



Rejent * rok 11 * nr 4(120)
kwiecień 2001 r.

Glosa

do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 2000 r. III CKN 268/00*

Podjęmowane w ramach art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. Nr 19, poz. 147 ze zm.) badanie treści i formy dołączonej do wniosku o wpis decyzji administracyjnej nie obejmuje sprawdzenia, czy w postępowaniu administracyjnym brały udział wszystkie osoby zainteresowane jego wynikiem.

Sąd rejonowy – uwzględniając wniosek b. urzędu rejonowego i na podstawie decyzji wydziału gospodarki komunalnej i mieszkaniowej b. prezydium rady narodowej o wywłaszczeniu na rzecz państwa nieruchomości – wpisał do nowo założonej księgi wieczystej, w miejsce osób dotąd ujawnionych, Skarb Państwa jako właściciela. Sąd wojewódzki postanowieniem oddalił apelację wniesioną od wymienionego wyżej wpisu przez uczestnika Aleksandra B., jednego ze spadkobierców osób wykreślonych z księgi, albowiem wbrew odmiennemu stanowisku skarżącego przyjął, że decyzja wywłaszczeniowa stanowiła dostateczną podstawę do wpisu Skarbu Państwa z uwagi na jej prawomocność.

Uczestnik Aleksander B. zaskarżył kasacją postanowienie sądu wojewódzkiego. Domagał się w niej uchylecia zaskarżonego „wyroku” i odda-

* Monitor Prawniczy 2000, nr 11, s. 716 i 717; OSNIC 2001, nr 1, poz. 10; Biuletyn SN 2000, nr 10, s. 12.

lenia wniosku o wpis poprzez odpowiednią zmianę postanowienia sądu rejonowego albo uchylecia „wyroku” i poprzedzającego go wpisu oraz przekazania sprawy sądowi rejonowemu do ponownego rozpoznania. Wskazał, że zaskarżone postanowienie sądu II instancji zapadło z rażącym naruszeniem art. 46 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. Nr 19, poz. 147 ze zm. – zwana dalej u.k.w.h.), gdyż sąd nie dokonał „swoistej kontroli legalności decyzji administracyjnej”, która zapadła z oczywistym naruszeniem istotnych przepisów administracyjnego prawa materialnego, tj. ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, oraz kodeksu postępowania administracyjnego (art. 28, art. 40, art. 109 § 1), bowiem:

– nie brały udziału w postępowaniu administracyjnym wszystkie osoby zainteresowane jego wynikiem, jak też

– nie wszystkie te osoby otrzymały orzeczenie o wywłaszczeniu nieruchomości.

Jak się wydaje, kasacja oparta została na pkt 2 art. 393¹ k.p.c., a więc na naruszeniu przepisu postępowania, które mogło – zdaniem autora skargi kasacyjnej – mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Jednakże w uzasadnieniu głosowanego orzeczenia nie zostało podniesione, czy i w jaki ewentualnie sposób wymogi procedury administracyjnej mogą rzutować na ocenę prawidłowości stosowania art. 46 ust. 1 u.k.w.h. SN jedynie wskazał, że uchybienia proceduralne popełnione w postępowaniu jeszcze same przez się nie przesądzają o bezwzględnej nieważności decyzji, która uwalniałaby sąd od związania jej treścią. Wynika z tego – jak się wydaje – że sąd wieczystoksięgowy musi badać wszelkie przesłanki, których zaistnienie czynić będzie daną decyzję bezwzględnie nieważną. W tym ujęciu uważam, że – jak się wydaje – uszła uwadze SN ogólna natura postępowania wieczystoksięgowego, skoro swoje rozważania ograniczył tylko do interpretacji art. 46 ust. 1 u.k.w.h.

Decyzja wywłaszczeniowa została wydana w trybie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1958 r. Nr 17, poz. 70 ze zm.). Stan faktyczny jest jednak przedstawiony bardzo skąpo do tego stopnia, iż nie wskazano nawet daty wydania decyzji wywłaszczeniowej. Nie jest także wiadome, między innymi, czy stosownie do treści art. 16 ust. 4 tej ustawy organ do spraw wewnętrznych prezydium wojewódzkiej rady narodowej złożył na koszt wnioskodawcy we właści-

wym sądzie powiatowym wniosek o dokonanie wpisu o wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego. W każdym razie miał obowiązek zawiadomić o wszczęciu postępowania, za dowodem doręczenia, właściciela (posiadacza) nieruchomości i osoby, którym służą na nieruchomościach prawa rzeczowe ograniczone (art. 16 ust. 1 tej ustawy). Z art. 28 ust. 1 tej ustawy wynika, że orzeczenie o wywłaszczeniu należało doręczyć na piśmie wnioskodawcy, właścicielowi (posiadaczowi) nieruchomości i osobom zainteresowanym, a przepis art. 16 ust. 1 ma odpowiednie zastosowanie dla właścicieli nieruchomości i osób zainteresowanych, których miejsce pobytu jest nieznane. Od tego orzeczenia każda strona i osoba zainteresowana mogła w terminie 14 dni wnieść odwołanie, o wniesieniu którego zawiadamiano strony uczestniczące w postępowaniu, dołączając odpis odwołania. Na odwołanie można było wnieść odpowiedź w terminie 14 dni od doręczenia zawiadomienia. Przejście prawa własności nieruchomości wywłaszczonej następowało w świetle tego aktu prawnego z dniem uprawomocnienia się orzeczenia o wywłaszczeniu, a nieruchomości zamiennej z dniem uprawomocnienia się orzeczenia nadającego własność nieruchomości zamiennej (art. 30 ust. 1 u 2 tej ustawy). Prawomocne orzeczenie o wywłaszczeniu stanowiło podstawę do ujawnienia w księdze wieczystej praw rzeczowych objętych wywłaszczeniem, a w przypadku nadania nieruchomości zamiennej – także prawa własności tej nieruchomości (art. 31 tej ustawy).

Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne (art. 16 § 1 k.p.a.)¹. Przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja (art. 129 § 1-3 k.p.a.) nie ulega wykonaniu, a wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji, chyba że:

- 1) decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 108 k.p.a.) albo
- 2) decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy.

¹ Identycznie brzmiał art. 12 k.p.a. w pierwotnym brzmieniu obowiązującym od dnia wejścia w życie k.p.a., tj. od dnia 1 stycznia 1961 r. (Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168), uchylający rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.).

Ponadto decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, gdy jest zgodna z żądaniem wszystkich stron (art. 130 § 1-4 k.p.a.)².

Z art. 269 k.p.a. wynika, że 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 skargi³. W orzecznictwie administracyjnym wyrażony został pogląd prawny, że strona, która bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu przed wydaniem decyzji w I instancji, może wnieść odwołanie od tej decyzji tylko w czasie, zanim ta decyzja stała się ostateczna, tj. do czasu rozpatrzenia przez organ II instancji odwołania wniesionego przez inne strony, a gdy strony nie wniosły odwołania – przed upływem terminu do jego wniesienia. Po upływie tych terminów strona, która nie brała udziału w postępowaniu, może wnosić o wznowienie postępowania z przyczyny wymienionej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.⁴ Ponadto w wyroku z dnia 15 września 1992 r. NSA w Warszawie stwierdził, iż w razie pominięcia w postępowaniu administracyjnym strony, która zmarła po zakończeniu sprawy decyzją ostateczną, następcy prawni majątkowych praw dziedzicznych, których postępowanie dotyczyło, mogą domagać się wznowienia postępowania z ich udziałem na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Złożenie takiego wniosku rozpoczyna nowe postępowanie administracyjne w stosunku do postępowania prowadzonego w trybie zwykłym, aczkolwiek w ramach sukcesji prawa, tożsamości przedmiotu sprawy oraz podstawy prawnej rozstrzygnięcia⁵.

² Identycznie brzmiał art. 113 k.p.a. w pierwotnym brzmieniu.

³ J. Borkowski wyraził pogląd, że przepis art. 269 k.p.a. dotyczy tych tylko przypadków, w których decyzje administracyjne są poddane kontroli sądu powszechnego, a nie dotyczą sprawowanej przez NSA kontroli zgodności z prawem decyzji (J. B o r k o w s k i, *Sądowa kontrola uchwał organów gmin i rozstrzygnięć nadzorczych*, Samorząd Terytorialny 1995, nr 9, s. 18).

⁴ Wyrok NSA z dnia 7 lutego 1986 r. II S.A. 2247/85, nie publikowany – za: *Kodeks postępowania administracyjnego z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego*, pod red. R. Hausera, Warszawa 1995, t. 8 do art. 145.

⁵ IV SA 594/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 64, przy czym obecny przepis art. art. 145 § 1 pkt 4 k.p.c. ma identyczne brzmienie jak art. 127 § 1 pkt 4 k.p.a. w pierwotnym brzmieniu.

Moim zdaniem, ten pogląd prawny z powodzeniem mógłby uzasadniać tezę komentowanego postanowienia, ale jest wielce dyskusyjny, skoro zaniechania organu administracyjnego interpretuje się na niekorzyść kogoś, kto winien być stroną postępowania administracyjnego, a nie jest z winy tego organu. Przypomnieć wypada, że księgi wieczyste są jawne i nie można zasłaniać się nieznajomością wpisów w księdze wieczystej ani wniosków, o których uczyniono w niej wzmiankę (art. 2 u.k.w.h.)⁶. Dotyczy to także organów administracyjnych.

Gdyby organ administracyjny wykonał nałożone na niego przez ustawodawcę swoje podstawowe obowiązki, wynikające z cytowanej wyżej ustawy z 1958 r., to sporny problem prawny w ogóle w postępowaniu wieczystoksięgowym by nie zaistniał. Moim zdaniem, pogląd prawny zawarty w przytoczonym wyżej wyroku NSA z dnia 7 lutego 1986 r. z punktu widzenia organu wieczystoksięgowego nie jest możliwy do zaakceptowania. Gdyby porównać go z procedurą cywilną, to pogląd w wznowieniu postępowania można by odnieść np. do art. 679 § 1 i 3 k.p.c. Rozumieć przez to należy, iż w wypadku podzielenia stanowiska zawartego w tezie komentowanego orzeczenia, sąd wieczystoksięgowy musiałby w miejsce spadkodawcy wpisać np. spadkobierców ustawowych wymienionych w prawomocnym postanowieniu o stwierdzenie nabycia spadku, choćby z treści księgi wieczystej i załączonych dokumentów w jej aktach wynikało, że istnieją jeszcze inni żyjący spadkobiercy ustawowi⁷. Tak samo wyglądałby problem, gdyby w takim postanowieniu o stwierdzenie nabycia spadku w części dotyczącej gospodarstwa rolnego wymieniono 4 księgi wieczyste prowadzone dla niego, a faktycznie spadkodawca byłby ujawnionym właścicielem czy współwłaścicielem np. w 3 z nich. Czy wobec tego należa-

⁶ W stanie prawnym, poprzedzającym wejście w życie u.k.w.h., przepis art. 17 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U. z 1946 Nr 57, poz. 319 ze zm.) stanowił, że nie można zasłaniać się nieznajomością wpisów w księdze wieczystej ani wniosków, o których uczyniono w niej wzmiankę, a także obowiązywał art. 13 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo o księgach wieczystych (Dz.U. z 1946 r. Nr 57, poz. 320 ze zm.) w brzmieniu: księgi wieczyste są jawne; każdemu wolno je przeglądać z zachowaniem przepisów porządkowych.

⁷ Taka sytuacja faktyczna zachodzi przykładowo, gdy w miejsce zmarłego wpisano na podstawie postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku jego żonę i np. ich pięcioro dzieci, a następnie również przy dziedziczeniu ustawowym w miejsce zmarłej matki tylko np. dwójkę z dzieci.

łoby w czwartej księdze wykreślić rzeczywistego właściciela, a wpisać spadkobierców osoby, która nie miała nigdy żadnego prawa do tej nieruchomości, tylko z uwagi na treść art. 365 § 1 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.? Uważam, że żadne względy nie mogą skłaniać do dokonania wpisu do księgi wieczystej, nawet związanie prawomocnością orzeczeń sądowych czy ostatecznością decyzji administracyjnych, jeżeli takie zmuszałyby do jednoczesnego dokonania *ex officio* wpisu ostrzeżenia na podstawie art. 57 ust. 1 u.k.w.h., albowiem tym samym sąd przyznałby bezpodstawność uprzedniego orzeczenia, zaprzeczałby po prostu sam sobie – art. 1 i 3 ust. 1 i 2 u.k.w.h. Przepisy u.k.w.h. bowiem stosuje się wprost, a te o procesie jedynie odpowiednio⁸.

W sprawie wieczystoksięgowej, w której ma nastąpić wpis do księgi wieczystej, powstaje problem prawny, czy w oparciu o taką decyzję wywłaszczeniową można uwzględnić wniosek o wpis Skarbu Państwa, jak to się stało w komentowanej sprawie. Pojawia się bowiem do rozważenia kwestia nieważności decyzji.

W wypadku wydania decyzji organ administracyjny wskazuje w adnotacji zamieszczonej bezpośrednio pod nią, komu taka decyzja zostaje doręczona wraz z pouczeniem o terminie i sposobie jej zaskarżenia. Jest to wzmianka towarzysząca pieczęci okrągłej oraz klauzuli ostateczności. Są zamieszczane pod uzasadnieniem. W takiej postaci odpis tego dokumentu trafia do sądu wieczystoksięgowego. Przepis art. 244 § 1 k.p.c. przewiduje, że dokumenty urzędowe, sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone. Już choćby tylko z tego względu sąd wieczystoksięgowy nie może być obojętny wobec kręgu adresatów – stron postępowania administracyjnego (por. obecnie obowiązujące przepisy art. 28 czy 131 k.p.a.⁹, które posługują się tę samą przesłanką kwalifikowania statusu strony, co cyt. wyżej regulacje ustawy z dnia 12 marca 1958 r.). A nie jest to jedyne źródło wiedzy organu prowadzącego

⁸ Stosowanie „odpowiednie” oznacza niezbędną adaptację (i ewentualnie zmianę niektórych elementów) normy do zasadniczych celów i form danego postępowania, jak również pełne uwzględnienie charakteru i celu danego postępowania oraz wynikających stąd różnic w stosunku do uregulowań, które mają być zastosowane. SN zauważył, że pogląd taki zbieżny jest z dotychczasowym jego orzecnictwem (postanowienie SN z dnia 12 listopada 1997 r. III CZP 55/97, Prok.i Pr. 1998, nr 2, s. 35).

⁹ Stanowią odpowiedniko przepisów art. 25 i 114 k.p.a. w pierwotnym brzmieniu.

postępowanie wieczystoksięgowe, jednakże wystarczające do stwierdzenia, że wbrew klauzuli ostateczności (prawomocności) decyzja jest wadliwa, skoro nie została doręczona wszystkim osobom, które winny być stronami postępowania administracyjnego. Zawsze muszą być to osoby wpisane do działu II księgi wieczystej bądź ich następcy prawni (tzw. minimalny katalog osób zainteresowanych). Pogląd zawarty w tezie głosowanego postanowienia postuluje pod tym względem bierność sądu wieczystoksięgowego, tak jak gdyby był tylko rejestratorem, bez względu na skuteczność prawnomaterialną, z czym nie sposób po prostu się w takiej właśnie sytuacji zgodzić. Byłoby to sprzeczne z naturą postępowania wieczystoksięgowego, gwarantującego określony standard obrotu prawnogospodarczego. W przeciwnym wypadku taka decyzja pozbawiałaby prawa współwłasności osoby wpisane w tym charakterze do księgi wieczystej lub ich następców prawnych, mimo że byłaby sprzeczna z treścią działu II danej księgi wieczystej, a postępowanie sądu wieczystoksięgowego, bez względu na konsekwencje, sankcjonowałoby oczywiste, wynikające wprost z wniosku o wpis oraz wadliwej podstawy do wpisu, rażące naruszenia procedury administracyjnej (por. art. 64 ust. 1-3 w zw. z art. 7 oraz 8 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Kwestie nieważności decyzji postaram się przedstawić w dalszej kolejności.

Przepis art. 37 u.k.w.h. stanowi, że sąd rejonowy rozpoznaje sprawy o wpis w księdze wieczystej w postępowaniu nieprocesowym, przy uwzględnieniu zmian wynikających z niniejszej ustawy. Jest to więc rodzaj postępowania nieprocesowego, w ramach którego mają zastosowanie wprost – o ile inaczej nie stanowi u.k.w.h. – przepisy art. 506-529 k.p.c., tj. przepisy ogólne, a także na mocy art. 13 § 2 k.p.c. przepisy o procesie, tj. art. 15 i nast. k.p.c. Z przepisu art. 510 k.p.c. wynika, że:

– zainteresowanym w sprawie jest każdy, czyich praw dotyczy wynik postępowania, może on wziąć udział w każdym stanie sprawy; jeżeli weźmie udział, staje się uczestnikiem; na odmowę dopuszczenia do wzięcia udziału w sprawie przysługuje zażalenie (§ 1);

– jeżeli okaże się, że zainteresowany nie jest uczestnikiem, sąd wezwie go do udziału w sprawie; przez wezwanie do wzięcia udziału w sprawie wezwany staje się uczestnikiem; w razie potrzeby wyznaczenia kuratora do zastępowania zainteresowanego, którego miejsce pobytu jest nieznanne, jego wyznaczenie następuje z urzędu (§ 2).

Zainteresowanym w sprawie – jak podkreśla się w literaturze – a więc ewentualnym uczestnikiem postępowania nieprocesowego, jest każdy, czyich praw dotyczy wynik sprawy. Interes prawny może być bezpośredni albo pośredni, pozostający obok istoty oraz skutków mającego zapaść rozstrzygnięcia, przy czym oczywiście nie chodzi tu o interes emocjonalny, gospodarczy lub czysto faktyczny. Nie wynika on w zasadzie, tak jak w procesie, z naruszenia lub zagrożenia sfery prawnej wnioskodawcy, lecz z pewnych zdarzeń prawnych, które wywołują konieczność uregulowania wiążących się z nimi stosunków prawnych i rodzą obiektywną potrzebę wszczęcia postępowania lub wzięcia w nim udziału. Zauważyć należy przy tym, że sąd z urzędu obowiązany jest czuwać nad tym, aby wszyscy zainteresowani byli uczestnikami postępowania (zastrzeżeniem *lex specialis* – art. 51 i 52 u.k.w.h.). Dodać w ogóle trzeba, iż uczestnikiem postępowania może być oczywiście także jedna osoba¹⁰.

Przechodząc od ogółu do szczegółu, chciałbym podkreślić, że regulacja z art. 510 k.p.c. koresponduje w oczywisty sposób w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. z przepisem art. 379 pkt 5 k.p.c., który przewiduje, że nieważność postępowania wieczystoksięgowego zachodzi m.in., jeżeli strona została pozbawiona możliwości obrony swych praw, a także zwrócić uwagę, że przepis art. 50 u.k.w.h. wskazuje, iż postanowienia i zarządzenia sądu wieczystoksięgowego, od których przysługuje środek odwoławczy, uzasadnia się z urzędu i doręcza wraz z uzasadnieniem osobom, których postanowienie lub zarządzenie dotyczy. Postanowienia o odmowie wpisu lub o wyznaczeniu wnioskodawcy terminu do usunięcia przeszkody do wpisu doręcza się ponadto osobom, których prawo miało być wpisem dotknięte. Natomiast w regulacji z art. 51 ust. 1 u.k.w.h. ustawodawca przewidział, że o dokonany wpis zawiadamia się:

- wnioskodawcę,
- osoby, na których rzecz wpis nastąpił, i
- osoby, których prawa zostały wpisem dotknięte;

¹⁰ J. Gudowski, [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*. Część pierwsza. *Postępowanie rozpoznawcze*, pod red. T. Erecińskiego, t. II, Warszawa 1997, t. 1-9 do art. 510 oraz powołane tam orzecznictwo; Z. Świeboda, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II, pod red. K. Piaseckiego, Warszawa 1997, art. 510, nb. 1-6.

jednakże nie zawiadamia się osoby, która przed dokonaniem wpisu oświadczyła na piśmie, że zrzeka się zawiadomienia (por. art. 38 ust. 3 u.k.w.h. czy art. 42 ust. 2 u.k.w.h.). W ten właśnie sposób ustawodawca – w stosunku do przepisów ogólnych postępowania nieprocesowego – zawiąza krąg osób, które w postępowaniu wieczystoksięgowym muszą być uczestnikami postępowania.

Nie ulega więc – moim zdaniem – wątpliwości w świetle przytoczonych regulacji, że sąd wieczystoksięgowy obowiązany jest badać zawsze, kto jest uczestnikiem postępowania w sprawie, z uwagi na:

– konieczność badania wymogów formalnych wniosku (art. 37 u.k.w.h. i 510 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. i art. 126-130 k.p.c. oraz art. 379 pkt 5 k.p.c. i 50 u.k.w.h.),

– treść art. 46 ust. 1 u.k.w.h.

Nie jest więc trafne podejście SN, które sprowadzało się do ograniczenia rozważań tylko do interpretacji art. 46 ust. 1. Także bowiem procedura wieczystoksięgowa stawia organowi prowadzącemu księgi wieczyste pod analizowanym kątem określone ww. wymagania pod rygorem nieważności czynności procesowych (art. 393¹¹ § 1 *in fine* k.p.c.). Takie wadliwe, nieważne orzeczenie wieczystoksięgowe wywołuje jednak skutki wyszczególnione w art. 3 ust. 1 i 2 u.k.w.h., do którego odniosę się nieco niżej. Ugruntowaną zasadą postępowania cywilnego jest bowiem to, że wadliwe czynności procesowe wywołują skutki procesowe do chwili pozbawienia ich skuteczności przez sąd, najczęściej przez sąd wyższej instancji, w wyniku rozpoznania środka odwoławczego¹¹. Z reguły sprawy wieczystoksięgowe nie są sprawami spornymi, stąd zaskarżanie orzeczeń, w tym wadliwych, nie jest takie oczywiście częste. Mogą one funkcjonować i z pewnością funkcjonują w obrocie przez lata. Dlatego tylko i wyłącznie wysoki poziom orzecznictwa wieczystoksięgowego może gwarantować zmierzanie do osiągnięcia zakładanego przez ustawodawcę rezultatu – art. 1 u.k.w.h.¹²

¹¹ J. G u d o w s k i, *Przegląd orzecznictwa z zakresu prawa cywilnego procesowego*, Przegląd Sądowy 2000, nr 6, s. 135.

¹² Niestety, propozycje zawarte w projekcie nowelizacji m.in. u.k.w.h. i k.p.c., które zostały zaakceptowane przez resortową komisję sejmową, zmierzają w kierunku zupełnie odwrotnym i orzecznictwem mają się zająć referendarze w miejsce profesjonalnie przygotowanych przez lata sędziów (prawo Kopernika – Grashama?), co o tyle jest niezrozumiałe, wręcz zastanawiające, iż przegłosowano w komisji, że jest on miarą sprawiedliwości,

Dodać w tym miejscu jeszcze trzeba, że specyfiką postępowania wieczystoksięgowego jest ponadto możliwość wzruszenia prawomocnego orzeczenia wieczystoksięgowego i obalenia domniemań z art. 3 ust. 1 i 2 u.k.w.h. w trybie procesu o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym (art. 10 ust. 1 u.k.w.h.). Jednakże może się okazać, że jest to długa i wielce kosztowna droga do nadania księdze wieczystej prawidłowej treści mimo udowodnienia w zabezpieczeniu dochodzonego roszczenia przewidzianego w art. 10 ust. 2 u.k.w.h., które jednak niewątpliwie blokuje obrót prawnogospodarczy przez czas trwania procesu w obu instancjach (art. 8 u.k.w.h.)¹³.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na pogląd A. Dyoniaka, iż w ogóle jednym z założeń leżących u podstaw prawa cywilnego jest bezpieczeństwo tego obrotu, a najważniejszym jego przejawem – ochrona osób trzecich¹⁴.

z czym nie sposób się zgodzić, albowiem postępowanie to nie polega na rozstrzygnięciu sporów – W. S ł u g i e w i c z, *Konstytucyjne aspekty funkcjonowania orzecznictwa sądów powszechnych*, Przegląd Sądowy 2000, nr 2, s. 27 i nast. W przeciwnym bowiem wypadku niedopuszczalne jest z konstytucyjnego punktu widzenia wymierzanie sprawiedliwości przez osoby nie będące sędziami zawodowymi. Zresztą szereg przytoczonych argumentów za przyjęciem tego modelu zaprezentował St. R u d n i c k i, *O skutecznym rad sposobie*, Rzeczpospolita z dnia 22 lutego 2001 r., C 3, przy czym ani z jednym w zasadzie nie można się – moim zdaniem – zgodzić, albowiem z jednej strony sam autor twierdzi, że trzecia władza dotknięta jest niedowładem, zapaścią, a z drugiej strony opowiada się za dotychczasowym stanem ustrojowo-organizacyjnym (budżetowym) oraz pogorszeniem poziomu orzecznictwa. Proponowana nowelizacja sprowadza się do tzw. przelewania pustego w próżne, nie dotyka po prostu istoty rzeczy. Ewentualna realizacja postulatów wskazanych w ww. publikacji ma naprawdę niewiele wspólnego z dotychczasową rzeczywistością budżetową sądownictwa powszechnego (m.in. konieczność liczenia się z wysokimi odszkodowaniami na skutek wadliwych wpisów referendarzy, blokowaniem obrotu gospodarczego itp.) oraz wyzwaniem, jakie stawia rozwój gospodarczy (zakłada się, tworząc kataster, np. ponadtrzykrotny wzrost ilości ksiąg wieczystych w stosunku do stanu dotychczasowego).

¹³ Doktryna prawa postuluje dopuszczalność dokonywania uzgodnienia treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym w postaci umowy – ugody zawieranej w formie aktu notarialnego, np.: J. I g n a t o w i c z, *Podstawy wpisów do ksiąg wieczystych*, Rejent 1994, nr 2, s. 9 i nast.; H. C i e p ł a, *Podstawa wpisu do księgi wieczystej i jego znaczenie*, Przegląd Sądowy 1998, nr 11-12, s. 59 i nast.; G. B i e n i e k, *Kognicja sądu wieczystoksięgowego w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Nowy Przegląd Notarialny 1999, nr 4, s. 12 i nast.; odmiennie St. R u d n i c k i, *Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, Warszawa 1996, t. 3 do art. 10.

¹⁴ A. D y o n i a k, *Prowadzenie działalności gospodarczej a umowna zmiana ustawowego ustroju majątkowego*, Rejent 1995, nr 2, s. 21; por. też R. S z t y k, *Czynności notarialne z prawa rodzinnego i opiekuńczego*, Rejent 1999, nr 8, s. 128-147.

Natomiast na gruncie postępowania wieczystoksięgowego wyrażony został pogląd prawny, iż postępowanie to traktuje się jako szczególnie rodzaj postępowania nieprocesowego, którego naczelną zasadą jest zasada pewności obrotu prawnego – art. 1 u.k.w.h. St. Rudnicki ujmuje ją wręcz jako kanon, wyrazem którego jest zgodność stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, i opowiada się za tym, iż jest to zarazem główna dyrektywa interpretacyjna w postępowaniu wieczystoksięgowym, wyłączająca możliwość wykładni utrudniającej osiągnięcie tego celu¹⁵. Bezpieczeństwo obrotu prawnego jest elementem, który musi być brany pod uwagę zarówno przy stanowieniu, jak i przy wykładni prawa¹⁶. W związku z tym – moim zdaniem – należy przyjąć, że rola organu prowadzącego postępowanie sprowadza się do pełnienia funkcji strażnika prawidłowości treści prowadzonych ksiąg wieczystych po to, aby osoby działające w zaufaniu do nich nie były narażone na szkody.

Przykładowo w uchwale z dnia 27 listopada 1984 r. SN wyraził jak najbardziej aktualny – po uwzględnieniu zmiany organu prowadzącego postępowanie wieczystoksięgowe – pogląd, że państwowe biuro notarialne oddała wniosek działającego w imieniu Skarbu Państwa terenowego organu administracji państwowej o odłączenie – na rzecz osoby fizycznej z księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości Skarbu Państwa – budynków i wpisanie ich do nowej księgi wieczystej jako odrębnego przedmiotu własności, jeżeli stanowiąca podstawę takiego wniosku decyzja administracyjna jest bezwzględnie nieważna. W uzasadnieniu wyjaśnił, że decyzja administracyjna dotknięta tego rodzaju wadliwościami prawnymi (decyzja administracyjna została wydana nie tylko bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, ale z oczywistym naruszeniem administracyjnego prawa materialnego i przepisów kodeksu postępowania administracyjnego – przyp. aut.) musi być uznana za bezwzględnie nieważną. Tym samym, z tej racji nie może ona w sferze prawa cywilnego wywierać żadnych skutków cywilno-

¹⁵ St. Rudnicki, *Komentarz do...*, t. 4 do art. 48; W. Ślugiewicz, *Glosa do uchwały SN z dnia 14 maja 1996 r. III CZP 37/96*, Rejent 1997, nr 2, s. 96.

¹⁶ Uzasadnienie uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29.01.1997 r. W 6/96, Rejent 1997, nr 2, s. 151 i 158.

prawnych. Zajęcie tego rodzaju stanowiska w postępowaniu cywilnym nie jest zależne od stwierdzenia bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej w określonym trybie postępowania administracyjnego. Następuje to tylko dla celów postępowania cywilnego i ze skutkami dla sprawy cywilnej. SN uwypuklił dalej, że w postępowaniu cywilnym sąd jest niezawisły w stosowaniu prawa i do niego należy autonomiczne rozstrzygnięcie o tym, czy określona decyzja administracyjna (określony akt administracyjny) może wywierać skutki prawne w sferze prawa cywilnego, w tym także w sferze prawa o księgach wieczystych. Za taką interpretacją przemawiają oprócz tego ekonomia postępowania i wymagania, aby było ono społecznie efektywne¹⁷. Natomiast w uzasadnieniu uchwały z dnia 28 stycznia 1993 r. SN podkreślił, iż zapoczątkowany na gruncie stanu prawnego, obowiązującego przed wejściem w życie u.k.w.h. i kontynuowany po jej wejściu w życie, kierunek orzecznictwa pozwala na stwierdzenie, że przewidziany w art. 46 u.k.w.h. obowiązek badania w postępowaniu wieczystoksięgowym dokumentów obejmuje badanie ważności czynności prawnej stanowiącej podstawę wpisu zarówno pod względem formalnym, jak i materialnym. Dotyczy to dokumentów, o których mowa w art. 56 i nast. k.c., a w szczególności umów w przedmiocie powstania, zmiany lub wygaśnięcia praw rzeczowych. Jednakże tak szeroka kognicja organu prowadzącego księgę wieczystą ulega ograniczeniu, gdy dokumentem uzasadniającym wpis jest orzeczenie sądu albo decyzja administracyjna. W tym ostatnim wypadku za ukształtowany należy uznać pogląd, że organ dokonujący wpisu jest związany decyzją, jeśli została wydana w granicach kompetencji. Dlatego ma on obowiązek badania, czy decyzja nie jest bezwzględnie nieważna, przez co rozumiano wydanie jej przez organ oczywiście niewłaściwy albo z całkowitym pominięciem jakiegokolwiek procedury (por. uchwała SN z dnia 21 listopada 1980 r. III CZP 43/80, OSNCP 1981, z. 8, poz. 142)¹⁸. W uzasadnieniu uchwały z dnia 30 grudnia 1992 r. SN zwrócił uwagę na to, iż należy mieć na uwadze, że art. 46 ust. 1 u.k.w.h. wyznacza zakres kognicji sądu w sposób, który nie narusza zasady związania sądu ostateczną decyzją administracyjną, z wyłączeniem decyzji dotkniętych bezwzględnością (oczywi-

¹⁷ III CZP 70/84, OSNC 1985, nr 8, poz. 108 z glosami: S. D a l k i, Paestra 1986, nr 12, s. 98 oraz W. S i e d l e c k i e g o, OSP 1985, nr 9, poz. 166.

¹⁸ III CZP 167/92, OSNIC 1993, nr 6, poz. 105.

stą) nieważnością (wydanych przez organ całkowicie nie powołany, z pominięciem jakiegokolwiek procedury – por. m.in. orzeczenia Sądu Najwyższego: z dnia 29 czerwca 1957 r., IOSN 1959, z. 3 poz. 88, z dnia 11 kwietnia 1959 r., OSPiKA 1962, z. 4, poz. 106, z dnia 19 października 1966 r., OSNCP 1967, z. 5, poz. 90). Jednakże takie związanie nie oznacza, że sąd pozbawiony jest możliwości zbadania, jakie prawne znaczenie ma decyzja administracyjna dla przedmiotu i celu postępowania, a w dalszej konsekwencji – dla rozstrzygnięcia sprawy. Wpis do księgi wieczystej wiąże się z reguły ze zdarzeniami prawnymi, których zaistnienie wywiera wpływ na byt praw i obowiązków w niej ujawnionych. Wówczas ocena prawna w zakresie podstawy wpisu podejmowana jest na podstawie przepisów prawa materialnego. Jest ona znacznie uproszczona w sytuacji, gdy ustawa regulująca określone stosunki na obszarze prawa cywilnego sama nadaje decyzji administracyjnej – jak w sprawie obecnie rozpoznawanej (por. art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) – charakter dokumentu stanowiącego podstawę wpisu. Jednakże przepisy takie nie uchybiają zasadom postępowania wieczystoksięgowego¹⁹.

H. Cieplą zaprezentowała stanowisko, iż sąd wieczystoksięgowy nie ma podstaw do odmowy dokonania wpisu (na podstawie wadliwej decyzji o przekształceniu użytkowania wieczystego przysługującego osobie fizycznej w prawo własności – przyp. aut.). Zdaniem autorki, może tylko ewentualnie zawiadomić prokuratora o wydaniu omawianej decyzji z naruszeniem prawa i w razie wszczęcia postępowania o stwierdzenie jej nieważności zawiesić postępowanie o dokonanie wpisu²⁰.

Podsumował tę problematykę St. Rudnicki, wskazując trafnie, że w judykaturze i doktrynie przyjmuje się na ogół, że w płaszczyźnie art. 46

¹⁹ III CZP 157/92, OSNC 1993, nr 5, poz. 84, z glosą aprobowaną W. B u c z e k, OSP 1995, nr 2, poz. 29, która słusznie zauważyła, iż sąd wieczystoksięgowy jest co prawda związany ostateczną decyzją administracyjną, ale to związanie nie oznacza, iż w księdze wieczystej należy ujawniać prawo własności nabyte na podstawie tej decyzji, także w przypadku, gdyby miało to doprowadzić do powstania niezgodności w treści tej księgi.

²⁰ H. C i e p ł a, *Podstawa wpisu do księgi wieczystej i jego znaczenie*, Przegląd Sądowy 1998, nr 11-12, s. 59.

ust. 1 u.k.w.h. decyzja administracyjna, mająca być podstawą do wpisu do księgi wieczystej, podlega kontroli sądu wieczystoksięgowego wtedy, gdy została wydana:

- przez organ oczywiście niewłaściwy,
- bez jakiegokolwiek podstawy prawnej oraz
- z oczywistym naruszeniem administracyjnego prawa materialnego i przepisów k.p.a.

Przy czym należy mieć na względzie autonomię orzecznictwa sądowego i administracyjnego, wyłączającą kontrolę decyzji administracyjnych przez sądy powszechne²¹. Z tych względów uważam, że sąd wieczystoksięgowy swoją kognicją obejmuje wszystkie przesłanki, od których ustawodawca uzależnił ważność decyzji administracyjnej lub czynności prawnej, stwierdzających zmianę stanu prawnego wynikającego z treści księgi wieczystej²². Chodzi mianowicie o konieczność dokonania wpisu (wykreślenia) do księgi w tym celu, aby odpowiadała swą treścią przepisowi art. 3 ust. 1 i 2 u.k.w.h. (por. też art. 71 u.k.w.h.), który przewiduje, iż domniemywa się, że:

- prawo jawne z księgi wieczystej jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym,
- prawo wykreślone nie istnieje.

Podstawą do wpisu może być zarówno decyzja o charakterze konstytutywnym, prawotwórczym, np. z klauzulą ostateczności w wypadku wpisu do działu II, jak również o charakterze deklaratoryjnym, w tym nawet nieostateczna w przypadku wpisu do działu IV hipoteki ustawowej (por. art. 35 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. Nr 97, poz. 926 ze zm. – zwana dalej o.p.). W pierwszym wypadku dokonanie wpisu w wypadku nieważności decyzji stworzy stan prawny niezgodny z rzeczywistym stanem prawnym. W drugim wypadku wpis w księdze wie-

²¹ St. Rudnicki, *Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, Warszawa 2000, t. 56 do art. 46, s. 244; por. M. Czapska-Górnikiiewicz, *Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa – zagadnienia wybrane*, Rejent 1994, nr 7-8, s. 71; A. Oleszko, *Glosa do wyroku SN z dnia 7 kwietnia 1999 r. I CKN 1079/97*, OSP 1999, nr 12, poz. 220; A. Oleszko, *Postępowanie wieczystoksięgowe związane z przekształceniem prawa zabudowy w prawo własności*, Rejent 1998, nr 1, s. 16.

²² W. Sługiewicz, *Glosa do postanowienia SN z dnia 1 kwietnia 1998 r. I CKU 121/97*, Przegląd Sądowy 2000, nr 3, s. 92.

czystej poświadczą uprzednio powstały stan prawny, którego w rzeczywistości po prostu nie ma – arg. z art. 3 ust. 1 u.k.w.h. Nie ulega wątpliwości, że decyzja wywłaszczeniowa – jaka zapadła w okolicznościach, w których wydane zostało komentowane orzeczenie – stworzyła, a przynajmniej zmierzała do stworzenia nowego stanu prawnego, co sprowadziło się w rozumieniu wnioskodawcy do pozbawienia prawa własności przysługującego osobom dotychczas wpisanim do księgi wieczystej na rzecz Skarbu Państwa. Następcy prawni każdej z osób, dotychczas wpisanych w charakterze współwłaścicieli, musieli zostać dotknięci wykreśleniem praw ujawnionych dotąd poprzedników i wpisaniem Skarbu Państwa w charakterze właściciela określonej nieruchomości. Mieli więc bez wątpienia interes prawny w rozumieniu art. 38 ust. 3 u.k.w.h. w zw. z art. 37 u.k.w.h. i 510 § 1 k.p.c. Jeżeli nawet nie byli stronami postępowania administracyjnego, to musieli stać się uczestnikami postępowania wieczystoksięgowego (art. 2 u.k.w.h.).

Niewątpliwie ostatnio przytoczone stanowisko St. Rudnickiego koresponduje z art. 156 k.p.a., z którego wynika, że:

– organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

- 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości,
 - 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa,
 - 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną,
 - 4) została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie,
 - 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały,
 - 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą,
 - 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa (§ 1);
- nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (§ 2)²³.

²³ Na gruncie prawa podatkowego odpowiednikiem art. 156 § 1 k.p.a. jest art. 247 § 1 o.p.; brak daty wydania decyzji uniemożliwia odniesienie się do końcowego fragmentu paragrafu.

Decyzja powinna zawierać m.in. oznaczenie strony lub stron oraz pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie (art. 107 § 1 k.p.a.). Są to podstawowe elementy konstrukcyjne decyzji, a pierwszy z nich zaliczany jest do grupy minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania danego pisma jako decyzji²⁴.

Tak więc obok adnotacji wskazującej, komu zostały doręczone odpisy decyzji (wskazanie stron), sama decyzja stanowi drugie źródło informacji dla sądu wieczystosięgowego.

Zważyć przy tym trzeba, że bez prawidłowo ustalonego kręgu stron nie będzie możliwe doręczenie odpisu decyzji wraz z ww. pouczeniem wszystkim, do kogo jest lub może być adresowana. Przepis art. 109 § 1 k.p.a. wprost przewiduje, że decyzję doręcza się stronom na piśmie. W związku z tym, uchybienie tego typu uniemożliwia zaskarżenie decyzji osobie zainteresowanej i tym samym skorzystanie z konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu administracyjnego (art. 78 oraz 175 ust. 1 Konstytucji RP), a także stoi w sprzeczności w szczególności z art. 8 i 9 k.p.a. Można też w takiej sytuacji bronić poglądu o braku ostateczności decyzji, wskazując, że bieg terminu do zaskarżenia decyzji w ogóle nie rozpoczyna biegu w stosunku do osób, którym nie doręczono decyzji. Takie też w zasadzie stanowisko zajął w wyroku z dnia 26 marca 1998 r. NSA w Warszawie, stwierdzając, że skoro prawidłowo ustanowionemu pełnomocnikowi nie doręczono odpisu decyzji organu I instancji (tutaj stronie – przyp. aut.), to nie rozpoczął się dla niego bieg terminu określonego przepisem art. 129 § 2 k.p.a. do wniesienia skargi²⁵. Ustawodawca nałożył bezwzględny obowiązek, podkreślając, że organ administracji publicznej wystąpi do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony. W przypadku konieczności podjęcia czynności nie cierpiącej zwłoki, organ administracji publicznej wyznacza dla osoby nieobecnej przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia dla

²⁴ *Kodeks postępowania administracyjnego z orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego* pod red. R. Hausera, Warszawa 1995, t. 2 do art. 107; E. B e d n a r e k, *Co jest, a co nie jest decyzją*, *Gazeta Prawna* z dnia 21-27 grudnia 1999, nr 51, s. 26.

²⁵ II SA 157/98, LEX nr 41938.

niej przedstawiciela przez sąd (art. 34 § 1 i 2 k.p.a.)²⁶. SN podkreślił, że wyznaczenie przez sąd przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego na wniosek organu administracyjnego, zgłoszony na podstawie art. 34 § 1 k.p.a., następuje na podstawie art. 184 k.r.o., a wynagrodzenie takiego przedstawiciela należy do kosztów postępowania administracyjnego²⁷.

W związku z tym konieczne należy zwrócić uwagę na wyrok NSA z dnia 2 grudnia 1986 r., gdzie wyrażony został pogląd prawny, iż naruszenie (...) zasady sądowej kontroli legalności ostatecznych decyzji (art. 16 § 2, art. 196 § 1 i 198 k.p.a.) oraz zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 i 127 § 1 k.p.a.) są rażącymi naruszeniami prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., pociągającymi za sobą stwierdzenie nieważności decyzji²⁸. Uchybienie więc, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.c., winno być kwalifikowane jako zaistnienie sytuacji, o której mowa wyżej, tj. w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Procedura administracyjna wskazuje, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28 k.p.a.). Stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nie posiadające osobowości prawnej (art. 29 k.p.a.). W wyroku z dnia 8 czerwca 1983 r. NSA stwierdził, że w odniesieniu do przepisów o postępowaniu administracyjnym za rażące ich naruszenie należy ponadto uważać oczywiste niezastosowanie lub nieprawidłowe zastosowanie przepisów zasad ogólnych postępowania administracyjnego, określonych w art. 6-11 k.p.a., w stopniu powodującym istotne ograniczenie uprawnień strony w postępowaniu, z wyjątkiem naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania – art. 207 § 2 pkt 2 k.p.a. (...) ²⁹. Ten stanowi odesłanie do regulacji, gdzie ustawodawca w przepisie art. 145

²⁶ Identycznie brzmiał art. 31 § 1 i 2 k.p.a. w pierwotnym brzmieniu.

²⁷ Uchwała SN z dnia 9 lutego 1989 r. III CZP 117/88, OSNIC 1990, nr 1, poz. 11.

²⁸ IV SA 620/86, Gazeta Prawna 1987, nr 21, s. 8.

²⁹ I SA 355/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 40; przepis art. 207 § 2 pkt 2 k.p.a. przewidujący, że decyzja podlega uchyleniu, jeżeli sąd stwierdzi naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, został przeniesiony do ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelny Sądzie Administracyjnym (t.j. Dz.U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368 ze zm.) jako art. 22 § 2 pkt 2.

§ 1 pkt 4 k.p.a., przewidzianym jako podstawa wznowienia postępowania, zawarł wręcz nakaz skierowany do organu administracyjnego zapewnienia stronie możliwości wzięcia udziału w sprawie. Należy też uwzględnić to, że decyzja administracyjna może rodzić określone prawa i obowiązki o charakterze cywilnoprawnym, a tym samym określać strony postępowania administracyjnego i cywilnego. Z wyroku NSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 1999 r. wynika, że na gruncie k.p.a. brak podstaw do wydawania odrębnej decyzji orzekającej, czy konkretna osoba jest, czy nie jest stroną. Ustalenie, czy żądanie pochodzi od strony, następowало w decyzji rozstrzygającej sprawę co do jej istoty lub w orzeczeniu w inny sposób kończącym sprawę – w sprawie rozpatrywanej – w postanowieniu wydanym w trybie art. 134 k.p.a., tj. w przedmiocie niedopuszczalności odwołania wobec wniesienia go przez osobę nie będącą stroną. NSA podkreślił dalej, że podstawowe znaczenie dla oceny, czy ktoś jest stroną, ma stwierdzenie, czy zainteresowany ma „interes prawny” w załatwieniu sprawy. O ocenie takiej nie decyduje jednak wewnętrzne przekonanie danej osoby, lecz przepis prawa materialnego. Na gruncie prawa administracyjnopodatkowego stroną jest przede wszystkim podatnik, tj. osoba obowiązana do uiszczenia podatku z tytułu ciężącego na niej obowiązku podatkowego; w wypadkach wskazanych przez prawo stronami postępowania podatkowego są też inne osoby, np. inkasenci³⁰. Od dnia wejścia w życie ordynacji podatkowej, tj. od dnia 1 stycznia 1998 r., ustawodawca dla potrzeb tego aktu prawnego przewidział odrębną definicję legalną strony. Z przepisu art. 133 o.p. wynika, iż stroną w postępowaniu podatkowym jest każdy, kto żąda czynności organu podatkowego, do kogo czynność organu podatkowego się odnosi lub czyjego interesu działanie organu podatkowego chociażby pośrednio dotyczy. Natomiast w art. 134 o.p. ustawodawca dodatkowo przewidział, że:

– stroną w postępowaniu podatkowym jest podatnik, płatnik, inkasent lub ich następcy prawni, a także osoby trzecie wymienione w art. 110-117 (§ 1);

– stroną w postępowaniu podatkowym może być również osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie mająca osobowości

³⁰ III SA 4729/97, LEX nr 37176.

prawnej, inna niż wymieniona w § 1, jeżeli zgodnie z przepisami prawa podatkowego, przed powstaniem obowiązku podatkowego, ciąży na niej szczególne obowiązki lub zamierza skorzystać z uprawnień wynikających z tego prawa (§ 2).

NSA w Gdańsku w wyroku z dnia 19 maja 1999 r. zajął stanowisko, iż pojęcie strony w postępowaniu podatkowym określają art. 133 i 134 o.p. W tym stanie rzeczy pod pojęciem „każdy” w rozumieniu art. 133 ordynacji należy rozumieć tylko podmioty wymienione w art. 134, związane z konkretnym zobowiązaniem podatkowym³¹. M. Szubiakowski, komentując tę definicję, stwierdził, że elementy składające się na konstrukcję strony (w postępowaniu podatkowym) wskazują na zbieżność z rozwiązaniem zastosowanym w art. 28 k.p.a. Przepis ten mówi o dwóch sytuacjach, z którymi związane jest włączenie strony do postępowania, a mianowicie o wszczęciu postępowania na żądanie strony oraz z urzędu. Przez żądanie czynności organu należy rozumieć żądanie wydania decyzji. Inne żądanie nie spowoduje wszczęcia postępowania. Wynika to z treści art. 165 § 3 i art. 207 § 1 o.p., które określają datę wszczęcia postępowania oraz formę jego zakończenia. Żądanie wszczęcia postępowania może bowiem być w świetle art. 207 § 1 o.p. załatwione tylko przez wydanie decyzji. Konstrukcja zastosowana w art. 133 i 134 o.p. nie rozszerza – zdaniem tego autora – znacząco kręgu uczestników postępowania. Powoduje ona, że podmioty, w stosunku do których istnieją podstawy faktyczne i prawne do wydania decyzji, uzyskają decyzję opartą na prawie materialnym, zaś podmioty, których udział w postępowaniu okazał się być pozbawiony takiej podstawy, otrzymają decyzję odmowną w stosunku do ich żądania lub będą adresatami decyzji umarzającej postępowanie wszczęte z urzędu. Formalnoprawna podstawa ich udziału w postępowaniu likwiduje zagrożenie, że decyzja pozbawiona podstawy materialnoprawnej zostanie uznana za skierowaną do osoby nie będącej stroną w sprawie, a więc dotkniętą wadą określoną w art. 247 § 1 pkt 5 o.p.³²

Nie ulega więc – moim zdaniem – najmniejszej wątpliwości, że ustawodawca, definiując pojęcie strony postępowania administracyjnego, wskazał

³¹ I SA/Gd 1613/98, LEX nr 40042.

³² M. Szubiakowski, *Strona w postępowaniu podatkowym*, Przegląd Podatkowy 2000, nr 11, s. 35.

wyraźnie na powiązanie określonego podmiotu z interesem prawnym. Chodzi tu zatem nie o interes faktyczny, dający się nawet racjonalnie uzasadnić, ale o interes prawny, to jest taki, który wynika z określonego przepisu prawnego, odnoszącego się wprost do sytuacji danego podmiotu. Ponadto wspomniany interes prawny musi być interesem indywidualnym strony postępowania, musi zatem dotyczyć jej bezpośrednio. Tak więc o tym, czy określonemu podmiotowi będzie służyło prawo strony w konkretnym postępowaniu administracyjnym, decydować będzie norma prawna, z której dla tego podmiotu będą wynikały wprost określone prawa lub obowiązki³³. Na gruncie k.p.a. brak podstaw do wydawania odrębnej decyzji orzekającej, czy konkretna osoba jest, czy nie jest stroną. Ustalenie, czy żądanie pochodzi od strony, następowało w decyzji rozstrzygającej sprawę co do jej istoty lub w orzeczeniu w inny sposób kończącym sprawę – w sprawie rozpatrywanej – w postanowieniu wydanym w trybie art. 134 k.p.a., tj. w przedmiocie niedopuszczalności odwołania wobec wniesienia go przez osobę nie będącą stroną. Podstawowa kwestia to, czy zainteresowany ma „interes prawny” w załatwieniu sprawy. O ocenie takiej nie decyduje jednak wewnętrzne przekonanie danej osoby, lecz przepis prawa materialnego, w rozpoznawanej sprawie – prawa podatkowego. Na gruncie prawa podatkowego stroną jest przede wszystkim podatnik, tj. osoba obowiązana do uiszczenia podatku z tytułu ciężącego na niej obowiązku podatkowego; w wypadkach wskazanych przez prawo stronami postępowania podatkowego są też inne osoby, np. inkasenci³⁴.

Należy przy tym zwrócić uwagę na interpretację przepisu art. 28 k.p.a. dokonaną przez orzecznictwo, a sprowadzającą się do stwierdzenia istnienia obowiązku organu administracyjnego działania *ex officio*, co winno nasuwać skojarzenia z powinnościami sądu nieprocesowego (art. 510 § 1 i 2 k.p.c.). W wyroku z dnia 26 czerwca 1998 r. NSA w Lublinie stwierdził, że organ administracji państwowej obowiązany jest z urzędu ustalić, kto ma w danej sprawie interes prawny lub obowiązek. Nawet w przypadku

³³ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 1998 r. II SA 1355/98, LEX nr 41827.

³⁴ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 1999 r. III SA 4729/97, LEX nr 37176; wyrok NSA w Warszawie z dnia 10 listopada 1998 r. II SA 844/98, LEX nr 41823; wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 października 1998 r. III SA 955/97, LEX nr 34944; wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 października 1998 r. II SA 1104/98, LEX nr 41301; wyrok NSA w Gdańsku z dnia 5 listopada 1999 r. I SA/Gd 52/99, LEX nr 39018.

wszczęcia postępowania na wniosek strony, organ administracyjny nie może tylko jej gwarantować udziału, lecz obowiązany jest ustalić, czy w danej sprawie mają prawnie chronione interesy również inne jednostki. Organ, wszczynając postępowanie z urzędu lub na wniosek strony, obowiązany jest zawiadomić o wszczęciu postępowania wszystkie osoby będące, zgodnie z art. 28 k.p.a., stronami w sprawie³⁵.

W związku z tym przypomnieć w tym miejscu należy, iż w świetle przytoczonych regulacji sąd nieprocesowy, a więc także wieczystoksięgowy musi z urzędu badać, czy w sprawie uczestniczą wszyscy zainteresowani (art. 38 ust. 3 u.k.w.h.), albowiem w przeciwnym wypadku może zaistnieć nieważność postępowania wieczystoksięgowego, a także brak uprawomocnienia się wpisu (wykreślenia).

Nasuwa się więc od razu pytanie, czy strony postępowania administracyjnego są jednocześnie stronami postępowania wieczystoksięgowego, czy też kręgi tych osób nie muszą być tożsame. Tylko bowiem w tym ostatnim przypadku teza wynikająca z uzasadnienia głosowanego orzeczenia może być trafna. Tymczasem w uzasadnieniu komentowanego orzeczenia SN w ogóle nie zajął się oceną postępowania wieczystoksięgowego od tej strony, choć do jego powinności należy – obok rozpoznawania spraw w granicach zaskarżenia kasacją oraz jej podstaw – branie także z urzędu pod rozwagę, w granicach zaskarżenia, nieważności postępowania cywilnego (art. 393¹¹ § 1 k.p.c.; por. też 393 § 2 k.p.c.).

Przesłanką umożliwiającą uzyskanie statusu strony w postępowaniu administracyjnym jest istnienie interesu prawnego. Taką samą przesłankę przewiduje ustawodawca dla uczestnika postępowania nieprocesowego. Jeżeli uwzględni się przepisy art. 38 ust. 3 u.k.w.h. w zw. z art. 50 i 51 ust. 1 zd. 1 u.k.w.h., to wydaje się, że uprawniony jest wniosek, iż strony postępowania wieczystoksięgowego i administracyjnego w przypadku ww. decyzji o wywłaszczeniu muszą być tożsame (z uwzględnieniem spadkobrania).

W związku z tym należy skonstatować, że ustawodawca nałożył powinności na organ administracyjny w procedurze administracyjnej identyczne jak sąd w procedurze wieczystoksięgowej. Z urzędu oba organy muszą:

³⁵ I SA/Lu 684/97, LEX nr 34726.

– ustalać, kto winien występować w charakterze strony w postępowaniu (w obu *conditio sine qua non* jest występowanie interesu prawnego),

– doręczać każdej zainteresowanej stronie orzeczenie (odpisy decyzji, postanowień, zawiadomienia o dokonanym wpisie czy wykreśleniu) wraz z pouczeniem o sposobie i terminie do wniesienia środków odwoławczych.

Nie ulega wątpliwości, że decyzja wywłaszczeniowa – jak wyszczególniona w komentowanym orzeczeniu – stwarza nowy stan prawny pod warunkiem, iż jest ostateczna. Sprowadza się to do pozbawienia prawa własności przysługującego osobom dotychczas wpisanym do księgi wieczystej (ich spadkobierców) na rzecz Skarbu Państwa. W ten oczywisty – moim zdaniem – sposób winno się określać strony postępowania wieczystoksięgowego wszczętego z wniosku o wykreślenie dotychczas ujawnionych właścicieli i wpisanie nowego. W okolicznościach, w których zapadło komentowane orzeczenie, występuje tożsamość osób, które winny być stronami postępowania administracyjnego, z osobami, które winny być uczestnikami postępowania wieczystoksięgowego. W obu tych postępowaniach organ administracyjny, jak i prowadzący księgę wieczyste muszą zapewnić możliwość wzięcia udziału każdemu zainteresowanemu. Obowiązki obu organów pokrywają się więc. Badając w ramach procedury wieczystoksięgowej, kto jest zainteresowanym w sprawie i czy wszystkie te osoby biorą udział w sprawie, tym samym sąd powieliła te same czynności, co organ prowadzący postępowanie administracyjne, posługując się tą samą przesłanką interesu prawnego. W tej sytuacji jest to swoista, następcza, nie wyrażona *explicite* kontrola, choć dokonywana przez sąd wieczystoksięgowy, oczywiście poza administracyjnym tokiem instancji, pod kątem wymogów procesowych, w tym i ważności podstawy do wpisu (art. 6 k.c.). Punktem wyjścia w postępowaniu wywłaszczeniowym winno być po prostu zapoznanie się z treścią działu II księgi wieczystej po to, aby organ mógł uzyskać informację, przeciwko komu będzie skierowana decyzja administracyjna (kto będzie stroną).

Skoro nie budzi wątpliwości to, że sąd w postępowaniu cywilnym jest niezależny w stosowaniu prawa i do niego należy autonomiczne rozstrzygnięcie o tym, czy określona decyzja administracyjna (określony akt administracyjny) może wywierać skutki prawne w sferze prawa cywilnego, w tym także w sferze prawa o księgach wieczystych – jak wskazał SN w cyt. wyżej w uchwale z dnia 27 listopada 1984 r. – to tym samym jego kognicji

musi podlegać badanie nie pod kątem uchylecia decyzji, ale pod takim kątem, czy zmienia dotychczasowy stan prawny ujawniony w księdze wieczystej na postulowany we wniosku o wpis (wykreślenie).

SN w wyroku z dnia 7 kwietnia 1999 r. podkreślił, że w procesie wytoczonym na podstawie art. 10 ust. 1 u.k.w.h. sąd bada prawomocność decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu, stanowiącej podstawę zgłoszonego roszczenia o usunięcie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym³⁶. Orzeczenie to dotyczyło także decyzji o wywłaszczeniu. W uzasadnieniu podkreślił, że w judykaturze – na tle stosowania art. 36 ust. 1 u.k.w.h. – utrwalił się pogląd, według którego decyzja administracyjna, będąca podstawą wpisu do księgi wieczystej, podlega kontroli sądu wtedy, gdy została wydana przez „organ oczywiście niewłaściwy”, „bez jakiegokolwiek podstawy prawnej”, a także „z oczywistym naruszeniem administracyjnego prawa materialnego i przepisów kodeksu postępowania administracyjnego” (por. uchwałę SN z dnia 21 listopada 1980 r. III CZP 43/80, OSNCP 1981, z. 8, poz. 142; uchwałę SN z dnia 27 listopada 1984 r. III CZP 70/84, OSNCP 1985, z. 8, poz. 108; postanowienie SN z dnia 8 stycznia 1997 r. II CKU 52/96 – nie publ.). Dodał, że nie powinno budzić zastrzeżeń stanowisko, że kontrola sądu w zakresie wyżej wskazanym – gdy nie prowadzi do wzruszenia decyzji, nie jest wyłączona w postępowaniu o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, skoro zakres kognicji sądu rozpoznającego powództwo wytoczone na podstawie art. 10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece jest szerszy i nie doznaje takich ograniczeń, jakie wynikają z treści art. 46 ust. 1 u.k.w.h. W konsekwencji wywiódł, że skoro (...) zasada autonomii orzecznictwa sądowego i administracyjnego nie pozbawia sądu możliwości ograniczonej kontroli w zakresie legalności i skuteczności ostatecznej decyzji administracyjnej, bo nie zmierza do jej wzruszenia, to zakresem tej kontroli musi być objęta kwestia prawomocności ostatecznej decyzji administracyjnej. Stanowisko to wzmocnił swą argumentacją A. Oleszko w przywołanej już glosie do tego orzeczenia. Podkreślił, że kognicja sądu w ramach art. 10 ust. 1 u.k.w.h. co do

³⁶ I CKN 1079/97, OSNIC 1999, nr 11, poz. 189 z aprobowaną glosą A. Oleszki, OSP 1999, nr 12, poz. 220.

badania legalności i skuteczności decyzji administracyjnej wywołującej skutki prawnorzeczowe jest szersza od drogi postępowania administracyjnego. W postępowaniu wszczętym z art. 10 ust. 1 u.k.w.h. w ramach przyznanej autonomii co do kognicji określającej dopuszczalność oceny legalności i skuteczności decyzji administracyjnej nie chodzi w żadnym przypadku o „otwarcie drogi sądowej do żądania stwierdzenia nieważności takiej decyzji”, a jedynie o obowiązek badania rzeczywistego stanu prawnego nieruchomości, dla której prowadzona jest księga wieczysta. Sąd bada prawo własności takiej nieruchomości, a więc ocenia skuteczność zdarzenia cywilnoprawnego, z którego podmiot wywodzi swoje prawo. Jeżeli tym zdarzeniem jest decyzja, wówczas obowiązkiem sądu jest stwierdzić dla potrzeb postępowania cywilnego i prawa cywilnego, czy istotnie zdarzenie takie wprowadziło, czy też nie dokonało zmiany prawa własności danej nieruchomości.

Moim zdaniem, również kontrola sądu wieczystoksięgowego winna sprowadzić się tylko do tak rozumianej kontroli autonomicznego w działaniu organu administracyjnego.

Prawu administracyjnemu nie jest znana konstrukcja bezwzględnej nieważności (nieważności z mocy prawa) decyzji dotkniętych nawet kwalifikowanymi wadami prawnymi³⁷. Przez rażące naruszenie prawa należy rozumieć sytuację, gdy w stanie prawnym nie budzącym wątpliwości co do jego rozumienia wydaje się decyzję, która treścią swego rozstrzygnięcia stanowi negację całości lub części obowiązujących przepisów. Treść decyzji można określić jako przeciwstawiającą się tym przepisom, na podstawie których została wydana³⁸. Za rażące naruszenie prawa, stanowiące w myśl art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, uznać można tylko takie naruszenie prawa, które jest oczywiste i które wywołuje skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności³⁹. Rażące naruszenie prawa procesowego może doprowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.⁴⁰ W przypadkach wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. wada

³⁷ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 listopada 1998 r. III SA 1103/97, LEX nr 35126.

³⁸ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 1998 r. II SA 1379/97, LEX nr 41670.

³⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 lutego 1999 r. II SA 1288/98, LEX nr 41908.

⁴⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 maja 1998 r. III SA 822/97, LEX nr 40843; por. też wyrok NSA w Gdańsku z dnia 19 lutego 1999 r. I SA/Gd 737/97, LEX nr 38675.

– i to wyjątkowo ciężka – musi tkwić w samej decyzji⁴¹. Cechą rażącego naruszenia prawa jest także to, że treść decyzji pozostaje w sprzeczności z treścią przepisu przez proste ich zestawienie ze sobą; nie chodzi tu bowiem o błędy w wykładni prawa, ale o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny. Ponadto, nie każde naruszenie prawa dyskwalifikuje decyzję w takim stopniu, że niezbędna jest jej eliminacja, tak jakby od początku nie została ona wydana⁴².

W literaturze podniesiono, że enumeratywne wyliczenie rodzajów rażącego naruszenia prawa zawiera art. 156 § 1 k.p.a., z tym zastrzeżeniem, że w pkt 2 art. 156 § 1 k.p.a. ustawodawca pozostawił to wyliczenie otwarte przez zaliczenie do rażącego naruszenia prawa innych rodzajów ciężkiego naruszenia, do których należy naruszenie przepisów prawa materialnego lub procesowego nie budzące wątpliwości interpretacyjnych⁴³. Natomiast J. Borkowski zauważył, iż rażące naruszenie prawa nastąpi wtedy, gdy istnieje przepis prawny dający podstawę do wydania decyzji administracyjnej, a rozstrzygnięcie zawarte w decyzji, dotyczące praw lub obowiązków stron postępowania, zostało ukształtowane sprzecznie z przesłankami wprost określonymi w tym przepisie prawnym⁴⁴.

W wypadku wniosku o wpis (wykreślenie), jeżeli zgodny będzie z odpisem załączonej a nieważnej decyzji, figurować będzie zawsze inny krąg uczestników postępowania, aniżeli wynikający z wpisu do działu II księgi. Ewentualne dokonanie wpisu (wykreślenie) musi być więc obarczone wadą w postaci braku podstawy do wpisu wobec nieważności decyzji administracyjnej – art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (czy ewentualnie choćby braku jej ostateczności).

Decyzje administracyjne podlegają kontroli organów prowadzących księgi wieczyste, ale w inny sposób i z innego punktu widzenia, aniżeli czyni to NSA.

⁴¹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 października 1998 r. II SA 1079/98, LEX nr 41821.

⁴² Wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 października 1998 r. II SA 1202/98, LEX nr 41891.

⁴³ B. A d a m i a k, *Glosa do wyroku NSA z dnia 17 listopada 1994 r. V SA 1260/94*, OSP 1996, nr 9, poz. 162.

⁴⁴ J. B o r k o w s k i, *Glosa do wyroku NSA z dnia 19 listopada 1992 r. SA/Kr 914/92*, Przegląd Sądowy 1994, nr 7-8, s. 159.

Mając na względzie powyższe, uważam, iż glosowane postanowienie nie zasługuje na aprobatę. Można by je zaakceptować tylko w wypadku formalnej zgodności treści księgi wieczystej, wniosku o wpis oraz decyzji.

Wiesław Ślugiewicz