

ARTUR K. MODRZEJEWSKI

ORCID: 0000-0002-3849-4208

Uniwersytet w Białymstoku

WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA W SPRAWIE PODZIAŁU NIERUCHOMOŚCI W ZWIĄZKU Z ZAFALSZOWANIEM DOWODU

Abstrakt: Przedmiotem artykułu jest analiza możliwości i okoliczności wznowienia postępowania w związku z zaistnieniem przesłanki określonej w art. 145 § 1 pkt. 1 k.p.a., to jest po przeprowadzeniu postępowania dotyczącego podziału nieruchomości dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe w zakresie postępowania dotyczącego podziału nieruchomości. W artykule opisano przedmiotowe i podmiotowe przesłanki oraz problemy związane z koniecznością wznowienia postępowania na skutek stwierdzenia zafalszowania podpisu geodety zamieszczonego na mapie podziałowej.

Słowa kluczowe: wznowienie postępowania administracyjnego, podział nieruchomości, zafalszowanie dowodu

WSTĘP

Temat artykułu i jego zakres wydają się być wąsko czy wręcz kazuistycznie zarysowane. Chodzi bowiem o analizę możliwości i okoliczności wznowienia postępowania w związku z zaistnieniem przesłanki określonej w art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a.¹, to jest po przeprowadzeniu postępowania dotyczącego podziału nieruchomości dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe.

W praktyce stosowania prawa zaistniała sytuacja, w której nastąpiło zafalszowanie dowodu w trakcie prowadzenia prac podziałowych. Osoba podająca się za geodetę, ale nim niebędąca i nieposiadająca stosownych uprawnień, przeprowadziła wiele postępowań podziałowych, w trakcie których podpisywała za geodetę mapy stanowiące podstawę dokonania podziału nieruchomości. Osoba ta posługiwała się pieczętką uprawnionego geodety i składała na dokumentach

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 256; dalej: k.p.a.

podpis jako tenże geodeta. Zgodnie z art. 96 ust. 1² podziału nieruchomości dokonuje się na podstawie zatwierdzającej decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. W myśl art. 97 ust. 1a u.g.n. do wniosku o podział nieruchomości należy dołączyć między innymi mapę z projektem podziału. Zgodnie zaś z § 9 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 roku w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości³ mapa z projektem podziału nieruchomości zawiera w szczególności (oprócz innych elementów) datę wykonania oraz imię i nazwisko, numer uprawnień zawodowych i podpis autora mapy. Podziału nieruchomości dokonuje się na podstawie decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zatwierdzającej podział⁴. Sfałszowanie podpisu pod mapą stanowiącą integralny element decyzji podziałowej podważało więc prawidłowość przeprowadzonego procesu i podawało w wątpliwość to, czy jest legalny. Proceder fałszowania podpisów za uprawnionego geodetę ujawniła prokuratura, stawiając stosowne zarzuty w postępowaniu karnym.

W ten sposób pojawiło się zagadnienie konieczności wznowienia przeprowadzonych postępowań podziałowych w związku z zafałszowaniem dowodów w postaci stosownych map stanowiących kluczowy element postępowania podziałowego. Ponieważ proceder fałszowania podpisów trwał wiele lat i dotyczył wielu postępowań podziałowych, w toku prowadzonych postępowań w sprawie wznowienia wyłoniło się szereg różnych i skomplikowanych zagadnień, które są charakterystyczne zarówno dla samej instytucji wznowienia postępowania, jak i nabierają szczególnej specyfiki w związku z przedmiotem, którego dotyczy postępowanie (czyli nieruchomościami).

Przedmiotem niniejszego artykułu jest więc analiza kluczowych pytań i wątpliwości powiązanych z zastosowaniem instytucji wznowienia postępowania na podstawie przesłanki określonej w art. 145 § 1 pkt. 1 k.p.a. w związku z postępowaniem podziałowym prowadzonym na gruncie u.g.n. Stawiam przy tym hipotezę, zgodnie z którą formalne ponowne przeprowadzanie postępowania podziałowego w toku wznowienia tegoż postępowania obarczone jest trudnymi do usunięcia (a wręcz nawet niemożliwymi do naprawienia) wadami.

ZAFAŁSZOWANIE DOWODÓW

Zgodnie z art. 145 § 1 pkt. 1 k.p.a. w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli dowody, na których podstawie ustalono istot-

² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325; dalej: u.g.n.

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 roku w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. z 2004 r. Nr 268, poz. 2663; dalej: rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości).

⁴ Art. 96 ust. 1 u.g.n.

ne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe. Co do zasady fałsz dowodów może dotyczyć zarówno dowodów nazwanych (dokumentów — art. 76 k.p.a., zeznań świadków — art. 82–83 k.p.a., opinii biegłych — art. 84 k.p.a., oględzin — art. 85 k.p.a., dowodu z przesłuchania stron — art. 86 k.p.a. oraz oświadczenia strony — art. 75 § 2 k.p.a.), jak i nienazwanych, którymi mogą być wszelkie źródła informacji⁵.

Wznowienie postępowania polega na ponownym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy zakończonej prawomocnym orzeczeniem w przypadkach zajścia ustawowych przyczyn wznowienia. Jest to środek obalania prawomocności orzeczeń sądowych umożliwiający ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty w celu zagwarantowania prawidłowości (zgodności z prawem) wydanego w tej sprawie rozstrzygnięcia⁶.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że zgodnie z art. 145 § 2 k.p.a. istnieje możliwość wznowienia postępowania jeszcze przed stwierdzeniem sfalszowania dowodu, jeżeli jest ono oczywiste, a wznowienie jest niezbędne dla uniknięcia niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnej szkody dla interesu społecznego. Do zastosowania tego przepisu konieczne jest łączne wystąpienie obu przesłanek, to jest oczywistość fałszu oraz niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnej szkody dla interesu społecznego. Fałszerstwo dowodu musi być bezsporne, pewne, nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości⁷.

W sytuacji, w której sfalszowanie dowodu zostaje potwierdzone przez orzeczenie sądu, nie ma wątpliwości, co do konieczności wznowienia postępowania. Inaczej wygląda sytuacja, kiedy takiego orzeczenia nie ma. O sfalszowaniu dokumentu świadczyć może zgromadzony przez prokuraturę materiał dowodowy⁸, przy czym nie można założyć, że organ administracji nie jest uprawniony do tego, by samodzielnie ten materiał analizować i prowadzić postępowanie w zakresie potwierdzenia sfalszowania dowodów⁹. Nieuprawnione byłoby więc działanie organu mające polegać na przykład na powołaniu biegłego, którego zadaniem byłoby zweryfikowanie autentyczności podpisu złożonego na dokumentacji.

Sfalszowany bądź podrobiony dokument stanowiła mapa projektu podziału nieruchomości, jednak w chwili wszczęcia postępowania fakt ten nie został potwierdzony orzeczeniem sądu. Na oczywistość fałszerstwa wskazywały za to

⁵ J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2020.

⁶ K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego*, Kraków 2003, s. 48.

⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2018 roku, sygn. II OSK 348/18, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 13.11.2021), dalej: CBOSA.

⁸ Odmiennie stanowisko wyraża B. Jaworska-Dębska, *O podstawach do wznowienia postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1974, z. 106, s. 84.

⁹ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 marca 2020 roku, sygn. I SA/Sz 928/19, dostępny na: CBOSA.

zeznania samego oskarżonego, który przyznał się do podpisywania dokumentacji w zastępstwie uprawnionego geodety, oraz to, że żaden z organów administracji, które przeprowadzały postępowania podziałowe, nie kwestionował, że roboty podziałowe zlecano osobie nieposiadającej stosownych uprawnień. Powszechną wiedzą było, że roboty te wykonywał sam oskarżony i że posługiwał się pieczęcią innego geodety.

W tym miejscu może pojawić się zagadnienie dopuszczalności zawieszenia postępowania wznowieniowego do czasu stwierdzenia zafałszowania dowodu przez sąd i wydania wyroku w tej sprawie. Co do zasady brak jest podstaw do zawieszenia postępowania (na podst. art. 97 §1 pkt. 4 k.p.a.), o ile okoliczność zafałszowania dowodu jest bezsporna, nie musi być ona bowiem zawsze potwierdzona orzeczeniem sądowym. Samo zaś zaistnienie przesłanki i znaczenie dla toczącego się postępowania weryfikowane jest przez organ w toku postępowania wznowieniowego. Założyć można zawieszenie postępowania w sytuacji wszczęcia postępowania wznowieniowego na wniosek (przyjmując, że na tym wstępnym etapie organ nie bada, czy faktycznie okoliczność powodująca wznowienia postępowania miała miejsce), kiedy organ prowadzący postępowanie dopiero po wydaniu postanowienia dochodzi do wniosku, że zafałszowanie dowodu nie jest oczywiste i wymaga orzeczenia sądu. Przy wznowieniu postępowania z urzędu sytuacja, w której wątpliwe jest zaistnienie przesłanki określonej w art. 145 § 1 pkt. 1 k.p.a. nie będzie obligowała organu do wszczęcia postępowania.

W sytuacji zaś braku wyroku sądowego, ale jednocześnie bezspornych okoliczności odnośnie do wznowienia postępowania, obowiązkiem organu jest prowadzenie postępowania wznowieniowego bez względu na to, jakie mogą okazać się konsekwencje odpowiedniego wydania decyzji już po wznowieniu.

ZAFAŁSZOWANIE MAPY PODZIAŁOWEJ

O ile można założyć, że zafałszowanie dowodu potwierdza się, wówczas po wydaniu postanowienia na podstawie art. 149 §1 k.p.a. przeprowadzone zostaje postępowanie wznowieniowe¹⁰.

Należy pamiętać, że postępowanie w sprawie wznowienia nie tylko weryfikuje przyczynę wznowienia, ale także obejmuje rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy. W wyroku WSA w Gliwicach z 9 sierpnia 2017 roku podkreślono, że art. 149 § 2 k.p.a. zobowiązuje organy orzekające w postępowaniu wznowieniowym do rozpoznania sprawy (po wznowieniu postępowania) w jej całokształcie, także przy uwzględnieniu dowodów zgromadzonych w postępowaniu wznowieniowym.

¹⁰ M. Jaśkowska, *Art. 149. Forma wszczęcia oraz odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia*, [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Warszawa 2020.

Organ prowadzący postępowanie w sprawie wznowienia nie jest związany ustaleniami stanu faktycznego i prawnego dokonanymi w postępowaniu, w którym zapadła dotychczasowa decyzja. Istotą wznowionego postępowania i uchylenia dotychczasowej decyzji jest powrót do odpowiedniego stadium zwykłego postępowania¹¹. Nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy wydaje się tak, jak gdyby sprawa nie była w danej instancji rozstrzygnięta¹². Oznacza to, że powinno się ponownie przeprowadzić całość postępowania podziałowego.

W analizowanym przypadku istotny jest rodzaj dowodu, którego zafałszowanie miało miejsce. Jak sygnalizowano wcześniej, w myśl art. 97 ust. 1a u.g.n. do wniosku, o którym mowa w ust. 1, należy dołączyć między innymi mapę z projektem podziału. Zgodnie zaś z § 9 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 roku w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości, mapa z projektem podziału nieruchomości zawiera w szczególności (oprócz innych elementów) datę wykonania oraz imię i nazwisko, numer uprawnień zawodowych i podpis osoby, która wykonała mapę.

W sytuacji, gdy projekt podziału nieruchomości przedstawiony do zatwierdzenia w drodze decyzji administracyjnej został sfałszowany, należy stwierdzić, że decyzja podziałowa nie zawiera wymaganego prawem elementu, jakim jest mapa z projektem podziału. Za projekt podziału nie może być bowiem uznana mapa, która nie została wykonana i podpisana przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia. Występuje więc związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy fałszem dowodu a wydaną w sprawie decyzją podziałową¹³. Sfałszowany projekt podziału nie może zostać uznany za dokument wymagany w postępowaniu podziałowym, mogący stanowić podstawę do zatwierdzenia podziału nieruchomości. W konsekwencji całość postępowania podziałowego oparta została o dokumentację niezawierającą wymaganego elementu, podstawowego z punktu widzenia postępowania o zatwierdzenie projektu podziału nieruchomości, jakim jest mapa z projektem podziału.

Oznacza to, że nie chodzi jedynie o dowód, na podstawie którego organ wydał rozstrzygnięcie, należy uznać także i to, że wniosek o wszczęcie postępowania podziałowego zawiera braki formalne, które — co zostanie dalej opisane — w praktyce nie mogą być usunięte.

¹¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 sierpnia 2017 roku, sygn. II SA/GI 364/17, LEX nr 2345309.

¹² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 lipca 2011 roku, sygn. II SA/GI 235/11, LEX nr 852983.

¹³ G. Krawiec, *Wydanie decyzji w wyniku fałszywych dowodów lub przestępstwa jako podstawa wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego*, Sosnowiec 2006, s. 99.

STRONY WZNOWIONEGO POSTĘPOWANIA

W toku rozpatrywania sprawy organ I instancji musi przeprowadzić ponowne postępowanie podziałowe, wzywając — jeśli to konieczne — strony postępowania do uzupełnienia stosownych braków w dokumentacji podziałowej. Skoro przedłożona dokumentacja zawiera braki formalne (będące następstwem zafałszowania dowodu), to co do zasady obowiązkiem organu administracji jest wezwanie do uzupełnienia tych braków (zgodnie z art. 64 §2 k.p.a., jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie; analiza możliwości uzupełnienia podania przeprowadzona zostanie w dalszej części rozważań). Tutaj pojawia się jednak problem zarówno tego, kto będzie adresatem takiego wezwania, jak i rodzaju rozstrzygnięcia wydanego przez organ.

Postępowanie podziałowe należy przeprowadzić przy udziale prawidłowo ustalonych stron postępowania, wśród których na pewno znajdzie się aktualny właściciel nieruchomości¹⁴. Te bowiem osoby mają interes prawny wynikający z prawa materialnego. W sprawie o podział nieruchomości taki interes prawny mają tylko właściciele (współwłaściciele) oraz użytkownicy wieczysti nieruchomości będącej przedmiotem podziału¹⁵. Można w tym miejscu kwestionować interes prawny właścicieli (współwłaścicieli), użytkowników wieczystych nieruchomości władających nią w momencie dokonania pierwotnego podziału, o ile oczywiście już nią nie dysponują. Trudno bowiem automatycznie założyć, że posiadają oni interes prawny dotyczący nieruchomości, do której nie mają już tytułu prawnego. W wyroku z dnia 27 maja 2019 roku WSA w Gliwicach wskazał, że dla ustalenia interesu prawnego w postępowaniu wznowieniowym nie ma znaczenia brak udziału w postępowaniu zwykłym. Stroną w postępowaniu wznowieniowym jest bowiem nie tylko strona postępowania prowadzonego w trybie zwykłym, zakończonego wydaniem kwestionowanego rozstrzygnięcia, ale również każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczyć mogą skutki wznowienia¹⁶. Związek trybu kontrolnego z postępowaniem rozpoznawczym powoduje, że punktem wyjścia dla ustalenia kręgu stron postępowania wznowieniowego jest przedmiot postępowania (w analizowanym przypadku chodzi o dzieloną nieruchomość), w którym wydano decyzję ostateczną¹⁷. Oznacza to co do zasady konieczność szerokiego ustalenia katalogu stron postępowania uwzględniającego zarówno wszystkich uprzednich (z momentu dokonania podziału), jak i obecnych właści-

¹⁴ Por. wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2017 roku, sygn. I OSK 1160/17, dostępny na: CBOSA.

¹⁵ Por. A. Łukaszewska, [w:] *et al.*, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, red. J. Sza-
chułowicz, Warszawa 2002, s. 271–272.

¹⁶ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 maja 2019 roku, sygn. II SA/Gl 27/19, nieprawo-
mocny, dostępny na: CBOSA.

¹⁷ Wyrok w Olsztynie z dnia 22 października 2019 roku, sygn. II SA/Ol 425/19, nieprawo-
mocny, dostępny na: CBOSA.

cieli, współwłaścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości. Stwierdzić należy, że w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w trybie wznowienia postępowania mają prawo brać udział wszystkie te podmioty, które mają w tym interes prawny (art. 28 k.p.a.)¹⁸. W mojej jednak ocenie trudno jest wywieść interes prawny osób, które uprzednio władały nieruchomością, a aktualnie nie dysponują już prawem do tej nieruchomości. Skoro w toku wznowienia obowiązkiem organu jest ponowne przeprowadzenie postępowania, to powinno ono mieć miejsce przy udziale aktualnych właścicieli nieruchomości (osób dysponujących stosownym tytułem prawnym). Założenie, że interes prawny mają również uprzedni właściciele nieruchomości (mający tytuł prawny do tej nieruchomości w momencie wydania decyzji podziałowej), może w praktyce spowodować, że skuteczne przeprowadzenie postępowania podziałowego na skutek jego wznowienia nie będzie możliwe.

Wady wynikające z art. 145 § 1, art. 145a § 1 i art. 145b § 1 są istotnymi wadami postępowania. Nie jest jednak wiadome, jaki wpływ wywarły one na decyzję administracyjną, mogą więc spowodować jedynie jej wzruszalność. Dlatego też wznowienie postępowania polega na ponownym rozpatrzeniu sprawy w celu sprawdzenia, czy jakaś wada postępowania nie wpłynęła na treść rozstrzygnięcia. Skutki prawne decyzji wzruszalnych są zatem uznane przez prawo, a nowym aktem pozbawia się jedynie zdolności ich wywoływania w przyszłości¹⁹. Decyzja wydana na skutek wznowienia postępowania nie wpływa zatem automatycznie na dokonane uprzednio na gruncie prawa cywilnego przeniesienie własności nieruchomości — wywołuje skutki na przyszłość (*ex nunc*). Skoro skutki takiej decyzji, nie są automatycznie kwestionowane, można przyjąć, że w analizowanym przypadku stronami postępowania wznowieniowego będą aktualni właściciele (współwłaściciele, użytkownicy wieczysti) takiej nieruchomości.

Chodzi tutaj bowiem o ponowne przeprowadzenie postępowania i określenie stanu nieruchomości zgodnie z prawem (przy uwzględnieniu elementów formalnych decyzji podziałowej). W interesie obecnych właścicieli nieruchomości jest takie uregulowanie stanu prawnego, by zapisy w KW odzwierciedlały prawnie uregulowaną sytuację nieruchomości, którymi dysponują.

Warto też podkreślić, że wystąpienie z wnioskiem o podział nieruchomości jest czynnością przekraczającą zwykły zarząd, a każda taka czynność wymaga uprzedniej zgody współwłaścicieli czy też współużytkowników, a w przypadku braku takiej zgody czynność jest bezwzględnie nieważna²⁰. W analizowanej

¹⁸ Por. wyroki NSA z dnia 5 października 2007 roku, I OSK 1406/06, i z dnia 22 marca 2011 roku, I OSK 740/10, dostępne na: CBOSA, oraz stanowisko wyrażone w literaturze przedmiotu: na przykład E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Odmowa wznowienia postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7–8, s. 118.

¹⁹ M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2019.

²⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 października 2018 roku, sygn. II SA/Gd/18, nieprawomocny, dostępny na: CBOSA.

sytuacji należy zatem przyjąć, że jeśli brakami formalnymi obarczony jest sam wniosek o podział nieruchomości, to osoby obecnie nią władające powinny podtrzymać chęć podziału (uzupełnić pod nim swoje podpisy zgodnie z art. 54 § 2 k.p.a.). Skutek braku podtrzymania dotychczasowego wniosku omówiony zostanie w dalszej części rozważań.

MOŻLIWOŚĆ UZUPEŁNIENIA WNIOSKU NA WEZWANIE ORGANU (ART. 64 §2 K.P.A.) A RODZAJ ROZSTRZYGNIĘCIA ORGANU

Na skutek wznowienia postępowania może zapaść tylko decyzja, o której mowa w art. 151 § 1 i 2 oraz art. 146 k.p.a. Tutaj pojawia się kilka zasadniczych pytań i wątpliwości.

Dokonując analizy tego, jakiego rodzaju rozstrzygnięcie powinien wydać organ oraz czy jest możliwość uzupełnienia wniosku podziałowego o prawidłowo sporządzoną mapę, warto zastanowić się nad możliwością odmowy uchylecia decyzji ze względu na to, że w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swojej istocie tej dotychczasowej (art. 146 § 2 k.p.a.).

Weryfikacja przesłanki z art. 146 § 2 k.p.a. nie sprowadza się bowiem do rozstrzygnięcia kwestii, czy stwierdzona przyczyna wznowienia miała wpływ na treść rozstrzygnięcia, ponieważ przesądzenie tego, czy obecnie należy podjąć takie samo rozstrzygnięcie wymaga uwzględnienia aktualnych przesłanek faktycznych i prawnych, i określenia, jaką konkretną treść decyzja antycypowana powinna obecnie przyjąć²¹. Wynika to z tego, że w postępowaniu wznowieniowym orzeka się na podstawie przepisów prawa obowiązujących w dniu wydawania decyzji w trybie nadzwyczajnym, a nie w stanie prawnym z dnia wydawania weryfikowanej decyzji. W pojęciu „odpowiadania w swej istocie” dawnej decyzji przez tę, która może zapaść w sprawie po przeprowadzeniu wznowionego postępowania, nie mieści się czysto mechaniczne porównanie dwóch rozstrzygnięć, lecz ocena ich istoty, czyli treści praw lub obowiązków²².

Organ wydaje decyzję, w której odmawia uchylecia decyzji dotychczasowej ze względu na to, że w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej wtedy, gdy zaszły co prawda przesłanki wznowienia, lecz jednocześnie wystąpiły przesłanki

²¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 maja 2019 roku, III SA/Gl 220/19, LEX nr 2682769.

²² Wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 sierpnia 2019 roku, II SA/Kc 479/19, LEX nr 2723688; M. Bursztynowicz, M. Sługocka, *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2020.

negatywne z art. 146. Taka decyzja powinna wskazywać zarówno pozytywną, jak i negatywną przesłankę²³.

Zgodnie z wyrokiem NSA w Warszawie z 12 kwietnia 2001 roku w uzasadnieniu decyzji stwierdzającej wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa organ musi wykazać, że wadliwość procesowa nie wpłynęła na prawidłowe zastosowanie w sprawie przepisów prawa materialnego, a więc stosując art. 146 § 2, wykazać, że decyzja dotychczasowa posiada jedynie wadliwości formalne, natomiast w całości była pozbawiona wadliwości materialnej²⁴. Oznacza to konieczność przeprowadzenia w całości postępowania ograniczonego jedynie tożsamością sprawy w zakresie przepisów materialnych mających w niej zastosowanie²⁵. Decyzja stwierdzająca wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa nie eliminuje z obrotu prawnego zaskarżonej decyzji ostatecznej, która nadal kształtuje stosunek prawny, ale stanowi podstawę wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym przed sądem powszechnym i na zasadach określonych prawem cywilnym²⁶.

Istotne jest przy tym, że w opisywanym przypadku na skutek zafałszowania dowodu nie tylko sama decyzja obarczona jest wadą prawną, ale także wniosek, który był przedmiotem orzeczenia organu. Tutaj pojawia się kwestia prawnych możliwości uzupełnienia tegoż wniosku zgodnie z 64 §2 k.p.a. Postępowanie nie może być formalnie prowadzone bez wszczęcia postępowania determinowanego kompletnym wnioskiem strony. Przy tym strona nie będzie w stanie na wezwanie organu przedłożyć wniosku kompletnego *ex nunc* uzupełnionego o prawidłowo sporządzane mapy podziałowe.

Organ wydający decyzję zdaje się nie posiadać stosownej wiedzy fachowej do tego, by orzec, że na skutek wznowienia wydana zostałaby decyzja o analogicznej treści, jak decyzja pierwotna, nie może więc stwierdzić braku materialnej wadliwości decyzji. Konieczne mogłoby być powołanie biegłego geodety, zdolnego stwierdzić, czy czynności podziałowe zostały wykonane prawidłowo, i dopiero wówczas możliwe byłoby stwierdzenie, że nowa decyzja odpowiada w swej istocie decyzji dotychczasowej. Jednocześnie jednak wciąż aktualny pozostaje problem nieusuniętej wady zarówno samego wniosku, jak i decyzji podziałowej. Zgodnie z wyrażoną w art. 6 k.p.a. zasadą praworządności organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Zasada ta ma walor zasady konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), organy administracji mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa. To zaś implikuje w szczególności powinność rozpoznawania i rozstrzygania spraw przez organy administracji na gruncie obowiązującego

²³ Por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 sierpnia 2014 roku, II SA/Rz 166/14, nieprawomocny wyrokiem z dnia 11 stycznia 2016 roku, sygn. I OSK 3319/14 NSA, dostępny na: CBOSA.

²⁴ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2001 roku, I SA 1289/99, dostępny na: CBOSA.

²⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 października 2018 roku, II SA/Gd 359/18, LEX nr 2552770.

²⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 października 2012 roku, II SA/Gd 323/12, LEX nr 1248753.

aktualnie (to jest na dzień orzekania przez dany organ) stanu prawnego²⁷. Skoro przepis prawa wymaga przedłożenia do wniosku podziałowego map opatrzonych podpisem geodety, a stanowią one także załącznik do decyzji, to nie do pogodzenia z zasadą praworządności jest pozostawienie w obrocie prawnym decyzji, która wydana została w oparciu o niekompletny wniosek (pozbawiony map) i sama obciążona jest wadą istotną.

Zgodnie z wyrokiem NSA z 11 października 2006 roku operat techniczny sporządzony przez upoważnionego funkcjonariusza publicznego (na przykład geodetę) korzysta jako dokument urzędowy z domniemania prawdziwości zawartych w nim oświadczeń i zapisów, w tym także oświadczeń woli o charakterze cywilnoprawnym. Jako że dokumenty urzędowe są najbardziej wiarygodnymi środkami dowodowymi, dowody przeciwne muszą być zdecydowanie przekonujące²⁸. Konieczne jest więc dokonanie czynności podziałowych przez uprawnionego geodetę.

Wydanie decyzji, w której organ odmawia uchylecia decyzji dotychczasowej ze względu na tożsamość rozstrzygnięcia, jest więc wątpliwe ze względu na wady, jakie zawiera pierwotne postępowanie prowadzone w oparciu o sfałszowane dokumenty dołączone do wniosku, a przez to także postępowanie i sama decyzja.

PONOWNE PRZEPROWADZENIE POSTĘPOWANIA PODZIAŁOWEGO

Nasuwa się więc pytanie, czy można po uchyleniu decyzji ponownie przeprowadzić postępowanie podziałowe tak, by nowa decyzja pozbawiona była wad prawnych? Tutaj pojawia się bariera zarówno techniczna, jak i prawna. Otóż z formalnoprawnego punktu widzenia działka przed podziałem już nie istnieje — istnieją jedynie działki stworzone na skutek podziału. Uzyskanie jakiegokolwiek dokumentacji dla działki sprzed podziału będzie więc niemożliwe. Wstępny projekt podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 97 ust. 1a pkt 4 u.g.n., opracowuje się na kopii mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku — na kopii mapy katastralnej uzupełnionej o niezbędne dla projektu podziału elementy zagospodarowania terenu. Mapy zasadniczej, która oddawała stan prawny sprzed podziału nieruchomości, już nie ma, bo aktualna będzie odzwierciedlała stan po podziale. Do tego pojawia się techniczny problem dotyczący dokonywanej w starostwie rezerwacji numerów działek, która to czynność przeprowadzana jest przed przystąpieniem do dokonania podziału. Nie będzie możliwe dokonanie rezerwacji numerów dla działek już istniejących, geodeta nie otrzyma dokumentów koniecznych dla dokonania podziału działki, która faktycznie nie istnieje. Oczywiście jest, że to ewidencja gruntów musi oddawać stan prawny i faktyczny, ale przed

²⁷ Wyrok NSA z dnia 7 maja 2020 roku, sygn. I OSK 3977/18, dostępny na: CBOSA.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 3 marca 2011 roku, II OSK 389/10, dostępny na: CBOSA.

wyeliminowaniem z obrotu prawnego decyzji podziałowej nie ma możliwości wycofania skutków, jakie decyzja wywarła w tej ewidencji, a przez to utrudnione (czy wręcz niemożliwe) jest przeprowadzenie postępowania podziałowego w toku wznowienia postępowania — nie można uzyskać dokumentów dołączanych do wniosku o podział nieruchomości — zgodnie z u.g.n. i rozporządzeniem w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości.

Ponieważ uzyskanie dokumentów dla pierwotnie dzielonej działki będzie niemożliwe, można rozważyć powtórzenie wszelkich działań w oparciu o dokumentację dołączoną do wniosku o podział i podjąć próbę potwierdzenia poprawności zamieszczonych tam danych i informacji. Przy tym w toku postępowania również organ powinien wykazać się aktywnością w pozyskiwaniu koniecznych dokumentów, nie zaś przerzucać cały ciężar postępowania na drugiego właściciela wydzielonej nieruchomości²⁹. W praktyce byłoby to ponowne przeprowadzenie postępowania podziałowego i zamieszczenie stosowych pieczęci na dokumentach, które poprzednio zostały podrobione, oczywiście o ile poprawność tych danych potwierdziłby geodeta uprawniony. Zauważyć należy, że nie wszystkie dokumenty przedłożone do wniosku o rozgraniczenie są wadliwe, a tylko te, które sygnowane zostały sfałszowanym podpisem. Chodzi bowiem o mapy zawierające sfałszowany podpis. Do zatwierdzenia podziału możliwe byłoby powołanie biegłego geodety, który oceniłby poprawność przeprowadzonych czynności podziałowych, a następnie, przeprowadzając ponownie całość postępowania, dokonał potwierdzania tych czynności na mapach uprzednio stanowiących podstawę dokonania podziału nieruchomości. Z jednej strony takie rozstrzygnięcie będzie zbliżone w swych konsekwencjach do decyzji wydanej na podst. art. 146 § 2 k.p.a., z drugiej zaś wyeliminowanie decyzji wadliwej będzie czyniło zadość zasadzie praworządności, a nowa decyzja nie będzie obciążona wadami materialnoprawnymi — nie będzie sprzeczna z przepisami u.g.n. (na przykład art. 97 ust. 1a) ani z rozporządzeniem w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (§ 9 ust. 1).

NIEODWRACALNE SKUTKI PRAWNE, ISTNIENIE PRZEDMIOTU POSTĘPOWANIA

Rozważyć można także koncepcję, zgodnie z którą z formalnoprawnego punktu widzenia działka podlegająca podziałowi już nie istnieje, istnieją bowiem działki po dokonaniu podziału. Przyjęcie koncepcji, zgodnie z którą nieruchomość podlegająca podziałowi na moment wznowienia postępowania już nie istnieje, obligowałoby organ do wydania decyzji uchylającej decyzję o podziale nierucho-

²⁹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 września 2019 roku, sygn. II SA/Bd 483/19, dostępny na: CBOSA.

mości i umarzającej postępowanie³⁰. Analogicznie należałoby postąpić w sytuacji, w której obecni właściciele (współwłaściciele, użytkownicy wieczysti) nieruchomości nie podtrzymałby wniosku o dokonanie jej podziału. Przyczyny umorzenia można by wiązać z elementem podmiotowym (strony postępowania) i przedmiotowym (pierwotny przedmiot podziału)³¹.

Przyjmując, że interes prawny w postępowaniu mieliby także byli właściciele nieruchomości, która była dzielona, to w ich przypadku nieuzasadnionym byłoby oczekiwanie na podtrzymanie zgody na podział nieruchomości ze względu na „przyszły” skutek, jaki nowa decyzja będzie wywierała. To także dowodzi braku interesu prawnego po ich stronie.

W przypadku braku podtrzymania zgody wszystkich obecnych właścicieli (współwłaścicieli, użytkowników wieczystych) na podział nieruchomości w moim przekonaniu jedyną możliwą decyzją będzie uchylająca decyzję dotychczasową i umarzająca postępowanie — przy tym aktualne pozostają wywoływy o prawach strony w prowadzonym postępowaniu. Nie można przy tym pozostawić wniosku bez rozpoznania — zgodnie z art. 64 k.p.a. organ prowadził już bowiem merytoryczne postępowanie w sprawie i zmierzał do wydania rozstrzygnięcia, a co ważniejsze, w toku postępowania wznowieniowego przepisy K.p.a. (art. 146 § 2 i 151) przewidują jasno określone rozstrzygnięcia — brak wśród nich możliwości pozostawienia podania bez rozpoznania. Podkreślić należy, że postępowanie wznowieniowe jest szczególnie regulowane względem postępowania zwykłego prowadzonego w sprawie.

Patrząc na problem z punktu widzenia przedmiotu podlegającego podziałowi, sam fakt podziału nieruchomości nie rodzi konsekwencji w postaci nieodwracalnych skutków prawnych względem nieruchomości. Kategoria „nieodwracalnych skutków prawnych” odnosi się bowiem do postępowania nieważnościowego. Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały, przy czym musi ona istnieć już w chwili wydania decyzji, winna mieć charakter trwały, a nade wszystko ma to być decyzja obiektywnie niemożliwa do wykonania. Zatem decyzja trwale niewykonalna to decyzja, której adresat jest trwale pozbawiony możliwości czynienia użytku z ustanowionych w niej praw bądź został trwale pozbawiony możliwości wykonania nałożonych nań obowiązków. Trwała niewykonalność decyzji w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. zachodzi więc wówczas, gdy czynności składające się na treść obowiązków i uprawnień zawartych w decyzji są niewykonalne z przyczyn technicznych

³⁰ Wyroki: na przykład WSA w Gdańsku z dnia 29 września 2005 roku, sygn. III SA/Gd 55/05; NSA z dnia 6 marca 1984 roku, sygn. SA/Kr 95/84; ONSA 1984/1/25; oraz NSA z dnia 16 września 1993 roku, sygn. SA/Gd 806/93, dostępne na: CBOSA.

³¹ G. Łaszczyca, A. Matan, *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2002.

i prawnych tkwiących w ich naturze³². Skoro uznajemy, że decyzja wydana na skutek wznowienia postępowania skutkuje *ex nunc*, to nie kwestionujemy automatycznie skutku, jaki ona wywarła, ale dokonujemy niejako procesowo poprawnego powtórzenia działań uprzednio wykonanych z uwzględnieniem wszelkich elementów formalnoprawnych.

Nie można także wskazywać, by wznowienie postępowania mogło prowadzić do naruszenia rękojmi wiary ksiąg wieczystych. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 28 maja 1992 roku, jeśli obrót nieruchomościami poprzedzony był wydaniem decyzji administracyjnej lub przeniesienie własności nastąpiło w drodze decyzji administracyjnej, a decyzja jest wadą wymienioną w art. 156 § 1 k.p.a., to zbycie nieruchomości na rzecz osoby trzeciej, chronionej rękojnią wiary publicznej ksiąg wieczystych, stanowi przeszkodę do stwierdzenia nieważności decyzji³³. Pomimo że uchwała SN dotyczy trybu nieważnościowego, odmienne go w skutkach od postępowania wznowieniowego, to można stąd wyprowadzić pewne wnioski wspólne. Artykuł 5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece³⁴ stanowi, że w razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym treść księgi rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą ujawnioną według treści księgi nabył własność lub inne prawo rzeczowe. Rękojnia wiary publicznej ksiąg wieczystych (art. 5 ustawy o księgach wieczystych i hipotece) nie obejmuje działu I księgi (położenie i oznaczenie nieruchomości)³⁵, dane zawarte w dziale I KW wynikają z ewidencji gruntów i budynków. Stąd też samo wznowienie postępowania i decyzja wydana na skutek wznowienia rękojmi nie naruszają.

Można jednakże założyć, że na chwilę orzekania o nieruchomości stanowiącej przedmiot podziału, tej faktycznie nie ma — bez względu na kwestie rękojmi wiary ksiąg wieczystych — bowiem faktycznie istnieją w tym momencie tylko te nieruchomości, które powstały na skutek podziału (mają one odrębne numery geodezyjne itd.).

Gdyby założyć, że nieruchomości jednak nie istnieją — co powinno rodzić konsekwencję w postaci umorzenia postępowania jako bezprzedmiotowego — należy mieć na względzie pewne konsekwencje praktyczne, jakie w przyszłości może wywołać wydanie takiej decyzji. Z jednej strony nie wpłynie ona automatycznie ani na same zapisy w ewidencji gruntów, ani na regulacje zawarte w Księdze

³² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2013 roku, sygn. I SA/Wa 989/13, dostępny na: CBOSA; por. także M. Wincenciak, *O tzw. „nieodwracalnych skutkach prawnych” decyzji administracyjnej*, [w:] *Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Nicyporuk, Lublin 2010, s. 901–902.

³³ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 roku, sygn. akt III AZP 4/92, dostępny na: CBOSA.

³⁴ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece, tekst jedn. Dz.U. z 2019 roku poz. 2204.

³⁵ Por. wyrok WSA w Opolu z dnia 24 lutego 2016 roku, sygn. I SA/Op 547/15, dostępny na: CBOSA.

Wieczysteł. Z cywilnego punktu widzenia wciąż będziemy mieli do czynienia z nieruchomościami powstałymi na skutek podziału. Problem polega jednak na tym, że na chwilę orzekania nie da się przewidzieć prawnych i faktycznych konsekwencji wydania tego rodzaju decyzji. Nie wiadomo, czy za jakiś czas aktualni właściciele nie będą chcieli przenieść własności nieruchomości na następne osoby bądź też dokonywane będą dalsze podziały i wówczas — czy to sąd orzekający w sprawie, czy to kolejny organ bądź geodeta — nie będą mogli wykonać swoich czynności, wydać orzeczenia ze względu na brak w obiegu prawnym decyzji określającej podział nieruchomości. Orzeczenie umarzające postępowanie ze względu na aktualne nieistnienie przedmiotu podziału nie tylko jest wątpliwe prawnie, ale również cechuje się krótkowzrocznym postrzeganiem konsekwencji działania organu. Organy administracji muszą działać na podstawie i w granicach prawa, ale nie można zapominać, że orzeczenie skutkuje wobec ludzi — wpływa na ich majątek, życie. Stąd też istotne jest instrumentalne traktowanie norm prawnych i takie ich stosowanie, by w granicach prawa znaleźć rozwiązanie jak najmniej ingerujące w dotychczasową i przyszłą sferę praw i obowiązków właścicieli nieruchomości.

WNIOSKI

Wznowienie postępowania jest instytucją skomplikowaną procesowo, zwłaszcza ze względu na powiązanie skutków prawnych, jakie wywołała decyzja, co do której wznowienie ma miejsce, jak i aktualnego stanu prawnego i faktycznego. W niniejszej sprawie okoliczność komplikują skutki w sferze prawa cywilnego, jakie wywołała decyzja podziałowa. Z założenia postawiono tutaj szereg pytań i wątpliwości prawnych wskazujących na fakt, że ani analiza przepisów procesowych, ani orzecznictwa czy poglądów doktryny nie daje jednoznacznych i klarownych odpowiedzi pozwalających na podjęcie czynności procesowych w taki sposób, by organy mogły mieć pewność prawidłowości postępowania i określonych skutków prawnych w dalszej perspektywie. Mimo wszystko przy zachowaniu odrębności procesowych zdaje się brakować trybu, który pozwoliłby odmówić uchylenia decyzji ze względu na nieodwracalne skutki prawne decyzji pierwotnej. W mojej ocenie skutku takiej decyzji nie zastąpi decyzja odmawiająca uchylenia ze względu na możliwe podobne orzeczenia, bowiem zarówno wnioski, jak i sama decyzja obarczone są istotnymi wadami (dodać należy, że w przypadku stwierdzenia zafałszowania dowodu przez sąd zostanie prawdopodobnie orzeczony przepadek zafałszowanych dowodów, czyli map podziałowych), pozostawienie ich w obrocie prawnym może zatem w istotny sposób naruszać zasadę praworządności. Z drugiej strony utrudnione jest konwalidowanie przez prawidłowo wyznaczonego biegłego czynności dokonanych przez osobę uprzednio podającą się za biegłego. Każdego rodzaju rozwiązanie wydaje się obarczone wadami, przy tym być może warto byłoby sugerować odejście od sztywnych ram prawnych i w obliczu skali problemu

(wielu przypadków zafałszowania dowodów) znalezienie rozwiązania mieszczącego się w granicach prawa i wywołującego jak najmniej ingerujące w aktualny stan posiadania ziemi wyodrębnionej na skutek podziału. Za takie rozwiązanie uznaję uzupełnienie materiału dowodowego o dokumenty zawierające pieczęcie i podpisy uprawnionego geodety, nawet gdyby miało to być wykonane na do tej pory na zafałszowanych dokumentach. Daje to możliwość weryfikacji przeprowadzanego podziału, jak i ewentualne powtórzenie czynności podziałowych.

RESUMPTION OF PROCEEDINGS ON THE DIVISION OF REAL ESTATE DUE TO THE FALSIFICATION OF EVIDENCE

Summary

The subject of the article is the analysis of the possibility and circumstances of the resumption of proceedings in connection with the occurrence of the condition specified in Art. 145 § 1 point 1 of the Code of Administrative Proceedings, that is, after conducting proceedings on the division of real estate, the evidence on the basis of which the relevant facts were established, turned out to be false in the proceedings concerning the division of real estate. The article describes the objective and subjective premises and problems related to the necessity to resume the procedure as a result of a false signature of the surveyor placed on the division map.

Keywords: resumption of administrative proceedings, division of real estate, falsification of evidence

BIBLIOGRAFIA

- Bursztynowicz M., Sługocka M., *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Goździewicz-Biechońska J., *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2020.
- Jaworska-Dębska B., *O podstawach do wznowienia postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1974, z. 106.
- Jaśkowska M., *Art. 149. Forma wszczęcia oraz odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia*, [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Warszawa 2020.
- Klat-Górska E., Klat-Wertelecka L., *Odmowa wznowienia postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7–8.
- Krawiec G., *Wydanie decyzji w wyniku fałszywych dowodów lub przestępstwa jako podstawa wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego*, Sosnowiec 2006.
- Łaszczycza G., Matan A., *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2002.
- Łukaszewska A. et al., *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, red. J. Szachułowicz, Warszawa 2002.
- Sobieralski K., *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego*, Kraków 2003.
- Wincenciak M., *O tzw. „nieodwracalnych skutkach prawnych” decyzji administracyjnej*, [w:] *Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.