

---

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu omówił szeroko zastosowanie art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego do decyzji ZRID. W omawianej sprawie organy I i II instancji odmówiły zastosowania art. 155 Kpa między innymi z uwagi na zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych. Sąd przychylił się jednak do argumentów Skarżącej.

W przywoływanej sprawie Wojewoda Opolski wyraził stanowisko, posilując się orzecznictwem sądowym, że zmiana lub uchylenie decyzji w trybie art. 155 K.p.a. nie może odnosić się do decyzji administracyjnej, w wyniku której doszło do wydzielenia działek gruntowych, które następnie przeszły na własność jednostki samorządu terytorialnego (Gminy). W ocenie organu, skutek ten ma charakter nieodwracalny i sprzeciwia się możliwości zastosowania wspomnianego przepisu art. 155 K.p.a. Wbrew stanowisku organu wadliwe było zdaniem Sądu odwołanie się do kwestii związanych z wykonalnością decyzji o pozwoleniu na budowę inwestycji drogowej, a w szczególności przyjęcie nieodwracalności skutku tej decyzji, polegającego na przejściu na własność Gminy części działek położonych w pasie drogowym przebudowywanej i rozbudowywanej ulicy. Nie wyjaśnia tej sprawy w ocenie WSA przywoływany przez organy obu instancji wyrok NSA z dnia 19 października 2016 r., sygn. akt II OSK 26/15, gdyż odnosi się on do możliwości zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę drogi gminnej na podstawie przepisu art. 36a ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, a nie na podstawie przepisu art. 155 K.p.a. Podobny pogląd wywiódł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2514/17, ale – jak już powiedziano – dotyczy on możliwości zmiany decyzji drogowej na podstawie art. 36a Prawa budowlanego.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd, uszło uwadze organów obu instancji, że przepis art. 11f ust. 8 specustawy drogowej przewiduje wprost, że do zmiany decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się odpowiednio przepis art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem, że zgodę wyraża wyłącznie strona, która złożyła wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Przy tym pojęcia „zmiany decyzji” w rozumieniu art. 155 K.p.a. nie można interpretować wąsko – jako takiej zmiany, która nie powoduje jej usunięcia z obiegu prawnego w całości, ale należy przyjmować, że przepis ten obejmuje również możliwość wyeliminowania takiej decyzji w pełnym zakresie, o co chodziło Skarżącemu we wniosku. Przepis art. 155 K.p.a. dotyczy bowiem decyzji, które wprowadzają możliwość usuwania z obrotu prawnego decyzji ze względu na interes społeczny lub słuszny interes strony. Chodzi zatem o takie decyzje, które są z różnych względów niecelowe lub sprzeczne z zakreśloną linią postępowania w sprawach danego rodzaju. Przy tym oczywiście decyzja wydana w trybie art. 155 K.p.a. jest decyzją uznaniową, co oznacza, że do organu rozstrzygającego należy ocena w konkretnej sprawie, czy istnieją podstawy do uchylenia lub zmiany decyzji, jak też wybór jednego z możliwych rozwiązań.

Jak już zasygnalizowano, Sąd w pełni podzielił stanowisko Skarżącego, że w sprawie nie doszło do wywołania przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych tylko z tej przyczyny, że część działek w liniach rozgraniczeniowych inwestycji drogowej zostało wywłaszczonych na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Pojęcie nieodwracalnych skutków prawnych wielokrotnie było przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. W uchwale 7 Sędziów Sądu Najwyższego z 28 maja 1992 r., sygn. akt III AZP 4/92, stwierdzono, że odwracalność albo nieodwracalność skutku prawnego decyzji trzeba rozpatrywać, mając na uwadze zakres właściwości organów administracji publicznej oraz ich kompetencje, tzn. umocowanie do stosowania władczych i jednostronnych prawnych form działania. Jeżeli 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, nie może też skorzystać z drogi postępowania

administracyjnego, to wtedy właśnie skutek prawny decyzji będzie nieodwracalny. Nieodwracalność skutków prawnych decyzji administracyjnej nie może być wobec tego oceniana w granicach całego porządku prawnego państwa, lecz musi być rozpatrywana pod względem procesowym w zakresie mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego, przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz tych przepisów prawa materialnego, stanowiących część prawa publicznego, które stosują organy administracji publicznej. Artykuł 155 K.p.a. jest jednym z przepisów dotyczących postępowania administracyjnego i zakres jego mocy obowiązującej nie może być traktowany jako wykraczający poza moc obowiązującą tej ustawy i obejmujący skutki inne niż administracyjnoprawne. Podobnie w kwestii nieodwracalności skutków prawnych związanych z wydaniem decyzji komunalizacyjnej wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 29 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 3703/18.

W rozpoznawanej sprawie zastosowanie przepisu art. 155 K.p.a. może w ocenie Sądu odwrócić skutek decyzji administracyjnej bez ingerencji w prawo prywatne (cywilne). Wynika to z zapatrywania, że tylko skutek prawny decyzji, który może być odwrócony na podstawie norm prawa prywatnego przez sąd powszechny, dla organu administracji publicznej – tylko ze względu na zakres jego kompetencji – będzie nieodwracalny (zob. uzasadnienie przywołanej uchwały Sądu Najwyższego). Dla odwrócenia skutku, jaki wywołała sporna decyzja, polegającego na wywłaszczeniu właścicieli działek z ich prawa własności na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, wystarczy według WSA samo wyeliminowanie tej decyzji z obiegu prawnego przez organ administracyjny w ramach jego kompetencji wynikających art. 155 K.p.a. i nie jest konieczne żadne dodatkowe postępowanie przed sądem powszechnym na podstawie przepisów prawa cywilnego prywatnego, regulujących ochronę prawa własności. Nie jest też konieczny tryb uruchamiania postępowania administracyjnego na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, zmierzający do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (Dział III Rozdział 6), który ewentualnie inicjować mogą właściciele nieruchomości wywłaszczonych lub ich następcy prawni.

*Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14 listopada 2019 r., II SA/Op 394/19*

Źródło: [CBOSA](#)