

ADMINISTRACJA / SCIENCE OF ADMINISTRATION

MAŁGORZATA OLCZYK

OSTATECZNOŚĆ I PRAWOMOCNOŚĆ DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

1. Wstęp

7 kwietnia 2017 r. Sejm RP uchwalił nowelizację¹ Kodeksu postępowania administracyjnego, która weszła w życie 1 czerwca 2017 r. Nowelizacja ta została przez wielu ekspertów nazwana rewolucyjną. Jedną z istotnych zmian jest wprowadzenie do procedury administracyjnej pojęcia decyzji prawomocnej. Przed nowelizacją w postępowaniu administracyjnym istniał jedynie termin „decyzji ostatecznej”. Ustawodawca daje zatem wyraz temu, że obu aspektów decyzji administracyjnej nie należy utożsamiać. Inne są bowiem cechy decyzji ostatecznej, a inne decyzji prawomocnej, jak również inne przysługujące od nich środki zaskarżenia. W praktyce powstaje jednak problem rozróżnienia decyzji prawomocnej i ostatecznej przez obywateli, jak i organy administracji. Niniejszy artykuł ma rozwiązać wątpliwości i dogłębnie wyjaśnić tę kwestię przy wykorzystaniu orzecznictwa sądów administracyjnych. Przyjęto tę formułę, ponieważ orzecznictwo sądowe stanowi nieodzowną pomoc w pracy prawnika i innych osób zainteresowanych prawem, wskazując kierunki rozumienia i interpretowania przepisów.

2. Zasada trwałości decyzji administracyjnych

Zasada trwałości decyzji administracyjnych to jedna z tzw. zasad ogólnych wyróżnionych przez ustawodawcę w Kodeksie postępowania administracyjnego². Zasady ogólne postępowania administracyjnego stanowią wytyczne wyznaczające pożądany model działania organu prowadzącego postępowanie we wszystkich

Lic. MAŁGORZATA OLCZYK, studentka administracji II stopnia, Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego w Radomiu; e-mail: malgosiaolczyk94@tlen.pl

¹ Dz. U. 2017, poz. 935.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 2017, poz. 1257 t.j. (dalej: KPA).

jego stadiach. W doktrynie zaznacza się, iż dla skuteczności przypisanej im roli muszą być współstosowane z innymi normami KPA³. Podkreślił to także Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 17 listopada 2015 r.: „zasady ogólne postępowania administracyjnego stanowią integralną część przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury [...]”⁴.

Zasada trwałości decyzji administracyjnych, wyrażona w art. 16 KPA, związana jest z zagwarantowaną w Konstytucji RP⁵ zasadą ochrony praw nabytych, która stanowi jednocześnie element zasady demokratycznego państwa prawnego⁶. Dla wyjaśnienia istoty zasady ochrony praw nabytych warto przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 marca 2016 r. stwierdzający, że zasada ta „zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Ochrona praw nabytych nie oznacza jednak nienaruszalności tych praw i nie ma ona charakteru absolutnego. Odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna”⁷.

Trwałość decyzji administracyjnych zapewnia stabilizację porządku prawnego, bowiem strony dzięki zagwarantowaniu tej zasady mogą polegać na rozstrzygnięciach organów państwa. Jednocześnie organy są zabezpieczone przed wielokrotnym rozpatrywaniem tych samych spraw. Zastosowanie znajduje tu instytucja powagi rzeczy osądzonej określana łacińskim terminem *res iudicata*⁸. Występuje ona głównie w postępowaniu sądowym, w postępowaniu administracyjnym zaś „decyzja ostateczna ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku z podstawą prawną stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, a ponadto tylko między tymi samymi stronami. Sprawa musi dotyczyć więc tych samych podmiotów oraz tego samego przedmiotu, tj. podstawy prawnej, podstawy faktycznej i treści żądania strony. Zmiana stanu prawnego nie wpływa przy tym na zmianę przedmiotu, jeżeli regulacja prawna została w pełni przejęta przez nowy akt. Stan faktyczny powinien być natomiast brany pod uwagę, jeżeli chodzi o tożsamość sprawy, tylko w odniesieniu do faktów prawotwórczych”⁹.

Trwałość decyzji administracyjnych nie oznacza niemożności ich zmiany. Prawodawca ustanawiając tę zasadę ograniczył jedynie możliwość wzruszenia decyzji do przypadków określonych w KPA¹⁰. Zastrzegł przy tym granice trwałości decyzji administracyjnych, tj. dopuszczalność ich wzruszenia tylko

³ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 44.

⁴ II OSK 553/14 (Lex nr 2094153).

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁶ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 67.

⁷ II FSK 90/14 (Lex nr 2036818).

⁸ M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. 27.

⁹ Wyrok WSA w Szczecinie z 11 maja 2017 r., II SA/Sz 79/17 (Lex nr 2315280).

¹⁰ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 58.

w wyjątkowych sytuacjach, ściśle wskazanych w przepisach KPA¹¹. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem katalog przypadków uprawniających do nadzwyczajnego wzruszenia decyzji administracyjnej ma charakter enumeratywny i nie podlega wykładni rozszerzającej¹².

Warto zaprezentować także stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wyrażone w wyroku z 31 sierpnia 2016 r., zgodnie z którym „zasada trwałości decyzji zawarta w art. 16 § 1 k.p.a. sprzeciwia się powtórnemu prowadzeniu postępowania w sprawie już rozstrzygniętej, a w przypadku wadliwego wszczęcia takiego postępowania winno ono ulec umorzeniu na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.”¹³.

Pozostaje wyjaśnić, że omawiana zasada obowiązuje nie tylko na gruncie KPA, ale również w innych aktach normatywnych, np. w Ordynacji podatkowej (art. 128)¹⁴.

3. Decyzja ostateczna

Na wstępie należy podkreślić, iż postępowanie administracyjne jest postępowaniem dwuinstancyjnym. Zgodnie z art. 127 KPA od decyzji wydanej w I instancji stronie przysługuje odwołanie tylko do jednej instancji (§ 1), właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy (§ 2). Natomiast jeżeli decyzja została wydana w I instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze, nie służy na nią odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (§ 3).

Istotę decyzji ostatecznej oddaje art. 16 § 1 zd. 1 KPA, w myśl którego decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne¹⁵. Tak więc decyzjami ostatecznymi będą decyzje:

- wydane przez organ odwoławczy,
- wydane przez organ I instancji i utrzymane w mocy przez organ II instancji,
- wydane przez ten sam organ w razie wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy,
- co do których nie wniesiono zwyczajnego środka zaskarżenia, a termin na jego wniesienie już minął i nie został przywrócony,

¹¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 93.

¹² Wyrok NSA w Warszawie z 19 listopada 2014 r., I FSK 1681/14 (Lex nr 1658500); wyrok WSA w Warszawie z 18 stycznia 2017 r., VII SA/Wa 368/16 (Lex nr 2360386); wyrok NSA w Warszawie z 15 lutego 2017 r., II OSK 1419/15 (Lex nr 2247700).

¹³ II SA/Po 179/16 (Lex nr 2122955).

¹⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz. U. 2017, poz. 201 t.j., ze zm.

¹⁵ J. Jendrośka, *Trwałość rozstrzygnięć administracyjnych*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego, Księga jubileuszowa Prof. J. Filipka*, pod red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosza, D. Dąbek, M. Smagi, Kraków 2001, s. 296.

- co do których skutecznie cofnięto zwyczajny środek prawny zgodnie z art. 137 KPA, a termin jego wniesienia upłynął,
- co do których, mimo wniesienia odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, zostało umorzone postępowanie,
- co do których nie przysługuje żaden środek odwoławczy na mocy przepisu szczególnego¹⁶.

Słusznie stwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 31 sierpnia 2017 r., iż sprawa zakończona ostateczną decyzją administracyjną nie może być ponownie przedmiotem postępowania administracyjnego, a naruszenie tej reguły i ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie pociąga za sobą sankcję nieważności¹⁷. W innym wyroku ten sam sąd zaznacza, że „decyzja ostateczna oznacza rozstrzygnięcie sprawy w sposób definitywny. Dopiero gdyby nastąpiła eliminacja z obrotu prawnego w trybie prawem przewidzianym ostatecznego rozstrzygnięcia, wówczas otworzyłaby się możliwość ponownego rozstrzygnięcia tej samej sprawy”¹⁸. Wynika to także z faktu, że z przymiotem ostateczności decyzji łączy się tzw. domniemanie legalności, zgodnie z którym decyzja taka jest ważna i ma moc obowiązującą do czasu, aż nie zostanie zmieniona¹⁹.

Ustawodawca dopuszcza możliwość uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznych, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania, ale tylko w przypadkach przewidzianych w KPA lub w ustawach szczególnych (art. 16 § 1 zd. 2 KPA).

4. Decyzja prawomocna

Z dniem 1 czerwca 2017 r., kiedy to weszła w życie nowelizacja KPA, przywrócono po kilkudziesięciu latach do polskiego porządku prawnego pojęcie „decyzji prawomocnej”, które funkcjonowało w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego. W Polsce Ludowej ustawodawca początkowo nie powołał w ogóle do życia sądownictwa administracyjnego, a jego restytucja w 1980 r. skutkowałą zrównaniem decyzji ostatecznej z prawomocną²⁰.

De lege lata definicję legalną decyzji prawomocnej zawiera art. 16 § 3 KPA, w myśl którego decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne. Z przepisem tym koresponduje § 2 przywołanego artykułu stanowiący, że decyzje ostateczne mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach. Chodzi tu o ustawę z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²¹. W świetle art. 52 tejże ustawy skargę można

¹⁶ Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne i postępowanie sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2014, s. 58.

¹⁷ III SA/Łd 589/17 (Lex nr 2354791).

¹⁸ Wyrok WSA w Łodzi z 7 maja 2013 r., II SA/Łd 1195/12 (Lex nr 1317105).

¹⁹ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 59.

²⁰ P.M. Przybysz, *Komentarz do art. 16 Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2017.

²¹ Dz. U. 2017, poz. 1369 t.j., ze zm. (dalej: ppsa).

wnieść po wyczerpaniu wszystkich możliwych środków zaskarżenia, takich jak zażalenie, odwołanie i ponaglenie. Jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa. Uprawnionym do wniesienia skargi jest, w myśl art. 50 ppsa, każdy, kto ma w tym interes prawny, ponadto prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym, a także inny podmiot, któremu przepisy szczególne przyznają takie prawo. Wypada uwypuklić fakt, iż jedynym elementem podlegającym kontroli ze strony sądu administracyjnego jest jej uzasadnienie. Wobec tego przedmiotem skargi nie może być np. sentencja decyzji czy powołana w niej podstawa prawna²².

Zgodnie z § 3 art. 16 KPA decyzje ostateczne stają się prawomocnymi wtedy, gdy uprawnieni nie mają już możliwości ich zaskarżenia do sądu administracyjnego. Prawomocność decyzji administracyjnej może zatem wynikać z następujących zdarzeń:

- sąd administracyjny wydał wyrok oddalający wniesioną skargę i wyrok ten stał się prawomocny,
- uprawniony do wniesienia skargi nie skorzystał z przysługującego mu prawa w wyznaczonym terminie i termin ten nie został przywrócony,
- w danej sprawie przepis szczególny wyłącza możliwość wniesienia skargi,
- decyzja stała się ostateczna, ponieważ nie wniesiono od niej odwołania lub wszystkie strony zrzekły się prawa do odwołania²³.

Klarownie pojęcie „decyzji prawomocnej” ujmuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w tezie drugiej wyroku z 23 marca 2017 r., wskazując, że „decyzje prawomocne to takie decyzje, które zostały utrzymane w mocy w postępowaniu sądowym, a więc od których skargę oddalono, czy odrzucono, a także takie, które nie zostały zaskarżone w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi. Późniejsze uchylene decyzji ostatecznej w skutek kontroli sądowej przez sąd administracyjny ma skutek *ex nunc*, a zatem nie powoduje, że decyzja traci ostateczność z mocą wsteczną”²⁴.

Na koniec niniejszego punktu warto dodać, że w literaturze wyróżnia się prawomocność formalną i materialną:

- prawomocność formalna równoznaczna jest z niezaskarżalnością decyzji administracyjnej, tj. brakiem możliwości jej wzruszenia za pomocą zwykłych środków prawnych, oznacza to, że strona związana jest treścią decyzji i nie może ona wnioskować o jej uchylene lub zmianę,
- prawomocność materialną można zaś określić jako niewzruszalność decyzji administracyjnej, co wyklucza możliwość jej zmiany nie tylko na wniosek

²² M. Bonowicz, *Zaskarżenie decyzji do sądu administracyjnego*, <<https://prawo.money.pl/aktualnosc/okiem-eksperta/arttykul/zaskarzenie;decyzji;do;sadu;administracyjnego,230,0,621798.html>>, dostęp: 14.12.2017.

²³ P.M. Przybysz, *Komentarz do art. 16...*

²⁴ II SA/Kr 1419/16 (Lex nr 2273166).

strony, ale i z urzędu, a takową decyzją są związane zarówno jej adresaci, jak i organy państwowe.

Każda decyzja prawomocna materialnie jest więc również prawomocna formalnie, jednak nie odwrotnie²⁵.

5. Różnica między decyzją ostateczną a prawomocną – konkluzje

Na początku winno się zasygnalizować, iż w pierwszej kolejności decyzja administracyjna staje się ostateczna, gdy zaś nie zostanie ona zaskarżona do sądu administracyjnego lub skarga taka zostanie oddalona, decyzja ostateczna uzyskuje przymiot prawomocnej.

Z równą mocą należy podkreślić, że „decyzji ostatecznej nie należy utożsamiać z decyzją prawomocną. Decyzja ostateczna uzyskuje walor decyzji prawomocnej bądź to po upływie terminu do zaskarżenia decyzji ostatecznej do sądu administracyjnego, bądź po odrzuceniu lub oddaleniu skargi przez sąd administracyjny na decyzję ostateczną”²⁶.

Różnicę między decyzją ostateczną a prawomocną dobitnie wyjaśnia również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z 25 lutego 2014 r.²⁷ W tezie pierwszej tego wyroku WSA stwierdza, że „decyzją nieostateczną co do zasady jest decyzja wydana przez organ I instancji, natomiast decyzją ostateczną co do zasady jest wydana przez organ II instancji na skutek wniesienia przez stronę zwykłego środka prawnego, jakim jest odwołanie. Od decyzji ostatecznych należy odróżnić decyzje prawomocne. Prawomocne są te decyzje, od których nie przysługuje skarga do sądu, jak też decyzje, co do których sąd oddalił skargę”. W tezie drugiej natomiast podaje różnicę między wymienionymi prawnymi środkami zaskarżenia akcentując, iż „odwołanie jest środkiem bezwzględnie suspensywnym, co oznacza, że jego wniesienie wstrzymuje wykonanie decyzji. Natomiast skarga do sądu administracyjnego nie ma charakteru bezwzględnie suspensywnego, co oznacza, że jej wniesienie nie wstrzymuje wykonania zaskarżonej decyzji”.

Warto wskazać także na art. 269 KPA, który wprowadza do procedury administracyjnej szczególną instytucję, jaką jest prawomocność decyzji ostatecznych. Przepis ten odnosi się do decyzji, które na mocy odrębnych przepisów mają przymiot prawomocności, lecz uważane są za ostateczne. W związku z tym nie będzie od nich przysługiwało odwołanie lub inny instancyjny środek zaskarżenia, lecz po pozbawieniu ich prawomocności, będą mogły być zaskarżane

²⁵ A. Bartosiewicz, *Pojęcie ostateczności decyzji administracyjnej w świetle zastosowania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy*, „Krytyka Prawa”, 6(2014), s. 391.

²⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 września 2016 r., I OSK 1152/16 (Lex nr 2241225).

²⁷ II SA/Bk 984/13 (Lex nr 1513273).

do sądu²⁸. Przykładem takiego przepisu szczególnego jest art. 26 ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego²⁹. Należy także zaznaczyć, iż stan prawny wskazany w art. 269 KPA nie dotyczy decyzji, które zostały utrzymane w mocy w postępowaniu sądowym bądź też nie zostały zaskarżone w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi. Takie decyzje będą bowiem prawomocne.

6. Decyzja administracyjna jako podstawa wpisu w księdze wieczystej i w ewidencji gruntów i budynków

Decyzja administracyjna jest swego rodzaju aktem prawotwórczym kształtującym sytuację prawną adresata poprzez nadanie mu uprawnień lub nałożenie obowiązków. Owe prawa lub obowiązki mogą dotyczyć np. własności nieruchomości. Przykładami decyzji administracyjnych odnoszących się do prawa własności nieruchomości są decyzja wywłaszczeniowa, decyzja podziałowa bądź decyzja scaleniowa. W takim przypadku zmiana właściciela czy parametrów nieruchomości musi również zostać odzwierciedlona w odpowiednich rejestrach, mianowicie w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków.

Oba wymienione rejestry dotyczą stanu nieruchomości, niemniej jednak istotną różnicą między nimi jest to, iż księga wieczysta reguluje stan prawny nieruchomości, a ewidencja gruntów i budynków ich stan faktyczny. Różne są także podstawy prawne funkcjonowania tych rejestrów, bowiem w zakresie księgi wieczystej jest to ustawa z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece³⁰, natomiast w stosunku do ewidencji gruntów i budynków zastosowanie znajdują przepisy ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne³¹. Ponadto księgi wieczyste są rejestrem prowadzonym przez sądy rejonowe (art. 23 ukwh), zaś ewidencję gruntów i budynków prowadzą starostowie (art. 22 ust. 1 PGiK). Oba rejestry uzupełniają się i tworzą spójny system, co uwidacznia chociażby fakt, że podstawą oznaczania nieruchomości w księdze wieczystej są dane z ewidencji gruntów i budynków (art. 26 ust. 1 ukwh).

Zaczynając od ewidencji gruntów i budynków należy wskazać, że organy administracji publicznej, na mocy art. 23 ust. 3 pkt 1 PGiK, mają obowiązek przekazywać staroście odpisy ostatecznych decyzji administracyjnych w zakresie spraw enumeratywnie określonych w tym artykule dotyczących np. nabycia lub utraty prawa własności, podziału nieruchomości, pozwolenia na budowę

²⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo”, 10(1989), s. 55.

²⁹ M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do art. 269 Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2016.

³⁰ Dz. U. 2017, poz. 1007 t.j., ze zm. (dalej: ukwh).

³¹ Dz. U. 2017, poz. 2101 t.j. (dalej: PGiK).

budynku. Zgodnie z art. 23 ust. 5 PGiK decyzje te organy przekazują staroście w terminie 14 dni od dnia, w którym dokumenty wywołują skutki prawne, natomiast na ich podstawie starosta niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania tych dokumentów, wpisuje dane z nich wynikające do ewidencji gruntów i budynków (art. 23 ust. 7 PGiK).

Na organach administracji rządowej ciąży również obowiązek zawiadomienia właściwego sądu wieczystoksięgowego o każdej zmianie właściciela nieruchomości, dla której założona jest księga wieczysta (art. 36 ust. 1 ukwh). Sąd dokonuje wpisów w księdze wieczystej co do zasady na wniosek, w wyjątkowych sytuacjach zaś z urzędu³². Postępowanie wieczystoksięgowe regulowane jest przez przepisy Kodeksu postępowania cywilnego³³, począwszy od art. 626¹ KPC, który w § 1 mówi, że sprawy w postępowaniu wieczystoksięgowym rozpoznawane są na posiedzeniu niejawnym. Postępowanie wieczystoksięgowe ma charakter postępowania nieprocesowego³⁴.

W myśl art. 626² KPC wniosek o dokonanie wpisu w księdze wieczystej składa się na urzędowym formularzu, oprócz sytuacji, kiedy wniosek został zawarty w akcie notarialnym. Do wniosku należy dołączyć dokumenty stanowiące podstawę wpisu w księdze wieczystej. Ustawodawca nie sprecyzował w tym przepisie, o jakie dokumenty chodzi. W zakresie działu I księgi wieczystej, który opisuje oznaczenie nieruchomości, podstawą wpisów będą dokumenty pochodzące z ewidencji gruntów i budynków, np. wypis i wyrys z rejestru gruntów. Inaczej sytuacja kształtuje się w kwestii drugiego z działów księgi wieczystej, który odnosi się do prawa własności nieruchomości. W takim przypadku podstawę wpisu stanowić mogą decyzje administracyjne, orzeczenia sądowe i akty notarialne³⁵. Wątpliwości może jednak budzić ustalenie, czy podstawą wpisu ma być decyzja ostateczna, czy prawomocna. Kwestię tę rozstrzyga Sąd Najwyższy w postanowieniu z 23 lutego 2005 r., stwierdzając, iż „ostateczna decyzja administracyjna, mimo jej zaskarżenia do sądu administracyjnego, stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej”³⁶.

Konkludując, warto zaznaczyć, iż przepisy Prawa geodezyjnego i kartograficznego wskazują *expressis verbis*, że podstawą wpisu w ewidencji gruntów i budynków są decyzje ostateczne. Inaczej sytuacja kształtuje się w przypadku wpisów do ksiąg wieczystych – w tym zakresie należy aprobować przywołane wyżej orzeczenie Sądu Najwyższego.

³² E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2010, s. 305.

³³ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. 2016, poz. 1822 ze zm. (dalej: KPC).

³⁴ A. Doliwa, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2010, s. 255.

³⁵ P. Puch, *Księgi wieczyste*, <<https://www.krn.pl/arttykul/ksiegi-wieczyste,2240>>, dostęp: 28.12.2017.

³⁶ III CK 537/04 (Lex nr 148676).

7. Podsumowanie

Celem postępowania administracyjnego jest rozstrzygnięcie danej sprawy w drodze decyzji (w wyjątkowych sytuacjach ustawodawca dopuszcza, by rozstrzygnięcie miało formę postanowienia). Z uwagi na dwuinstancyjność tego postępowania stronie przysługuje prawo do wniesienia odwołania. Jest to podstawowy środek zaskarżenia. Po jego wykorzystaniu decyzja staje się ostateczna. Dla organu administracji publicznej to koniec postępowania, jednak nie dla strony, która ma jeszcze możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Po jej rozpatrzeniu i zajęciu stanowiska przez właściwy sąd decyzja, która wcześniej była ostateczna, uzyskuje przymiot prawomocnej. Ta skrótowo określona procedura pokazuje, jak ważna jest znajomość różnicy pomiędzy decyzją ostateczną a prawomocną. Wiedza w tym zakresie pełni istotną rolę przede wszystkim dla strony, aby mogła ona skorzystać z przysługujących jej praw lub świadomie z nich zrezygnować.

Warto także zaznaczyć, że nie należy mylić aspektu prawomocności decyzji administracyjnych z prawomocnością orzeczeń sądowych. Postępowanie sądowe i sądownoadministracyjne są odrębnymi procesami.

FINALITY AND VALIDITY OF THE ADMINISTRATIVE DECISION

SUMMARY

The aim of this article was an indication the most important differences between final administrative decision and valid administrative decision. The main basic for writing the article was a jurisdiction of administrative courts, both the Voivodship Administrative Courts, as the Supreme Administrative Court. Also served the jurisdiction of the Supreme Court.

In the article was discussed an essence of one of general principles of the administrative proceedings, i.e. the principle of stability of administrative decisions. Subsequently, the terms "final administrative decision" and "valid administrative decision" were defined and differences between them were determined. In addition, in the article was presented the importance of administrative decision in relation to two registers – the land and mortgage register and the land register.

The matter which was addressed in the article is a proclamation to the last amendment of the Code of Administrative Procedure, which added a concept of valid decision. The showing differences of final administrative decision and valid administrative decision is a special important knowledge from the point of view of administrative proceedings' party, but the distinction both aspects of administrative decision raises a problem even for organs, which settle the matter.

KEY WORDS: administrative proceedings, final administrative decision, valid administrative decision, the Code of Administrative Procedure

