

POSTANOWIENIE

Dnia 23 lutego 2005 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Henryk Pietrkowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Bronisław Czech

SSN Elżbieta Skowrońska-Bocian

w sprawie z wniosku Skarbu Państwa - Prezydenta Miasta K.

przy uczestnictwie W. G.

o wpis,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 23 lutego 2005 r.,

kasacji uczestniczki od postanowienia Sądu Okręgowego w K. z dnia 26 lutego 2004 r.,

sygn. akt II Ca (...),

oddala kasację i zasądza od uczestniczki postępowania na rzecz wnioskodawcy kwotę 120 (sto dwadzieścia) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w K. postanowieniem z dnia 26 lutego 2004 r. oddalił apelację uczestniczki postępowania od dokonanego przez Sąd Rejonowy w szczegółowo opisanej księdze wieczystej - wpisu Skarbu Państwa w miejsce uczestniczki postępowania. Podstawą wpisu była decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia 26 lipca 2002 r., która wyczerpała administracyjny tok instancji w postępowaniu w przedmiocie przejęcia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości położonej w K. przy ul. Ś. - na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (tekst jedn. - Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.). Sąd Okręgowy podniósł, że okoliczność, iż uczestniczka postępowania

w dniu 3 września 2002 r. zaskarżyła tę decyzję skargą do Naczelnego Sądu Administracyjnego jest bez znaczenia, skoro jest to decyzja ostateczna.

Kasacja uczestniczki postępowania oparta została na podstawie naruszenia art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, dalej jako „u.k.w.h.” (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361, ze zm.) w zw. z art. 97 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – przepisy wprowadzające ustawę – prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271), dalej jako „p.w. p. p.a.”, polegającego na uznaniu, że podstawę wpisu w księdze wieczystej może stanowić „ostateczna, lecz nieprawomocna decyzja administracyjna”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Zarzut podniesiony w kasacji wyprowadzony został z twierdzenia, że ostateczna decyzja administracyjna może stanowić podstawę wpisu do księgi wieczystej tylko wtedy, gdy jest prawomocna. Ostateczność decyzji – podkreśliła skarżąca - oznacza jedynie tyle, że w toku administracyjnym nie przysługuje w stosunku do niej środek odwoławczy. Ostateczność decyzji nie jest jednak równoznaczna z jej prawomocnością, z chwilą bowiem reaktywowania sądownictwa administracyjnego decyzje administracyjne posiadają także przymiot prawomocności. Prawomocna jest decyzja ostateczna, której nie można zaskarżyć do sądu administracyjnego wskutek niewyczerpania toku instancji lub upływu terminu do wniesienia skargi, a ponadto gdy skarga została odrzucona lub oddalona.

Odnosząc się do przytoczonych stwierdzeń zwrócić należy uwagę na art. 16 § 1 k.p.a., który zawiera definicję decyzji ostatecznej, stanowiąc, że decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne. Z przepisu tego wynika, że jest to nie tylko decyzja, od której nie można wnosić odwołań, ale przede wszystkim, że jest to ostateczne załatwienie sprawy administracyjnej; art. 16 § 1 k.p.a. przyznaje więc tym decyzjom cechę trwałości. Sprawa zakończona decyzją ostateczną nie może zatem być ponownie przedmiotem postępowania administracyjnego, a naruszenie tej reguły przez ponowne jej rozpoznanie i rozstrzygnięcie pociąga za sobą skutek nieważności (art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.). Formalna strona zasady trwałości decyzji ostatecznej wyraża się w tym, że decyzja obowiązuje tak długo, dopóki nie zostanie uchylona lub zmieniona przez nową decyzję opartą na odpowiednim przepisie prawnym. Przewidziane w art. 16 § 1 zdanie 2 k.p.a. wyjątki od reguły ostateczności załatwienia sprawy polegają na tym, że decyzja ostateczna może być wzruszona przez: 1) uchylenie

(zmianę) decyzji w trybie postępowania w sprawie uchylecia (zmiany) decyzji prawidłowej bądź dotkniętej wadą niekwalifikowaną (art. 154, art. 155, art. 161 k.p.a.), 2) uchylenie decyzji w trybie postępowania w sprawie wznowienia postępowania (art. 145 § 1 w zw. z art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.), 3) stwierdzenie nieważności w trybie postępowania o stwierdzenie nieważności (art. 156 § 1 k.p.a.), które otwiera drogę do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), 4) uchylenie (zmianę) decyzji na podstawie przepisów szczególnych.

Celem zasady trwałości decyzji ostatecznych jest nie tylko ochrona praw nabytych strony, ale w ogóle ochrona porządku prawnego. Wyrażona w art. 16 § 2 k.p.a. zasada sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych nie narusza zasady trwałości decyzji ostatecznych, obowiązującej w postępowaniu administracyjnym. Droga sądowa jest zupełnie odrębną od administracyjnej drogą, na której skutek skargi uprawnionego podmiotu następuje kontrola zgodności decyzji z prawem. Niekiedy w przepisach prawa oraz w orzecznictwie i w literaturze określa się decyzje jako prawomocne. W okresie międzywojennym prawomocność decyzji oznaczała, że decyzja taka została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowo-administracyjnym bądź też nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi. Po drugiej wojnie światowej wobec nieprzywrócenia instytucji Najwyższego Trybunału Administracyjnego pojęcie prawomocności decyzji administracyjnych stało się bezprzedmiotowe. Nadal jednak obowiązywały przepisy odwołujące się do pojęcia prawomocności i dlatego ustawodawca w art. 269 k.p.a. wprowadził uregulowanie, zgodnie z którym decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba że z przepisów tych wynika, iż dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym bądź też nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi. Po przywróceniu w 1980 r. sądownictwa administracyjnego nie powrócono w kodeksie postępowania administracyjnego do rozróżnienia między decyzjami ostatecznymi i prawomocnymi. Uznano za wystarczające związanie sądu administracyjnego i organu oceną prawną wyrażoną w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego. Takie też rozwiązanie prawne nadal obowiązuje z mocy art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270). W doktrynie podkreśla się, że art. 269 k.p.a. cechę prawomocności przypisuje jedynie decyzjom, które albo poddane były kontroli sądu powszechnego, albo nie zostały jej poddane z powodu niewykorzystania tego środka ich zaskarżenia. Przykładem mogą

być decyzje wydawane w sprawach ubezpieczeń społecznych, w których występuje pojęcie prawomocności decyzji administracyjnych, a to ze względu na przysługujące od 1985 r. odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych. W doktrynie formułowane są postulaty zmierzające w kierunku przywrócenia w postępowaniu administracyjnym prawomocności decyzji administracyjnej jako prawnego następstwa kontroli zgodności decyzji z prawem przez sąd administracyjny i środka wzmocnienia trwałości decyzji administracyjnej.

Konkludując ten wątek rozważań stwierdzić należy, że w świetle uregulowań przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego (art. 16 i 269) oraz w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 168 i nast.) pojęcie prawomocności odnosi się do orzeczeń sądu administracyjnego, nie zaś do decyzji administracyjnych, jeśli nawet decyzje takie w innych przepisach określane są jako prawomocne, w takich bowiem przypadkach uważa się je za ostateczne, co w istocie oznacza, że prawomocność jest tożsama z ostatecznością.

Z ustaleń wynika, że podstawą dokonanego wpisu do księgi wieczystej była decyzja, która wyczerpała administracyjny tok instancji w postępowaniu w przedmiocie przejęcia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości położonej w K. przy ul. Ś. - na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (tekst jedn.: - Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.), była zatem decyzją ostateczną. Decyzja taka stanowi podstawę wpisu w księdze wieczystej na podstawie art. 31 u.k.w.h. W utrwalonym orzecznictwie, które – ze wskazanych przyczyn - nie straciło aktualności w obecnym stanie prawnym podkreśla się, że w postępowaniu wieczystoksięgowym badanie formy decyzji administracyjnej polega na sprawdzeniu, czy ma ona urzędowe cechy pozwalające przyjąć, że pochodzi od właściwego organu i jest ostateczna w trybie instancji administracyjnych, badanie zaś treści sprowadza się do ustalenia, czy decyzja może wywołać skutki cywilnoprawne, a w szczególności, czy przedmiot decyzji administracyjnej wiąże się z materialnoprawną podstawą zmiany stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej. Decyzja, na podstawie której dokonany został przedmiotowy wpis do księgi wieczystej wymaganiom tym odpowiada. Zarzut naruszenia art. 31 ust. 1 u.k.w.h. w zw. z art. 97 p.w. p. p.a. nie jest więc uzasadniony.

Z przytoczonych względów kasację należało oddalić (art. 393¹² k.p.c.). O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3 w zw. art. 108 § 1, art. 13 § 2 oraz art. 391 § 1 i art. 393¹⁹ k.p.c.