BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Zespół Prawa Cywilnego

Warszawa, 2016 -09- 20

IV.7004.55.2014.BB

Pani
r. pr. Sylwia Krasowicz
ul. Elektoralna 14/6
00-139 WARSZAWA

Szanowna Pani Mecenas,

Odnosząc się do pisma Pani Mecenas, w którym przedstawia Pani zagadnienia prawne zaistniałe na tle postępowania administracyjnego toczącego się przed Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zakończonego ostateczną decyzją tego organu z dnia 17 grudnia 2013 r. (GZm-057-625-514/11), pragniemy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

Analiza przedmiotowej decyzji prowadzi do wniosku, że w istocie, przyjęta przez organ interpretacja art. 156 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego nie znajduje oparcia w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych – a zwłaszcza Naczelnego Sąd Administracyjnego – odnoszącym się do pojęcia „nieodwracalnych skutków prawnych". Termin ten, użyty w art. 156 § 2 kpa, w orzecznictwie sądowym wykładany jest w różny sposób, jednak pogląd wyrażony przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w decyzji z dnia 17 grudnia 2013 r. jest poglądem odosobnionym.

Przedmiotową decyzją organ stwierdził nieważność orzeczenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 15 października 1948 r., nr UR/2.1.1/12 oraz utrzymanego nim w mocy orzeczenia Wojewody Warszawskiego z dnia 27 marca 1948 r., nr UR.1/4/404/48 – w części dotyczącej nieruchomości ziemskiej „Osiedle Michałowice" (tj. parcel oznaczonych dawnymi numerami kolejnymi od 1 do 500 oraz kolejnymi literami alfabetu od b do I) oraz „Osiedle No-

we Grocholice" (tj. parcel oznaczonych dawnymi numerami kolejnymi: 1 - 3 , 6 - 10, 12 - 14, 17 - 27, 31, 33 – 171). W uzasadnieniu przedmiotowej decyzji organ podkreślił, iż ustalenie, że kontrolowane orzeczenie rażąco narusza prawo, obliguje organ do stwierdzenia nieważności takiego orzeczenia (art. 156 § 1 pkt 2 kpa) – chyba że orzeczenie to wywołało nieodwracalne skutki prawne. Jednak w badanej przez organ sprawie takie nieodwracalne skutki nie nastąpiły. W szczególności nie można wiązać takich skutków z samym tylko faktem, że nieruchomości podlegały dalszemu obrotowi cywilnoprawnemu – taki obrót nie zawsze oznacza, że znajduje zastosowanie art. 156 § 2 kpa.

Zajęte stanowisko organ wiązał z okolicznością, że przejście nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 lit e dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 10, poz. 51 ze zmian.) – który był podstawą decyzji badanej w postępowaniu nadzorczym – następowało z mocy prawa. *„W takim przypadku nie sposób wskazać takich skutków prawnych owych orzeczeń, o których możnaby powiedzieć, że są nieodwracalne. Nieuzasadnione było wyróżnienie w zaskarżonej decyzji tych gruntów, które zostały rozdysponowane (po ich przejęciu przez Państwo) na rzecz osób trzecich. Wszelkie bowiem późniejsze rozporządzenia przejętym przez Państwo majątkiem nie mogą być wiązane z badanymi orzeczeniami, lecz z aktem prawnym, który przejście na rzecz Państwa tego majątku spowodował (...). Bez znaczenia w kontekście problematyki nieodwracalnych skutków prawnych jest więc kwestia sposobu rozdysponowania przez Państwo przejętego mienia i aktualny stan prawny poszczególnych części dawnej nieruchomości ziemskiej (tj. czyją stanowią dziś własność oraz czy zostały oddane w użytkowanie wieczyste). Jeżeli kontrolowane w postępowaniu nieważnościowym orzeczenie nie spowodowało przejścia prawa własności, to badanie przesłanki z art. 156 § 2 kpa może mieć miejsce tylko w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji będącej podstawą zawartej umowy ustanowienia użytkowania wieczystego lub sprzedaży nieruchomości (tak NSA w wyroku z 23 września 2009 r., I OSK 1321/08) (...) Orzeczenia Wojewody Warszawskiego oraz Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych nie wywołały nieodwracalnych skutków prawnych – w rozumieniu art. 156 § 2 kpa i nie zachodzi przeszkoda w stwierdzeniu ich nieważności".*

Odnosząc się do przedstawionego wyżej poglądu należy stwierdzić, że – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – art. 156 § 2 kpa nie uzależnia wystąpienia nieodwracalnych skutków prawnych decyzji od okoliczności, czy decyzja ta miała charakter konstytutywny, czy też deklaratoryjny. Odnosząc to do realiów przedstawionej sprawy: zarówno decyzja stwierdzająca przejście z mocy prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, jak i decyzja

„przenosząca" własność na Państwo z chwilą ostateczności decyzji może powodować skutki nieodwracalne, których zniesienie nie jest możliwe w ramach obowiązującego porządku prawnego. Gdy którakolwiek z tych decyzji stanowi np. podstawę wpisu do księgi wieczystej, a wpis ten funkcjonuje w dalszym obrocie cywilnoprawnym, i kolejny nabywca jest chroniony przez rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych (art. 5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece: t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 707 ze zmian.), to kwestia konstytutywnego bądź deklaratoryjnego charakteru wadliwej decyzji nie ma przesądzającego znaczenia. Skutki prawne takiej decyzji są definitywne. Z drugiej strony, jeśli następstwem takiej decyzji nie są zdarzenia o charakterze nieodwracalnym (np. nabywca nie jest chroniony rękojmią), a nie zachodzą inne okoliczności przewidziane przez art. 156 § 2 kpa, to zarówno deklaratoryjna, jak i konstytutywna wadliwa decyzja nacjonalizacyjna może zostać podważona w trybie przewidzianym przez art. 156 § 1 kpa. Innymi słowy, dla zastosowania art. 156 § 2 kpa najbardziej istotne znaczenie ma charakter prawny zdarzeń, które nastąpiły po wydaniu decyzji – a nie sama natura decyzji badanej w postępowaniu nadzorczym. Nie sposób znaleźć uzasadnienia dla poglądu, prezentowanego wszakże przez organ orzekający w niniejszej sprawie, że decyzje deklaratoryjne nigdy nie wywołują nieodwracalnych skutków prawnych.

W omawianej decyzji z dnia 17 grudnia 2013 r. organ wyraźnie odróżnił także decyzję nacjonalizacyjną od późniejszych decyzji, dotyczących tej samej nieruchomości: *„badanie przesłanki z art. 156 § 2 kpa może mieć miejsce tylko w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji będącej podstawą zawartej umowy ustanowienia użytkowania wieczystego lub sprzedaży nieruchomości"* (czyli decyzji, które zapadły po decyzji nacjonalizacyjnej). W istocie, należy odróżnić skutki prawne, które wywołała decyzja kwestionowana w postępowaniu o stwierdzenie nieważności, od dotyczących tego samego przedmiotu skutków prawnych wywołanych późniejszymi decyzjami lub innymi zdarzeniami prawnymi, co wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny (uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 20 marca 2000 r., uchwały z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 7/96, ONSA 1997, Nr 2, poz. 46, z dnia 9 listopada 1998 r., OPK 4-7/98, ONSA 1999, Nr 1, poz. 13; takie stanowisko przedstawiane jest również w późniejszym orzecznictwie, m.in. w wyrokach NSA z dnia 13 grudnia 2005 r., I OSK 444/05, z dnia 8 marca 2006 r., OSK 1773/04, LEX 198357, z dnia 20 stycznia 2010 r., I OSK 1084/09, z 26 stycznia 2011 r., sygn. I OSK 696/10). Jednak właśnie z tych względów w postępowaniu nadzorczym należy dokładnie zbadać, czy po zapadnięciu ostatecznej decyzji administracyjnej miały miejsce określone zdarzenia prawne, a zwłaszcza – czy zo-

stały wydane kolejne decyzje administracyjne, oraz w następstwie której z tych decyzji zaistniały nieodwracalne skutki prawne, w szczególności w postaci obrotu cywilnoprawnego.

Analogiczne stanowisko, również w postępowaniu nadzorczym dotyczącym decyzji wydanej na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 maja 2016 r. (sygn. I OSK 1859/14): *„skoro bowiem deklaratoryjne orzeczenie (...) mogło we wskazanych wyżej sytuacjach wywołać nieodwracalne skutki prawne, to wadliwe – jako przedwczesne – było wyeliminowanie z obrotu prawnego ze skutkiem ex tunc tego orzeczenia w odniesieniu do całości stanowiącej dawną własność Zakładów (...) nieruchomości o pow. 43,3002 ha. W istocie organ nie zbadał, czy i w jakim zakresie zaistniał w stosunku do znacjonalizowanej nieruchomości nieodwracalny skutek prawny związany z obrotem cywilnoprawnym nieruchomościami powstałymi z nieruchomości objętej tym orzeczeniem".*

Podsumowując: dla właściwej oceny zaistnienia przesłanki z art. 156 § 2 kpc (tj. nieodwracalnych skutków prawnych) w pierwszym rzędzie konieczne jest zbadanie zdarzeń prawnych, które nastąpiły po dacie ostateczności decyzji badanej w postępowaniu nadzorczym.

Dla oceny prawnej decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 grudnia 2013 r. (GZm-057-625-514/11) istotne znaczenia ma także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r. w sprawie P 46/13 – orzekający, że art. 156 § 2 kpa w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał uznał, że w tym zakresie przepis ten jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa, w tym zasadą pewności prawa, która, stabilizując stany społeczno-gospodarcze, ogranicza działanie zasady praworządności, o ile restrykcyjnie rozumiany legalizm prowadziłby do powstawania nowych krzywd i naruszania słusznych praw innych osób. Wprawdzie wyrok ten ma elastyczną formułę zakresową, nie derogującą zatem przepisu z systemu prawnego, niemniej jednak recepcja treści wyroku TK w orzecznictwie sądów administracyjnych ma miejsce – głównie na poziomie wykładni starającej się uwzględnić wskazówki z uzasadnienia wyroku sądu konstytucyjnego. Widoczna jest zmiana tendencji orzeczniczych w kierunku bardziej respektującym zasadę trwałości decyzji – co, jak należy sądzić, prawdopodobnie doprowadzi do dalszej zawężającej wykładni przesłanek nieważnościowych z art. 156 § 1 kpa. Aktualne podejście sądów administracyjnych wydaje się więc do-

brze oddawać stanowisko NSA przyjęte w jednym z orzeczeń (wyrok z 20 sierpnia 2015 r., sygn. I OSK 2863/13), iż istnieje *„potrzeba szerszego uwzględniania w obecnym orzecznictwie reguły stabilności porządku prawnego jako wartości konstytucyjnej. Oznacza to m.in. konieczność badania i ewentualnie uwzględniania w sprawach nieważnościowych skutków decyzji będących podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, od wydania których upłynął znaczny okres czasu, nawet wówczas gdy obowiązujące przepisy nie wyłączają dopuszczalności stwierdzenia nieważności takich decyzji, mimo upływu takiego okresu czasu, jak w przypadku przepisu art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 156 § 2 kpa."*

Natomiast odnosząc się do wniosku Pani Mecenas o podjęcie sprawy w aspekcie generalnym na podstawie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zmian., dalej: p.p.s.a.) – a mianowicie, o wystąpienie przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych – pragniemy poinformować, że na obecnym etapie Rzecznik nie dostrzega potrzeby podjęcia takich działań.

W istocie, w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiła się pewna rozbieżność co do tego, czy przez „nieodwracalne skutki prawne", o których mowa w art. 156 § 2 kpa, należy rozumieć tylko takie zdarzenia prawne, których nie można znieść na drodze postępowania administracyjnego, czy też należy to pojęcie rozumieć szerzej: według tego drugiego poglądu, za nieodwracalne skutki należy uznać tylko takie, których nie można cofnąć w żaden sposób dostępny w obwiązującym ustawodawstwie, a więc także np. na drodze cywilnej, w drodze powództwa przed sądem powszechnym.

Zgodnie z dotychczasowym, przeważającym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Sądu Najwyższego, *„odwrócenie skutku objętego normami prawa cywilnego nie mieści się w ustawowo określonych kompetencjach organu administracji. Jeżeli więc cofnięcie, zniesienie, odwrócenie skutków prawnych decyzji wymaga takich działań, do których organ administracji publicznej nie ma umocowania ustawowego, czyli nie może zastosować formy aktu administracyjnego indywidualnego, to wtedy właśnie skutek prawny decyzji będzie nieodwracalny"* (wyrok NSA z dnia 26 października 2010 r., sygn. I OSK 63/10, por. także uchwałę 7 sędziów NSA z dnia 16 grudnia 1996 r. sygn. OPS 7/96 publ. ONSA 1997 r., Nr 2,

poz. 49, wyroki NSA z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. I OSK 1084/09, z dnia 11 stycznia 2011 r. sygn. I OSK 346/10, z dnia 13 stycznia 2016 r., sygn. I OSK 2047/14).

Natomiast Sąd Najwyższy w swym orzecznictwie podkreślał, iż nieodwracalność skutku prawnego decyzji administracyjnej należy przyjąć *„w tym znaczeniu, że 'odwrócenie' tego skutku jest prawnie niedostępne dla organu administracji publicznej działającego w granicach obowiązywania norm prawa publicznego, w formach prawnych właściwych dla tej administracji i w trybie postępowania przypisanym tejże administracji"* (uchwała składu 7 sędziów z dnia 28 maja 1992 r., sygn. III AZP 4/92, OSNCP 1992/12/211, por. także wyrok SN z dnia 6 kwietnia 1995 r., sygn. III ARN 8/95, OSNP 1995/18/223).

Z kolei pogląd, w którym „nieodwracalność skutków prawnych" decyzji administracyjnej ujmowano szerzej, Naczelny Sąd Administracyjny zaprezentował w wyroku z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn. I OSK 607/07: *„Dokonując wykładni art. 156 § 2 kpa należy uwzględnić art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi 'Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej' oraz preambułę Konstytucji, która stanowi, że jedną z wartości jest poszanowanie sprawiedliwości, umocnienie uprawnień obywateli. Nie ma zatem miejsca na formalizm sędziowski, dokonania wykładni bez uwzględnienia wykładni systemowej. Nieodwracalność skutku prawnego można zatem przyjąć tylko w przypadku, gdy w obowiązującym systemie prawnym brak jest możliwości odwrócenia skutku prawnego. Nieodwracalność skutku prawnego wyłącznie na drodze administracyjnej nie spełnia przesłanki z art. 156 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego* (podkreślenie własne). *Akceptowanie pozostawienia w obrocie prawnym decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa godzi w konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2) i zasadę praworządności (art. 7)"*. Podobne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w orzeczeniach z dnia 23 czerwca 2010 r., sygn. I OSK 63/10 oraz z dnia 22 lipca 2011 r., sygn. I OSK 1324/10. Od razu warto jednak zauważyć, że w obecnym orzecznictwie konstytucyjnym w sprawach dotyczących tzw. historycznych rewindykacji kolizja dwóch wartości konstytucyjnych – wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania, bezpieczeństwa prawnego skonfrontowanej z zasadą praworządności znajdującej oparcie w ar. 7 Konstytucji – jest rozstrzygana na korzyść tej pierwszej. Jak była o tym mowa wyżej, w wyroku sygn. P 46/13 Trybunał Konstytucyjny wyraźnie podkreślał potrzebę poszanowania praw osób, które działały w zaufaniu do ostatecznych decyzji wydanych przed kilkudziesięciu laty.

Motywując zatem stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich o braku potrzeby (względnie: przedwczesności) wystąpienia z wnioskiem przewidzianym przez art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. pragnę podkreślić, że wniosek taki warunkowany jest rzeczywistą i trwałą różnicą w poglądach prawnych poszczególnych składów sądzących. W orzeczeniu z dnia 17 lutego 2014 r., sygn. II FPS 9/13, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż *„rozbieżność, o której mowa w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., nie może być rozumiana jako każdy przypadek wydania odmiennego orzeczenia w danej kategorii spraw (odstępstwa od ustalonej linii orzeczniczej). Rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych, jako podstawa do wydania przez NSA uchwały mającej na celu wyjaśnienie określonych wątpliwości prawnych, musi być realna. O występowaniu rzeczywistej potrzeby podjęcia uchwały abstrakcyjnej, wymuszającej ujednolicenie stanowisk sądów administracyjnych, można mówić w szczególności wówczas, gdy rozpoznawanie przez NSA środków odwoławczych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych nie doprowadziło do ujednolicenia orzecznictwa w stosowaniu przepisów prawa administracyjnego. Chodzi zatem nie tyle o różnicę poglądów prawnych, niejako zarysowaną na tle poszczególnych (jednostkowych), prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych, ale przede wszystkim powstałą na tym tle tendencję do umacniania się składów orzekających w przyjmowanych przez nie ocenach prawnych"*. Podobny pogląd NSA zaprezentował w orzeczeniu z dnia 3 marca 2014 r., sygn. II FPS 7/13: *„należy odróżnić rozbieżność od incydentalnych błędów w wykładni, a także w wadliwym zastosowaniu prawa. Rozbieżność nie może być utożsamiana z każdym przypadkiem wyrażenia odmiennego poglądu w orzeczeniu sądu administracyjnego. Ponadto należy wskazać, że przypadki przyjęcia odmiennej wykładni nie mogą mieć charakteru marginalnego"*.

Tymczasem analiza przedstawionego problemu prowadzi do wniosku, że w orzecznictwie sądowym przeważa pogląd ograniczający stosowanie art. 156 § 2 kpa tylko do określonych sytuacji: nieodwracalne skutki prawne decyzji ostatecznej to takie, których nie można odwrócić na drodze administracyjnej; ocena i rozstrzyganie o konsekwencjach cywilnoprawnych aktów administracyjnych wykracza poza postępowanie nadzorcze. Ta teza jest przyjęta i konsekwentnie kontynuowana w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Pogląd przeciwny, wyrażony m. in. w wyroku z dnia 22 lipca 2011 r., sygn. I OSK 1324/10, nie zyskał w późniejszym okresie szerszej akceptacji; pojedyncze rozstrzygnięcia wojewódzkich sądów administracyjnych, kontynuujące tę linię, są korygowane przez Naczelny Sąd Administracyjny. I tak np. przywołany przez Panią wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 maja 2012

r., sygn. I SA/Wa 1698/10, podzielający pogląd „mniejszościowy", został następnie uchylony: w wyroku z dnia 27 czerwca 2014 r., sygn. I OSK 2759/12, Naczelny Sąd Administracyjny przyłączył się do stanowiska prezentowanego przez większość składów sądzących sądów administracyjnych.

Po drugie, nawet w tych orzeczeniach, w których Naczelny Sąd Administracyjny przyjął szerokie rozumienie nieodwracalności skutków prawnych, o których mowa w art. 156 § 2 kpa (tzn. dopuścił stosowanie art. 156 § 2 kpa wówczas, gdy w obowiązującym systemie prawnym brak jest jakiejkolwiek możliwości odwrócenia skutku prawnego – nie tylko na drodze administracyjnej, ale i cywilnej), to nie zmienił stanowiska w zasadniczej kwestii: wyłącznie sąd cywilny może orzec o skutkach obrotu cywilnoprawnego: *„Przepisy prawa przewidują, że w obowiązującym systemie prawnym kompetencje organów państwowych (organów władzy publicznej) krzyżują się, a dotyczy to zarówno organów administracji publicznej, jak i krzyżowania się właściwości organów administracji publicznej i sądów powszechnych. W takich przypadkach, gdy rozstrzygnięcie sprawy zależy od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, do rozpoznania której właściwy jest inny organ władzy publicznej, organ orzekający obowiązany jest zawiesić postępowanie (art. 97 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego). Skutki czynności cywilnoprawnej, w tym ocena wpisanego zastrzeżenia w księdze wieczystej, jest sprawą cywilną do rozpoznania której właściwy jest sąd powszechny"* (wyrok z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn. I OSK 607/07, podobnie w wyrokach z dnia 23 czerwca 2010 r., sygn. I OSK 63/10 oraz z dnia 22 lipca 2011 r., sygn. I OSK 1324/10). A zatem organ administracji może uznać, że skutki cywilnoprawne decyzji administracyjnej są nieodwracalne tylko wówczas, gdy wcześniej we właściwym postępowaniu stanowisko takie zajmie sąd powszechny – np. oddalając powództwo o stwierdzenie nieważności umowy nabycia nieruchomości, czy też uznając ochronę nabywcy nieruchomości (działającego w dobrej wierze) przez rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych. Natomiast okoliczności tych organ administracji nie może oceniać autonomicznie – w tym zakresie powinien oczekiwać na rozstrzygnięcie sądu powszechnego, i w zależności od jego treści, przyjąć odwracalność bądź nieodwracalność skutków cywilnoprawnych decyzji administracyjnej.

Tymczasem w kwestionowanej przez Panią Mecenas decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w decyzji z dnia 17 grudnia 2013 r. organ – ponownie – zajął pogląd odosobniony, nie znajdujący oparcia w żadnej z przywołanych wyżej linii orzeczniczych sądów administracyjnych. Organ uznał bowiem, że *„bez znaczenia w kontekście problematyki nieodwracalnych*

skutków prawnych jest (...) kwestia sposobu rozdysponowania przez Państwo przejętego mienia i aktualny stan prawny poszczególnych części dawnej nieruchomości ziemskiej (tj. czyją stanowią dziś własność oraz czy zostały oddane w użytkowanie wieczyste)" – i orzekł o nieważności decyzji badanej w postępowaniu nadzorczym. Przecież w żadnym z przywołanych przez Panią Mecenas (a omówionych powyżej) orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny nie twierdził, że aktualny stan prawny nieruchomości nie ma znaczenia prawnego w kontekście art. 156 § 2 kpa; z powołanych wyżej orzeczeń wynika stanowisko wprost przeciwne: ustalenie aktualnego stanu prawnego nieruchomości jest kluczowe dla oceny, czy skutki prawne decyzji (dotyczącej tej nieruchomości) są nieodwracalne. Rozbieżności w poglądach różnych składów Naczelnego Sądu Administracyjnego na wykładnię art. 156 § 2 kpa dotyczyły wyłącznie tego, czy skutki obrotu cywilnoprawnego są zawsze nieodwracalne (jako pozostające poza zakresem postępowania administracyjnego), czy też nie. A zatem stanowisko zajęte przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w decyzji z dnia 17 grudnia 2013 r. nie znajduje oparcia w orzecznictwie sądów administracyjnych, w żadnej z przedstawionych wyżej linii orzeczniczych. Tak więc ewentualna uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego nie miałaby znaczenia dla rozstrzygnięcia przedstawionej przez Panią Mecenas sprawy administracyjnej.

Z wszystkich tych względów Rzecznik Praw Obywatelskich nie zdecydował się na wystąpienie do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Z poważaniem

mgr Barbara Blinska
Główny specjalista