 r. jest ostateczna, zaskarżony wpis należy uznać za prawidłowy.

Apelację wniesioną przez uczestnika Janusza W. Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim oddalił postanowieniem z dnia 30 listopada 2006 r., stwierdzając, że w związku z zarzutami podniesionymi w apelacji rozważenia wymagały dwie kwestie: po pierwsze, czy dołączona do wniosku decyzja administracyjna, wydana na podstawie art. 70 ust. 1 u.g.g., mogła stanowić podstawę zaskarżonego wpisu i po drugie, czy Starosta Powiatu S. był uprawniony do złożenia wniosku o dokonanie tego wpisu.

Sąd Okręgowy uznał, że decyzja wydana na podstawie art. 70 ust. 1 u.g.g., zezwalająca na założenie i przeprowadzenie wymienionych w tym przepisie przewodów oraz urządzeń, może stanowić podstawę wpisu w dziale III księgi wieczystej, ponieważ z mocy art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm. – dalej: „u.k.w.h.”), w wypadkach przewidzianych w przepisach ustawowych, w księdze wieczystej, poza prawami rzeczowymi, mogą być ujawnione prawa osobiste i roszczenia. Przewidziane w tej decyzji ograniczenie praw właściciela nieruchomości odpowiada zresztą wynikającemu z art. 124 ust. 1 u.g.n., a art. 124 ust. 7 u.g.n. wyraźnie zezwala na ujawnienie wspomnianego ograniczenia w księdze wieczystej. Sąd Okręgowy podkreślił, że o dopuszczalności wpisu prawa osobistego lub roszczenia na podstawie art. 16 ust. 1 u.k.w.h. decyduje to, czy dane prawo lub roszczenie zostało wyposażone w elementy właściwe prawu rzeczowemu i czy cel ujawnienia tego prawa lub roszczenia w księdze wieczystej jest zbieżny z celem ujawnienia praw rzeczowych. Ograniczenie przewidziane zarówno w art. 70 ust. 1 u.g.g., jak i w art. 124 ust. 1 u.g.n., jest natomiast zbliżone do służebności gruntowej biernej, która podlega ujawnieniu w dziale III księgi wieczystej.

W kwestii legitymacji wnioskodawcy Sąd Okręgowy zauważył, że zgodnie z art. 94 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm. – dalej: „p.w.u.r.a.p.”), do właściwości starosty przeszły, jeżeli przepisy szczególne nie

stanowiły inaczej, jako zadania z zakresu administracji rządowej, określone w przepisach zadania urzędów rejonowych rządowej administracji ogólnej oraz zadania i kompetencje kierowników tych urzędów. Skoro obecnie starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, jest uprawniony do złożenia wniosku o wpis odnośnego ograniczenia w księdze wieczystej, nic nie stoi na przeszkodzie, aby wystąpił z wnioskiem o wpis także wtedy, gdy decyzję o ograniczeniu praw właściciela nieruchomości wydał kierownik urzędu rejonowego.

Uczestnik Janusz W., w skardze kasacyjnej opartej na obu podstawach określonych w art. 398³ § 1 k.p.c., wniósł o uchylenie postanowienia Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. W ramach pierwszej podstawy kasacyjnej wskazał na naruszenie art. 124 ust. 7 u.g.n. przez błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, że podstawą wpisu w księdze wieczystej może być inna decyzja niż ta, o której mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., art. 124 ust. 1 i 7 u.g.n. w związku z art. 94 p.w.u.r.a.p. przez przyjęcie, że z racji przejęcia kompetencji kierowników urzędów rejonowych Starosta Powiatowy w S. był uprawniony do złożenia wniosku o wpis, mimo że do zadań i kompetencji kierowników urzędów rejonowych nie należało składanie wniosków o dokonywanie wpisów w księgach wieczystych, oraz art. 124 ust. 1 u.g.n. i art. 70 ust. 1 i 2 u.g.g. w związku z art. 244 § 1 i art. 285 § 1 k.c. przez przyjęcie, że ograniczenie prawa własności, o którym mowa w art. 70 ust. 1 u.g.g., a także w art. 124 ust. 1 u.g.n., stanowi ograniczone prawo rzeczowe i dlatego podlega ujawnieniu w dziale III księgi wieczystej. W ramach drugiej podstawy podniósł zarzut obrazy art. 626² § 5 zdanie drugie k.p.c. przez przyjęcie, że w sprawie doszło do obciążenia powstałego z mocy ustawy, co umożliwiło staroście powiatowemu złożenie wniosku o wpis, oraz art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c. przez nienależyte wyjaśnienie podstawy prawnej orzeczenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje: (...)

Spośród zarzutów podniesionych przez skarżącego w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej zasadnicze znaczenie ma kwestia dopuszczalności dokonania po dniu 1 stycznia 1998 r. wpisu o udzieleniu zezwolenia na założenie i przeprowadzenie na nieruchomości określonych urządzeń na podstawie ostatecznej decyzji wydanej w oparciu o art. 70 ust. 1 u.g.g., skoro ustawa ta nie zawierała regulacji będącej odpowiednikiem art. 124 ust. 7 u.g.n.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie zawierała przepisów przejściowych, w związku z czym w doktrynie podkreślono, że jej art. 242, mówiący o dacie wejścia w życie, wyraża także zasadę bezpośredniego działania ustawy nowej, zatem do stosunków prawnych powstałych wcześniej, a nadal istniejących w dniu 1 stycznia 1998 r. należy stosować przepisy nowej ustawy, z tym że ich bezpośrednie działanie musi uwzględniać ochronę praw nabytych na gruncie poprzedniej ustawy. Zasada bezpośredniego działania ustawy nowej znalazła również wyraz w art. 233 u.g.n., dotyczącym postępowania administracyjnego.

W niniejszej sprawie jednak postępowanie administracyjne o udzielenie spółce "S.G.T.E.G." zezwolenia na założenie i przeprowadzenie przez przedmiotową nieruchomość przewodów służących do przesyłania gazu oraz urządzeń technicznych łączności i sygnalizacji zakończone zostało wydaniem przed dniem 1 stycznia 1998 r. ostatecznej decyzji na podstawie art. 70 ust. 1 u.g.g. Porównanie tego przepisu z art. 124 ust. 1 u.g.n. prowadzi do wniosku, że w obu przepisach ustawodawca uregulował szczególny przypadek wyłączenia, polegający na ograniczeniu sposobu korzystania przez właściciela z przysługującego mu prawa. Przedmiot ograniczeń w obu przepisach jest tożsamy, chodzi bowiem o zezwolenie na założenie i przeprowadzenie na cudzej nieruchomości określonych urządzeń przesyłowych oraz urządzeń łączności i sygnalizacji. W art. 124 ust. 1 u.g.n. jedynie bardziej szczegółowo określono rodzaj wspomnianych urządzeń. Według obu przepisów, zezwolenie powinno być udzielone zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a od dnia 22 września 2004 r. zgodnie z planem miejscowym, natomiast w przypadku braku planu, zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (zob. art. 1 pkt 78 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 141, poz. 1492). Mogło być ono udzielone dopiero po przeprowadzeniu rokowań z właścicielem nieruchomości o uzyskanie zgody na wykonanie odnośnych prac. Według obu przepisów, zezwolenie, o którym mowa, było decyzją administracyjną. Organem upoważnionym do jej wydania był przed dniem 1 stycznia 1998 r. kierownik urzędu rejonowego, a poczynając od dnia 1 stycznia 1999 r. starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej.

Z porównania art. 70 ust. 1 u.g.g. z art. 124 ust. 1 u.g.n. wynika, że między obu przepisami zachodzi duże podobieństwo, można zatem przyjąć, że art. 124 ust. 1 u.g.n. jest odpowiednikiem art. 70 ust. 1 u.g.g.

Decyzja zezwalająca na założenie i przeprowadzenie na nieruchomości określonych urządzeń, wydana na podstawie zarówno art. 70 ust. 1 u.g.g, jak i art. 124 ust. 1 u.g.n., kształtowała nowy stan prawny, gdyż uprawniała inwestora do zajęcia gruntu oraz budowy urządzeń i zobowiązywała właściciela do udostępnienia nieruchomości oraz znoszenia działań związanych z zakładaniem urządzeń i ich eksploatacją. Na skutek wydania konstytutywnej decyzji kierownika urzędu rejonowego lub starosty dochodziło do nawiązania między inwestorem i właścicielem nieruchomości stosunku cywilnoprawnego o cechach trwałości.

Zgodnie z art. 124 ust. 7 u.g.n., poczynając od dnia 1 stycznia 1998 r. decyzja ostateczna, o której mowa w ust. 1, stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej. Wskazując na naruszenie tego przepisu, skarżący podniósł, że podstawą wpisu może być tylko decyzja ostateczna „wydana przez starostę”, a nie decyzja wydana na innej, nawet podobnej podstawie prawnej, w związku z czym tylko wydanie nowej decyzji w trybie art. 124 ust. 1 u.g.n. mogłoby uzasadniać dokonanie kwestionowanego wpisu. Poglądu tego nie można jednak zaaprobować. Uwzględnienie, że art. 124 ust. 1 u.g.n. jest odpowiednikiem art. 70 ust. 1 u.g.g. oraz że decyzje ograniczające sposób korzystania z nieruchomości przez zezwolenie na zakładanie i przeprowadzenie określonych urządzeń wydawane były również przed dniem 1 stycznia 1998 r., pozwala twierdzić, iż decyzją, „o której mowa w ust. 1”, jest decyzja ograniczająca sposób korzystania z nieruchomości, bez względu na datę jej wydania. Sformułowanie „decyzja ostateczna, o której mowa w ust. 1” może być bowiem rozumiane również jako nawiązanie do rodzaju decyzji.

Za takim właśnie rozumieniem przemawia wzgląd na wyrażoną w art. 16 § 1 k.p.a. zasadę trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, która ma podstawowe znaczenie dla stabilizacji opartych na decyzji skutków prawnych. Z art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. wynika z kolei, że uzyskanie przez decyzję cechy ostateczności powoduje niemożność ponownego orzekania w tej samej sprawie. Uszło to uwagi skarżącego, prezentującego pogląd o możliwości uzyskania przez spółkę "S.G.T.E.G." wpisu w księdze wieczystej po uzyskaniu nowej decyzji, wydanej przez starostę na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. Wszystko to przemawia za

przyjęciem, że regulacja zawarta w art. 124 ust. 7 u.g.n. dotyczy także ostatecznej decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości przez założenie i przeprowadzenie określonych urządzeń, wydanej na podstawie art. 70 ust. 1 u.g.g. Uprawnienie Starosty Powiatu S. do złożenia w niniejszej sprawie wniosku o dokonanie wpisu wynikało zatem z art. 124 ust. 7 u.g.n. (...)

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

