

# Roman Trzaskowski

---

## Nieodwracalne skutki prawne wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej : przedstawienie dorobku orzecznictwa i doktryny

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 3/3, 9-56

---

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Roman Trzaskowski \**

## **NIEODWRACALNE SKUTKI PRAWNE WADLIWEJ DECYZJI NACJONALIZACYJNEJ. PRZEDSTAWIENIE DOROBKU ORZECZNICTWA I DOKTRYNY**

### **1. WSTĘP**

W postępowaniach związanych z „małą reprivatyzacją” wadliwie znacjonalizowanych nieruchomości istotną kwestią jest możliwość stwierdzenia nieważności takiej decyzji, uzależniona od tego, czy wywołała ona nieodwracalne skutki prawne. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia ma kapitalne znaczenie dla byłych właścicieli zarówno z punktu widzenia odzyskania znacjonalizowanych nieruchomości, jak i z punktu widzenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej opartej na art. 160 k.p.a. Istota problemu sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, jakie okoliczności wyłączają możliwość stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej ze względu na fakt, że wywołała ona nieodwracalne skutki prawne (art. 156 § 2 k.p.a.). Jest to zagadnienie, które obrosło bogatym orzecnictwem SN oraz NSA, dostrzegane było także w doktrynie, a mimo tego trudno je uznać za dostatecznie wyjaśnione. Problematyka jest niezwykle trudna i złożona, jak zawsze, kiedy mamy do czynienia ze stykiem prawa administracyjnego i prawa cywilnego. Niniejsze opracowanie jest próbą analizy podstawowych zagadnień dotyczących ustalenia, kiedy wadliwa decyzja nacjonalizacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne.

---

\* Mgr Roman Trzaskowski – asystent w Katedrze Prawa Cywilnego, Wydział Prawa, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

## 2. ORZECZNICTWO DOTYCZĄCE NIEODWRACALNYCH SKUTKÓW PRAWNYCH

### 2.1. NIEODWRACALNOŚĆ SKUTKÓW PRAWNYCH DECYZJI – UJĘCIE PIERWOTNE

Dorobek publikowanego orzecznictwa dotyczący omawianej kwestii jest bogaty, za miarodajne można bowiem uznać w tym miejscu co do zasady wszelkie wypowiedzi judykatury związane z możliwością stwierdzenia nieważności wadliwych decyzji administracyjnych, na podstawie których doszło do przejęcia własności przez państwo (a więc nie tylko decyzji nacjonalizacyjnych, ale również wywłaszczeniowych itp.).

Wg tradycyjnego zapatrywania – wyrażonego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23.11.1987 r.<sup>1</sup> – „nieodwracalność skutków prawnych (art. 156 § 2 in fine k.p.a.) oznacza w szczególności sytuację, w której poprzedni stan prawny nie może zostać przywrócony, gdyż przestał istnieć przedmiot, którego prawo dotyczyło, lub też podmiot, któremu prawo przysługiwało, utracił zdolność do zachowania tego prawa albo wygasła instytucja stanowiąca źródło prawa”.

Z punktu widzenia rozważanego zagadnienia szczególnie istotna jest linia orzecznicza uzupełniająca powyższe stwierdzenie, a dotycząca już bezpośrednio problematyki będącej przedmiotem niniejszego opracowania.

Zwiastunem powyższej linii orzeczniczej był wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27.7.1981 r.<sup>2</sup>, w którym stwierdzono, iż nabycie użytkownika wieczystego przez zawarcie umowy powoduje nieodwracalność skutków prawnych decyzji będącej podstawą tej umowy. W uzasadnieniu NSA podkreślił, że ewentualne stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, w podanym przez strony stanie faktycznym, nie prowadziłyby do unieważnienia umowy o użytkowanie wieczyste<sup>3</sup>.

Powyższe ujęcie zostało rozwinięte i uzupełnione w fundamentalnej uchwale SN (7) z 28.5.1992 r.<sup>4</sup>, w której stwierdzono, że „jeśli obrót

---

<sup>1</sup> I SA 1406/86, ONSA 1987, nr 2, poz. 81.

<sup>2</sup> SA/Po 15/81, OSPiKA 1982, nr 3–4, poz. 25.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 61.

<sup>4</sup> III AZP 4/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 211.

nieruchomościami poprzedzony był wydaniem decyzji administracyjnej lub przeniesienie własności nastąpiło w drodze decyzji administracyjnej, a decyzja dotknięta jest wadą wymienioną w art. 156 § 1 k.p.a., zbycie nieruchomości na rzecz osoby trzeciej, chronionej rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych, stanowi przeszkodę do stwierdzenia nieważności decyzji”. W uzasadnieniu SN wyjaśnił przede wszystkim, że nieodwracalność skutków prawnych należy oceniać wyłącznie w płaszczyźnie prawa obowiązującego, nie nawiązując do sfery faktów. Nie może być również utożsamiana z „niemożliwością przywrócenia do stanu poprzedniego”, gdyż ta ostatnia dotyczy restytucji naturalnej w znaczeniu gospodarczym i nie odnosi się do restytucji uprawnień. Według Sądu: „W ocenie tego, czy decyzja wywołała nieodwracalny skutek prawny, nie powinny być brane pod uwagę takie późniejsze zdarzenia, które stwarzać mogą przeszkody w przywróceniu uprawnień lub w nadaniu obowiązkom ich pierwotnego kształtu. Nie są to bowiem bezpośrednio skutki wykonania samej decyzji administracyjnej, lecz są to zamierzone lub nieprzewidziane następstwa tego, iż decyzja administracyjna, chociaż obciążona ciężkimi wadami, istnieje w obrocie prawnym i korzystna w nim z domniemania legalności”. Przekładając tę zasadę na konkretny przykład Sąd Najwyższy stwierdza: „Jeżeli więc oryginalne dzieło sztuki, np. obraz, zatrzymane na granicy decyzją administracyjną, zostanie zagubiony, to faktyczna utrata dzieła nie może być uznana za nieodwracalny skutek prawny decyzji administracyjnej, dotkniętej wadami skutkującymi stwierdzeniem jej nieważności”. Ocenę nieodwracalności skutków prawnych SN przedstawił następująco: „...odwracalność albo nieodwracalność skutku prawnego decyzji trzeba rozpatrywać, mając na uwadze zakres właściwości organów administracji publicznej oraz ich kompetencję, tzn. umocowanie do stosowania władczych i jednostronnych prawnych form działania. A więc 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 skorzystać z drogi postępowania administracyjnego, to wtedy właśnie skutek prawny decyzji będzie nieodwracalny. Nie oznacza to, że jest to nieodwracalność absolutna, że mamy do czynienia z totalną niemożnością przywrócenia poprzedniego stanu prawnego w ramach całego porządku prawnego. Jest to nieodwracalność skutku prawnego względna 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 tej administracji i w trybie postępowania przypisanym tejże administracji. Decyzja wywoła wobec tego skutek

prawny nieodwracalny, gdy ani przepisy prawa materialnego ani też przepisy procesowe, stanowiące podstawę działania organu administracji publicznej, nie czynią danego organu właściwym do cofnięcia tego właśnie skutku przez wydanie decyzji. Tak samo skutek prawny decyzji, który może być odwrócony na podstawie norm prawa prywatnego przez sąd, dla organu administracji publicznej – tylko z uwagi na zakres jego kompetencji – będzie nieodwracalny”. Rozpatrując sytuację, w której podmiot legitymowany do zawarcia umowy ciężko wadliwą decyzją, umowę tę zawarł, a następnie rozporządził prawem majątkowym nabytym z umowy SN wskazał, że: „W ocenie tego przypadku względem na bezpieczeństwo obrotu prawnego powinien być szczególnie brany pod uwagę, albowiem w grę wchodzi ochrona uprawnień osób trzecich. Uprawnienia te znajdują szczególną ochronę pod postacią rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych zgodnie z art. 5 ustawy z 6.7.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece<sup>5</sup>. Biorąc pod uwagę zakres tej rękojmi, a zwłaszcza to, że została ona wyłączona *expressis verbis* tylko w przypadku służebności ustanowionych na podstawie decyzji właściwego organu administracji publicznej (art. 7 pkt 3 tejże ustawy), trzeba stwierdzić, że będzie ona skutecznie osłaniać uprawnienia osoby trzeciej w przypadku przeniesienia na nią własności nieruchomości przez poprzednika czerpiącego swe uprawnienia z decyzji administracyjnej”.

Powyższe rozstrzygnięcie SN zostało zaaprobowane w wyroku SN z 5.10.1994 r.<sup>6</sup>, w którym stwierdzono, że zasada ochrony osób, które nabyły prawa w dobrej wierze opierając się na rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych koresponduje z zasadą art. 8 k.p.a., którą zgodnie z ustalonym orzecnictwem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – należy rozumieć również w ten sposób, iż uchybienia organu administracji nie mogą powodować ujemnych następstw dla obywatela działającego w dobrej wierze. Wyrok ten dotyczył ochrony użytkowników wieczystych, którzy uzyskali swe prawo w zaufaniu do księgi wieczystej, w której jako właściciel został ujawniony Skarb Państwa.

Kolejne potwierdzenie wskazanego wyżej stanowiska odnaleźć można w uzasadnieniu wyroku z 7.2.1995 r.<sup>7</sup>, gdzie SN wskazał: „Zasługuje także na aprobatę kierunek rozwiązań prawnych problemów, jakie spowodowały uznane za nieważne decyzje w związku ze sprzedażą przez Skarb Państwa aktami notarialnymi niektórych lokali miesz-

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 1982 r. Nr 19 poz. 147; z późn. zmianami t.j.: Dz. U. z 1991 r. Nr 22 poz. 92 i Nr 115 poz. 496.

<sup>6</sup> III ARN 46/94, OSNAPiUS 1995, nr 5, poz. 58.

<sup>7</sup> III ARN 83/94, OSNAP 1995, nr 12, poz. 142.

kalnych w budynkach, których dotyczyło postępowanie administracyjne. Należy zgodzić się, że na skutek tych zdarzeń powstały nieodwracalne skutki prawne decyzji, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a., co uzasadniało przyjęcie przez organ administracji państwowej rozwiązania prawnego, określonego w art. 158 § 2 k.p.a. Sprzedaż lokali nabywcom w dobrej wierze, których prawa zostały ujawnione w księgach wieczystych i korzystają z rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych zostały uszanowane i nienaruszone we wskazanych wyżej przykładowo decyzjach Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, które mogą być pomocne przy rozstrzyganiu niniejszej sprawy. Takie rozwiązanie problemu zachowania praw nabytych w dobrej wierze przez nabywców lokali mieszkalnych, wymienionych w powyższych decyzjach, należy uznać za prawidłowe, gdyż jednocześnie wyłącza pokrzywdzenie nabywców praw w dobrej wierze”.

Omówiona linia orzecznicza SN, zgodnie z którą nieodwracalne skutki prawne decyzji występują wówczas, gdy nieruchomości została zbyta osobie trzeciej, która jest chroniona na podstawie rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych znalazła także potwierdzenie w niektórych orzeczeniach NSA, co wynika m.in. z uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28.12.1994 r.<sup>8</sup> dotyczącego stwierdzenia nieważności decyzji o nacjonalizacji nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6.9.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>9</sup>, z uzasadnienia wyroku NSA z 18.4.1996 r.<sup>10</sup> oraz z wyroku z 27.10.1998 r.<sup>11</sup>. Także w uzasadnieniu kontrowersyjnego z innych względów wyroku z 14.5.1998 r.<sup>12</sup>, NSA wskazał: „Na wstępie, jeszcze przed dokonaniem oceny legalności podjętych w sprawie niniejszej dwóch orzeczeń nacjonalizacyjnych Ministra Przemysłu Lekkiego, stwierdzić należy, iż zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem dyspozycji art. 156 § 2 zdanie ostatnie. Wynika to z faktu, iż z mocy decyzji Wojewody z dnia 29.4.1994 r., wydanej na podstawie art. 2 ustawy z dnia 29.9.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464) Zakłady Graficzne nabyły z dniem 5.12.1990 r. prawo użytkowania wieczystego gruntu oraz prawo własności budynków, znajdujących się na nieruchomości przy ul. D. 8. Przedmiotowa decyzja Wojewody spowodowała zatem nieodwracalność skutków

---

<sup>8</sup> II SA 250–251/94, ONSA 1996, nr 1, poz. 22.

<sup>9</sup> Dz. U. 1945 r. Nr 3 poz. 13 z późn. zm.

<sup>10</sup> II SA 897/95, „Jurysta” 1996, nr 9, s. 15.

<sup>11</sup> IV SA 1906/97, LEX nr 45890.

<sup>12</sup> IV SA 628/98, LEX nr 45929

prawnych, wywołanych opisanymi na wstępie orzeczeniami nacjonalizacyjnymi. Powyższe stwierdzenie implikuje, iż denacjonalizacja gruntów i budynków – a taki charakter posiadała zaskarżona decyzja – nie mogłaby nastąpić w drodze aktu administracyjnego, wydanego przez organ administracji państwowej”.

## 2.2. NIEODWRACALNOŚĆ SKUTKÓW PRAWNYCH DECYZJI NA PODSTAWIE KTÓREJ DOSZŁO DO NABYCIA WŁASNOŚCI ALBO PRAWA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO – EWOLUCJA ORZECZNICTWA NSA

W orzecznictwie NSA dominuje jednak w ostatnim czasie nieco inna koncepcja orzecznicza.

W uchwale Składu Siedmiu Sędziów z 16.12.1996 r.<sup>13</sup> NSA wskazał, że samo ustanowienie na rzecz osoby trzeciej użytkowania wieczystego gruntów umową zawartą na podstawie decyzji administracyjnej nie powoduje nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a. decyzji o odmowie przyznania byłemu właścicielowi własności czasowej (użytkowania wieczystego) do tych gruntów, gdyż istnieje droga administracyjna w odrębnym postępowaniu dla ustalenia tych kwestii, tj. droga dotycząca decyzji będącej podstawą ustanowienia użytkowania wieczystego i sprzedaży lokali na rzecz osób trzecich. W uzasadnieniu NSA wskazał: „Decyzja o odmowie ustanowienia własności czasowej (użytkowania wieczystego) na podstawie dekretu na rzecz byłego właściciela gruntów warszawskich umożliwiła Państwu, jako właścicielowi tych gruntów i znajdujących się na nich wówczas budynków, zadysponowanie nimi przez oddanie ich w użytkowanie wieczyste innej osobie niż były właściciel tych gruntów. Jednakże w sytuacji, gdy umowa ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej była poprzedzona decyzją administracyjną w tym przedmiocie, to ta decyzja, a nie decyzja odmowna była podstawą ustanowienia na rzecz określonej osoby trzeciej użytkowania wieczystego i zawarcia umowy. To zatem, czy z powodu zawarcia umowy notarialnej o oddaniu gruntów i ewentualnie znajdujących się na nich budynków w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej zachodzi nieodwracalność skutków prawnych decyzji administracyjnej, na podstawie której umowa ta została zawarta, może być przedmiotem badania w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji będącej podstawą umowy. Nie może to nato-

---

<sup>13</sup> OPS 7/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 49.

miast być przedmiotem badania w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji o odmowie przyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntów warszawskich prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego)". Warto wskazać, co istotne z punktu widzenia tematu opracowania, że uwagi powyższe dotyczyły również skutku decyzji odmownej w postaci utraty prawa własności budynków przez byłego właściciela. Poza zakresem rozważań NSA świadomie pozostawił ocenę sytuacji, w których prawo użytkowania wieczystego powstało na podstawie samej umowy cywilnoprawnej, czyli bez uprzedniego wydania decyzji administracyjnej.

Koncepcję powyższą NSA podtrzymał w uchwale Składu Pięciu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9.11.1998 r.<sup>14</sup>, w której orzeczono: „1. Stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, o odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz byłego właściciela oraz przejściu na własność Skarbu Państwa znajdującego się na tym gruncie budynku, nie stanowi podstawy wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego ostateczną decyzją administracyjną o sprzedaży lokalu mieszkalnego w tym budynku na rzecz najemcy, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., natomiast może stanowić przesłankę wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji o sprzedaży lokalu mieszkalnego najemcy (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.)”. W tezie 2 NSA stwierdził natomiast ponownie „Zawarcie jednak przez Skarb Państwa lub gminę umowy przenoszącej własność lokalu na najemcę wraz z oddaniem ułamkowej części gruntu w użytkowanie wieczyste ogranicza zakres rozstrzygnięcia sprawy do stwierdzenia, że decyzja o sprzedaży lokalu najemcy została wydana z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.)”. W uzasadnieniu NSA odnośnie tezy 1 wyjaśnił: „Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej znosi jej skutki prawne od dnia wydania w sprawie administracyjnej, a tym samym organ administracyjny nie był właściwy i kompetentny do rozstrzygania innych odrębnych spraw, które w jakiś sposób dotyczą przedmiotu rozstrzygnięcia decyzji dotkniętej nieważnością. W sprawach zawisłych przed Kolegium pojawił się właśnie taki przypadek, ponieważ organ administracyjny wydał decyzję o sprzedaży części nieruchomości (lokalu mieszkalnego mającego stanowić odrębny przedmiot własności), pomimo tego że w samej rzeczy okazało się, że Skarb Państwa nie stał się jej właścicielem w świetle przepisów obowiązującego prawa. (...) Było to działa-

---

<sup>14</sup> OPK 4-7/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 13.



nie wbrew wyraźnemu zakazowi prawnemu, rozporządzania nieruchomością, będącą w rzeczywistości stale cudzą własnością. Jest to więc przypadek rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.". Odnośnie tezy drugiej NSA wskazał: „Nauka prawa cywilnego, traktując akt administracyjny jako zdarzenie prawne, dokonuje pewnych rozróżnień skutków powodowanych w sferze prawa cywilnego z uwagi na przyjęte założenia legislacyjne ingerencji administracji publicznej w tę sferę. Odróżnia się akty administracyjne powodujące bezpośrednie skutki cywilnoprawne od tych, które pośrednio wywołują te skutki. Nie wchodząc głębiej w dalsze podziały trzeba tylko stwierdzić, że obalenie aktu administracyjnego pierwszego rodzaju powoduje zniweczenie skutków cywilnoprawnych, co może otwierać drogę do określonych roszczeń majątkowych, natomiast obalenie aktów drugiego rodzaju nie powoduje bezpośrednich skutków cywilnoprawnych, lecz stwarza podstawy do poddania ocenie przesłanek czynności prawa cywilnego, oczywiście na podstawie prawa cywilnego i ustalonej dla niego drogi dochodzenia roszczeń (na co wskazuje się w powołanej już uchwale Izby Cywilnej SN z 25.4.1964 r. III CO 12/64). Przenosząc te ustalenia do stanu faktycznego i prawnego spraw, w których wyłoniło się pytanie prawne, trzeba stwierdzić, że pojawiły się w nich dwa wyżej wskazane rodzaje decyzji administracyjnych. Decyzja o odmowie ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy gruntu pod budynkiem i o przejęciu budynku na własność Skarbu Państwa powodowała bezpośredni skutek cywilnoprawny, a stwierdzenie jej nieważności niweczyło ten skutek (por. uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 16.12.1996 r. OPS 7/96 ONSA 1997/2 poz. 49). Zagadnieniem odrębnym było dochodzenie roszczeń majątkowych przez osoby dotknięte wydaniem decyzji obciążonej wadą powodującą jej nieważność lub przez samo stwierdzenie nieważności decyzji, bo stanowi ono przedmiot odrębnej sprawy i następuje na innych podstawach prawnych. Zniweczenie skutku cywilnoprawnego decyzji administracyjnej w odniesieniu do tytułu własności Skarbu Państwa jest podstawą do usunięcia niezgodności pomiędzy stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy z 6.7.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. 1982 r. Nr 19 poz. 147 ze zm.), natomiast przewidziane w art. 5 tej ustawy skutki obowiązywania rękopisami wiary publicznej ksiąg wieczystych nie wymagają badania w rozpoznawanej sprawie w odniesieniu do stwarzających nowy stan własności nieruchomości decyzji z 1956 r. i z 1961 r., tak samo jak i w odniesieniu do decyzji ministerialnej z 1992 r. stwierdzającej nieważność decyzji poprzednio wymienionych, nie te bowiem decyzje są przedmiotem postępowania administracyjnego przed Samorządowym Kolegium

Odwoławczym w Warszawie”. Ponadto NSA wskazał: „Do kategorii aktów administracyjnych powodujących pośrednie skutki cywilnoprawne zalicza się w nauce prawa cywilnego między innymi te, które umocowują do zawarcia umowy ze Skarbem Państwa. Taki charakter mają decyzje administracyjne o sprzedaży najemcy lokalu mieszkalnego jako przedmiotu odrębnej własności oraz z ustanowieniem użytkownika wieczystego do ułamkowej części gruntu pod budynkiem. Decyzja taka wyczerpuje swój skutek prawny w umocowaniu określonego pracownika organu administracyjnego do złożenia w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o sprzedaży lokalu mieszkalnego i ustanowieniu użytkownika wieczystego ułamkowej części gruntu. Kompetencja i właściwość organu administracyjnego obejmuje ustalenie przedmiotu umowy sprzedaży i jej warunków, natomiast wszystkie dalsze skutki powstają na podstawie prawa cywilnego z zachowaniem odpowiedniej formy i trybu składania oświadczenia woli. Organ administracyjny, działając w granicach swojej właściwości i kompetencji nie ma żadnych możliwości prawnych zniweczenia skutków cywilnoprawnych powstałych wskutek zawarcia umowy sprzedaży, a jedynie władny jest wykazać wadliwość określenia decyzją administracyjną przedmiotu sprzedaży lub jej warunków. Z tych więc względów skutek prawny takiej decyzji administracyjnej dotkniętej wadą nieważności będzie miał cechę nieodwracalnego, oczywiście z punktu widzenia właściwości i kompetencji organu administracji publicznej. Wyłącza to dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji i daje podstawy do stwierdzenia wydania jej z naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 i § 2 oraz art. 158 § 2 k.p.a.)”.

Kontynuację omawianej linii orzecznictwa odnaleźć można także w uchwale Składu Siedmiu Sędziów NSA z 20.3.2000 r.<sup>15</sup>, w której stwierdzono, że „Dopuszczalne jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, na podstawie której Skarb Państwa nabył nieruchomości, jeżeli oddanie tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej nastąpiło w toku postępowania o stwierdzenie nieważności tej decyzji”. Wbrew mylącemu brzmieniu tezy należy podkreślić, że chodzi tu – co wynika jednoznacznie z uzasadnienia – o dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej, w sytuacji gdy w oparciu o inną, późniejszą decyzję administracyjną (komunalizacyjną) nieruchomości oddano w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej<sup>16</sup>. W uzasad-

---

<sup>15</sup> OPS 14/99, ONSA 2000, nr 3, poz. 93.

<sup>16</sup> Dlatego też nie jest bynajmniej pewne, czy NSA tym samym „zrywa z epigonalnymi formami prawniczego myślenia i wprowadza właściwą kolej rzeczy w stosowaniu prawa”, jak stwierdza to Z. Czarnik w głosie do powyższego orzeczenia opubl. ST 2000, nr 11, s. 73.

nieniu NSA wyjaśnił doniosłość praktyczną poglądu przyjętego także we wcześniejszych uchwałach, zgodnie z którym o nieodwracalności skutków prawnych można mówić nie w odniesieniu do decyzji nacjonalizacyjnej, lecz ewentualnie w odniesieniu do późniejszej decyzji administracyjnej stanowiącej bezpośrednio podstawę rozporządzenia nieruchomością: „Głównym argumentem, który przemawia za trafnością takiego założenia, jest to, iż przyjęcie odwrotnego założenia oznaczałoby praktycznie wyłączenie możliwości wzruszenia późniejszej decyzji z tego powodu, że stan prawny ukształtowany wcześniejszą decyzją był prawnie wadliwy. Jeżeli na przykład wcześniejsza decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, to niestwierdzenie jej nieważności i ograniczenie się jedynie do stwierdzenia, że została wydana z naruszeniem prawa, będzie oznaczać, iż nie zostanie wzruszony wadliwy stan prawny ukształtowany tą decyzją, a tym samym może zostać wyłączona możliwość wzruszenia późniejszej decyzji nawiązującej do tego wadliwego stanu prawnego. Dlatego też w sprawie, której dotyczy uchwała NSA z 9.11.1998 r. OPK 4–7/98, przyjęto, że stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, stanowiącej o przejściu na Skarb Państwa własności budynku w związku z odmową ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu warszawskiego na rzecz poprzedniego właściciela, wykazało, iż Skarb Państwa nie stał się właścicielem budynku, co z kolei może być podstawą do oceny, że sprzedaż lokalu w tym budynku przez Skarb Państwa była działaniem wbrew zakazowi rozporządzania nieruchomością, będącą w rzeczywistości stale cudzą własnością. Gdyby w takim wypadku ograniczyć się do stwierdzenia, że wcześniejsza decyzja została wydana z naruszeniem prawa, skutek prawny tej decyzji nie zostałyby cofnięte, a wobec tego Skarb Państwa jako właściciel nieruchomości był uprawniony do rozporządzania nią, mimo że decyzja o odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela została wydana z rażącym naruszeniem prawa”. NSA po raz kolejny potwierdził zasadność takiego stanowiska: „Podzielając pogląd przyjęty w tych uchwałach, należy stwierdzić, że sam fakt, iż nieruchomość nabyta przez Państwo na podstawie decyzji nacjonalizacyjnej została następnie sprzedana lub oddana w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej, nie może zawsze przesądzać o tym, że decyzja nacjonalizacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne. Skutkiem prawnym tego rodzaju decyzji, często o charakterze deklaratoryjnym, było przede wszystkim odjęcie prawa własności dotychczasowemu właścicielowi i przejście własności na Państwo. W razie kwestionowania takiej decyzji w postępowaniu o stwierdzenie jej nieważności i ustalenie, że decyzja dotknięta jest wadą nieważności, problem oceny, czy decyzja ta wywołała nieodwracalne skutki prawne, sprowadza się

przede wszystkim do oceny tego skutku. Chodzi o to, czy w drodze stwierdzenia nieważności takiej decyzji można cofnąć skutek w postaci nabycia własności nieruchomości przez Państwo, jeżeli nieruchomość została sprzedana lub oddana w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej. (...) Nie można się zgodzić ze stanowiskiem, że nieodwracalny skutek prawny wywołany określoną decyzją następuje wtedy, gdy w wyniku samego tylko stwierdzenia jej nieważności nie zostanie przywrócony poprzedni stan prawny. Należy podzielić szeroko umotywowane stanowisko wyrażone w powołanej już uchwale NSA z 16.12.1996 r., OPS 7/96, że skutkiem samego tylko stwierdzenia nieważności decyzji nie musi być odzyskanie własności nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela. Nie chodzi więc o „odwracalność” skutków prawnych w ogóle, ale przede wszystkim o „odwrócenie” skutków wywołanych przez decyzję dotkniętą nieważnością, w ramach postępowania o stwierdzenie jej nieważności”. NSA rozważając skutek w postaci nabycia przez osobę trzecią prawa użytkowania wieczystego w oparciu o decyzję komunalizacyjną wskazał: „Uwzględniając przytoczone wcześniej wywody, należy stwierdzić, że są to skutki prawne wywołane nie przez decyzję nacjonalizacyjną, ale przez późniejsze zdarzenia, które nie mogą stanowić podstawy do oceny, że tym samym decyzja nacjonalizacyjna wydana z rażącym naruszeniem prawa wywołała nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.”.

W podobnym kierunku wypowiedział się także NSA w uzasadnieniu wyroku z 21.3.2001 r.<sup>17</sup>

### 2.3. PODSUMOWANIE

Przeprowadzony przegląd orzecznictwa pozwala na stwierdzenie, że pojęcie nieodwracalnych skutków prawnych, mające kluczowe znaczenie dla dopuszczalności stwierdzenia nieważności wadliwych decyzji administracyjnych, może rodzić pewne wątpliwości.

W nowszym dorobku NSA dostrzec można pewne sygnały odejścia od pierwotnego sposobu rozumienia pojęcia nieodwracalnych skutków prawnych wyrażonego w uchwale SN (7) z 28.5.1992 r.<sup>18</sup>, nawet jeżeli nigdzie nie zostało to frontalnie wyrażone.

Otóż wg pierwotnej koncepcji SN z nieodwracalnymi skutkami prawnymi mamy do czynienia wówczas, gdy „cofnięcie, zniesienie, od-

---

<sup>17</sup> IV SA 2182/99, LEX nr 51226.

<sup>18</sup> III AZP 4/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 211.

wrócenie 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 skorzystać z drogi postępowania administracyjnego, to wtedy właśnie skutek prawny decyzji będzie nieodwracalny”. Ograniczając uwagi do interesującego nas w tym miejscu zagadnienia, warto zauważyć, że z powyższego stwierdzenia zdaje się wynikać, iż nieodwracalne skutki prawne zachodzą wówczas, gdy działanie organu administracji, a w szczególności stwierdzenie nieważności decyzji, nie może doprowadzić do odzyskania własności rzeczy przez byłego właściciela, a więc – jak to określa SN – do „restytucji uprawnień”. SN wyraził to następująco: „W orzecznictwie sądowym ugruntował się już pogląd, o czym była wzmianka wcześniej, że obalenie decyzji administracyjnej – która była przesłanką ważnego zawarcia umowy – już po zawarciu tej umowy, nie powoduje automatycznie bezskuteczności owej umowy, ale za to okoliczności, w których wzruszono decyzję, mogą mieć znaczenie w ocenie przez sąd dopuszczalności uchylecia się od prawnych skutków oświadczenia woli. W takim przypadku skutki prawne decyzji administracyjnej obarczonej wadą powodującą jej nieważność będą miały znamię nieodwracalnych w rozumieniu przepisu art. 156 § 2 k.p.a., albowiem ich „odwrócenie” może nastąpić na mocy orzeczenia sądowego, a nie w drodze administracyjnej. Czyli również i w tym przypadku nie chodzi o jakąś zobiektywizowaną nieprzywracalność stanu prawnego do pierwotnej postaci, lecz o niedostępność restytucji uprawnień na drodze administracyjnej, przez wydanie decyzji w trybie uregulowanym przepisami k.p.a.”. Przytoczony fragment wypowiedzi wskazuje, że istotną wagę przywiązywał SN do zasady, że stwierdzenie nieważności decyzji stanowiącej podstawę czynności cywilnoprawnej nie powoduje automatycznie nieważności tej czynności i odzyskania uprawnienia przez byłego właściciela.

Wypowiedź SN nie jest jednak wolna od pewnych niejasności. Mianowicie nie jest do końca jasne jak należy pogodzić powyższą wypowiedź z innym fragmentem rozważań SN, w którym wskazuje on, że: „W ocenie tego, czy decyzja wywołała nieodwracalny skutek prawny, nie powinny być brane pod uwagę takie późniejsze zdarzenia, które stwarzać mogą przeszkody w przywróceniu uprawnień lub w nadaniu obowiązkom ich pierwotnego kształtu. Nie są to bowiem bezpośrednie skutki wykonania samej decyzji administracyjnej, lecz są to zamierzone lub nieprzewidziane następstwa tego, iż decyzja administracyjna, chociaż obarczona ciężkimi wadami, istnieje w obrocie prawnym i korzysta w nim z domniemania legalności.” Z fragmentu tego zdaje się wynikać, że niemożliwość przywrócenia uprawnienia byłemu właści-

cielowi, na skutek późniejszych zdarzeń, nie powoduje sama przez się, iż mamy do czynienia z nieodwracalnymi skutkami prawnymi wadliwej decyzji. Przytoczony przez SN przykład zdaje się wskazywać, że chodziło o późniejsze zdarzenia faktyczne, które czynią przywrócenie uprawnień niemożliwym, przy czym utrata uprawnień wynikała nie z decyzji, nawet wadliwej, lecz dopiero z tego późniejszego zdarzenia. Można zatem wskazywać, że utrata uprawnień nie była skutkiem decyzji i dlatego to nie decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Być może taka była intencja wyводу SN, skazani jednak jesteśmy na domysły. Zresztą nie tylko w tym miejscu: także kluczowy dla naszych rozważań fragment wypowiedzi SN nie wydaje się całkiem przejrzysty. SN stwierdza mianowicie: „Pytanie drugie, zawarte we wniosku, dotyczy przypadku szczególnego o tyle, że podmiot, który do zawarcia umowy był legitymowany ciężko wadliwą decyzją, umowę tę zawarł, a następnie rozporządził prawem majątkowym nabytym z umowy”, i następnie stawia tezę: „Biorąc pod uwagę zakres tej rękojmi, a zwłaszcza to, że została ona wyłączona *expressis verbis* tylko w przypadku służebności ustanowionych na podstawie decyzji właściwego organu administracji publicznej (art. 7 pkt 3 teje ustawy), trzeba stwierdzić, że będzie ona skutecznie osłaniać uprawnienia osoby trzeciej w przypadku przeniesienia na nią własności nieruchomości przez poprzednika czerpiącego swe uprawnienia z decyzji administracyjnej. (...) Będzie to przypadek nieodwracalności skutku prawnego wywołanego przez wadliwą decyzję w tym rozumieniu, jakie już wcześniej temu pojęciu zostało nadane w uzasadnieniu uchwały”. SN tezę swą odnosi zatem do sytuacji, w której – ponownie przywołajmy odpowiedni fragment – „podmiot, który do zawarcia umowy był legitymowany ciężko wadliwą decyzją, umowę tę zawarł, a następnie rozporządził prawem majątkowym nabytym z umowy”. Sformułowanie to rozumiane literalnie zdaje się wskazywać, że chodzi tu o sytuację, w której legitymowany wadliwą decyzją organ Skarbu Państwa (pracownik organu – „podmiot, który do zawarcia umowy był legitymowany ciężko wadliwą decyzją”) nabył prawo majątkowe („umowę tę zawarł”), a po czym na podstawie kolejnej umowy rozporządził tym prawem na rzecz osoby trzeciej chronionej rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych („następnie rozporządził prawem majątkowym nabytym z umowy”). Można powziąć wątpliwość co do ścisłości sformułowania, skoro SN odpowiada na pytanie ujęte następująco: „Czy w przypadkach, gdy obrót nieruchomościami zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa poprzedzony był wydaniem stosownej decyzji administracyjnej lub przeniesienie własności następuje w drodze aktu administracyjnego, a wydane w tym przedmiocie decyzje dotknięte są jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a.,

zbycie nieruchomości na rzecz osoby trzeciej w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego stanowi przeszkodę do stwierdzenia nieważności decyzji z uwagi na ochronę nabywcy na podstawie art. 5 ustawy z 6.7.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 1982 r. Nr 19 poz. 147), natomiast daje podstawę do orzeczenia, iż z uwagi na nieodwracalne skutki prawne decyzja została wydana z naruszeniem prawa?”. Mamy do wyboru dwie ewentualności: albo SN odpowiada na pytanie, które nie zostało postawione, albo wprawdzie odpowiada na zadane pytanie, jednakże w sposób nieścisły określa sytuację, z którą wiąże się wątpliwość prawna; wypada założyć, że mamy do czynienia z drugą ewentualnością.

Nie jest to zresztą ostatnia wątpliwość. Warto także zasygnalizować, że na pytanie o złożonym charakterze, dotyczącym oceny skutków stwierdzenia nieważności dwu różnych decyzji administracyjnych (decyzji bezpośrednio przenoszącej własność w oparciu o którą dokonano rozporządzenia umownego i decyzji stanowiącej jedynie przesłankę umownego rozporządzenia) SN odpowiada jednolicie: „Jeśli obrót nieruchomościami poprzedzony był wydaniem decyzji administracyjnej lub przeniesienie własności nastąpiło w drodze decyzji administracyjnej, a decyzja dotknięta jest wadą wymienioną w art. 156 § 1 k.p.a., zbycie nieruchomości na rzecz osoby trzeciej, chronionej rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych, stanowi przeszkodę do stwierdzenia nieważności decyzji”. Tymczasem przytoczone przez SN w uzasadnieniu argumenty, akcentujące przyjęty w judykaturze pogląd, zgodnie z którym obalenie decyzji administracyjnej – stanowiącej przesłankę ważnego zawarcia umowy – już po zawarciu tej umowy, nie powoduje automatycznie bezskuteczności owej umowy jest aktualny jedynie w odniesieniu do decyzji wywołującej jedynie pośrednio skutek cywilnoprawny.

Mimo wskazanych niejasności można odnieść wrażenie, że nowsze orzecznictwo NSA, werbalnie aprobujące rozumowanie SN, w istocie zdaje się opierać na nieco innych założeniach. Jak wiadomo NSA przesunął ciężar oceny nieodwracalności skutków prawnych z wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej na decyzję stanowiącą podstawę do późniejszego rozporządzenia nieruchomością. Pogląd taki ma istotne konsekwencje. NSA wyraźnie zaznaczył w uzasadnieniu wyroku z 21.3.2001 r.<sup>19</sup>, iż „Nie chodzi bowiem o odwracalność skutków prawnych w ogóle, ale o „odwrócenie” skutków wywołanych przez decyzję dotkniętą nieważnością w ramach postępowania o stwierdzenie jej nieważności”. W takim ujęciu

---

<sup>19</sup> IV SA 2182/99, LEX nr 51226.

okoliczność, że stwierdzenie nieważności decyzji nie doprowadzi *per se* do odzyskania własności przez byłego właściciela nie oznacza, że decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. NSA zdaje się zakładać, że odwrócenie skutków prawnych decyzji jest możliwe także wówczas, gdy nieruchomości nabyła osoba chroniona rękojmą wiary publicznej ksiąg wieczystych. Stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej powoduje, że *ex tunc* ustają jej skutki w zakresie przejścia własności – przestaje ona stanowić podstawę nabycia własności przez państwo i tym samym odwrócone zostają skutki prawne decyzji. To, że nie koniecznie oznacza to, iż własność rzeczy wraca do byłego właściciela jest tu już następstwem późniejszych zdarzeń prawnych.

Można sądzić, że rysuje się delikatna odmienność koncepcji, choć trzeba podkreślić, że ostatecznie – nie bez pewnej niekonsekwencji – NSA nadal zdaje się – przynajmniej niekiedy (tak w uchwale Składu Pięciu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9.11.1998 r.<sup>20</sup>) – przyjmować, że nabycie nieruchomości przez osobę trzecią chronioną rękojmą wiary publicznej ksiąg wieczystych powoduje nieodwracalność skutków prawnych decyzji leżącej u podstaw rozporządzenia nieruchomością. Niekonsekwencję można dostrzec w tym, że skoro NSA uznaje, iż znaczenie decyzji stanowiącej podstawę rozporządzenia nieruchomością wyczerpuje się w umocowaniu „określonego pracownika organu administracyjnego do złożenia w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli”, to – nie wiadomo dlaczego – nie jest możliwe stwierdzenie nieważności takiej decyzji, co byłoby równoznaczne z brakiem umocowania. NSA wyjaśnia to następująco: „Kompetencja i właściwość organu administracyjnego obejmuje ustalenie przedmiotu umowy sprzedaży i jej warunków, natomiast wszystkie dalsze skutki powstają na podstawie prawa cywilnego z zachowaniem odpowiedniej formy i trybu składania oświadczenia woli. Organ administracyjny, działając w granicach swojej właściwości i kompetencji nie ma żadnych możliwości prawnych zniweczenia skutków cywilnoprawnych powstałych wskutek zawarcia umowy sprzedaży, a jedynie władny jest wykazać wadliwość określenia decyzją administracyjną przedmiotu sprzedaży lub jej warunków. Z tych więc względów skutek prawny takiej decyzji administracyjnej dotkniętej wadą nieważności będzie miał cechę nieodwracalnego, oczywiście z punktu widzenia właściwości i kompetencji organu administracji publicznej”. Nie jest jasne dlaczego brak możliwości zniweczenia skutków cywilnoprawnych powstałych wskutek zawarcia umowy sprzedaży przesądza o nieodwracalnych skutkach decyzji tkwiącej u jej podstaw, skoro owe cy-

---

<sup>20</sup> OPK 4–7/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 13.



wilnoprawne skutki są skutkami umowy cywilnoprawnej, a więc zdarzeniu późniejszego od samej decyzji – nie są skutkami samej decyzji. W świetle przyjmowanej przez NSA koncepcji należałoby przyjąć, że czym innym są skutki decyzji, a czym innym późniejszego zdarzenia (umowy cywilnoprawnej), przy czym brak możliwości odwrócenia przez organ administracji skutków tego późniejszego zdarzenia nie przesądza o nieodwracalności skutków prawnych samej decyzji.

Wskazana niekonsekwencja zdaje się właśnie odzwierciedlać trudności w pogodzeniu koncepcji „nieodwracalności skutków prawnych” przyjmowanej w orzecznictwie NSA z zasadą automatycznej ochrony nabywcy chronionego rękojmą wiary publicznej ksiąg wieczystych, wynikającej z orzecznictwa SN.

### 3. POGLĄDY WYRAŻONE W PIŚMIENNICTWIE

#### 3.1. PRZEDSTAWIENIE POSZCZEGÓLNYCH POGLĄDÓW

Analiza orzecznictwa odsłoniła różne możliwości ujęcia konstrukcji nieodwracalnych skutków prawnych decyzji. Tym ciekawsze staje się prześledzenie dorobku doktryny.

B. Adamiak wskazuje, że przesłanka wywołania przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych dotyczy decyzji merytorycznych, a więc takich, które wywołują skutek materialny m.in. polegający na odebraniu uprawnienia stronie, który można lub nie można odwrócić<sup>21</sup>. Z wywołaniem nieodwracalnego skutku prawnego mamy wg Autorki do czynienia w wypadku, gdy wykonanie decyzji wywoła takiego rodzaju stan prawny lub stan faktyczny w rzeczywistości społecznej, że nie jest możliwy powrót do stanu pierwotnego<sup>22</sup>. W aspekcie procesowym, w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji, sprawa administracyjna wraca do rozpoznania w trybie postępowania głównego w pierwszej albo w drugiej instancji<sup>23</sup>. W razie wystąpienia przesłanki negatywnej (wywołania nieodwracalnego skutku prawnego) sprawa administracyjna nie wraca jednak do postępowania głównego, gdyż jego prowadzenie jest niedopuszczalne ze względu na nieistnienie przedmiotu postępo-

---

<sup>21</sup> B. Adamiak, *Głosa do uchwały SN z dnia 28 maja 1992 r. (III AZP 4/92)*, OSP 1993, nr 5, s. 238 i n.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 238 i n.; a także: B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 150.

<sup>23</sup> B. Adamiak, op. cit.

wania<sup>24</sup>. Opierając się na powyższych założeniach Autorka aprobejuje linię orzecznicza SN, zgodnie z którą, decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne wówczas, gdy nieruchomością rozporządzono w sposób objęty ochroną w ramach rękojmii wiary publicznej ksiąg wieczystych<sup>25</sup>: „W pełni można natomiast podzielić stanowisko Sądu Najwyższego w kwestii znaczenia rękojmii wiary publicznej ksiąg wieczystych dla oceny wystąpienia przesłanki wywołania nieodwracalnego skutku prawnego, stanowiącego przeszkodę do stwierdzenia nieważności decyzji. Przesądza o tym art. 5 ust. z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece ustanawiając rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych: W razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym treść księgi rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą ujawnioną według treści księgi nabył własność lub inne prawo rzeczowe. W takim przypadku wydanie decyzji stwierdzającej nieważność nie zmieniłoby stanu prawnego, a zatem występuje przesłanka nieodwracalnego skutku prawnego”.

Pogląd, zgodnie z którym, rozporządzenie nieruchomości (zbycie lub ustanowienie użytkowania wieczystego) po wydaniu wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej w sytuacji, gdy nabywcę chroni rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych powoduje nieodwracalność skutków prawnych decyzji przyjmuje również Daniela Kozłowska i Eugeniusz Mzyk<sup>26</sup>.

W zbliżonym duchu wypowiedział się W. Dawidowicz, który wyróżniając bezpośrednie i pośrednie skutki prawne decyzji pisze: „...skoro stwierdzenie nieważności decyzji udzielających pozwolenie na przeobrażenie strychu na lokale mieszkalne nie może podważyć dotyczącego tych lokali stosunku najmu, zatem wydaje się możliwe procesowe wyrażenie tej sytuacji w ten sposób, iż powstanie stosunków najmu w lokalach wykonanych na podstawie decyzji udzielającej pozwolenia na budowę ma charakter pośredniego nieodwracalnego skutku prawnego wywołanego przez te decyzje”<sup>27</sup>.

Ewa Łętowska krytycznie ocenia sformułowanie zawarte w art. 156 § 2 k.p.a., gdyż – jej zdaniem – wszelkie skutki prawne są odwracalne<sup>28</sup>. Autorka stwierdza: „Tak więc trzymanie się literalnej wykład-

---

<sup>24</sup> Ibidem, s. 238 i n.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 238 i n.

<sup>26</sup> D. Kozłowska, E. Mzyk, *Grunty warszawskie*, Zielona Góra 2000, s. 131.

<sup>27</sup> W. Dawidowicz, *Glosa do wyroku NSA z 24 stycznia 1986 r., II S.A. 1815/85*, OSPiKA 1987, z. 11–12, s. 464.

<sup>28</sup> E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 lipca 1981 r., SA/P 15/81*, OSPiKA 1982, z. 3–4, s. 63–64.

ni art. 156 § 2 k.p.a. spowodowałoby, że mielibyśmy tu do czynienia z przepisem martwym, albo też każdą decyzję konstytutywną uważalibyśmy za powodującą skutki nieodwracalne<sup>29</sup>. Za bardziej prawidłowe Autorka uznaje sformułowanie „trudne do usunięcia”, „usuwalne przy użyciu niewspółmiernych kosztów” itp. Tym niemniej także jej zdaniem w razie nabycia użytkownika wieczystego przez zawarcie umowy występuje nieodwracalność skutków prawnych decyzji będącej podstawą tej umowy, co wynika z tego, że uchylenie decyzji nie powoduje automatycznie utraty ważności umowy zawartej na jej podstawie<sup>30</sup>: „Tak więc z racji konstrukcji aprobowanej przez doktrynę i praktykowanej przez wymiar sprawiedliwości nawet, gdyby decyzję (...) uchylono i tak nie spowodowałoby to – jak trafnie wywodzi NSA – unieważnienia umowy”. Podkreślając konieczność ustalenia kryteriów wykładni pojęcia „nieodwracalnych skutków prawnych” E. Łętowska wskazuje: „Osobiście sądzę, że trzeba tu będzie nawiązać – z jednej strony do kryteriów i przesłanek nawiązujących do faktycznej nieusuwalności skutków decyzji, a z drugiej do nasycenia wykładni elementami aksjologicznymi”<sup>31</sup>.

Według M. Jaśkowskiej z nieodwracalnymi skutkami prawnymi decyzji mamy do czynienia wówczas, gdy brak jest przepisów prawnych, które mogłyby stanowić dla organu administracji podstawę prawną do podjęcia aktów lub czynności mogących cofnąć, znieść lub odwrócić skutki materialnoprawne wywołane przez decyzję administracyjną<sup>32</sup>. Także i ta Autorka próbuje pierwotne ujęcie zagadnienia przez SN, choć równocześnie przytacza bez zastrzeżeń orzeczenie NSA z 16 grudnia 1996 r.<sup>33</sup>

Pojęcie nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a. zostało omówione także przez J. Borkowskiego<sup>34</sup>. Wskazuje on przede wszystkim, że decyzja dotknięta nieważnością nie jest aktem bezskutecznym, lecz „pozostając w obrocie prawnym może wywołać skutki prawne i niektóre z nich należy zachować, właśnie z racji ich nieodwracalności”<sup>35</sup>. Kryterium pozwalające na odróżnienie skutków prawnych nieodwracalnych od innych skutków prawnych decyzji,

---

<sup>29</sup> Ibidem, s. 64.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 64.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 64.

<sup>32</sup> M. Jaśkowska, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 921.

<sup>33</sup> OPS 7/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 49; zob. M. Jaśkowska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 922.

<sup>34</sup> J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź–Zielona Góra 1997, s. 68 i n.

<sup>35</sup> J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 708.

według tego autora, uzależnione jest od możliwości działania organu administracji w formach prawnych władczych i jednostronnych. Jeżeli organ administracji na podstawie przepisów rangi ustawowej nie ma możliwości cofnięcia, zniesienia, odwrócenia skutków prawnych decyzji, gdyż wykracza to poza właściwość, zadania i kompetencje organu to wówczas skutki te będą nieodwracalne<sup>36</sup>. Autor nie zajmuje wyraźnego stanowiska w uwypuklonej wyżej rozbieżności w orzecznictwie SN i NSA, ograniczając się do przywołania poszczególnych orzeczeń i stwierdzenia, że w orzecznictwie NSA zaznacza się tendencja do ścieśniającej wykładni pojęcia nieodwracalnych skutków prawnych<sup>37</sup>.

S. Rudnicki zwraca uwagę, podążając za orzeczeniami SN, że z nieodwracalnymi skutkami decyzji mamy do czynienia wówczas, gdy podmiot, który nabył prawo na podstawie wadliwej decyzji administracyjnej, następnie przeniósł własność tak nabytej nieruchomości odpłatnie na rzecz osoby trzeciej<sup>38</sup>. Odnosząc się do nowszej linii orzeczniczej NSA, zgodnie z którą uznaje się, że wadliwa decyzja nacjonalizacyjna (decyzja odmawiająca przyznania własności czasowej) nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w sytuacji, gdy przedmiotowa nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste na podstawie kolejnej decyzji, stwierdził, że pogląd NSA nie może być zaakceptowany bez zastrzeżeń. „W rzeczywistości ustanowienie użytkowania wieczystego było (...) prostym następstwem decyzji odmawiającej dotychczasowemu właścicielowi przyznania własności czasowej (użytkowania wieczystego). Pogląd NSA ma skutki praktyczne. Oznacza bowiem, że stwierdzenie nieważności decyzji odmownej niczego jeszcze nie zmienia: uprawniony musi bowiem wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji o ustanowieniu użytkowania wieczystego i dopiero w tym postępowaniu może się okazać, że trud był daremny, gdyż ustanowienie użytkowania wieczystego doprowadziło do nieodwracalnej sytuacji prawnej”<sup>39</sup>.

Odmienne stanowisko zajmuje Z. Czarnik. Podkreśla on, że posługiwanie się nieodwracalnością skutków prawnych jako negatywną przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji powinno być bardzo ostrożne<sup>40</sup>. Krytycznie ocenia koncepcję, zgodnie z którą, rozporządzenie nieru-

---

<sup>36</sup> J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 708–709; J. Borkowski, *Nieważność decyzji...*, s. 69.

<sup>37</sup> J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 709–710.

<sup>38</sup> S. Rudnicki [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 779; tenże: *Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz do przepisów o postępowaniu w sprawach wieczystoksięgowych*, Warszawa 2002, s. 33.

<sup>39</sup> S. Rudnicki [w:] *Prawo...*, s. 780.

<sup>40</sup> Z. Czarnik, *Głosa do uchwały NSA z 9 listopada 1998 r.*, (OPK 4–7/98), ST 1999, nr 6, s. 69–70.

chomością na podstawie wadliwej decyzji skutkuje nieodwracalnością skutków prawnych tej decyzji. „W świetle obowiązującego stanu prawnego nic nie stoi na przeszkodzie, aby stwierdzić nieważność decyzji orzekającej o sprzedaży lokalu mieszkalnego na rzecz najemcy”<sup>41</sup>. Podkreśla, że stwierdzenie nieważności decyzji umożliwi właścicielowi podjęcie działań skierowanych przeciwko umowie rozporządzającej, a nie tylko – jak w przypadku stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa – wystąpienie z roszczeniami odszkodowawczymi. Autor negatywnie ocenia aksjologiczny wybór sprowadzający się do przyznania pierwszeństwa interesom nabywcy lokalu, przed interesami pierwotnego właściciela<sup>42</sup>. W tym kontekście pozytywnie ocenia on ujawniającą się w nowszym orzecznictwie NSA tendencję do wąskiego interpretowania pojęcia nieodwracalnych skutków prawnych i odejścia od „poglądów egzotycznych wypowiedzianych w przeszłości”<sup>43</sup>. „W ówczesnych orzeczeniach dochodziło do niczym nie uzasadnionego utożsamiania skutków prawnych decyzji ze skutkami prawnymi powstałymi na podstawie innych, późniejszych niż decyzja zdarzeń prawnych czy wreszcie traktowania jako skutki prawne faktycznych następstw wydania decyzji.(...) W takich przypadkach NSA wyręczał a priori sąd powszechny, pozbawiając go możliwości wypowiedzania się na temat ważności umowy zawartej na podstawie decyzji obciążonej rażącym naruszeniem prawa”<sup>44</sup>. Konsekwentnie Autor stawia zdecydowaną następującą tezę: „...w obowiązującym porządku prawnym nie ma racji dla utrzymywania w obrocie prawnym decyzji dotkniętych ciężkimi wadami i dopuszczalne jest stwierdzenie nieważności decyzji przejmującej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. A zatem, każda decyzja wydana z rażącym naruszeniem prawa będzie prowadziła do powrotu własności do pierwotnego właściciela, a poza postępowaniem o stwierdzenie jej nieważności należy pozostawić wzajemną relację: pierwotny właściciel – osoba trzecia, jeżeli odnosi ona do tej samej rzeczy swoje uprawnienia”<sup>45</sup>.

### 3.2. PODSUMOWANIE

Tylko nieliczne wypowiedzi wyrażają stanowisko odnośnie ewolucji, która ujawniała się w orzecznictwie NSA. Ewolucja ta, ma zarów-

---

<sup>41</sup> Ibidem, s. 70.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 71.

<sup>43</sup> Z. Czarnik, *Glosa do uchwały NSA z 20 marca 2000 r. (OPS 14/99)*, ST 2000, nr 11, s. 74.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 74.

<sup>45</sup> Ibidem, s. 75.

no swych przeciwników (S. Rudnicki), jak i gorących zwolenników (Z. Czarnik).

Generalnie można stwierdzić, że podobnie jak w judykaturze, tak też w doktrynie ujawniły się dwie zasadniczo odmienne koncepcje. Według dominującego poglądu z nieodwracalnością skutków prawnych decyzji, na mocy której, doszło do utraty uprawnienia mamy do czynienia wówczas, gdy stwierdzenie nieważności tej decyzji nie doprowadzi do odzyskania tego uprawnienia (B. Adamiak, W. Dawidowicz, E. Łętowska, jak można sądzić również M. Jaśkowska i S. Rudnicki). Mimo zaznaczających się niekiedy delikatnych różnic w akcentach koncepcja ta pozostaje co do zasady w zgodzie z interpretacją przyjętą przez SN w uchwale (7) z 28.5.1992 r.<sup>46</sup> Według odmiennego poglądu, zbliżonego do nowszej linii orzeczniczej NSA, rażąco wadliwa decyzja nacjonalizacyjna nigdy nie wywołuje nieodwracalnych skutków prawnych – fakt, iż stwierdzenie nieważności decyzji nie przywróci *per se* uprawnienia byłemu właścicielowi nie oznacza, że decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

#### 4. POGLĄD WŁASNY

Prześledzenie dorobku judykatury i doktryny w zakresie interpretacji pojęcia nieodwracalnych skutków decyzji w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a. pozwala na stwierdzenie, że nie jest ona w pełni skryształizowana; zachęca to do zaznaczenia własnego stanowiska w dyskusji.

Na wstępie rozważań warto przypomnieć podstawowe kwestie dotyczące instytucji nieważności i stwierdzenia nieważności decyzji.

W orzecznictwie i piśmiennictwie przyjmuje się, że decyzja wadliwa, pomimo swych wad, nie jest nieważna z mocy samego prawa, jest istniejącym aktem administracyjnym, korzysta z domniemania prawidłowości i do czasu stwierdzenia jej nieważności wywołuje skutki prawne i wiąże organy państwowe<sup>47</sup>. Równocześnie uznaje się, że stwierdzenie

---

<sup>46</sup> III AZP 4/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 211.

<sup>47</sup> Podobnie SN w uchwale SN (7) z 28.5.1992 r., III AZP 4/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 211; tak też w postanowieniu SN z 7.6.2000 r., III CKN 1024/00, LEX nr 51874; w piśmiennictwie B. Adamiak, *Wadliwość...*, s. 39 i n.; M. Jaśkowska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 879; J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 697; J. Borkowski, *Nieważność...*, s. 55–57; T. Wiśniewski, *O aktualności koncepcji bezwzględnej nieważności niektórych decyzji administracyjnych*, PS 2002, nr 6, s. 27; J. Kremis, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne*

nieważności decyzji ma charakter deklaratoryjny (ew. z elementami konstytutywnymi<sup>48</sup>), decydujące znaczenie dla oceny prawidłowości ma stan prawny obowiązujący w chwili wydania decyzji, i działa *ex tunc*<sup>49</sup>; w wypadku stwierdzenia nieważności przyjmuje się, że decyzja nieważna nie wywołuje skutku prawnego już od momentu wydania<sup>50</sup>. Nawet jednak decyzja nieważna, a więc całkowicie pozbawiona bezpośrednich skutków prawnych, może wywoływać istotne konsekwencje w sferze faktów i pośrednio również w sferze prawa. Koniecznością uwzględnienia tych skutków w procesie stwierdzenia nieważności decyzji tłumaczy się właśnie nowelizację k.p.a. dokonaną ustawą z 31.1.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego<sup>51</sup>, która wprowadziła przesłankę negatywną wyłączającą dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji, a więc właśnie wywołanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych (art. 156 § 2 zdanie drugie)<sup>52</sup>. W orzecznictwie i w doktrynie przyjmuje się, że decyzja, wydana w razie wystąpienia przesłanki negatywnej, stwierdzająca niezgodność z prawem zaskarżonej decyzji nie eliminuje jej z obrotu prawnego<sup>53</sup>, lecz powoduje jedynie uzyskanie prawa do odszkodowania<sup>54</sup>.

Przechodząc to zasadniczego nurtu rozważań trzeba stwierdzić, że użyte w art. 156 § 2 k.p.a. pojęcie „nieodwracalnych skutków prawnych” z pewnością nie jest jednoznaczne. Stwarza ono możliwość przyjęcia kilku, istotnie się różniących wariantów interpretacyjnych, nawet

---

według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego, Wrocław 1986, s. 106–107.

<sup>48</sup> Zob. J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 737–738.

<sup>49</sup> Zob. M. Jaśkowska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 935 i tam przywołane orzecznictwo; J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 698–699, 737; J. Kremis, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 107; E. Lętowska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 lipca 1981 r.*, SA/P 15/81, OSPiKA 1982, z. 3–4, s. 63; Z. Czarnik, *Glosa do uchwały NSA z 20 marca 2000 r.* (OPS 14/99), ST 2000, nr 11, s. 73; J. Napierała, *Sytuacja prawna przedsiębiorstwa państwowego po unieważnieniu decyzji nacjonalizacyjnej*, PPH 1995, nr 5, s. 20; w orzecznictwie zob. np. postanowienie SN z 7.6.2000 r., III CKN 1024/00, LEX nr 51874.

<sup>50</sup> B. Adamiak, *Wadliwość...*, Wrocław 1986, s. 28 i n.

<sup>51</sup> Dz. U. Nr 4, poz. 8.

<sup>52</sup> B. Adamiak, *Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 1992 r.* (III AZP 4/92), OSP 1993, nr 5, s. 238 i n.

<sup>53</sup> Tak SN w uchwale SN (7) z 28.5.1992 r., III AZP 4/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 211; w uzasadnieniu postanowienia z 7.6.2000 r., III CKN 1024/00, LEX nr 51874; B. Adamiak, *Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 1992 r.* (III AZP 4/92), OSP 1993, nr 5, s. 238 i n.; J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 699.

<sup>54</sup> B. Adamiak, *Wadliwość...*, s. 151; M. Jaśkowska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 936; J. Kremis, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 111.

wówczas, jeżeli ograniczy się uwagę tylko do skutków szeroko rozumianych decyzji nacjonalizacyjnych.

Skutki prawne takich decyzji mogą być różne w zależności od tego, czy są to decyzje czysto konstytutywne, czy też zasadniczo deklaratoryjne, choć zawierające pewien element konstytutywny.

#### 4.1. DECYZJE KONSTITUTYWNE

W przypadku decyzji konstytutywnej bezpośrednim skutkiem decyzji nacjonalizacyjnej jest utrata własności przez byłego właściciela i uzyskanie tej własności przez Państwo. Ewentualne późniejsze rozporządzenie nieruchomości na rzecz osoby trzeciej jest już tylko niekoniecznym i pośrednim skutkiem decyzji, bezpośrednio wynika zaś z późniejszych niż decyzja zdarzeń prawnych, które co do zasady nie mają znaczenia dla sytuacji byłego właściciela. Należy się zgodzić, że owe pośrednie skutki faktyczne i prawne nie należą do kategorii skutków, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a. Skutkiem prawnym decyzji nacjonalizacyjnej, o którym mowa w tym przepisie jest przejście własności na rzecz Państwa. Nie oznacza to jednak, że późniejsze zdarzenia nie mają znaczenia dla odwracalności bezpośrednich skutków prawnych; to czy je mają zależy już od sposobu interpretacji art. 156 § 2 k.p.a.

Przykładem decyzji konstytutywnej jest decyzja wydana na podstawie art. 3 ustawy z 3.1.1946 o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, mimo że w orzecznictwie SN uznawana ona jest za decyzję deklaratoryjną. W orzeczeniu z 29.4.1948 r.<sup>55</sup> SN wypowiedział nie budzący wątpliwości pogląd, zgodnie z którym „Przedsiębiorstwa wymienione w art. 2 ustawy z 3 I 1946 r. przeszły na własność Państwa z mocy samego prawa z dniem wejścia w życie ustawy (5 lutego 1946 r.), a orzeczenie Ministra (ust. 7 art. 2 ustawy), ma w tym przypadku znaczenie deklaratoryjne, a nie konstytutywne”. Jednakże mimo, iż orzeczenie dotyczyło jedynie przedsiębiorstw wymienionych w art. 2 ustawy to w późniejszym orzecznictwie SN utrwalił się ogólny pogląd, w myśl którego orzeczenie właściwego ministra wydane na podstawie § 65 Rozporządzenia Rady Ministrów z 30.1.1947 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa<sup>56</sup>, jak również decyzja tego ministra wydana na podstawie § 75a tego rozporządzenia, zatwierdzająca protokół zdawczo-

---

<sup>55</sup> C. 250/48, PiP 1948, nr II, s. 166.

<sup>56</sup> Dz. U. 1947 r. Nr 16, poz. 62 ze zm.



odbiorczy i ustalająca w związku ze zgłoszonymi zarzutami i uwagami, które składniki majątkowe objęte protokołem zdawczo-odbiorczym stanowią część składową – mają jedynie znaczenie deklaratoryjne; pogląd ten miał charakter generalny, nie rozróżniano orzeczeń o przejściu i orzeczeń o przejściu na własność Państwa.

Stanowisko takie zaprezentował SN w postanowieniu z 2.10.1967 r.<sup>57</sup>, gdzie stwierdzono ponadto, że orzeczenie to i decyzja zatwierdzająca stanowią wyłączny dowód świadczący o tym, że dane przedsiębiorstwo z określonymi składnikami przeszło na własność Państwa z mocy ustawy o nacjonalizacji. Powyższy kierunek interpretacji potwierdził SN w uzasadnieniu postanowienia z 26.10.1994 r.<sup>58</sup>, a ostatnio także w uzasadnieniu postanowienia z 25.7.2001 r.<sup>59</sup>, gdzie wskazał m.in. „Punktem wyjścia rozważań powinna być regulacja zawarta w art. 6 ust. 1 powołanej wyżej ustawy z 3.1.1946 r., w myśl którego przedsiębiorstwa przejęte na zasadzie przepisu art. 2 lub art. 3 przechodzą na rzecz Państwa lub polskich osób prawnych prawa publicznego w całości wraz z nieruchomością i ruchomym majątkiem i wszelkimi prawami (prawo do firmy, patenty, licencje, znaki towarowe, użytkowe itp.), wolne jednak od obciążeń i zobowiązań, z wyjątkiem zobowiązań o charakterze publicznym. Chodziło tu więc o przejście z mocy samego prawa całego przedsiębiorstwa, tj. wraz z jego majątkiem w najszerszym znaczeniu, bez wyłączenia jakichkolwiek obiektów stanowiących składniki przedsiębiorstwa w momencie przejścia i bez względu na to, czyją są własnością. Innymi słowy, przejście obejmowało wszystkie składniki niezbędne do prawidłowego funkcjonowania przedsiębiorstwa, niezależnie od tego, czyją stanowiły własność”.

Stanowisko SN może budzić istotne wątpliwości, wydaje się, że charakter decyzji nacjonalizacyjnych nie był jednolity, ustawa rozróżnia bowiem orzeczenie o przejściu przedsiębiorstwa oraz orzeczenie o przejściu przedsiębiorstwa na własność Państwa.

W doktrynie reprezentowany jest jednolity pogląd, że decyzja o przejściu na rzecz Skarbu Państwa (art. 3) miała konstytutywny charakter<sup>60</sup>, zgodnie bowiem z § 71 rozporządzenia Rady Ministrów z 30.1.1947 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność państwa przedsiębiorstwo przejęte w myśl art. 3 Ustawy przechodziło na własność Państwa z dniem ogłoszenia orze-

---

<sup>57</sup> I CZ 74/67, OSNCP 1968, nr 12, poz. 211.

<sup>58</sup> I CRN 119/94, OSNC 1995, nr 1, poz. 22.

<sup>59</sup> I CKN 1350/98, OSNC 2002, nr 3, poz. 41.

<sup>60</sup> Tak J. St. Piąkowski, [w:] *System prawa cywilnego, t. II, Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Ossolineum 1977, s. 195, 205.

czenia. Stanowisko takie wynika również z uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego z 24.6.1997 r.<sup>61</sup>, w którym stwierdzono: „...Sąd Najwyższy zauważa, że Sąd Rejonowy błędnie powołał jako podstawę wpisu również art. 3 dekretu z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, co uszło też uwagi sądu rewizyjnego. Wprawdzie w drodze wyjątku od ustanowionej w art. 31 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych (...) zasady, że podstawę wpisu stanowi tylko dokument, podstawą tą może być przepis prawa, ale jedynie w sytuacji, gdy stwierdza on nabycie ex lege prawa podlegającego ujawnieniu w księdze wieczystej, bez wymagania ustawowego poświadczenia tego nabycia. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie Skarb Państwa wywodzi swoją własność z przepisów powołanego dekretu, który w art. 3 ust. 5 w związku z art. 2 ust. 7 do przejęcia przedsiębiorstwa na własność Państwa wymaga orzeczenia właściwego ministra. W konsekwencji takiego uregulowania brak jest uzasadnienia prawnego do powołania art. 3 wymienionego dekretu jako podstawy wpisu”.

Kiedy zatem bezpośredni skutek decyzji nacjonalizacyjnej będzie nieodwracalny?

Przede wszystkim można twierdzić, podążając za koncepcją przyjętą w orzecznictwie SN i dominującą w doktrynie, że skutek decyzji będzie nieodwracalny wówczas, gdy stwierdzenie nieważności decyzji nie doprowadzi do restytucji uprawnienia na rzecz pierwotnego właściciela albo, ściślej rzecz ujmując, nie tylko wtedy, gdy stwierdzenie nieważności, ale także wówczas, gdy żadne inne działania pozostające w ramach kompetencji organów administracji nie mogą doprowadzić do restytucji uprawnienia<sup>62</sup>.

Wypada zaznaczyć, że w przypadku decyzji nacjonalizacyjnej wydanej na podstawie art. 3 ustawy z 3.1.1946 o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, ze względu na upływ czasu, chodzi w praktyce przeważnie o możliwość restytucji prawa własności nieruchomości, gdyż pozostałe składniki majątkowe przedsiębiorstwa przestały zwykle już istnieć (co jak wiadomo skutkuje wg orzecznictwa nieodwracalnością skutków prawnych decyzji), z tego też względu nieodwracalność skutków prawnych decyzji ma znaczenie w praktyce głównie dla losów prawnych nieruchomości. Jeżeli restytu-

---

<sup>61</sup> II CKN 216/97, OSNC 1998, nr 1, poz. 7.

<sup>62</sup> Dla przejrzystości wyводу będzie dalej mowa jedynie o restytucji wyłącznie w kontekście stwierdzenia nieważności, co jednak należy rozumieć szerzej jako możliwość restytucji przez stwierdzenie nieważności decyzji i oparte na nim dalsze działania organu administracji.

cja nieruchomości przez stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej jest niemożliwa, to przyjmuje się wówczas w praktyce, że cała decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne; dotyczy to również sytuacji, gdy inne uprawnienia, zwłaszcza ruchomości jeszcze istnieją, gdyż dzielą one zwykle, jako składniki przedsiębiorstwa, los prawny nieruchomości. Należy jednak zastrzec, że gdyby z jakichkolwiek przyczyn, mimo braku możliwości restytucji prawa własności nieruchomości, istniała możliwość restytucji innych uprawnień to wówczas należałoby, w myśl omawianej obecnie koncepcji, stwierdzić nieważność decyzji administracyjnej w tej części, w której restytucja uprawnień jest możliwa (np. odnośnie określonych ruchomości)<sup>63</sup>. Ocena możliwości restytucji w zakresie tych innych uprawnień, np. ruchomości, będzie przy tym przebiegała analogicznie do oceny możliwości restytucji nieruchomości. Tym niemniej ze względu na znaczenie praktyczne zagadnienia dalsze uwagi dotyczyć będą wyłącznie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej w zakresie nieruchomości, co zwykle będzie tożsame z możliwością stwierdzenia nieważności całej decyzji nacjonalizacyjnej.

Przypomnijmy zatem, że wg koncepcji przyjętej w orzecnictwie SN i dominującej w doktrynie, skutek decyzji będzie nieodwracalny wówczas, gdy stwierdzenie nieważności decyzji (ani inne działanie organu administracji) nie doprowadzi do restytucji prawa własności nieruchomości na rzecz pierwotnego właściciela.

Interpretacja powyższa, przyjęta w skrajnej postaci, ma jednak istotną wadę, na którą trafnie zwrócono uwagę w doktrynie (Z. Czar-nik). Zakłada ona bowiem, że organ administracji musi ocenić, czy stwierdzenie nieważności decyzji doprowadzi do restytucji uprawnienia. W sytuacji, gdy nieruchomością rozporządzono na rzecz osoby trzeciej, oznacza to w szczególności konieczność oceny, czy umowa rozporządzająca jest ważna i rzeczowo skuteczna oraz czy pozostanie ważna i skuteczna mimo stwierdzenia nieważności decyzji. Tymczasem analiza przesłanek ważności i rzeczowej skuteczności umowy, takich jak zdolność do czynności prawnych, właściwa reprezentacja nabywcy, odpłatny lub nieodpłatny charakter nabycia, dobra wiara nabywcy, zgodność treści umowy z ustawą i zasadami współżycia społecznego zdecydowanie nie jest materią, którą należy do właściwości organu administracji, nawet jeżeli podlega on kontroli NSA. Warto w tym miejscu

---

<sup>63</sup> Mimo zmienionego brzmienia przepisów kpa w orzecnictwie NSA przyjmuje się nadal dopuszczalność częściowego stwierdzenia nieważności decyzji – zob. J. Borkowski, *Nieważność...*, s. 69; zob. także uchwałę Składu Siedmiu Sędziów NSA z 23.2.1998 r., OPS 6/97, ONSA 1998, nr 2, poz. 40.

przywołać wyrok Sądu Najwyższego z 29.3.1995 r.<sup>64</sup>, gdzie stwierdzono: „W postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym dotyczącym rejestracji pojazdu samochodowego organ administracyjny ani sąd administracyjny nie są właściwe do ustalenia na podstawie art. 169 kodeksu cywilnego uzyskania prawa własności pojazdu samochodowego, nabytego od osoby nieuprawnionej; ustalenie to należy do sądów powszechnych (art. 189 k.p.c.)”. Pamiętać należy ponadto, że analiza ważności i skuteczności umowy rozporządzającej nie wyczerpuje zagadnienia: to, że organ administracyjny dojdzie do przekonania, iż umowa nie była ważna i skuteczna nie oznacza przecież, że stwierdzenie nieważności decyzji doprowadzi do restytucji uprawnień. Stan prawny nieruchomości może zmienić się także na podstawie innych zdarzeń prawnych, np. zasiedzenia – czy zatem organ administracyjny miałby badać również i przesłanki zasiedzenia? Dość jasno rzuca się wniosek, że tego rodzaju interpretacja jest trudna do przyjęcia.

Należy zatem rozważyć przyjęcie skorygowanej wersji powyższego wariantu. Można mianowicie twierdzić, że analiza organu administracji zmierzająca do ustalenia czy stwierdzenie nieważności decyzji doprowadzi do restytucji uprawnień jest ograniczona w ten sposób, że organ nie może rozstrzygać kwestii, które wymykają się jego kompetencjom.

Analiza ta obejmowałaby tu w istocie ustalenie treści księgi wieczystej.

Jeżeli z treści księgi wieczystej wynika, że Skarb Państwa jest w dalszym ciągu właścicielem nieruchomości i nieruchomość nie jest obciążona prawem użytkowania wieczystego to wówczas, opierając się na domniemaniu zgodności treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym należałoby przyjąć, że stwierdzenie nieważności decyzji skutkować będzie restytucją uprawnień po stronie byłego właściciela, a tym samym decyzja nacjonalizacyjna nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych.

W razie, gdyby w toku postępowania administracyjnego o stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej ujawniłyby się wątpliwości co do zgodności treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, np. ze względu na zasiedzenie, to wówczas organ administracji powinien zawiesić postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. do czasu ustalenia stanu prawnego nieruchomości prawomocnym orzeczeniem sądowym. Jeżeli orzeczenie potwierdziłoby zgodność treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, wówczas droga do stwierdzenia nieważności decyzji stałaby otworem.

---

<sup>64</sup> III ARN 5/95, OSNAPiUS 1995, nr 19, poz. 236.

Jeżeli z księgi wieczystej wynika, że Skarb Państwa nie jest właścicielem nieruchomości, albo, że nieruchomość jest obciążona prawem użytkownika wieczystego, wówczas sytuacja jest bardziej złożona. Oczywiście także i w tym przypadku gdyby w toku postępowania administracyjnego o stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej ujawniły się wątpliwości co do zgodności treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, organ administracji powinien zawiesić postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. do czasu ustalenia stanu prawnego przez sąd. Jeżeli odpowiednie orzeczenie ustalałoby niezgodność treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym i własność Skarbu Państwa nieograniczoną prawem użytkownika wieczystego, wówczas ponownie droga do stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej stałaby otworem. Natomiast w wypadku przeciwnym, a także wówczas, gdy domniemanie zgodności księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym nie byłoby kwestionowane, sytuacja jawi się jako zdecydowania bardziej skomplikowana. Okoliczność bowiem, że określona osoba figuruje w księdze wieczystej jako właściciel albo użytkownik wieczysty i jest chroniona domniemaniem zgodności swego statusu z rzeczywistym stanem prawnym, nawet jeżeli domniemanie to odpowiada rzeczywistemu stanowi prawnemu, nie przesądza, że w razie stwierdzenia nieważności decyzji, a więc uchylecia podstawy nabycia własności przez Państwo, stan prawny nadal odpowiadałby treści księgi wieczystej.

Przed wszystkim, gdyby w księdze wieczystej jako właściciel albo użytkownik figurowała osoba, która nabyła nieruchomość bezpośrednio od Skarbu Państwa w drodze umowy, wówczas – w razie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej – należałoby ją traktować jako nabywcę od nieuprawnionego. Skuteczność takiego nabycia byłaby w przypadku nabycia prawa własności nieruchomości uzależniona od spełnienia przesłanek rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych. Czy organ administracji może zatem samodzielnie badać przesłanki rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych? Wydaje się, że możliwość taka istnieje, ale tylko w ograniczonym zakresie. To czy nabycie nastąpiło na podstawie czynności prawnej oraz to czy ma ono charakter odpłatny<sup>65</sup> wynika, co do zasady, bezpośrednio z dokumentów stanowiących podstawę wpisu do księgi wieczystej i w związku z tym organ admini-

---

<sup>65</sup> NSA trafnie przyjmuje, że nieodwracalne skutki prawne decyzji nacjonalizacyjnej powodować może jedynie odpłatne nabycie prawa przez osobę trzecią, gdyż tylko takie podlega ochronie w ramach rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych – tak NSA w wyroku z 16.10.1995 r., IV SA 747/94, „Wspólnota” 1997, nr 7, s. 26; M. Jaśkowska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 922.

stracji może ustalić te okoliczności samodzielnie. Nie odbiega to od zwykłych działań organu administracji, który w wielu sytuacjach musi opierać się na dokumentach o mocy cywilnoprawnej. Dopiero w przypadku, gdy istotne prawnie okoliczności okazałyby się sporne, np. ważność czynności, organ administracji powinien zawiesić postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. do czasu ich ustalenia prawomocnym orzeczeniem sądowym. Należałoby wówczas przyjąć, że zainteresowane strony, właśnie ze względu na toczące się postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, mają interes prawny w ustaleniu tych okoliczności (stosunku prawnego lub faktów prawotwórczych – art. 189 k.p.c.). Nieco inaczej przedstawia się ocena przesłanki dobrej wiary, której dokonanie z pewnością wykracza poza zwykłe kompetencje organu administracji<sup>66</sup>. Sytuację prawną upraszcza tu jednak domniemanie dobrej wiary wynikające z art. 7 k.c., wydaje się bowiem, że domniemanie to jest wystarczającą podstawą ustalenia przez organ administracji dobrej wiary nabywcy, o ile okoliczność ta byłaby między zainteresowanymi stronami postępowania bezsporna.

Powstaje jednak pytanie jaki skutek miałyby kwestionowanie w postępowaniu administracyjnym przesłanki dobrej wiary po stronie nabywcy. *Prima facie* mogłoby się wydawać, że musiałyby ono skutkować zawieszeniem postępowania i odesłaniem zainteresowanych na drogę postępowania cywilnego, według wskazanego już wyżej schematu. Trudność jednak wiąże się z tym, że przyjmuje się zgodnie, iż nie ma możliwości ustalenia faktu<sup>67</sup>, a więc także dobrej lub złej wiary, przez powództwo oparte na art. 189 k.c.

W związku z tym możliwe są tu trzy stanowiska.

---

<sup>66</sup> W kontekście stosowania przepisów o rękojmi warto wspomnieć o wyroku Sądu Najwyższego z 20.9.2001 r., II CKN 277/99, OSNC 2002, nr 6, poz. 77, zgodnie z którym „Nabywcę nieruchomości w drodze odpłatnej czynności prawnej od osoby wpisanej do księgi wieczystej jako właściciel na podstawie aktu własności ziemi można uznać za działającego w złej wierze, jeżeli w chwili nabycia zna nie budzące wątpliwości fakty jednoznacznie uzasadniające stwierdzoną później nieważność aktu własności ziemi stanowiącego podstawę wpisu zbywcy w księdze wieczystej”; stosownie zaś do wyroku z 21.11.2000 r., I CKN 1014/2000, OSNC 2001, nr 5, poz. 76: „Rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych nie chroni nabywcy prawa własności lokalu i udziału w wieczystym użytkowaniu gruntu objętego przepisami dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. 1945 r. Nr 50 poz. 279), jeżeli w chwili zawarcia umowy wiedział on, że toczy się postępowanie administracyjne z wniosku byłych właścicieli o przyznanie im wieczystego użytkowania gruntu” – teza orzeczenia została uznana za nazbyt ogólną przez S. Rudnickiego, zob. *Komentarz...*, s. 49; tenże: *Głosa do orzeczenia SN z dnia 21.11.2000 r.*, I CKN 1014/00, „Rejent” 2001, nr 3, s. 106–109.

<sup>67</sup> Zob. np. E. Warzocha, *Ustalenie stosunku prawnego lub prawa w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1982.

Po pierwsze można twierdzić, że w omawianej sytuacji dobra wiara jest szczególnym faktem prawotwórczym, gdyż jej ustalenie decyduje o tym, czy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Okoliczność ta nie mogłaby zostać ustalona w innym postępowaniu, a w szczególności przez ustalenie prawa własności nieruchomości, gdyż dopóki decyzja nacjonalizacyjna nie jest wzruszona, dopóty dobra lub zła wiara nie ma żadnego znaczenia dla skuteczności nabycia własności – jest to bowiem nadal nabycie od uprawnionego. Nie można zaś, żądać ustalenia przyszłego, hipotetycznego prawa własności opartego na założeniu, że stwierdzono nieważność decyzji. Ów fakt prawotwórczy mógłby być ustalony na podstawie art. 189 k.p.c.

Po drugie można uznać, że organ administracyjny jest związany domniemaniem dobrej wiary i nawet jeżeli jest ona w postępowaniu kwestionowana to nie może przyjąć jej braku. Rozwiązanie to jest jednak trudne do przyjęcia z tego względu, że pozbawia przesłankę dobrej wiary przy nabyciu nieruchomości przez osobę trzecią jakiegokolwiek praktycznego znaczenia, oczywiście z punktu widzenia nieodwracalności skutków prawnych wadliwej decyzji.

Po trzecie wreszcie można twierdzić, że skoro organ administracji jest zobowiązany do oceny nieodwracalności skutków prawnych decyzji to w takim razie może oceniać samodzielnie złą lub dobrą wiarę nabywcy. Trzeba jednak pamiętać, że ocena byłaby brzemienne w skutkach, stwierdzenie nieodwracalności skutków prawnych decyzji nie mogłoby bowiem zostać skorygowane w ew. późniejszym postępowaniu sądowym – dobra wiara ma znaczenie tylko przy nabyciu przez nieuprawnionego, w razie zaś braku stwierdzenia nieważności decyzji nabywca będzie traktowany tak jakby nabył prawo własności od uprawnionego.

Najbardziej odpowiednie wydaje się rozwiązanie pierwsze, choć ze względu na utrwaloną koncepcję interpretacji art. 189 k.p.c. trzeba przyznać, że praktyczne szanse realizacji ma niestety chyba tylko wariant drugi lub trzeci.

Jeżeli w toku postępowania potwierdzi się ochrona nabywcy rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych, wówczas będzie to oznaczało, że stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej nie doprowadzi do restytucji uprawnień byłego właściciela, co oznacza, wg rozpatrywanego obecnie wariantu, że skutki decyzji nacjonalizacyjnej są nieodwracalne. W przeciwnym razie, a więc wówczas, gdy nie były spełnione przesłanki ochrony w ramach rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, droga do stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej stałaby – co do zasady – otworem.

Znacznie trudniejsza sytuacja ma miejsce wówczas, gdy przedmiotem nabycia od Skarbu Państwa, a więc potencjalnego nieupraw-

nionego, nie jest prawo własności nieruchomości, lecz prawo użytkownika wieczystego.

*Prima facie* można by stwierdzić, że wszystkie poczynione powyżej uwagi, odpowiednio zastosowane, pozostają co do zasady aktualne także w przypadku obciążenia nieruchomości prawem użytkownika wieczystego. Spełnienie przesłanek ochrony nabywcy użytkownika wieczystego w ramach rękojmii wiary publicznej ksiąg wieczystych skutkowałoby zatem nieodwracalnością skutków prawnych decyzji nacjonalizacyjnej, gdyż nawet stwierdzenie nieważności tej decyzji, prowadzące do uznania Skarbu Państwa za nieuprawnionego, nie umożliwiłoby restytucji uprawnień byłego właściciela.

Jest to jednak tylko obraz pozorny.

Należy wskazać, że stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej, eliminujące jej skutki z obrotu prawnego skutkować będzie praktycznie w każdym przypadku nieważnością umowy o ustanowienie użytkownika wieczystego ustanowionego na rzecz osoby trzeciej, niezależnie od tego, czy działała ona w dobrej wierze i w zaufaniu do księgi wieczystej. godnie bowiem z dominującym w orzecznictwie<sup>68</sup> i przeważającym w piśmiennictwie<sup>69</sup> poglądem rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych nie chroni nabywcy w dobrej wierze prawa użytkownika wieczystego ustanowionego na nieruchomości niepaństwowej – a z taką nieruchomością, w razie skutecznego *ex tunc* stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, mielibyśmy do czynienia.

Mogłaby się rodzić w tym miejscu pokusa odejścia od dominującego poglądu i stwierdzenia, że rękojmia wiary publicznej chroni także nabywcę prawa użytkownika wieczystego na nieruchomości niepaństwowej, tym bardziej, że pogląd odmienny nie jest akceptowany powszechnie; wg części doktryny art. 232 k.c. nie wyłącza rękojmii wiary pu-

---

<sup>68</sup> Tak SN w orzeczeniu z 21.6.1968 r., III CRN 139/68, OSNCP 1969, nr 5, poz. 93; na takim założeniu opierał się SN także w wielu późniejszych orzeczeniach, zob. wyrok Sądu Najwyższego z 14.5.1986 r., II CR 28/86, OSNCP 1987, nr 8, poz. 122; SN nawiązywał do niej także w uzasadnieniu uchwały z 28.9.1995 r., III CZP 127/95, OSNC 1996, nr 1, poz. 12; zob. także wyrok Sądu Najwyższego z 26.7.2001 r., IV CKN 421/2000, OSNC 2002, nr 3, poz. 43; odmienne stanowisko zajął SN w wyroku z 9.10.1989 r., III CRN 298/89, niepubl. – cyt. za K. Pietrzykowski, [w:] *K.C. Komentarz*, t. I, Warszawa 2002, s. 507.

<sup>69</sup> G. Bieniek [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 24; E. Gniewek, *Kodeks cywilny, Księga druga, Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Zakamycze 2001, s. 586; K. Pietrzykowski [w:] *K.C. Komentarz*, t. I, Warszawa 2002, s. 507; J. Majorowicz [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 1972, s. 642; Z. K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1980, s. 151, przyp. 9; S. Breyer, *Glosa do orzeczenia SN z 21 czerwca 1968 r., III CRN 139/68*, OSPiKA 1970, z. 6, poz. 119.



blicznej ksiąg wieczystych i rękojmia ta chroni nabywcę prawa użytkowania wieczystego na gruncie niepaństwowym<sup>70</sup>.

Rozwiązanie takie byłoby jednak jurydycznie wadliwe – w istocie nie chodzi bowiem o to, że nie ma tu zastosowania rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych; owszem można nawet stwierdzić, że rękojmia jest tu w dalszym ciągu aktualna, rzecz jednak w tym, że rękojmia chroni jedynie przed skutkami nabycia własności od nieuprawnionego nie chroni natomiast przed skutkami sprzeczności czynności z ustawą. W świetle zaś art. 232 k.c. oraz tego, że poruszamy się na gruncie prawa rzeczowego zasadniczo wyłączonym z zakresu swobody umów, nie powinno być wątpliwości, że oddanie przez organ administracyjny gruntu niepaństwowego w użytkowanie wieczyste narusza nie tylko zasadę *nemo plus iuris...*, korygowaną skutecznie przez rękojmię, ale również narusza bezwzględnie wiążący przepis art. 232 k.c., co skutkuje nieważnością umowy, a czego rękojmia korygować nie może.

Zbliżony do opisanego wyżej konflikt między godnymi ochrony wartościami rodzi się również i w innym przypadku, a mianowicie wówczas, gdy w znacjonalizowanej nieruchomości wyodrębniono własność poszczególnych lokali i zbyto je wraz z udziałami w prawie użytkowania wieczystego. W takiej sytuacji stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej skutkowałoby nieważnością umowy rozporządzającej, na mocy której osoba trzecia nabyła swe prawo, gdyż także tu prawo użytkowania wieczystego nie może obciążać nieruchomości niepaństwowej.

Nie przekonuje także stanowisko wyrażone w uchwale Składu Siedmiu Sędziów z 23.2.1998 r.<sup>71</sup> gdzie NSA uznał, że „Dopuszczalne jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej o przejęciu nieruchomości na własność państwa w części, która nie obejmuje zbytych przez Skarb Państwa (lub gminę) lokali w budynku znajdującym się na tej nieruchomości wraz z oddaniem w użytkowanie wieczyste na rzecz właścicieli tych lokali ułamkowej części gruntu”. NSA uznał, że zbycie nieruchomości lokalowych wraz z udziałami w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości przejętej przez Skarb Państwa na podstawie wadliwej decyzji administracyjnej powoduje, jako zdarzenie cywilnoprawne, nieodwracalne skutki prawne, jako że w granicach swoich kompetencji organ administracji nie jest uprawniony do spowodowa-

---

<sup>70</sup> Tak A. Szpunar, A. Wanatowska, *Przegląd orzecznictwa SN w zakresie prawa cywilnego materialnego za I półrocze 1969 r.*, NP. 1969, nr 11–12, s. 1714–1715; J. S. Piątowski, *Glosa do orzeczenia SN z 21 czerwca 1968 r.*, III CRN 139/68, OSPiKA 1971, z. 3, poz. 55; J. Winiarz [w:] *System prawa cywilnego, t. II, Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Ossolineum 1977, s. 557.

<sup>71</sup> OPS 6/97, ONSA 1998, nr 2, poz. 40.

nia utraty tych praw w drodze innych niż wywłaszczenie, władczych i jednostronnych form działania. Odmienne ocenił zaś możliwość stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej w zakresie dotyczącym części nieruchomości pozostającej własnością Skarbu Państwa: stwierdzenie nieważności decyzji w tej części jest dopuszczalne, co powoduje, że własność tej nieruchomości wraca to właściciela. Jest dopuszczalne mimo, że prowadzi to do sytuacji, w której prawo użytkowania wieczystego właścicieli lokali obciążać będzie należący do Skarbu Państwa udział w nieruchomości będącej współwłasnością Skarbu Państwa i pierwotnego właściciela nieruchomości. NSA wskazał wprawdzie, że w myśl zgodnego stanowiska doktryny i orzecznictwa nie jest możliwe oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości będącej współwłasnością Skarbu Państwa (samorządowej osoby prawnej) i osoby fizycznej lub innej osoby prawnej, tym niemniej stwierdził, że nie przesądza to losów użytkowania wieczystego w sytuacji zmiany osoby właściciela. Podobne stanowisko zajął NSA już w wyroku z 10.9.1993 r.<sup>72</sup>, w którym sformułował następującą tezę: „W przypadku poprzedzonej decyzją administracyjną (...) sprzedaży tylko kilku lokali w budynku przejętym na rzecz Skarbu Państwa nieodwracalne skutki prawne takiej decyzji mogą dotyczyć tylko sprzedanych lokali wraz z udziałami do wspólnych części budynku i udziałami w użytkowaniu wieczystym gruntu. Nie muszą więc dotyczyć całej decyzji”.

Wydaje się, iż odstąpienie przez NSA od utrwalonej koncepcji, zgodnie z którą nieruchomość będąca współwłasnością Skarbu Państwa (gminy) i innego podmiotu nie może być przedmiotem użytkowania wieczystego jest błędne; w orzecznictwie SN konsekwentnie reprezentowany jest pogląd, że użytkowanie nie może obciążać udziału we współwłasności Skarbu Państwa<sup>73</sup>. Po pierwsze nie przekonuje argument NSA, zgodnie z którym mamy tu do czynienia nie z pierwotnym ustanowieniem użytkowania na nieruchomości będącej przedmiotem współwłasności, lecz z następczym powstaniem współwłasności już po ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego. Przecież także i w tym drugim przypadku pozostają aktualne wszystkie argumenty przemawiające przeciwko możliwości obciążenia prawem użytkowania wieczystego udziału we współwłasności nieruchomości, która jest współwła-

---

<sup>72</sup> IV SA 1839/92, nie publ.

<sup>73</sup> Tak SN w uzasadnieniu uchwały (7) z 23.9.1993 r., III CZP 81/93, OSNCP 1994, nr 2, poz. 27 oraz w uzasadnieniu uchwały z 28.9.1995 r., III CZP 127/95, OSNC 1996, nr 1, poz. 12; w doktrynie zob. np. G. Bieniek [w:] *Prawo...*, s. 24–25; S. Rudnicki [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego, ks. 2, Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 1999, s. 348–349; por. także E. Gniewek, *Kodeks cywilny...*, s. 587.

snością Skarbu Państwa (gminy) i innego podmiotu. Po drugie koncepcji przyjętej przez NSA zaprzecza także pośrednio art. 32 § 1 UGN, w myśl którego „Nieruchomość gruntowa oddana w użytkowanie wieczyste może być sprzedana wyłącznie użytkownikowi wieczystemu”.

Można zatem stwierdzić, że przyjęcie w ramach rozważanego wariantu interpretacyjnego czysto technicznego charakteru odwracalności lub nieodwracalności skutków prawnych, o której decydowałaby możliwość restytucji uprawnień na korzyść byłego właściciela nieruchomości, prowadziłoby do konfliktu między interesami różnych podmiotów, z których każdy, w świetle aktualnej aksjologii prawa cywilnego, zasługuje na ochronę.

W związku z powyższym rysują się dwie możliwości. Po pierwsze można stwierdzić *dura lex sed lex* i przyznać priorytet interesom byłego właściciela odsyłając niedoszłego użytkownika wieczystego na drogę procesu odszkodowawczego. Po drugie jednak, można szukać jeszcze innego rozwiązania interpretacyjnego, które poza czysto techniczną oceną odwracalności skutków prawnych nawiązywałoby do także do pewnych wartościowań.

Wiele przemawia za rozwiązaniem drugim. *Dura lex sed lex* nie brzmi przekonująco w sytuacji, gdy określony „twardy” kształt ustawy jest jedynie wynikiem jej interpretacji, dodajmy interpretacji nie jedynie z możliwych.

Nie jest też w pełni przesądzający argument wskazujący na konieczność przyznania priorytetu w zakresie ochrony interesów byłych właścicieli w konflikcie z interesami użytkowników wieczystych. Przede wszystkim skutki społeczne takiego zabiegu nie wydają się zadowalające: w imię ochrony interesów właścicieli bezprawnie naruszonych – w przypadku decyzji nacjonalizacyjnych – kilkadziesiąt lat temu, a więc właścicieli w pewnym sensie „przystosowanych” już do skutków tych decyzji, doprowadzamy do kolejnych perturbacji społecznych pozbawiając użytkowników wieczystych ich praw i w ten sposób mnożymy dodatkowo negatywne skutki pierwotnego bezprawia. Należy ponadto pamiętać, że nie chodzi tu wyłącznie o użytkowników wieczystych – w istocie w zbliżonej sytuacji znaleźliby się, o czym już wspomniano, nabywcy lokali, których prawo do lokalu związane jest z udziałem w prawie użytkowania wieczystego.

Jeżeli zatem w art. 156 § 2 k.p.a. dopatrywać się miejsca dla pewnych wartościowań, jak nie bez racji sugeruje E. Łętowska<sup>74</sup>, to należy stwierdzić, że w omawianym przypadku mamy właśnie do czynienia

---

<sup>74</sup> E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 lipca 1981 r., SA/P 15/81*, OSPiKA 1982, z. 3–4, s. 64.

z koniecznością takiego wartościowania. Z całą świadomością ułomności takiego rozwiązania należy zatem uznać, że nabycie przez osobę trzecią prawa użytkowania wieczystego znacjonalizowanej nieruchomości powoduje nieodwracalność skutków prawnych wadliwej decyzji, nawet wówczas – co jest istotnym wyjątkiem od omawianej właśnie koncepcji interpretacyjnej – gdy stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej prowadziłoby, w związku z naruszeniem art. 232 k.c., do restytucji uprawnień na rzecz byłego właściciela.

Wypada podkreślić, że w gruncie rzeczy na takim właśnie stanowisku stoi dotychczas orzecznictwo sądowe, choć nie roztrząsa ono skutków stwierdzenia nieważności decyzji, ograniczając się do wyeksponowania dobrej wiary nabywcy prawa użytkowania wieczystego<sup>75</sup>. Element wartościowania zdradza pogląd wypowiedziany w wyroku SN z 5.10.1994 r.<sup>76</sup>, w którym stwierdzono: „Zasada ochrony osób, które nabyły prawa w dobrej wierze opierając się na rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych koresponduje z zasadą art. 8 kpa, którą zgodnie z ustalonym orzecnictwem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – należy rozumieć również w ten sposób, iż uchybienia organu administracji nie mogą powodować ujemnych następstw dla obywatela działającego w dobrej wierze”.

W tym miejscu ujawnia się ponownie problem kompetencji organu administracji w zakresie oceny przesłanek rękojmii wiary publicznej ksiąg wieczystych, w tym zakresie aktualne pozostają uwagi poczynione odnośnie nabycia przez osobę prawa własności nieruchomości.

Podobnie należałoby ocenić sytuację, gdy wprowadzie nabywca prawa użytkowania wieczystego jest chroniony rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych, lecz korzysta z nieruchomości w sposób uzasadniający rozwiązanie prawa użytkowania wieczystego przez sąd (art. 240 k.c. i art. 33 ust. 3 UGN). W takim bowiem wypadku organ administracji powinien zawiesić postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji, a właściwy organ (starosta) powinien wystąpić z żądaniem rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przez sąd.

Przyjęcie możliwości wazenia w ramach stosowania art. 156 § 2 k.p.a. interesów byłego właściciela i osoby trzeciej, która uzyskała od Skarbu Państwa prawo do nieruchomości rodzi pytanie o to, czy owo wazenie interesów nie powinno być aktualne również w przypadkach, gdy osoba trzecia wprowadzie nabyła prawo własności nieruchomości albo prawo użytkowania wieczystego, lecz nie w okolicznościach chro-

---

<sup>75</sup> Tak SN w wyroku SN z 5.10.1994 r. III ARN 46/94, OSNAPiUS 1995, nr 5, poz. 58; tak też NSA w uzasadnieniu wyroku z 14.5.1998 r., IV SA 628/98, LEX nr 45929.

<sup>76</sup> III ARN 46/94, OSNAPiUS 1995, nr 5, poz. 58.

nionych rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy nabycie nie nastąpiło na podstawie czynności prawnej, było nieodpłatne, albo nieruchomości nie miała założonej księgi wieczystej: także i tym przypadku dochodzi do konfliktu między interesami różnych podmiotów, z których każdy, funkcjonalnie rzecz ujmując, zasługuje na ochronę. Czy również wówczas można uznać, że interesy nabywcy zasługują na ochronę i stwierdzenie, że decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne?

Możliwe są tu dwa rozwiązania.

Po pierwsze można twierdzić, że opisany wyżej wyjątek od czysto technicznego rozumienia nieodwracalności skutków prawnych dotyczący nabycia prawa użytkowania wieczystego chronionego rękojmią nie powinien być rozszerzany: określony, ustawowy kształt rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych rozstrzyga konflikt interesów na rzecz byłego właściciela, w związku z czym nie ma podstaw do poszerzenia wyjątku od zasady *nemo plus iuris...* przez określoną interpretację art. 156 § 2 k.p.a.

Po drugie można jednak twierdzić, że splot interesów związanych ze zwrotem znacjonalizowanych nieruchomości, które zostały zbyte na rzecz osób trzecich jest na tyle szczególny, że ogólne wartościowania ustawodawcy wyrażone w przesłankach rękojmi nie mogą zostać uznane za miarodajne. Można wskazać, że niektóre regulacje prawne zdają się potwierdzać, iż w podobnych sytuacjach aksjologia ustawodawcy odbiega poniekąd od zasad ogólnych. Taką regulacją jest np. art. 229 UGN, zgodnie z którym roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nie przysługuje jeżeli przed dniem wejścia w życie UGN nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej. Z drugiej strony nie można zapominać o tym, że przypadek naruszenia interesów byłego właściciela znacjonalizowanej wadliwie nieruchomości jest zdecydowanie bardziej rażący – nacjonalizacja jest tu bowiem od samego początku wadliwa i bezprawna.

Wybór rozwiązania jest tu kwestią bardzo skomplikowaną: jest jasne, że dotychczasowe orzecznictwo nieodwracalne skutki prawne decyzji nacjonalizacyjnej wiązało wyłącznie z nabyciem nieruchomości chronionym rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych. Wydaje się jednak, że nie można wykluczyć, iż w szczególnych okolicznościach, np. gdy nabywca w dobrej wierze, który odpłatnie nabył nieruchomość, poczynił na nieruchomości bardzo istotne i trwałe nakłady, wystąpi potrzeba ochrony interesów nabywcy nawet wtedy, gdy nie był on chroniony rękojmią.

Pomijając te wyjątkowe sytuacje można jednak generalnie stwierdzić, że jeżeli znacjonalizowana nieruchomości nie miałaby założonej księgi wieczystej, wówczas stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej będzie co do zasady możliwe, gdyż zarówno w sytuacji, gdy właścicielem jest nadal Skarb Państwa, jak i wtedy, gdy Skarb Państwa rozporządził nieruchomością na rzecz osoby trzeciej nie chronionej jednak rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych, stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej skutkować będzie restytucją uprawnień byłego właściciela, a zatem skutek tej decyzji będzie odwracalny. Odmienne byłoby wówczas, gdyby w międzyczasie doszło do nabycia nieruchomości przez zasiedzenie, ustalenie tego zdarzenia należy jednak do sądu powszechnego.

Podsumowując omawiany wariant interpretacyjny można stwierdzić co następuje:

Zgodnie z tym wariantem z nieodwracalnymi skutkami prawnymi decyzji nacjonalizacyjnej mamy co do zasady do czynienia wówczas, gdy stwierdzenie nieważności decyzji nie doprowadzi do restytucji uprawnień byłego właściciela nieruchomości. Stwierdzenie nieważności doprowadzi do restytucji przede wszystkim w braku księgi wieczystej oraz w sytuacji, gdy zgodnie z treścią księgi wieczystej, której zgodność z rzeczywistym stanem prawnym nie jest w postępowaniu kwestionowana, Skarb Państwa jest nadal właścicielem nieruchomości i nie jest ona obciążona prawem użytkowania wieczystego. Stwierdzenie nieważności będzie możliwe również wówczas, gdy wprowadzi Skarb Państwa rozporządził nieruchomością na rzecz osoby trzeciej (przeniósł własność, obciążył prawem użytkowania wieczystego), lecz osoba ta nie jest chroniona rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych albo, w przypadku użytkowania wieczystego, jest wprowadzi chroniona rękojmią, lecz istnieją podstawy do rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przez sąd. Organ administracji może przyjąć spełnienie przesłanek rękojmi opierając się na treści dokumentów stanowiących podstawę wpisu do księgi wieczystej i na domniemaniu dobrej wiary, przynajmniej wówczas, gdy przesłanki te nie są w postępowaniu kwestionowane. W przeciwnym razie postępowanie powinno być zawieszane do czasu wydania odpowiedniego orzeczenia sądowego. W omawianym wariantcie ocena nieodwracalności skutków prawnych nie jest zabiegiem czysto technicznym, niezbędne staje się także przeprowadzenie pewnych wartościowań: z nieodwracalnymi skutkami prawnymi mamy do czynienia także wówczas, gdy restytucja uprawnień jest wprowadzi możliwa, lecz wiąże się z naruszeniem interesów osób trzecich zasługujących na ochronę w świetle aktualnej aksjologii przyjętej przez ustawodawcę.

Przeplatanie się w ramach omówionego wyżej wariantu kompetencji organu administracji i sądu powszechnego prowadzić może niekiedy do istotnego skomplikowania i wydłużenia postępowania.

W tym kontekście *prima facie* korzystniej prezentuje się zasadniczo odmienna koncepcja interpretacji art. 156 § 2 k.p.a., przyjmowana w nowszym orzecznictwie NSA, zgodnie z którą ocena nieodwracalności skutków prawnych wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej nie może być determinowana przez to, czy stwierdzenie nieważności decyzji doprowadzi automatycznie do restytucji uprawnień byłego właściciela. Według tego ujęcia możliwość odwrócenia skutków prawnych decyzji nacjonalizacyjnej należy analizować wyłącznie w kontekście bezpośrednich jej skutków, sprowadzających się do przejścia własności na Państwo. Skutek ten jest, co do zasady, zawsze odwracalny – stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej skuteczne *ex tunc*, spowoduje, że stan prawny będzie oceniany tak jak gdyby Skarb Państwa nie uzyskał własności nieruchomości. Dzięki takiej interpretacji w razie stwierdzenia nieważności decyzji były właściciel uzyskałby możliwość prostego dochodzenia swych praw przed sądami powszechnymi, co oczywiście – zgodnie z omawianą obecnie koncepcją – nie oznacza, że zawsze odzyskałby swą własność. Oznacza natomiast, że skutki zdarzeń prawnych dotyczących znacjonalizowanych nieruchomości, uwzględniające oczywiście również ochronę nabywcy w dobrej wierze, byłyby oceniane we właściwym miejscu, a więc przed sądem powszechnym.

Prostota wskazanego rozwiązania jest z pewnością zachęcająca. Niestety i ona obarczona jest pewnymi wadami, związanymi z sytuacją, gdy nieruchomość została obciążona prawem użytkowania wieczystego. Także i wskazane rozwiązanie prowadzi do kolizji między interesami byłego właściciela a interesami użytkownika wieczystego, który nabył swe prawo w dobrej wierze. Przypomnijmy, że stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej, wg NSA zawsze dopuszczalne, skutkowałoby nieważnością ustanowienia użytkowania wieczystego, ze względu na naruszenie art. 232 k.c. Jak już wskazano przyjęcie takiego czysto technicznego rozwiązania nie wydaje się uzasadnione.

Nieważność umowy zachodziłaby zarówno w przypadku, gdy ustanowienie użytkowania wieczystego poprzedzone było wydaniem decyzji administracyjnej (przed rokiem 1990), jak i wówczas, gdy dokonało się jedynie w drodze czynności cywilnoprawnej. Mocno wątpliwe bowiem, czy rozwiązuje problem sugerowane w nowszym orzecznictwie NSA przesunięcie płaszczyzny kontroli z decyzji nacjonalizacyjnej na decyzję stanowiącą przesłankę rozporządzenia i ew. stwierdzenie, że to ta ostatnia decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Można bowiem twierdzić, że w razie stwierdzenia nieważności decyzji nacjo-

nalizacyjnej obciążenie nieruchomości prawem użytkowania wieczystego będzie nieważne także w razie uprzedniego wydania i niewzruszenia decyzji administracyjnej bezpośrednio upoważniającej do rozporządzenia nieruchomością.

Co prawda, można twierdzić także, że treścią decyzji stanowiącej przesłankę rozporządzenia pośrednio objęte jest również ustalenie, że określona nieruchomość ma charakter państwowy, skoro zaś decyzja korzysta z domniemania legalności to w takim razie sąd powszechny nie mógłby ustalić wbrew decyzji niepaństwowego charakteru nieruchomości, podobnie jak nie mógłby ustalić wadliwego (z punktu widzenia art. 232 k.c.) jej położenia. W uzasadnieniu uchwały z 16.10.1986 r.<sup>77</sup> SN stwierdził przeciw odnośnie decyzji stanowiącej podstawę rozporządzenia nieruchomością: „*Ratio legis* wydania wymienionej decyzji – jak można się domyślać – ma na względzie umożliwienie kontroli co do prawidłowości działania organów administracji państwowej przy dysponowaniu na rzecz osób fizycznych nieruchomościami państwowymi jako mieniem ogólnonarodowym”. Z kolei w uchwale z 16.1.1970 r.<sup>78</sup> SN wskazał, że decyzja taka określać powinna m.in. przedmiot użytkowania wieczystego. Oba orzeczenia zdają się wskazywać, że domniemaniem legalności decyzji upoważniającej do ustanowienia użytkowania wieczystego objęty jest również państwowy charakter nieruchomości.

W orzecznictwie SN przyjęty jest jednak pogląd, zgodnie z którym, nie uchylenie decyzji administracyjnej o oddaniu terenu państwowego w użytkowanie wieczyste nie stoi na przeszkodzie uznaniu za nieważną umowy notarialnej użytkowania wieczystego w sytuacji, gdy umowa ta jest sprzeczna z ustawą lub zasadami współżycia społecznego art. 58 § 1 i 2 k.c. – stanowisko takie zajął SN w wyroku z 13.10.1981 r.<sup>79</sup> i potwierdził w wyroku z 5.9.2001 r.<sup>80</sup>

W pierwszym orzeczeniu nieważność wynikała z faktu, że użytkownik wieczysty miał już zaspokojone potrzeby mieszkaniowe (naruszenie art. 14 ust. 3 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach), nie odpowiadał więc przesłankom ustawowym, co ma znaczenie o tyle, że decyzja o oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste określa również osobę nabywcy – można by twierdzić, że pośrednio i to ustalenie korzysta z domniemania legalności, które wiąże sąd powszechny do czasu wzruszenia decyzji – SN pogląd ten jednak odrzucił.

---

<sup>77</sup> III AZP 16/86, OSNCP 1987, nr 11, poz. 168.

<sup>78</sup> III CZP 99/69, niepubl., cyt. za: J. Majorowicz [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1972, s. 653.

<sup>79</sup> I CR 336/81, OSNCP 1982, nr 4, poz. 58.

<sup>80</sup> I CKN 179/99, OSNC 2002, nr 4, poz. 54.



Także w drugim z orzeczeń SN uznał za wadliwy wniosek o nie dopuszczalności stwierdzenia nieistnienia umowy cywilnej w sytuacji obowiązywania poprzedzającej ją decyzji administracyjnej, choć równocześnie stwierdził, że „Stwierdzony brak jakichkolwiek podstaw do odmowy przyznania prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) dotychczasowym właścicielom spornych nieruchomości nie stwarza żadnych podstaw do zastosowania sankcji nieważności w stosunku do umów, mocą których pozwana spółka uzyskała prawo wieczystego użytkowania tych nieruchomości. Czynność prawna nie może być uznana za niezgodną z ustawą z innych względów niż te, które znajdują oparcie w konkretnym przepisie ustawy”.

Podobny wniosek J. Litwin wyprowadził już z uchwały pełnego składu Izby Cywilnej z 25.4.1964 r.<sup>81</sup> stwierdzając: „Innymi słowy, w świetle poglądów uchwały z 1964 r. ważność umowy zależy wyłącznie od tego, czy zachodzą przesłanki nieważności przewidziane w prawie cywilnym. W konsekwencji umowa może: a) być ważna mimo uchylecia decyzji; b) podlegać unieważnieniu w razie uchylecia decyzji; c) podlegać unieważnieniu mimo nie uchylecia decyzji”<sup>82</sup>.

W tym kontekście bardzo wątpliwe, czy niewzruszona decyzja administracyjna stanowiąca przesłankę rozporządzenia, wiązałyby sąd powszechny w zakresie ustalenia statusu prawnego nieruchomości wyłączając tym samym – do czasu wzruszenia decyzji – możliwość stwierdzenia naruszenia w umowie art. 232 k.c. Decyzja ta nie wywołuje skutków cywilnoprawnych w postaci powstania prawa użytkowania wieczystego, skutki te wynikają z umowy i mogą dlatego być poddane samodzielnej ocenie.

Nawet jednak, gdyby przyjąć w tym miejscu związanie sądu, to pozostaje w dalszym ciągu nierozwiązany problem ustanowienia użytkowania wieczystego w sytuacji, gdy stosowna umowa nie była już poprzedzona decyzją administracyjną; czy w takim przypadku należałoby przyjąć, że nieodwracalne skutki prawne wywołała sama decyzja nacjonalizacyjna? Jeżeli tak, co zresztą zdaje się wynikać z delikatnych sugestii zawartych w wypowiedziach NSA, to wówczas trzeba przyznać, że cała koncepcja „odwracalności skutków prawnych” decyzji nacjonalizacyjnej przyjęta przez NSA poddana zostałaby w wątpliwość – dlaczego bowiem rozporządzenie nieruchomością, a więc zdarzenie samoistne i późniejsze względem decyzji nacjonalizacyjnej, miałyby powodować nieodwracalność skutków prawnych tej decyzji? Podstawą dla

---

<sup>81</sup> III CO 12/64, OSNCP 1964, nr 12, poz. 244.

<sup>82</sup> J. Litwin, *Z problematyki styku prawa cywilnego z administracyjnym*, „PiP” 1965, nr 4, s. 545.

takie odstępstwa mogłoby być jedynie wartościowanie chronionych interesów, wg schematu przedstawionego przy okazji omawiania poprzedniego wariantu interpretacyjnego.

Poza tym także w tych przypadkach, gdy decyzja była przesłanką umowy powstaje pytanie, zasadnie podniesione przez S. Rudnickiego, o sens odesłania byłego właściciela, po stwierdzeniu nieważności decyzji nacjonalizacyjnej, na drogę kolejnego postępowania administracyjnego, w sytuacji gdy z góry wiadomo, że względu na fakt ustanowienia użytkownika wieczystego chronionego rękojmią, że stwierdzona zostanie nieodwracalność skutków prawnych decyzji stanowiącej przesłankę tego ustanowienia. Czy nie sensowniej i procesowo bardziej ekonomicznie byłoby wówczas uznać, że względu na konflikt słusznych interesów byłego właściciela i aktualnego użytkownika wieczystego, bezpośrednio nieodwracalność skutków prawnych samej decyzji nacjonalizacyjnej?

Wydaje się zatem, że w przypadku omawianej obecnie interpretacji, odpowiadającej ujęciu przyjmowanemu przez NSA, konflikt między wskazanymi wyżej interesami byłego właściciela i aktualnego użytkownika wieczystego także jest nieuchronny i powoduje konieczność skorygowania czysto technicznego ujęcia zagadnienia nieodwracalności skutków prawnych.

Wyłączenie spod przyjmowanej przez NSA koncepcji przypadku obciążenia znacjonalizowanej nieruchomości prawem użytkowania wieczystego, ograniczone z przywołanych już wcześniej względów funkcjonalnych do przypadków nabycia prawa użytkowania wieczystego chronionego rękojmią, w znacznej mierze burzy koncepcję i prowadzi do dualizmu pojmowania nieodwracalnych skutków prawnych. W takim ujęciu skutki decyzji nacjonalizacyjnej byłyby zawsze odwracalne, z wyjątkiem obciążenia nieruchomości prawem użytkowania wieczystego: w tym ostatnim przypadku organ administracji musiałby ocenić spełnienie przesłanek rękojmi i mógłby stwierdzić nieważność decyzji, tylko gdy nabywca prawa nie był chroniony rękojmią albo gdy umowa została rozwiązana przez sąd. Zaletą tej koncepcji jest to, że poza wskazaną sytuacją ustanowienia prawa użytkowania wieczystego znacjonalizowanej nieruchomości na rzecz osoby trzeciej, stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej zawsze byłoby możliwe, a jego skutki dla stosunków cywilnoprawnych oceniane bezpośrednio przez sąd bez skomplikowanego przeplatania postępowania administracyjnego i cywilnoprawnego.

Ów dualizm nie byłby jednak pozbawiony znaczenia dla odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie art. 160 k.p.a. – prowadziłyby bowiem do istotnego skomplikowania zasad tej odpowiedzialności.

W razie zbycia znacjonalizowanej nieruchomości na rzecz osoby trzeciej chronionej rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych, zbycia

które wg wskazanej wyżej koncepcji nie blokuje stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej, podobnie jak i nie blokuje, o ile koncepcję tę stosować konsekwentnie, stwierdzenia nieważności decyzji będącej bezpośrednią przesłanką rozporządzenia, odpowiedzialność ta byłaby bardzo złożona. Odrębnie należałoby ocenić ew. szkodę wywołaną bezpośrednio nieważną decyzją nacjonalizacyjną (utrata możliwości korzystania z rzeczy przez właściciela – stan analogiczny do kradzieży) od szkody wywołanej przez samo rozporządzenie nieruchomością chronione rękojmią (jeżeli decyzja nacjonalizacyjna jest nieważna to dopiero z chwilą rozporządzenia nastąpiła utrata prawa własności). Można by twierdzić, że ta ostatnia szkoda jest wynikiem decyzji administracyjnej stanowiącej przesłankę rozporządzenia (tu zastosowanie do odszkodowania miałyby art. 160 k.p.a.), a w braku odrębnej decyzji, po prostu wynikiem zawarcia umowy przez Skarb Państwa, które mogłoby być traktowane jako odrębny delikt (rozporządzenie cudzą rzeczą) rodzący odpowiedzialność na podstawie art. 417 k.c. Mielibyśmy zatem do czynienia nie tylko z różnymi szkodami, ale również, w zależności od tego czy przesłanką rozporządzenia nieruchomością przez Skarb Państwa była decyzja administracyjna, czy też opierało się ono wyłącznie na umowie, z odrębnymi podstawami odpowiedzialności (art. 160 k.p.a. i art. 417), co skutkuje w szczególności odrębnymi zasadami dotyczącymi przedawnienia roszczeń odszkodowawczych (160 § 6 k.p.a. i 442 k.c.<sup>83</sup>), a także – co również nie jest pozbawione znaczenia – różnymi podmiotami odpowiedzialnymi. Za szkody związane bezpośrednio z wydaniem decyzji nieważnej odpowiadałby Skarb Państwa (decyzja wydana przez Ministra), natomiast za szkody związane z decyzją o rozporządzeniu nieruchomością (ew. z umową rozporządzającą) odpowiadałaby, stosownie do stanowiska SN, gmina<sup>84</sup>.

Jeszcze inaczej przedstawiałaby się sytuacja w razie chronionego rękojmią obciążania nieruchomości prawem użytkowania wieczystego. W tym bowiem przypadku, stosownie do poczynionych wyżej uwag, należałoby stwierdzić bezpośrednio nieodwracalne skutki prawne decyzji nacjonalizacyjnej i odpowiedzialność w całości ponosiłby Skarb Państwa na podstawie art. 160 k.p.a.

---

<sup>83</sup> W tym przypadku do przedawnienia roszczenia mogłoby dojść jeszcze przed stwierdzeniem nieważności decyzji nacjonalizacyjnej.

<sup>84</sup> W wyroku z 7.1.1998 r., II CKN 550/97, OSNC 1998, nr 7–8, poz. 120 SN orzekł, że: „Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r., Nr 32 poz. 191 ze zm.), biernie legitymowana w toczącym się po dniu 27 maja 1990 r. procesie o naprawienie szkody wynikłej wskutek wydania przed dniem 27 maja 1990 r. przez terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 kpa jest właściwa gmina”.

Mielibyśmy zatem do czynienia z przedziwną mozaiką reżymów odpowiedzialności odszkodowawczej.

Można co prawda bronić także i odmiennego zapatrywania co do zasad odpowiedzialności odszkodowawczej. Także w razie, gdy stwierdzono nieważność decyzji nacjonalizacyjnej szkodę w postaci utraty własności nieruchomości można by wiązać zawsze z wydaniem wadliwej decyzji, chociażby nastąpiła ona w wyniku późniejszego rozporządzenia nieruchomością. W takim ujęciu wydanie wadliwej decyzji byłoby pośrednią przyczyną szkody, pierwszym ogniwem w łańcuchu przyczynowo-skutkowym, które doprowadziło do utraty prawa własności przez byłego właściciela. Skoro zaś kolejne ogniwo w postaci rozporządzenia nieruchomości może być uznane za normalne następstwo pierwszego zdarzenia (wydanie wadliwej decyzji o przejęciu nieruchomości przez Państwo) to w takim razie szkoda wynika z istocie z pierwszego zdarzenia.

Powstaje jednak wówczas zasadnicze pytanie: czy poszkodowany może zamiast żądać naprawienia szkody wyrządzonej bezpośrednio i pośrednio wadliwą decyzją żądać odrębnie naprawienia szkody wyrządzonej decyzją i odrębnie naprawienia szkody wynikłej z bezprawnego rozporządzenia nieruchomością (od odrębnych podmiotów i na odrębnych zasadach)? Jeżeli tak to system znów staje się mocno skomplikowany, jeżeli nie, to dlaczego?

Porównajmy tę sytuację z ogólnymi zasadami posługując się przykładem kradzieży samochodu, którym następnie (po upływie 3 lat) rozporządzono skutecznie na rzecz osoby trzeciej w dobrej wierze. Czy mamy tu do czynienia z jednym deliktem (kradzież, a więc pozbawienie posiadania plus bezprawne, choć skuteczne rozporządzenie cudzą rzeczą) czy z dwoma odrębnymi deliktami? Prawidłowa wydaje się druga z odpowiedzi, a praktyczne jej znaczenie uwidacznia się np. w związku z regułami dotyczącymi przedawnienia.

Podobnie należałoby ocenić bezprawne przejęcie znacjonalizowanej nieruchomości w posiadanie oraz bezprawne rozporządzenie nią, częstokroć kilkadziesiąt lat później. Zresztą NSA sam podkreśla z naciskiem brak tożsamości zdarzenia w postaci wydania wadliwej nacjonalizacyjnej z późniejszym zdarzeniem w postaci rozporządzenia cudzą nieruchomością.

Nawet gdyby jednak odrzucić i wskazane wyżej argumenty, przyjmując, że wszelkie szkody związane są z wydaniem wadliwej decyzji i mogą być dochodzone tylko na podstawie art. 160 k.p.a., to pozostaje jeszcze jedna zasadnicza kwestia.

Otóż, jeżeli stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej zawsze jest możliwe, niezależnie od tego, czy doprowadzi do restytucji uprawnień, czy też nie, to wówczas powstaje pytanie jak określić szko-

dę związaną z wydaniem wadliwej decyzji. Szkoda ta różni się istotnie w zależności od tego, czy stwierdzenie nieważności decyzji doprowadziło do restytucji uprawnień, czy też nie. Oznacza to, że do momentu wyjaśnienia skutków własnościowych stwierdzenia nieważności decyzji organ administracji nie byłby w stanie ocenić rozmiarów szkody. Jeżeli zaś zauważymy, że wyjaśnienie stosunków własnościowych trwać może latami to wówczas okazuje się, że koncepcja która miała uprościć ochronę praw byłych właścicieli w istocie może zablokować na dłuższy okres czasu możliwość uzyskania odszkodowania.

Skomplikowanie takie nie wydaje się pożądane; racje jurydyczne na rzecz poglądu rodzącego te komplikacje nie są zaś, jak się wydaje, tak przemożne, by skłaniały do jego przyjęcia mimo wskazanej wady. Dlatego też, mimo wątpliwości, należy opowiedzieć się za koncepcją, zgodnie z którą nieodwracalność skutków prawnych decyzji nacjonalizacyjnej należy ocenić w świetle pierwotnej koncepcji przyjętej przez Sąd Najwyższy i dominującej w doktrynie, zgodnie z którą decydujące znaczenie przypisuje się co do zasady okoliczności, czy stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej doprowadzi do restytucji uprawnień na rzecz byłego właściciela. Brak możliwości restytucji w drodze stwierdzenia nieważności decyzji będzie prowadził do uznania, że decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne, co skutkować będzie jednolitą odpowiedzialnością odszkodowawczą opartą na podstawie art. 160 k.p.a. niezależnie od różnych konfiguracji, które ostatecznie do tej nieodwracalności doprowadziły.

Nie należy demonizować niedogodności związanej z tym wariantem interpretacyjnym przejawiającej się w przeplataniu postępowania administracyjnego i sądowego w sytuacji, gdy wątpliwość budzić będą przesłanki rękojmii wiary publicznej ksiąg wieczystych. Wątpliwości co do odpłatności czynności oraz co do dobrej wiary nie będą bowiem, jak można sądzić, występować zbyt często.

#### 4.2. DECYZJE DEKLARATORYJNE

Należy obecnie rozważyć, w jakim stopniu poczynione dotychczas uwagi pozostają aktualne w przypadku deklaratoryjnych decyzji nacjonalizacyjnych.

Z wypowiedzi SN zdaje się wynikać, że istotne znaczenie dla dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji z punktu widzenia wywołanych przez nie skutków prawnych ma konstytutywny lub deklaratorywny charakter tej decyzji. Mianowicie w uzasadnieniu wyroku

z 12.2.1997 r.<sup>85</sup> SN wskazał: „Ocena, czy decyzja Wojewody stwierdzająca nabycie z mocy prawa z 5 grudnia 1990 r. przez Przedsiębiorstwo P. prawa użytkowania wieczystego gruntów i prawa własności budynków, innych urządzeń i lokali wywołała nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, wymaga rozważenia charakteru prawnego takiej decyzji. Z wykładni gramatycznej przepisu art. 2 ust. 3 ustawy wynika, że decyzja, o której mowa w tym przepisie, jest decyzją deklaratoryjną w zakresie, w jakim stwierdza nabycie z mocy prawa przez państwową osobę prawną prawa użytkowania wieczystego gruntów i prawa własności budynków, innych urządzeń i lokali. Według przyjętego w doktrynie poglądu decyzja deklaratoryjna nie tworzy nowej sytuacji prawnej adresata, lecz jedynie potwierdza, że określony w decyzji stan prawny powstał z mocy prawa. W tym sensie decyzja wojewody stwierdzająca nabycie z mocy prawa z 5 grudnia 1990 r. przez państwową osobę prawną prawa użytkowania wieczystego nie wywołuje skutków w sferze prawa materialnego, bowiem skutek taki wystąpił z tym dniem na podstawie i w granicach określonych w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy. (...) W związku z tym należy przyjąć, że decyzja wojewody, o której mowa w art. 2 ust. 3 ustawy, nie wywołuje skutku prawnego w postaci nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntów i własności położonych na tych gruntach budynków, innych urządzeń i lokali przez państwową osobę prawną, bowiem skutek taki powstał z mocy art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z 5 grudnia 1990 r. Skoro zaś celem przepisu art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego jest usunięcie z obrotu prawnego dotkniętej istotną wadą decyzji i wywołanych tą decyzją skutków prawnych, to stosowanie tego przepisu w odniesieniu do decyzji wojewody, o której mowa w art. 2 ust. 3 ustawy, nie może być ograniczane ze względu na treść przepisu art. 156 § 2 Kodeksu, jeżeli decyzja ta stwierdza powstanie z mocy prawa uprawnienia (prawa użytkowania wieczystego, prawa własności), które nie powstało. Ostatnio wymieniony przepis Kodeksu postępowania administracyjnego ma bowiem zastosowanie tylko wówczas, gdy w drodze stwierdzenia nieważności decyzji nie jest możliwe jednoczesne usunięcie wywołanych tą decyzją skutków prawnych. Stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody w części, w której stwierdzono nabycie przez Przedsiębiorstwo P. z mocy prawa z 5 grudnia prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego własność osób fizycznych, oznacza jedynie, że przywrócono zgodność tej decyzji ze stanem prawnym ukształtowanym w dniu 5 grudnia przepisem art. 2 ust. 1 i 2 ustawy”.

---

<sup>85</sup> III RN 1/97, OSNAPiUS 1997, nr 19, poz. 368.

Z powyższego orzeczenia wynika, że nie ma przeszkód w zakresie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej w sytuacji, gdy ma ona charakter wyłącznie deklaratoryjny – nie wywołuje ona bowiem żadnych samodzielnych skutków prawnych, które mogłyby mieć charakter nieodwracalny. Uwagi Sądu Najwyższego dotyczyły wprawdzie „uwłaszczenia” państwowych osób prawnych, jednakże ich wydzwięk nakazuje rozważyć, czy są one aktualne również w odniesieniu do deklaratoryjnych decyzji nacjonalizacyjnych. Przykładem takiej decyzji, co wynika z poczynionych uprzednio uwag, jest decyzja wydana na podstawie art. 2 ustawy z 3.1.1946 o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej. Stanowcze brzmienie art. 2 ustawy („przechodzą na własność Państwa”) oraz ograniczenie w rozporządzeniu wykonawczym skutków § 71 do orzeczeń o przejęciu na własność Państwa wskazuje jednoznacznie na to, że decyzje orzekające o przejściu przedsiębiorstwa na własność Państwa miały charakter deklaratoryjny; własność przedsiębiorstwa przechodziła bowiem *ex lege*<sup>86</sup>.

Stanowisko zajęte przez SN wymaga rozważenia.

SN pominął istotną, przynajmniej *prima facie*, okoliczność, że decyzja wojewody ma szczególny charakter. Otóż uwłaszczeniowe i komunalizacyjne decyzje administracyjne, mimo że są deklaratoryjne to jednak – jak stwierdził SN w uzasadnieniu uchwały Składu Siedmiu Sędziów z 29.7.1993 r.<sup>87</sup> – zawierają w sobie *sui generis* element konstytutywny „...dopiero bowiem od chwili wydania takiej decyzji gmina może skutecznie powołać się na swoje prawo”. Taki charakter decyzji powoduje, że choć jest to decyzja jedynie deklaratoryjna, to jej brak uniemożliwia m.in. dokonanie czynności rozporządzającej nieruchomością<sup>88</sup> (chodzi tu o nieważność względną<sup>89</sup>) jej wydanie zaś takie rozporządzenie umożliwia albo sanuje<sup>90</sup>. Wydanie decyzji deklaratoryjnej z *sui generis* elementem konstytutywnym może więc powodować bezpośrednio (sanowanie już dokonanych czynności) lub pośrednio (ważność opartych na niej czynności) istotne skutki prawne.

Podobnie można ocenić charakter prawny decyzji orzekających o przejściu na własność Państwa lub osób prawnych prawa publicznego przedsiębiorstw określonych w art. 2 ustawy z 3.1.1946 o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej. Decyzja powyższa nie jest pozbawiona całkowicie elementów konstytu-

---

<sup>86</sup> Tak J. St. Piątowski [w:] *System...*, s. 205.

<sup>87</sup> III CZP 64/93, OSNCP 1993, nr 12, poz. 209.

<sup>88</sup> Zob. też G. Bieniek [w:] *Prawo...*, s. 59.

<sup>89</sup> Zob. *ibidem*, s. 97.

<sup>90</sup> *Ibidem*, s. 97.

tywnych, jako że zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 11.4.1946 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Przemysłu, Apropowizacji i Handlu, Żeglugi i Handlu Zagranicznego oraz Komunikacji o określeniu trybu ujawnienia w księgach hipotecznych, rejestrach handlowych i innych rejestrach publicznych przejścia na własność Państwa i osób prawnych prawa publicznego przedsiębiorstw, nieruchomości i praw hipotekowanych odpis orzeczenia jest tytułem do ujawnienia w księgach hipotecznych (gruntowych), rejestrach handlowych i innych rejestrach publicznych przejścia prawa własności przedsiębiorstw i nieruchomości do nich należących oraz praw hipotekowanych na własność Państwa lub osób prawnych prawa publicznego.

Także zatem i wskazana wyżej decyzja nacjonalizacyjna może powodować bezpośrednio (sanowanie już dokonanych czynności) lub pośrednio (ważność opartych na niej czynności) istotne skutki prawne. Wydaje się jednak, że *de iure* znaczenie takie ma jedynie decyzja deklaratoryjna zgodna z prawem, a więc wydana wówczas, gdy własność nieruchomości przeszła na własność Państwa. Decyzja wadliwa pozbawiona jest takiego znaczenia, nie może bowiem bezpośrednio skutkować przeniesieniem własności przez Skarb Państwa na rzecz innego podmiotu (wywołaniem lub sanowaniem skutku rozporządzającego czynności), w sytuacji, gdy własność nie przeszła *ex lege* na rzecz Skarbu Państwa. Może to sugerować, stosownie do stanowiska SN, że stwierdzenie nieważności wadliwej decyzji deklaratoryjnej jest zawsze możliwe.

Wniosek taki nie wydaje się jednak satysfakcjonujący. Przede wszystkim ze względu na to, że stwierdzenie nieważności prowadziło by do konfliktu z interesami użytkownika wieczystego, który prawo uzyskał w dobrej wierze. Jak już wskazano oznaczałoby ono bowiem, że umowa o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego jest nieważna ze względu na naruszenie art. 232 k.c. Natomiast odmowa stwierdzenia nieważności wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej uniemożliwiłaby stwierdzenie nieważności tej umowy, dlatego że sąd powszechny byłby, jak można sądzić, związany także wadliwą, lecz niewzruszoną decyzją nacjonalizacyjną; jak już wcześniej wskazano, decyzja, którą uznano na wydaną z naruszeniem prawa pozostaje bowiem w obrocie i wywołuje nadal skutki prawne odpowiadające jej treści. Sąd powszechny nie mógłby zatem, jak się wydaje, wbrew tej decyzji, uznać, że oddana użytkownika wieczyste nieruchomości jest nieruchomością niepaństwową. Zachodzi tu istotna różnica w stosunku do decyzji, która stanowi bezpośrednią przesłankę oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, a która, jak już wskazano, nie wiąże sądu co do państwowego lub niepaństwowego charakteru nieruchomości, dlatego że jej treścią nie jest stwierdzenie charakteru nieruchomości, lecz decyzja co do od-



dania jej w użytkowanie wieczyste (i warunków umowy). Odmienne przedstawia się istota deklaratoryjnej decyzji nacjonalizacyjnej – jest nią stwierdzenie przejścia nieruchomości na rzecz Państwa, trudno zatem by sąd powszechny mógł przejść nad taką niewzruszoną decyzją do porządku dziennego.

Brak możliwości stwierdzenia nieważności deklaratoryjnej decyzji nacjonalizacyjnej, w sytuacji, gdy nieruchomość oddana została w użytkowanie wieczyste na podstawie czynności objętej rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych skłania do jeszcze jednej refleksji.

Otóż jak wspomniano, również deklaratoryjne decyzje korzystają z domniemania legalności, co oznacza, że stwierdzony nimi stan prawny, nawet jeżeli decyzja jest wadliwa, wiąże – do czasu jej wzruszenia – strony i inne organy państwowe. Z punktu widzenia legitymacji Skarbu Państwa jako właściciela w obrocie nie ma istotnej różnicy między decyzją konstytucyjną i deklaratoryjną. Skutkiem decyzji deklaratoryjnej jest uzyskanie tej legitymacji (nie jest to tylko *questio facti*, gdyż decyzja wiąże strony i organy państwowe) przez Skarb Państwa oraz jej utrata przez właściciela. Można zatem uznać, że w sytuacji, gdy stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej nie prowadzi do odzyskania tej legitymacji przez byłego właściciela to wówczas, należy przyjąć, że decyzja wywołała nieodwracalny skutek prawny. Będzie tak nie tylko wówczas, gdy nieruchomość oddano odpłatnie w użytkowanie wieczyste podmiotowi w dobrej wierze, ale także w razie zbycia nieruchomości na rzecz nabywcy chronionego rękojmią.

Interpretacja rozszerzająca w omawianym przypadku analizę nieodwracalności skutków prawnych, mimo że może budzić wątpliwości, ma jednak tę istotną zaletę, że pozwala uniknąć zbędnego dualizmu w ocenie skutków prawnych decyzji w zależności od tego, czy została ona oddana w użytkowanie wieczyste czy też zbyta na rzecz nabywcy chronionego rękojmią.

Wydaje się także, że wskazane okoliczności powinny przemawiać za tym, że oba rodzaje decyzji nacjonalizacyjnych powinny być oceniane równorzędnie z punktu widzenia wywołanych przez nie skutków prawnych: zarówno decyzja konstytucyjna, jak i decyzja deklaratoryjna może skutki takie wywierać<sup>91</sup>; stwierdzenie nieważności obu rodzajów decyzji wymaga analizy nieodwracalności tych skutków stosownie do przedstawionej wyżej koncepcji.

---

<sup>91</sup> W doktrynie postępowania administracyjnego zwraca się zresztą uwagę na to, że podział decyzji na konstytucyjne i deklaratoryjne jest mocno niedoskonały, gdyż w obu rodzajach aktów połączone są elementy deklaratoryjne i konstytucyjne – decydujące znaczenie dla klasyfikacji ma jedynie proporcja tych elementów – zob. J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 738.