



Nieodwracalne skutki prawne...

Pozostając przy kazusie opisanym w czerwcowym wydaniu *GEODETY*, chcę zwrócić uwagę Czytelników na pewne kwestie procesowe. Dla geodetów interesujące może być zagadnienie, co leży u podstaw stwierdzenia nieodwracalności skutku prawnego w odniesieniu do aktu wywołującego skutki w sferze prawa cywilnego.

Przypomnę, że w sprawie o wpis prawa własności do ewidencji gruntów i budynków wnioskodawczyni dołączyła do wniosku decyzję ministra rolnictwa i rozwoju wsi z grudnia 2010 r. stwierdzającą nieważność decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej z 1973 r. orzekającej o przejęciu od jej poprzedników prawnych (małżonków A) gospodarstwa rolnego o pow. 3,60 ha na rzecz Skarbu Państwa. Do wniosku dołączono jedynie postanowienie spadkowe po jednym z małżonków A, ale bez stosownego orzeczenia o dziedziczeniu gospodarstwa rolnego (bo zresztą w dacie śmierci obojga A owo gospodarstwo przejęte wiele lat wcześniej przez Skarb Państwa do spadku w ogóle nie wchodziło). Wnioskodawczyni podniosła, że z uwagi na jej wykształcenie (inżynier rolnik) w świetle ówczesnie obowiązujących przepisów prawa spadkowego wśród spadkobierców ustawowych była jedyną osobą uprawnioną do dziedziczenia tegoż gospodarstwa rolnego.

Całe gospodarstwo decyzją z 5 grudnia 1972 r. utrzymaną w mocy decyzją z 18 czerwca 1973 r. przejęte zostało na rzecz Skarbu Państwa, po czym osobną decyzją w 1973 r. wprowadzono zmianę w rejestrze gruntów i w miejsce dotychczas wykazywanych władających

wpisano Państwowy Fundusz Ziemi. Jak wskazano, nieważność decyzji z 1973 r. i poprzedzającej ją decyzji z 1972 r. na wniosek wnioskodawczyni stwierdzono w 2010 r.

Następnie w połowie 2011 r. działający w imieniu Skarbu Państwa starosta wystąpił do ministra rolnictwa i rozwoju wsi z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji „nieważnościowej” z 2010 r., podnosząc, iż została ona wydana z rażącym naruszeniem art. 156 § 2 kpa, polegającym na przyjęciu, że decyzja z 1973 r. i poprzedzająca ją decyzja z 1972 r. nie wywołały nieodwracalnych skutków prawnych. W uzasadnieniu wniosku starosta argumentował, że decyzja z 2010 r. była niewykonalna w dniu jej wydania oraz że jej niewykonalność ma charakter trwały w części, w jakiej decyzje z lat 70. dotyczą gruntów niebędących już własnością Skarbu Państwa. Wskazał, że tylko jedna działka wydzielona z ww. gospodarstwa jest nadal własnością Skarbu Państwa, część działek w wyniku komunalizacji stanowi własność gminy, a pozostałe działki są obecnie własnością osób fizycznych. Przyjmując brak interesu prawnego po stronie starosty, minister osobnym postanowieniem z 20 lipca 2011 r. odmówił wszczęcia postępowania

o stwierdzenie nieważności ww. decyzji z 2010 r.

Moim zdaniem...

Nie znam szczegółów uzasadnienia postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania nieważnościowego zainicjowanego wnioskiem z 2011 r. Jednak gdy chodzi o stronę podmiotową tego rodzaju procedury, zasady procesowe są ugruntowane od lat i nie budzą wątpliwości. Przyjmuje się mianowicie, że **stronami postępowania nadzwyczajnego (czy to o stwierdzenie nieważności decyzji, czy to o wznowienie postępowania w trybie art. 145 kpa) są zawsze strony postępowania zwykłego**. Inne podmioty mogą być uznane za stronę takiego postępowania, o ile wykażą oddziaływanie stwierdzenia nieważności na ich interes prawny [por. np. wyrok WSA z 16 października 2012 r., II SA/Ed 842/12; wyrok WSA z 18 czerwca 2007 r., IV SA/Wa 553/07].

Jakie to ma przełożenie na omawiany przypadek? Skoro w 1973 r. gospodarstwo ostatecznie przeszło na własność Skarbu Państwa, to nie ma żadnych wątpliwości, że obok ówczesnych właścicieli, czyli małżonków A, stroną postępowania był Skarb Państwa. Ten sam Skarb

Państwa musiał być stroną prowadzonego w 2010 r. postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji z 1973 r. I konsekwentnie, Skarb Państwa mógł i powinien być stroną (w tym wnioskodawcą) zainicjowanego w 2011 r. postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji z 2010 r. stwierdzającej nieważność decyzji o przejęciu gospodarstwa na rzecz państwa. Poza opisanymi wyżej kwestiami procesowymi jest jeszcze kwestia istnienia aktualnego interesu prawnego. Po pierwsze, jak wynika ze stanu faktycznego, Skarb Państwa nadal jest właścicielem jednej z działek wydzielonych z tego gospodarstwa. Po drugie, powstaje kwestia odpowiedzialności (zwłaszcza finansowej) za skutki stwierdzenia nieważności ww. decyzji z lat 70. ubiegłego wieku. Także i te kwestie winny być uwzględnione przez organ orzekający w przedmiocie wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji.

Gdy chodzi o kwestie procesowe, to warto zwrócić uwagę, że ustawodawca, wprowadzając w art. 61a § 1 kpa instytucję odmowy wszczęcia postępowania, wyodrębnił etap wstępny postępowania administracyjnego. W tym etapie organ bada, czy postępowanie ze względów podmiotowych lub przedmiotowych może być w ogóle wszczęte. Zastosowanie instytucji przewidzianej w tym przepisie może mieć miejsce tylko wtedy, gdy nie trzeba w sprawie przeprowadzić postępowania wyjaśniającego, by stwierdzić, że sprawa wywołana konkretnym wnioskiem powinna zakończyć się odmową wszczęcia postępowania administracyjnego z przyczyn formalnych, w tym o charakterze podmiotowym [por. wyrok WSA z 9 maja 2012 r., II SA/Go 117/12 lub wyrok NSA z 5 lutego 2015 r., II OSK 1609/13], a zatem, gdy jest oczywiste, że dany podmiot nie ma legitymacji do skutecznego zainicjowania konkretnego postępowania.

Jeżeli natomiast na jakimkolwiek etapie już wszczętego postępowania administracyjnego okaże się, że w istocie żądanie nie pochodziło od strony, a jednocześnie organ nie znajdzie podstaw do prowadzenia postępowania z urzędu, wówczas winien wydać decyzję o umorzeniu postępowania na podstawie art. 105 § 1 kpa – uznając je za bezprzedmiotowe z przyczyn podmiotowych [por. wyrok WSA z 18 września 2013 r., II SA/Po 765/12]. Taka jest podstawowa zasada. W sytuacji, gdy wniosek składa podmiot nieuprawniony, postępowanie ulega umorzeniu. Z tego, co obserwuję jednak, przy sprawach ewidencyjnych praktyką są merytoryczne

decyzje odmowne, a nie umarzanie postępowania. Nie wydaje mi się, aby był to istotny błąd wpływający na wynik sprawy, ale zwracam na to uwagę. Nie mówię też, że wnioskodawczyni żądająca wpisów jej jako właścicielki omawianego gospodarstwa po wydaniu na jej wniosek decyzji z 2010 r. nie miała interesu prawnego, ale bywają i inne oczywiste sytuacje.

Osoba, której nie uznano za stronę, ma prawo kwestionować rozstrzygnięcie zarówno w postępowaniu drugoinstancyjnym, jak i przed sądem administracyjnym. Skargę do sądu można złożyć zarówno wówczas, gdy zapadło postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w trybie art. 61a kpa, jak i gdy zapadła decyzja administracyjna o umorzeniu postępowania z powodu braku przymiotu strony. Może się też zdarzyć, że osoba, którą w decyzji wskazano jako stronę, w istocie stroną nie jest. Jeżeli wniesie ona w ramach interesu prawnego, o którym mowa w art. 50 § 1 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, skargę do sądu administracyjnego, i sąd uzna w toku postępowania, że nie legitymuje się interesem prawnym, skutkuje to oddaleniem skargi.

teraz druga kwestia – nieodwracalnych skutków prawnych (art. 156 § 2 kpa). Starosta twierdził we wniosku z 2011 r., że decyzja stwierdzająca nieważność decyzji z 1973 r. była niewykonalna. Nie podzielam tego poglądu, gdyż decyzje nieważnościowe zwykle nie są badane pod kątem ich wykonalności. W tym postępowaniu stan faktyczny analizuje się pod kątem wywołania (bądź nie) przez decyzje badane w trybie nadzorczym nieodwracalnych skutków prawnych. Na temat owych nieodwracalnych skutków prawnych powstało wiele mitów, a orzecznictwo formułuje swoje stanowiska w sposób mniej lub bardziej przystępny dla odbiorców. Wydaje mi się, że na tym przykładzie będzie łatwo zobrazować sens tego pojęcia.

Jak się podnosi w orzecznictwie, dany akt wywołuje nieodwracalny skutek prawny wtedy, gdy ani przepis prawa materialnego, ani też przepisy procesowe stanowiące podstawę działania organu administracji publicznej nie czynią danego organu właściwym do cofnięcia tego właśnie skutku przez wydanie decyzji [por. wyroki NSA: z 7 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1631/10, Lex nr 1131479; z 28 września 2001 r., sygn. akt I SA 326/01, Lex nr 75508]. Podkreśla się, że nieodwracalne skutki prawne decyzji należy ograniczyć wyłącznie do jej bezpośrednich skutków w sferze prawa, a nie zdarzeń faktycznych stanowiących

tylko jej efekt pośredni. Jeżeli na podstawie takiej decyzji (której nieważność się bada) wydano inną decyzję, która ewentualnie mogła spowodować takie nieodwracalne skutki prawne, to kwestia odwracalności czy też nieodwracalności tych skutków prawnych dotyczyć może wyłącznie owej drugiej decyzji [por. wyrok NSA z 18 marca 2011 r. sygn. akt I OSK 716/10; orzeczenia.nsa.gov.pl]. Innymi słowy, ocena kwestii odwracalności skutku prawnego odnosić się musi wyłącznie do bezpośrednich następstw wywołanych badanym orzeczeniem. Potwierdza to redakcja art. 156 § 2 kpa, według którego „nie stwierdza się nieważności decyzji (...) gdy decyzja wywołała nieodwracalny skutek”.

Nieodwracalność skutków prawnych oznacza w szczególności sytuację, w której poprzedni stan prawny nie może zostać przywrócony, gdyż:

- 1) przestał istnieć przedmiot, którego prawo dotyczyło, lub
- 2) podmiot, któremu prawo przysługiwało, utracił zdolność do zachowania (wykonywania) owego prawa (odpadło dane prawo po stronie tego podmiotu) albo
- 3) wygasła instytucja stanowiąca źródło prawa (por. np. wyrok NSA z 23 listopada 1987 r. o sygn. akt I SA 1406/86, ONSA 1987, nr 2, poz. 81; wyrok NSA z 23 października 2012 r. o sygn. akt II OSK 1143/11, Lex nr 1234131).

istnieje też taki pogląd, do którego ja się osobiście przychyliam, że jeżeli po stronie podmiotu przyznającego korzyść majątkową – w oparciu o decyzję obciążoną wadą nieważności – nastąpiło przedawnienie roszczenia o zwrot tej korzyści, to tym samym wystąpił nieodwracalny skutek prawny tej decyzji, o którym mowa w art. 156 § 2 kpa. W takiej sytuacji nie stwierdza się nieważności takiej decyzji, lecz – stosownie do art. 158 § 2 kpa – wydanie jej z naruszeniem prawa. Dla interesów Skarbu Państwa pozostaje to w sumie bez wpływu, a jedynie stabilizuje stosunki własnościowe (gdy mowa o kwestiach przejęć gospodarstw rolnych na SP). Zastosowanie art. 158 § 2 kpa ma ten skutek, że uprawnionemu przysługuje roszczenie o odszkodowanie, a nie żądanie zwrotu przedmiotu „świadczenia” w naturze.

Tu chodzi np. o taki przypadek (który mi się ostatnio przytrafił), że wnioskodawca zażądał stwierdzenia nieważności decyzji o przejęciu na rzecz SP gospodarstwa w zamian za rentę (emeryturę). Podnosił przy tym, że 40 lat wcześniej wniosek o przejęcie gospodarstwa złożył tylko ojciec, a gospodarstwo stano-



wiło współwłasność także matki zmarłej rok przed złożeniem wniosku. Wnioskodawca 40 lat po tym zdarzeniu przeprowadził postępowanie spadkowe po matce i uznał, że powinien nastąpić zwrot gospodarstwa, bo wniosek nie był złożony przez wszystkich ówczesnych współwłaścicieli. Ojciec wnioskodawcy, rzecz jasna, przez 35 lat pobierał za przekazanie tego gospodarstwa rentę, a sam wnioskodawca jako dziedziczący po ojcu i po matce, żąda zwrotu całości...

Otóż moim zdaniem stwierdzenia nieważności wnioskodawca może domagać się jedynie w zakresie przysługującego mu udziału (choć co do zasady jest to kwestia wznowienia postępowania, a nie nieważności, gdyż jeden ze współwłaścicieli nie brał udziału w postępowaniu, ale tu orzecznictwo jest nieugięte, bo wniosek musieli złożyć wszyscy). A przy okazji wielokrotnie przedawniły się już roszczenia Skarbu Państwa o zwrot należnie wypłacanych ojcu przez wiele lat comiesięcznych świadczeń.

Wracając do naszego przykładu z początku artykułu. Na pewno nie nastąpiły nieodwracalne skutki prawne w stosunku do stanowiącej nadal własność Skarbu Państwa działki wydzielonej z gospodarstwa przejętego w 1973 r. Jeżeli Skarb Państwa sprzedał aktem notarialnym (kumakolwiek) jakąkolwiek część omawianego gospodarstwa, to w tym zakresie doszło do nieodwracalnych skutków

prawnych, bo organy administracji nie są w stanie w ramach procedury administracyjnej odwrócić skutku takiego zdarzenia cywilnoprawnego. Innymi słowy, nie mogą we własnym zakresie stwierdzić, że umowa kupna sprzedaży była nieważna, bo SP w istocie nie był w jej dacie właścicielem nieruchomości. Jeżeli natomiast przed sprzedażą osobom trzecim została wydana inna decyzja administracyjna (ale nie jakakolwiek, czyli nie np. o oddaniu nieruchomości w zarząd czy użytkowanie, lecz decyzja związana z cywilistycznym obrotem), to wówczas przyjmuje się, że decyzja taka jak ta z 1973 r. nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych, lecz dopiero ta druga.

Jeżeli zatem przejęte od małżonków A gospodarstwo zostało podzielone i jego część z dniem 27 maja 1990 r. przeszła z mocy prawa na własność gminy, czego potwierdzeniem była decyzja komunalizacyjna wojewody, to decyzja z 1973 r. w tym zakresie nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych, bo po niej była jeszcze inna decyzja administracyjna. W zależności od tego, co się działo potem z poszczególnymi działkami wydzielonymi z tego gospodarstwa, decyzja komunalizacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne lub nie. Jeżeli gmina sprzedała aktem notarialnym część działek, to dopiero decyzja komunalizacyjna wywołała cywilistyczny nieodwracalny skutek, którego organy administracji nie mogą we własnym za-

kresie odwrócić. Stąd, jeżeli gmina po komunalizacji nie sprzedała jakiegokolwiek z tego gospodarstwa działki, to należy w pierwszej kolejności domagać się stwierdzenia nieważności decyzji z 1973 r. i 1972 r. (te nie wywołały nieodwracalnych skutków prawnych), a następnie żądać stwierdzenia nieważności decyzji komunalizacyjnej wojewody, która też takich skutków nie wywołała, bo gmina jest nadal właścicielem. A jeżeli gmina sprzedała część gruntów lub oddała je aktem notarialnym w użytkowanie wieczyste, to wówczas skutki decyzji z 1973 r. pozostają bez zmian (nie ma nieodwracalnych skutków prawnych). Natomiast przy stwierdzeniu *ex post* nieważności decyzji komunalizacyjnej (po uznaniu, że komunalizacja była niedopuszczalna, bo Skarb Państwa nie był właścicielem) należy przyjąć, że dopiero ona skutki nieodwracalne wywołała.

Nawiasem mówiąc, w orzecznictwie jest spór i pewna niekonsekwencja co do oceny skutków decyzji komunalizacyjnych. Podnosi się, że są to decyzje wyłącznie deklaratoryjne, a skutek w postaci przejścia prawa własności nastąpił z mocy samego prawa, a więc nie mocą decyzji. Inny pogląd wskazuje, że decyzje takie mają charakter deklaratoryjno-konstytutywny, bo bez ich wydania gmina nie może skutecznie powoływać się w obrocie na prawo własności. Jest to niekonsekwencja dość istotna, skoro przeważa pierwszy pogląd, a następnie sądy administracyjne bez mrugnięcia okiem potwierdzają stwierdzenie nieważności decyzji komunalizacyjnych jako „nadających prawo”, choć prawa tego sama decyzja nie nadała, ale to temat na inny czas...

W każdym razie u podstaw stwierdzenia nieodwracalności skutku prawnego w odniesieniu do aktu wywołującego skutki w sferze prawa cywilnego leży to, że administracja nie dysponuje instrumentami do tego, aby tego rodzaju skutek odwrócić. Szczególnie ma to miejsce w sytuacji, gdy decyzja administracyjna wywarła skutek w sferze prawa cywilnego, tj. gdy stała się ona podstawą do dokonania (nieodwracalnych dla organu) czynności prawa cywilnego [por. A. Kowalska, Nieodwracalne skutki prawne jako negatywna przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji określona w art. 156 § 2 kpa w odniesieniu do praw słuźnie nabytych, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7-8, s. 76].

Magdalena Durzyńska

sędzia WSA w Warszawie (I Wyzd.),
doktor nauk prawnych, pracowała
w Departamencie Katastru GUGiK

Jak aktualizować EGİB przy wytyczaniu budynku

Rozpatrywana przez wielkopolskiego WINGiK-a sprawa rozpoczęła się od wykonania przez geodetę pracy polegającej na wytyczeniu budynku. PODGiK zweryfikował przekazaną przez niego dokumentację z wynikiem negatywnym. W protokole stwierdzono „brak arkusza danych ewidencyjnych budynku w budowie”. W odpowiedzi wykonawca zauważył, że na podstawie PgiK prowadzenie EGİB należy do obowiązków starosty, poza tym inspektor nie podał, jaki przepis został naruszony. W dalszej korespondencji podkreślił, że nie otrzymał z PZGiK arkusza danych ewidencyjnych i nie mógł wykonać wykazu zmian danych ewidencyjnych budynku. Wsparty przez Stowarzyszenie Geodetów Ziemi Wągrowieckiej geodeta odwołał się od wydanej przez PODGiK decyzji administracyjnej w tej sprawie do WINGiK-a, a ten przyznał rację wykonawcy. Inspekcja ustaliła, że zgłoszenie budowy wpłynęło do komórki prowadzącej EGİB już po zgłoszeniu pracy geodezyjnej. Zatem w dniu udostępnienia wykonawcy materiałów z PZGiK w operacie ewidencyjnym nie były ujawnione dane wynikające ze zgłoszenia budowy. W ocenie WINGiK-a najpierw w operacie EGİB powinny zostać ujawnione zmiany wynikające ze zgłoszenia budowy, następnie po ich wprowadzeniu wykonawca powinien zostać poinformowany o dokonanych zmianach i okolicznościach ich zaistnienia. Należało mu też udostępnić dokumenty odzwierciedlające nowy stan danych ujawnionych w operacie ewidencyjnym. W dalszej kolejności geodeta zobowiązany jest do weryfikacji danych ujawnionych w EGİB, a w przypadku stwierdzenia zmian – do sporządzenia wykazu zmian danych ewidencyjnych.

Podobne nieuzasadnione wymagania stosowane są również w innych powiatach. Dysponując decyzją WINGiK-a, Stowarzyszenie chce teraz przekonywać starostów do odstąpienia od tych wymogów. Szczegóły na Geoforum.pl 21 czerwca.

JK