



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 21 grudnia 2016 r.

IV.7004.55.2014.BB

**Naczelnny Sąd Administracyjny
w Warszawie
za pośrednictwem
Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego
w Warszawie**

Skarżąca: Gmina Michałowice i inni

Organ: Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

sygn. I SA/Wa 493/14

**Skarga kasacyjna
Rzecznika Praw Obywatelskich**

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 września 2016 r., sygn. I SA/Wa 493/14, doręzonego pełnomocnikowi Gminy Michałowice w dniu 22 listopada 2016 r., oddalającego wszystkie skargi wniesione przez strony postępowania administracyjnego na decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 grudnia 2013 r., nr GZrn-057-625-514/11, wydaną w przedmiocie nieważności 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.

Działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zmian.) oraz na podstawie art. 8 § 1 i art. 173 § 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.) wskazany wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego zaskarżam w części, w jakiej oddała skargi na pkt 2 decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 grudnia 2013 r., nr GZm-057-625-514/11.

W oparciu o treść art. 174 pkt 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zaskarżonemu wyrokowi zarzucam naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, t.j.:

- art. 145 § 1 pkt 1 lit. c oraz art. 151 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 156 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez oddalenie skarg na pkt 2 decyzji z dnia 17 grudnia 2013 r. – w sytuacji, gdy pkt 2 zaskarżonej decyzji powinien podlegać uchyleniu. Decyzja w tym zakresie wydana została z naruszeniem przez organ przepisów postępowania, tj. art. 156 § 2 kpa poprzez jego błędną wykładnię i w konsekwencji, niezastosowanie. Pomimo iż w przypadku części nieruchomości objętych orzeczeniami nacjonalizacyjnym doszło do nieodwracalnych skutków prawnych, organ orzekł o nieważności tych orzeczeń w całości.

W oparciu o treść art. 174 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zaskarżonemu wyrokowi zarzucam naruszenie prawa materialnego, t.j.:

- art. 64 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP, poprzez naruszenie gwarancji udzielanej przez te przepisy jednostkom w zakresie stabilności nabytych praw majątkowych.

Na podstawie art. 188 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wnoszę o:

- uchylenie zaskarżonego wyroku w części, w jakim oddała on skargi na pkt 2 decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 grudnia 2013 r., nr GZm-057-625-514/11, oraz o

- uchylenie pkt 2 powołanej wyżej decyzji, w którym to punkcie stwierdzono 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 Nowe Grocholice” (tj. parcel oznaczonych dawnymi numerami kolejnymi: 1 - 3 , 6 - 10, 12 - 14, 17 - 27, 31, 33 – 171),

i przekazanie w tym zakresie sprawy Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi do ponownego rozpoznania.

Równocześnie stosownie do art. 176 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zrzekam się rozprawy.

UZASADNIENIE

1. Wyrokiem z dnia 21 września 2016 r., sygn. I SA/Wa 493/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił wszystkie skargi wniesione na decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 grudnia 2013 r., nr GZrn-057-625-514/11. Decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zapadła w ramach postępowania nadzorczego, w którym badano legalność 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.

Kluczowe dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy sąwoadministracyjnej, a wcześniej – administracyjnej, były dwie okoliczności:

- po pierwsze, czy orzeczenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 15 października 1948 r., nr UR/2.1.1/12, oraz orzeczenie Wojewody Warszawskiego z dnia 27 marca 1948 r., nr UR.1/4/404/48 rażąco naruszają prawo, a więc czy zachodzi przesłanka stwierdzenia nieważności tych orzeczeń określona w art. 156 § 1 pkt 2 kpa,

- po drugie, czy – o ile doszło do rażącego naruszenia prawa – orzeczenie to wywołało nieodwracalne skutki prawne, gdyż wówczas, w myśl art. 156 § 2 kpa, nie można orzec o jego nieważności.

2. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zarówno organ, jak i Wojewódzki Sąd Administracyjny prawidłowo ustaliły kwalifikowaną wadliwość orzeczenia Wojewody Warszawskiego z dnia 27 marca 1948 r., nr UR.1/4/404/48 oraz utrzymującego to orzeczenie w mocy orzeczenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 15 października 1948 r., nr UR/2.1.1/12. Orzeczenia te w sposób rażący naruszały 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., dalej: dekret). Przywołując najważniejsze konstatacje Sądu: kontrola w postępowaniu nadzorczym obu orzeczeń z 1948 r. powinna obejmować zarówno ustalenie, że przedmiotowa nieruchomość spełniała normy obszarowe, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu, ale również to, czy nieruchomość ta była nieruchomością ziemską o charakterze rolniczym (w części bądź w całości). Skoro bowiem dekretem miały być objęte nieruchomości ziemskie, to nie można podciągać pod nie nieruchomości nieposiadających takiego charakteru.

W niniejszej sprawie przesądzająca stała się okoliczność, że "Osiedle Michałowice" oraz "Osiedle Nowe Grocholice" objęte były zatwierdzonymi przed 1 września 1939 r. projektami parcelacji na działki budowlane. Z chwilą zatwierdzenia projektu parcelacji nieruchomości te utraciły charakter nieruchomości ziemskich i jako takie nie mogły zostać objęte zakresem działania

dekretu, nawet jeżeli w odniesieniu do części tych nieruchomości faktyczna parcelacja nie została przed wojną zakończona i jeżeli, z racji niezabudowania części nieruchomości, mogły one nadawać się do działalności rolniczej. Istotny jest także fakt, że orzeczenie Wojewody Warszawskiego z 1948 r. opisuje charakter przejmowanych nieruchomości „Osiedla Nowe Grocholice” oraz zdecydowanej większości „Osiedla Michałowice” jako place budowlane, tereny użyteczności publicznej oraz projektowane ulice i place – a więc samo orzeczenie nie określa ich jako nieruchomości rolne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny wyjaśnił także, dlaczego definicja pojęcia „nieruchomość ziemską”, przyjęta w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 1990 r., sygn. W 3/89, jest przydatna dla wykładni art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu: nawet jeżeli na mocy art. 239 ust. 3 Konstytucji uchwały Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw utraciły moc powszechnie obowiązującą, nie oznacza to, że utraciły walor poznawczy, czy też nie mogą być brane pod uwagę jako dyrektywy interpretacyjne w procesie stanowienia lub stosowania prawa. Wartość i przydatność dla praktyki takich uchwał wynika z ich treści, trafności argumentacji, nie zaś z formalnie nadanego im statusu prawnego. Sąd podkreślił, że przedmiotowa uchwała znalazła aprobatę w orzecznictwie sądowym – również w tych orzeczeniach, które zapadły pod rządami art. 239 ust. 3 Konstytucji.

Argumentacja ta – którą Rzecznik Praw Obywatelskich podziela – doprowadziła Wojewódzki Sąd Administracyjny do przyjęcia, że w przypadku nieruchomości objętych orzeczeniem Wojewody Warszawskiego z dnia 27 marca 1948 r., nr UR.1/4/404/48 oraz utrzymującym to orzeczenie w mocy orzeczeniem Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 15 października 1948 r., nr UR/2.1.1/12 nie zostały spełnione przesłanki z art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu. Co za tym idzie, decyzje te zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa. Stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (orzekającego w postępowaniu nadzorczym), zgodnie z którym orzeczenia z 1948 r. rażąco naruszają przepisy dekretu, należy uznać za trafne.

3. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie można jednak zgodzić się z tą częścią rozważań Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, które dotyczą oceny skutków prawnych wywołanych przez orzeczenie Wojewody Warszawskiego z dnia 27 marca 1948 r. oraz orzeczenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 15 października 1948 r. Sąd bowiem uznał, iż skutki te nie mają charakteru „nieodwracalnego” w rozumieniu art. 156 § 2 kpa – przy czym ustalenie to dotyczy orzeczeń także w zakresie, w jakim orzekały o nacjonalizacji tych nieruchomości, które podlegały dalszemu obrotowi cywilnoprawnemu.

Sąd co do zasady zgodził się ze stanowiskiem utrwalonym w dotychczasowym orzecznictwie, iż „nieodwracalne skutki prawne”, o których mowa w art. 156 § 2 *in fine* kpa, to takie skutki, których organ administracji nie jest w stanie anulować swoimi działaniami z uwagi na niemożność kompetencyjną. Takimi są czynności cywilnoprawne, wywołujące skutki w sferze prawa cywilnego, których organ administracji nie ma możliwości znieść w postępowaniu administracyjnym. Innymi słowy skutkami, o których mowa w przywołanym wyżej przepisie, są następstwa cywilne, które wywołało orzeczenie administracyjne ocenione w postępowaniu nadzorczym” (s. 30 uzasadnienia orzeczenia).

Jednak pomimo tego, że część znacjonalizowanych nieruchomości podlegała dalszemu obrotowi prawnemu, „w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zasadnie (...) organ nadzoru uznał, że w niniejszej sprawie nie zaistniały nieodwracalne skutki prawne”. Zdaniem Sądu w niniejszej sprawie kluczowe znaczenie miał bowiem charakter samej decyzji (orzeczenia) wydanej na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu: „Dekret, z datą jego wejścia w życie, odnośnie do ww. nieruchomości ziemskich, wywoływał skutki rzeczowe w zakresie przejścia na własność Państwa tych nieruchomości *ex lege*. Zaistnienie tych skutków rzeczowych nie było uzależnione ani od wystawienia zaświadczenia wojewódzkiego urzędu ziemskiego stwierdzającego, że nieruchomość jest przeznaczona na cele reformy rolnej, ani od dokonania na jego podstawie wpisu w księdze wieczystej na zasadach określonych w art. 1 dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (Dz.U. Nr 39, poz. 233 ze zm.) (...). W niniejszej sprawie, choć niewątpliwie nastąpiło szereg przekształceń własnościowych znacjonalizowanych nieruchomości, co było możliwe w warunkach pozostawania w obrocie prawnym przez prawie 70 lat kontrolowanych w trybie nieważnościowym orzeczeń (...), to jednak nie orzeczenia te, a sam dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej, wywołał skutek w postaci zbycia przez Skarb Państwa części nieruchomości na rzecz osób trzecich, czy też oddania tych nieruchomości w użytkowanie wieczyste (podkreślenie własne). Kontrolowane orzeczenia miały bowiem przede wszystkim charakter deklaratoryjny – jak wszystkie decyzje, których materialnoprawną podstawę stanowił art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu, gdyż skutek w postaci przejścia nieruchomości ziemskich objętych zakresem przedmiotowym dekretu na własność Skarbu Państwa (...) następował *ex lege*, tj. z datą wejścia w życie w tego aktu normatywnego, niezależnie od podejmowanych w tym względzie indywidualnych aktów stosowania prawa. (...)

Podsumowując wskazać należy, że wydanie kontrolowanych orzeczeń (oczywiście wadliwych, bo wydanych z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa) nie rozstrzygało wcale o nabyciu przez Skarb Państwa własności nieruchomości stanowiącej własność

Barbary Grocholskiej. W konsekwencji, orzeczenia te nie mogły wywołać nieodwracalnych skutków prawnych, stąd za niezasadne należało uznać wszystkie zarzuty skarg dotyczące naruszenia art. 156 § 2 kpa”.

A zatem Wojewódzki Sąd Administracyjny w całości zaakceptował pogląd organu, którego decyzję kontrolował – jak bowiem wskazał Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w decyzji z dnia 17 grudnia 2013 r. (GZrn-057-625-514/11), w przypadku decyzji deklaratoryjnych „nie sposób wskazać takich skutków prawnych owych orzeczeń, o których możnaby powiedzieć, że są nieodwracalne (...).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”.

Syntezą stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie są zatem następujące twierdzenia:

- decyzja deklaratoryjna, stwierdzająca zaistnienie pewnej okoliczności (np. nabycia prawa) *ex lege*, nie może wywołać nieodwracalnych skutków prawnych gdyż:

- to sam akt prawny, stanowiący podstawę tej decyzji (a przede wszystkim – stanowiący podstawę zdarzenia prawnego, np. nabycia prawa) wywołuje skutki prawne, w tym – skutki nieodwracalne. Decyzja jest wyłącznie poświadczeniem zdarzenia, które następuje niezależnie od jej wydania.

4. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, takie stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie może zyskać akceptacji. Faktem jest, że odróżnienie decyzji deklaratoryjnych od decyzji konstytutywnych w wielu sytuacjach ma znaczenie prawne, lecz nie jest tak w przypadku niniejszej sprawy. Decyzja konstytutywna ma charakter kreacyjny: tworzy ona, przekształca lub znosi dany stosunek prawny, a skutek ten powstaje właśnie z mocy danego aktu administracyjnego. Z kolei decyzja deklaratoryjna jedynie potwierdza zaistnienie danego skutku prawnego, który następuje jednak na mocy samej ustawy: akty te wyłącznie „podciągają dane stany faktyczne pod normy prawne w sposób wiążący” (T. Woś, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978, s. 129).

Niemniej jednak w literaturze przedmiotu wskazuje się, że w istocie podział ten nie jest zupełny: każda decyzja konstytutywna stwierdza, że zaszły przewidziane prawem warunki jej wydania (W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 331). Z kolei w akcie deklaratoryjnym istnieją także elementy konstytutywności: tworzy on nową sytuację prawną dla strony, gdyż z momentem jego uzyskania może ona powoływać się na swoje prawo. Od chwili jej wydania określony podmiot posiada

„prawo do korzystania z praw ustawowych” (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 348).

W praktyce obrotu prawnego rozróżnienie na te dwa typy aktów administracyjnych jest istotne przede wszystkim z uwagi na ich odmienny zakres temporalny: decyzje deklaratoryjne zasadniczo wywołują skutki *ex tunc*, od momentu ustalonego przez ustawę, natomiast decyzje konstytutywne – *ex nunc*, od chwili ostateczności decyzji. Jednak już z tego rozróżnienia wynika jasno, że decyzje deklaratoryjne skutki prawne przecież wywołują – poprzez wykreowanie tego aktu strona postępowania zyskuje przywołane wyżej „prawo do korzystania z praw ustawowych”. Legitymując się owym prawem, podejmuje ona czynności prawne i konwencjonalne, w tym – procesowe, które nie mogłyby zostać przedsięwzięte w sytuacji braku aktu administracyjnego.

Właśnie taka sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie: decyzja nacjonalizacyjna stworzyła Skarbowi Państwa możliwość legitymowania się uprawnieniem, które posłużyło do podejmowania czynności prawnych. W ciągu blisko 70 lat, jakie upłynęły od daty ostateczności orzeczeń, nastąpiło wiele zdarzeń prawnych, których źródłem była owa niezgodna z prawem decyzja – a nie sam przepis ustawy.

W żaden sposób nie można zgodzić się ze stwierdzeniem Sądu Administracyjnego, że „to jednak nie orzeczenia te, a sam dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej, wywołał skutek w postaci zbycia przez Skarb Państwa części nieruchomości na rzecz osób trzecich, czy też oddania tych nieruchomości w użytkowanie wieczyste”. Mamy tutaj do czynienia z sytuacją dokładnie odwrotną: w przypadku nieruchomości objętych orzeczeniami z 1948 r. „sam dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej” skutków prawnych nie wywołał. Nie mógł jakichkolwiek skutków wywołać, gdyż – co wynika z ustaleń postępowania nadzorczego – nieruchomości w Michałowicach i Nowych Grocholicach nie podpadały pod działanie dekretu, a więc ich własność nie przeszła na Skarb Państwa. Natomiast skutki te wywołały orzeczenia wydane niezgodnie z przepisami dekretu. To właśnie te orzeczenia umożliwiły sprzedaż, obciążenie czy też ustanowienie użytkowania wieczystego na nieruchomości, przy czym czynności te nie zostałyby podjęte, gdyby nie fakt istnienia w obrocie orzeczeń deklaratoryjnych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie ma podstaw do przyjęcia, że art. 156 § 2 kpa uzależnia wystąpienie nieodwracalnych skutków prawnych decyzji od jej konstytutywnego charakteru. 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 (np. decyzja wywłaszczeniowa) 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 przesądającego 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 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 Sąd orzekający w niniejszej sprawie, że decyzje deklaratoryjne nigdy nie wywołują nieodwracalnych skutków prawnych.

Należy także zauważyć, że w istocie Wojewódzki Sąd Administracyjny kwestionuje jakkolwiek skuteczność prawną aktu deklaratoryjnego, argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu nie ogranicza się bowiem do skutków o charakterze nieodwracalnym. Takie stanowisko jest nie do pogodzenia z rzeczywistą funkcją takich decyzji w obrocie prawnym, nie wyłączając z tego zbioru rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu nadzorczym – ich deklaratoryjny charakter nie budzi przecież wątpliwości.

5. Wątpliwości co do charakteru skutków prawnych decyzji wydawanych na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu nie miał Wojewódzki Sąd Administracyjny w sprawie sygn. I SA/Wa 1821/13. W sprawie tej – o analogicznym w dużym stopniu stanie faktycznym – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi także podnosił, że orzeczenia o podpadaniu nieruchomości pod art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu nie mogły wywołać żadnych skutków prawnych, w tym nieodwracalnych, z uwagi na swój deklaratoryjny charakter. Jednak Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 marca 2014 r. nie zgodził się z tą oceną: jak podkreślono w uzasadnieniu, „orzeczenie to, choć miało przede wszystkim charakter deklaratoryjny – jak wszystkie decyzje, których materialnoprawną podstawę stanowił art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu PKWN (...) – to zawierało w sobie także, czego zdaje się nie dostrzegać Minister, element konstytutywny”. Orzeczenie to „stanowiło podstawę do przejęcia – w sposób bezprawny z punktu widzenia regulacji prawnych ustanowionych w dekrete – przez Skarb Państwa własności tej nieruchomości, a przez to stworzenie podstaw prawnych do późniejszego zadysponowania jej wyodrębnionymi geodezyjnie częściami poprzez przenoszenie ich własności w drodze cywilnoprawnych umów sprzedaży, czy też ustanawiania na nich prawa

użytkowania wieczystego, co należy kwalifikować jako bezpośredni skutek orzeczenia o podpadaniu nieruchomości pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN”. Skarga kasacyjna od tego orzeczenia została oddalona: w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 maja 2016 r. (sygn. I OSK 1859/14) Naczelny Sąd Administracyjny zgodził się z oceną, że „deklaratoryjne orzeczenie z (...) 1949 r. mogło we wskazanych wyżej sytuacjach (obrotu cywilnoprawnego – dodanie własne) wywołać nieodwracalne skutki prawne”. Również w niniejszej sprawie możliwość wywołania nieodwracalnych skutków prawnych przez orzeczenie wydane na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu nie może budzić wątpliwości.

6. Należy jednak zgodzić się ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w tym zakresie, w jakim – co do zasady – uznaje on, że przez „nieodwracalne skutki prawne” w rozumieniu art. 156 § 2 kpa należy rozumieć takie zdarzenia prawne, których nie można odwrócić na drodze administracyjnej (ponownie podkreślając, że dotyczy to także skutków decyzji deklaratoryjnych).

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).

Wprawdzie incydentalnie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego pojawia się także pogląd, iż za nieodwracalne skutki należy uznać tylko takie, których nie można cofnąć w żaden sposób dostępny w obowiązującym ustawodawstwie, a więc także np. na drodze cywilnej, w drodze powództwa przed sądem powszechnym. I tak np. w wyroku z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn.

I OSK 607/07, zaprezentowano pogląd, iż nieodwracalność skutku prawnego na tle art. 156 § 2 kpa można przyjąć tylko w przypadku, gdy w obowiązującym systemie prawnym brak jest jakichkolwiek – nie tylko administracyjnoprawnych, ale też cywilnych – możliwości odwrócenia skutku prawnego decyzji. „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.

Jednak pogląd ten nie zyskał w późniejszym okresie szerszej akceptacji; pojedyncze rozstrzygnięcia wojewódzkich sądów administracyjnych, kontynuujące tę linię, są korygowane przez Naczelny Sąd Administracyjny. I tak 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, iż przez „nieodwracalne skutki prawne” w rozumieniu art. 156 § 2 kpa należy rozumieć takie zdarzenia prawne, których nie można odwrócić na drodze administracyjnej.

Wymaga także podkreślenia, że 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 jakiegokolwiek możliwości odwrócenia skutku prawnego – nie tylko na drodze administracyjnej), 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 którego właściwy jest inny organ władzy publicznej, organ orzekający obowiązany jest zawiesić postępowanie (art. 97 § 1 pkt 4 kpa). 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.

Jednak w niniejszej sprawie Sąd w rzeczywistości nie wybrał żadnej z tych wykładni art. 156 § 2 kpa; ustaliwszy, że w przypadku badanych orzeczeń przynajmniej w części zaistniały „skutki w sferze prawa cywilnego, których organ administracji nie ma możliwości znieść w postępowaniu administracyjnym”, ani nie odmówił stwierdzenia nieważności orzeczeń, ani nie zawiesił postępowania, oczekując na rozstrzygnięcie sądów powszechnych o tych skutkach.

Dla porządku należy przywołać pogląd zupełnie odosobniony, aczkolwiek obecny w pojedynczych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż „(...) przy ocenie ujemnej przesłanki z art. 156 § 2 kpa nie chodzi o ‘odwracalność’ skutków prawnych w ogóle, lecz o odwrócenie skutków prawnych wywołanych przez decyzję dotkniętą nieważnością w ramach postępowania o stwierdzenie jej nieważności” (wyrok NSA z dnia 8 marca 2006 r., OSK 1773/06, uchwała NSA z dnia 20 marca 2000 r., OPS 14/99). Jednak pogląd ten nie może zyskać akceptacji, gdyż „w istocie rzeczy czyni zbiór skutków nieodwracalnych, wynikających z decyzji administracyjnej, dotkniętej nieważnością, zbiorem pustym. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej (z mocą wsteczną) usuwa bowiem – także z mocą wsteczną – wszelkie bezpośrednie skutki prawne takiej decyzji (...). Żaden z tych bezpośrednich skutków prawnych nie może zatem mieć charakteru nieodwracalnego” (M. Bogusz, *O formule „nieodwracalnego skutku prawnego” w rozumieniu art. 156 § 2 kpa – krytycznie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, tom XXXII, s. 69). Z uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia nie wynika także, aby ten pogląd – w zasadzie eliminujący stosowanie art. 156 § 2 kpa w zakresie przesłanki „nieodwracalnych skutków prawnych” – przesądził o rozstrzygnięciu Sądu.

7. A zatem, biorąc pod uwagę nieodwracalność skutków prawnych orzeczenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 15 października 1948 r., nr UR/2.1.1/12, oraz orzeczenia Wojewody Warszawskiego z dnia 27 marca 1948 r., nr UR.1/4/404/48 – w tym zakresie, w jakim nieruchomości objęte tymi orzeczeniami podlegały obrotowi prawnemu, a skutki prawne owych zdarzeń prawnych nie mogą być odwrócone na drodze administracyjnej – to orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego powinno być inne. Należy w tym miejscu przywołać pogląd wyrażony w cytowanym wyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego 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 (...). 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”.

W realiach niniejszej sprawy Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia 17 grudnia 2013 r. (GZrn-057-625-514/11) – rozstrzygając w przedmiocie wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy (po uchyleniu poprzedniej decyzji, wydanej w tym trybie, wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2011 r., sygn. IV SA/Wa 2137/10):

- 1) uchylił pkt 1 i 2 własnej decyzji z 13 kwietnia 2010 r., nr GZrn-057-625-297/04,
- 2) 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 Nowe Grocholice” (tj. parcel oznaczonych dawnymi numerami kolejnymi: 1 - 3 , 6 - 10, 12 - 14, 17 - 27, 31, 33 – 171),
- 3) umorzył postępowanie z wniosku Gminy Raszyn o ponowne rozpatrzenie sprawy w zakresie obejmującym pkt 3 zaskarżonej decyzji.

A zatem w pkt 2 decyzji organ w żaden sposób nie wyróżnił tych nieruchomości, co do których nastąpiły nieodwracalne skutki prawne, oraz tych, w przypadku których okoliczność taka nie zachodzi. Orzekł o nieważności orzeczeń także w tym zakresie, w jakim zaistniał w stosunku do znacjonalizowanej nieruchomości nieodwracalny skutek prawny związany z dalszym obrotem prawnym.

W konsekwencji również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2016 r., oddalający skargi na decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 grudnia 2013 r. (GZrn-057-625-514/11) – zakresie pkt 2 tej decyzji – należy uznać za orzeczenie, które narusza art. 156 § 2 kpa.

W tej sytuacji konieczne jest uchylenie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2016 r., sygn. I SA/Wa 493/14 – w tej części, w jakiej oddala on wniesione skargi na pkt 2 decyzji z dnia 17 grudnia 2013 r. (GZrn-057-625-514/11), oraz uchylenie zaskarżonego pkt 2 tej decyzji – o co wnosi Rzecznik Praw Obywatelskich w niniejszej skardze kasacyjnej.

8. O zaskarżeniu przedmiotowego orzeczenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich przesądziła także okoliczność, że – w ocenie tego organu – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego narusza przepisy Konstytucji RP, a mianowicie art. 64 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji, gwarantujące każdemu stabilność sytuacji prawnej w zakresie nabytych praw majątkowych.

Dla osadzenia niniejszej sprawy w aktualnym kontekście konstytucyjnym kluczowe znaczenia ma 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. Ocenę konstytucyjności kwestionowanego art. 156 § 2 kpa Trybunał rozpoczął od przypomnienia, że regułą jest poszanowanie trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej, która rozstrzyga o prawach strony. Możliwość stwierdzenia nieważności decyzji jest wyjątkiem od tej zasady. Odwołując się do orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego Trybunał wskazał, kiedy taki wyjątek można dopuścić: otóż przełamanie zasady trwałości decyzji administracyjnej jest możliwe wyłącznie w sytuacji „oczywistej sprzeczności (decyzji) z treścią przepisu niebudzącego wątpliwości interpretacyjnych, a nadto że skutkiem tego naruszenia jest powstanie – w następstwie wydania decyzji – sytuacji niemożliwej do zaakceptowania w praworządym państwie” (wyrok NSA z 8 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 363/11).

W tym znaczeniu nie tylko formalnie pojmowany legalizm, ale trwałość decyzji administracyjnej zapewnia realizację art. 7 Konstytucji: odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa Trybunał podkreślił, że „prawomocność jest sama w sobie wartością konstytucyjną, a ochrona prawomocności ma zakotwiczenie w art. 7 Konstytucji, tj. w zasadzie praworządności (wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06)”.

Jednak jednym z najważniejszych powodów odmowy stwierdzenia nieważności decyzji jest zasada ochrony praw nabytych: „Reguła trwałości decyzji służy realizacji istotnych wartości, jakimi są ochrona porządku prawnego, stabilności obrotu prawnego, zaufania do organów państwa i samego prawa, a przede wszystkim – ochrona praw nabytych (zob. M. Zdyb, J. Stelmasiak, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, Lublin 1999, s. 116). Ma duże znaczenie dla stabilizacji skutków prawnych wynikających z decyzji i realizuje potrzebę zagwarantowania bezpieczeństwa sytuacji prawnej obywateli”.

W konsekwencji „zasada praworządności nie uzasadnia rozwiązania prawnego umożliwiającego stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, jeśli decyzja ta korzystała

przez kilkadziesiąt lat z domniemania zgodności z prawem, wywołuje skutki polegające na nabyciu prawa lub ukształtowaniu ekspektatywy nabycia praw przez jej adresatów (...).”

A zatem w wyroku sygn. P 46/13 Trybunał Konstytucyjny wyraźnie podkreślił potrzebę poszanowania praw osób, które działały w zaufaniu do ostatecznych decyzji wydanych przed kilkadziesiąt laty. 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. Aktualne podejście sądów administracyjnych wydaje się więc dobrze oddawać stanowisko NSA przyjęte w wyroku 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.”

Tymczasem orzekając w niniejszej sprawie Sąd Administracyjny nie zabezpieczył we właściwy sposób słusznie nabytych praw tych osób, które działając w zaufaniu do orzeczeń nacjonalizacyjnych układały swoje sprawy majątkowe. Wprawdzie, według stanowiska Sądu, orzekającego w niniejszej sprawie, „stwierdzenie nieważności orzeczeń administracyjnych z 1948 r. w żaden sposób nie ingeruje w prawa rzeczowe obecnych właścicieli (użytkowników wieczystych) działek ewidencyjnych, praw tych nie wygasza, ani ich nie ogranicza. Aktualni nabywcy praw rzeczowych mogą bronić swoich praw w postępowaniach cywilnych. Wówczas to mogą powoływać się oni na ochronę swoich praw wynikającą z tzw. zasady rękoi wiary publicznej ksiąg wieczystych”. W dalszym ciągu Sąd stwierdza, iż w ramach postępowania administracyjnego nie jest uprawniony do oceny, czy w danym przypadku prawo rzeczowe jest chronione przez określone instytucje prawa cywilnego. Problematyczności takiego stanowiska należy jednak upatrywać w tym, że – wbrew deklarowanej powściągliwości w ocenie skutków cywilnoprawnych – Sąd takiej oceny dokonuje, wkraczając w kompetencje sądu powszechnego. Jedynym wiążącym dla Sądu ustaleniem na tle art. 156 § 2 kpa powinna być okoliczność, że skutki orzeczeń nacjonalizacyjnych nie mogą zostać odwrócone na drodze administracyjnej. Ustalenie, czy na drodze cywilnoprawnej skutki te są wzruszalne, a zatem, czy prawa obywatela są chronione przez instytucje prawa cywilnego, leży poza kognicją organu i sądu administracyjnego. Należy przy tym

wskazać, że – przyjęta przez Sąd Administracyjny – owa autonomiczność ochrony cywilnoprawnej osób uprawnionych rzeczowo do nieruchomości nie jest oczywista dla sądów powszechnych. Jak bowiem ustalono w postępowaniu administracyjnym, sądy powszechne, rozstrzygające o prawach do nieruchomości objętych orzeczeniami nacjonalizacyjnymi z 1948 r., zawieszają postępowania na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 kodeksu postępowania cywilnego, oczekując na ostateczne rozstrzygnięcie niniejszej sprawy sądownoadministracyjnej.

Na marginesie można dodać, że rozważania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na temat ochrony zapewnianej nabywcom nieruchomości przez rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych – a ochrona ta ma być niezależna od wyników postępowania nadzorczego – dotyczą wyłącznie nabycia nieruchomości w drodze czynności prawnych. Tymczasem, jak wynika z akt sprawy administracyjnej, poprzednicy prawni wielu właścicieli nieruchomości w Michałowicach i Nowych Grocholicach nabyli te działki na podstawie dekretu PKWN, otrzymali tzw. dokumenty nadania, o których mowa w § 33 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. nr 10, poz. 51 ze zmian.). Nie zawsze nieruchomości te były przedmiotem czynności prawnych, następcy prawni mogli je nabyć w drodze np. sukcesji uniwersalnej, poprzez dziedziczenie. Stabilność tych stosunków prawnych zależy wyłącznie od stabilności orzeczeń wywłaszczeniowych z 1948 r.

Nawet jednak przyjmując, że wielu uczestników postępowania – spośród ponad 1000 – jest chronionych rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych, to sama konieczność zaangażowania w postępowania cywilne, ponownie regulujące bądź potwierdzające uprawnienia do gruntu, w sposób oczywisty destabilizuje ich sytuację prawną (w tym możliwość obrotu nieruchomością) oraz podważa poczucie bezpieczeństwa prawnego.

Warto także wskazać – aczkolwiek ten aspekt sprawy nie dotyka w sposób bezpośredni praw nabytych przez jednostki – że w przypadku wielu nieruchomości skutki prawne orzeczeń z 1948 r. należy traktować jako nieodwracalne z tego względu, że grunty te zostały przeznaczone pod drogi publiczne. Ta okoliczność przesądza, że muszą one pozostać własnością Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego (art. 2 a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych: t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 ze zmian.) – nawet wówczas, gdy podstawą nabycia nieruchomości jest decyzja administracyjna (zasadniczo „odwracalna” na drodze administracyjnej), a nie umowa cywilnoprawna. A zatem unieważnienie orzeczeń z 1948 r. nie jest w stanie efektywnie i w żadnej realnej perspektywie przywrócić stanu prawnego sprzed wydania wadliwego aktu – z uwagi na

kolejne zdarzenia prawne, również te o charakterze administracyjnym. Trudno te zdarzenia traktować inaczej niż jako „nieodwracalne skutki prawne” w rozumieniu art. 156 § 2 kpa.

W ramach postępowania sądownoadministracyjnego, przy tak złożonych i różnorodnych stanach faktycznych, jakie występują w niniejszej sprawie, Sąd nie ma kompetencji – i *de facto* nie jest w stanie – dokonać oceny rzeczywistych skutków obrotu prawnego, który miał miejsce w ciągu ostatnich 70 lat. Dla określenia zakresu kognicji organu i sądu administracyjnego na tle art. 156 § 2 kpa wystarczające jest ustalenie, że nie może on odwrócić w trybie administracyjnym skutków pewnych zdarzeń prawnych – a więc dla organu skutki te są „nieodwracalne”.

Z wszystkich powyższych względów wnoszę, jak na wstępie.

Załącz.: 2 odpisy skargi kasacyjnej