

**INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI**

**Roman Trzaskowski**

**Wpływ stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej  
wydanej na podstawie ustawy o nacjonalizacji przemysłu  
z 1946 r. na skuteczność umów przenoszących własność  
nieruchomości przez Skarb Państwa na rzecz osób trzecich  
oraz określenie zasad odszkodowania**

**Warszawa 2002**

## Spis treści

I	Wprowadzenie.....	1
II.	Dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej - zagadnienie nieodwracalnych skutków prawnych takiej decyzji .....	3
1.	Orzecznictwo dot. nieodwracalnych skutków prawnych .....	3
1.1.	Nieodwracalność skutków prawnych decyzji - ujęcie pierwotne .....	3
1.2.	Nieodwracalność skutków prawnych decyzji na podstawie której doszło do nabycia własności albo prawa użytkowania wieczystego - ewolucja orzecznictwa NSA .....	7
1.3.	Podsumowanie .....	14
2.	Poglądy wyrażone w piśmiennictwie .....	19
2.1.	Przedstawienie poszczególnych poglądów .....	19
2.2.	Podsumowanie .....	24
3.	Propozycja rozwiązania zagadnienia.....	25
3.1.	Decyzje konstytutywne .....	27
3.2.	Decyzje deklaratoryjne .....	50
3.3.	Skutki decyzji poprzedzającej rozporządzenie nieruchomością .....	55
4.	Wpływ niektórych zdarzeń prawnych, które powodują nabycie prawa przez osobę trzecią na możliwość stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej .....	56
4.1.	Zasiedzenie .....	56
4.2.	Nakłady .....	63
4.3.	Komunalizacja .....	64
4.4.	Nabycie użytkowania wieczystego na podstawie uwłaszczenia państwowych i komunalnych osób prawnych .....	65
4.5.	Komercjalizacja i prywatyzacja .....	68
4.6.	Nieważność czynności rozporządzającej .....	71
III.	Skutki rzeczowe stwierdzenia nieważności decyzji .....	74
IV.	Reguły odpowiedzialności odszkodowawczej.....	76
1.	Podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej .....	76
1.1.	Podmiot uprawniony .....	77
1.2.	Podmiot zobowiązany.....	84
1.3.	Przesłanki.....	85
2.	Zakres szkody podlegającej naprawieniu .....	87
3.	Strata.....	90
3.1.	W razie stwierdzenia nieważności decyzji .....	90

3.1.1. Strata pierwotnego właściciela nieruchomości.....	91
3.1.2. Strata nabywcy (użytkownika wieczystego) nie chronionego rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych.....	98
3.2. W razie stwierdzenia, że decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.....	104
4. Związek przyczynowy.....	106
5. Sposób naprawienia szkody.....	111
6. Compensatio lucri cum damno .....	113
7. Przedawnienie roszczenia.....	115
V. Rozliczenia między właścicielem a Skarbem Państwa oparte na innych podstawach .....	115
1. Roszczenia uzupełniające.....	115
2. Roszczenie z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia.....	121

## I Wprowadzenie

Ustawa z 3 stycznia 1946 o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej<sup>1</sup> (dalej Ustawa) przewidywała przejęcie (za odszkodowaniem lub bez) na własność Państwa w zasadzie wszystkich większych przedsiębiorstw przemysłowych (przedsiębiorstwa w ustawie rodzajowo wyliczone oraz wszystkie zakłady zdolne zatrudnić przy produkcji na jedną zmianę więcej niż 50 pracowników - art. 2 i 3 Ustawy). O przejściu przedsiębiorstwa na własność Państwa orzekał właściwy ze względu na rodzaj przedsiębiorstwa minister, którego orzeczenie było ostateczne i nie ulegało zaskarżeniu do Najwyższego Trybunału Administracyjnego (art. 2 ust. 7 i art. 3 ust. 5). Jednakże orzeczenie o przejęciu na własność w stosunku do zakładów wymienionych w art. 3 Ustawy mogło nastąpić tylko wówczas, jeżeli przed dniem 31 marca 1947 r. zostało wszczęte postępowanie o przejęciu danego przedsiębiorstwa na własność Państwa (w pierwotnej wersji Ustawy orzeczenie takie mogło być wydane tylko do 31 grudnia 1946 r.<sup>2</sup>). Przedsiębiorstwo przejęte w myśl art. 3 Ustawy przechodziło na własność Państwa z dniem ogłoszenia orzeczenia (§ 71 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1947 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność państwa).

Decyzje ministrów orzekające o przejściu zakładów przemysłowych na własność Państwa wydawane były wielokrotnie z naruszeniem przepisów prawa. Naruszenia te polegały zwykle na wydawaniu orzeczeń o przejściu na własność Państwa w stosunku do przedsiębiorstw przemysłowych, które nie spełniały wskazanych w ustawie przesłanek (np. co do wielkości zatrudnienia<sup>3</sup>, mocy produkcyjnej<sup>4</sup>, wyłączności produkcji<sup>5</sup>) albo wydawaniu tych orzeczeń z naruszeniem terminu

---

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 3, poz. 17.

<sup>2</sup> Znowelizowany ustawą z 15 stycznia 1947 r., Dz.U. Nr 2, poz. 7.

<sup>3</sup> Tak w stanie faktycznym sprawy rozstrzygniętej wyrokiem NSA z 27 października 1998 r., IV SA 1906/97, LEX nr 45890.

<sup>4</sup> Tak w stanie faktycznym sprawy rozstrzygniętej wyrokiem NSA z 3 października 1991 r., IV SA 689/91, ONSA 1991, nr 3-4, poz. 82.

<sup>5</sup> Tak w stanie faktycznym sprawy rozstrzygniętej wyrokiem NSA z 28 października 1999 r., IV SA 1641/97, LEX nr 48635.

określonego w art. 3 Ustawy<sup>6</sup>, czy też innych istotnych przepisów regulujących tryb postępowania nacjonalizacyjnego<sup>7</sup>. W praktyce organów administracji i Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że naruszenia tego rodzaju powodują, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a., co otwiera możliwość stwierdzenia jej nieważności, pod warunkiem jednak, że decyzja ta nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych. W sytuacji, gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a. organ administracji stwierdza jedynie wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.) co również stwarza możliwość dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a.

Celem niniejszego opracowania jest analiza cywilnoprawnych skutków stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej oraz zasad ustalenia odszkodowania zarówno w sytuacji, gdy stwierdzono nieważność decyzji nacjonalizacyjnej, jak i w sytuacji, gdy ze względu na wywołanie nieodwracalnych skutków prawnych stwierdzono jedynie wydanie decyzji z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.). Problematyka należy do teoretycznie skomplikowanych, praktycznie istotnych (i rodzących trudności) a doktrynalnie zaniedbanych co w wystarczający sposób uzasadnia jej podjęcie.

---

<sup>6</sup> Tak w stanie faktycznym sprawy rozstrzygniętej wyrokiem NSA z 25 września 1991 r., IV SA 34/91, Lex Polonica 2003; w wyroku z dnia 8 marca 2001 r., III RN 176/2000, OSNAPiUS 2001, nr 16, poz. 503 SN wskazał, że „*Data wszczęcia postępowania nacjonalizacyjnego wobec przedsiębiorstwa na podstawie art. 2 i art. 3 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. 1946 r. Nr 3 poz. 17 ze zm.) jest data ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa wykazu przedsiębiorstw przechodzących na rzecz Państwa lub innych osób prawnych prawa publicznego oraz przejmowania na własność Państwa (§ 17 i § 24 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1947 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa - Dz.U. 1947 r. Nr 16 poz. 62 ze zm.)*.”

<sup>7</sup> Tak np. w stanie faktycznym sprawy rozstrzygniętej wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 1992 r., III ARN 23/92, OSP 1993, nr 3, poz. 47 naruszono § 43 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1947 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa (Dz.U. 1947 r. Nr 16, poz. 62)., zgodnie z którym w sprawach wymagających wiadomości specjalnych przeprowadzony miał być dowód z „*przesłuchania biegłych*”.

## **II. Dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej - zagadnienie nieodwracalnych skutków prawnych takiej decyzji**

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.). Zagadnienie nie może zostać w tym miejscu pominięte, gdyż w zasadniczy sposób rzutuje na dalsze rozważania co do wpływu stwierdzenia nieważności decyzji na nabycie znacjonalizowanej nieruchomości przez osoby trzecie.

### **1. Orzecznictwo dot. nieodwracalnych skutków prawnych**

#### **1.1. 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 dnia 23 listopada 1987 r.<sup>8</sup> „*Nieodwracalność skutków prawnych (art. 156 § 2 in fine kpa) 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.

---

<sup>8</sup> I SA 1406/86, ONSA 1987, nr 2, poz. 81.



Zwiastunem powyższej linii orzeczniczej był wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lipca 1981 r.<sup>9</sup>, w którym stwierdzono, iż nabycie użytkownika wieczystego przez zawarcie umowy powoduje nieodwracalność skutków prawnych decyzji będącej podstawą 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>10</sup>.

Powyższe ujęcie zostało rozwinięte i uzupełnione w fundamentalnej uchwale SN (7) z dnia 28 maja 1992 r.<sup>11</sup>, w której stwierdzono: *„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 kpa, 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 ona również utożsamiana z „niemożliwością przywrócenia do stanu poprzedniego”, gdyż ta ostatnia dotyczy restytucji naturalnej w znaczeniu gospodarczym i nie odnosi się do restytucji uprawnień. Wg SN: *„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.”* 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 stwierdzenie jej nieważności.”*

---

<sup>9</sup> SA/Po 15/81, OSPiKA 1982, nr 3-4, poz. 25.

<sup>10</sup> jw., s. 61.

<sup>11</sup> III AZP 4/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 211.

Ocenę nieodwracalności skutków prawnych SN przedstawił zaś 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 względ 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 dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. 1982 r. Nr 19 poz. 147; zmiany: 1991 r. Nr 22 poz. 92 i Nr 115 poz. 496). 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 dnia 5 października 1994 r.<sup>12</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 kpa, którą zgodnie z ustalonym orzecnictwem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego - należy rozumieć również w ten sposób, iż uchycenia 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 dnia 7 lutego 1995 r.<sup>13</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 mieszkalnych 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 kpa, co uzasadniało przyjęcie przez organ administracji państwowej rozwiązania prawnego, określonego w art. 158 § 2 kpa. 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 rozstrzygnięciu 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 orzecnicza SN, zgodnie z którą nieodwracalne skutki prawne decyzji występują wówczas, gdy nieruchomość została zbyta osobie trzeciej, która

---

<sup>12</sup> III ARN 46/94, OSNAPiUS 1995, nr 5, poz. 58.

<sup>13</sup> III ARN 83/94, OSNAP 1995, nr 12, poz. 142.

jest chroniona na podstawie rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych znalazła także potwierdzenie w niektórych orzeczeniach NSA, co wynika m.in. z uzasadnienia wyroku z dnia 28 grudnia 1994 r.<sup>14</sup> dotyczącego stwierdzenia nieważności decyzji o nacjonalizacji nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>15</sup>, z uzasadnienia wyroku NSA z dnia 18 kwietnia 1996 r.<sup>16</sup> oraz z wyroku z 27 października 1998 r.<sup>17</sup>. Także w uzasadnieniu kontrowersyjnego z innych względów wyroku z dnia 14 maja 1998 r.<sup>18</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 kwietnia 1994 r., wydanej na podstawie art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464) Zakłady Graficzne nabyły z dniem 5 grudnia 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 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.”

## **1.2. 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.

---

<sup>14</sup> II SA 250-251/94, ONSA 1996, nr 1, poz. 22.

<sup>15</sup> Dz.U. 1945 r. Nr 3, poz. 13 z późn. zm.

<sup>16</sup> II SA 897/95, Jurysta 1996, nr 9, s. 15.

<sup>17</sup> IV SA 1906/97, LEX nr 45890.

<sup>18</sup> IV SA 628/98, LEX nr 45929 .

W uchwale Składu Siedmiu Sędziów z dnia 16 grudnia 1996 r.<sup>19</sup> NSA wskazał, że samo ustanowienie na rzecz osoby trzeciej użytkownika 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 (użytkownika wieczystego) do tych gruntów, gdyż istnieje droga administracyjna w odrębnym postępowaniu dla ustalenia tych kwestii, tj. droga dotycząca decyzji będącej podstawą ustanowienia użytkownika wieczystego i sprzedaży lokali na rzecz osób trzecich. W uzasadnieniu NSA wskazał: *„Decyzja o odmowie ustanowienia własności czasowej (użytkownika 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 użytkownika 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 użytkownika 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 natomiast być przedmiotem badania w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji o odmowie przyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntów warszawskich prawa własności czasowej (użytkownika 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 użytkownika wieczystego powstało na podstawie samej umowy cywilnoprawnej, czyli bez uprzedniego wydania decyzji administracyjnej.

---

<sup>19</sup> OPS 7/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 49.

Koncepcję powyższą NSA podtrzymał w uchwale Składu Pięciu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 1998 r.<sup>20</sup>, w której orzeczono: „1. *Stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, o odmowie ustanowienia użytkownika wieczystego na rzecz byłego właściciela oraz przejęciu 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 kpa, natomiast może stanowić przesłankę wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji o sprzedaży lokalu mieszkalnego najemcy (art. 156 § 1 pkt 2 kpa)*”. 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 kpa).” 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 działanie 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 kpa.” 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

---

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



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 dnia 25 kwietnia 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 dnia 16 grudnia 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 dnia 6 lipca 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 rękojmi 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 użytkowania 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 użytkowania 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 kpa)".

Kontynuację omawianej linii orzecznictwa odnaleźć można także w uchwale Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 20 marca 2000 r.<sup>21</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) nieruchomość oddano w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej<sup>22</sup>. W uzasadnieniu NSA wyjaśnił doniosłość praktyczną

---

<sup>21</sup> OPS 14/99, ONSA 2000, nr 3, poz. 93.

<sup>22</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.



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 dnia 9 listopada 1998 r. OPK 4-7/98, przyjęło, że stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, stanowiącej o przejściu na Skarb Państwa własności budynku w związku z odmową ustanowienia użytkownika 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 zostałby cofnięty, a wobec tego Skarb Państwa jako właściciel nieruchomości był uprawniony do rozporządzania nią, mimo że decyzja o odmowie ustanowienia użytkownika 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 ustalenia, 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 dnia 16 grudnia 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 kpa.”

W podobnym kierunku wypowiedział się także NSA w uzasadnieniu wyroku z 21 marca 2001 r.<sup>23</sup>, stwierdzając, że: „Utrwalone orzecznictwo w tym zakresie przyjęło pogląd, iż sam fakt, że 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 nacjonalizacji było przede wszystkim odjęcie prawa własności dotychczasowemu właścicielowi i przejście własności na Państwo. Zatem w postępowaniu o stwierdzenie nieważności takiej decyzji problem sprowadza się do oceny tego właśnie skutku. Nie chodzi bowiem o odwracalność skutków prawnych w ogóle, ale o "odwrócenie" skutków

---

<sup>23</sup> IV SA 2182/99, LEX nr 51226.

*wywołanych przez decyzję dotkniętą nieważnością w ramach postępowania o stwierdzenie jej nieważności.”*

### **1.3. Podsumowanie**

Przeprowadzony przegląd orzecznictwa pozwala na stwierdzenie, że pojęcie nieodwracalnych skutków prawnych, mające kluczowe znaczenie dla dopuszczalności stwierdzenia nieważności wadliwych decyzji nacjonalizacyjnych, 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 dnia 28 maja 1992 r.<sup>24</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, 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”*. 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*

---

<sup>24</sup> III AZP 4/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 211.

*administracyjnej obarczonej wadą powodującą jej nieważność będą miały znamię nieodwracalnych w rozumieniu przepisu art. 156 § 2 kpa, 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 kpa.”* 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 właścicielowi, 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 uprawnienia 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 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. (...) 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 kpa, 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 dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. 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 nieściśle 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 kpa, 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 marca 2001 r.<sup>25</sup> *„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 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 nieruchomość nabyła osoba chroniona rękojmią 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

---

<sup>25</sup> IV SA 2182/99, LEX nr 51226.



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 rysują się delikatna odmiennosc 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 dnia 9 listopada 1998 r.<sup>26</sup>), przyjmować, że nabycie nieruchomości przez osobę trzecią chronioną rękojmią 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 cywilnoprawne 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

---

<sup>26</sup> OPK 4-7/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 13.

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 rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych, wynikającej z orzecznictwa SN.

## **2. Poglądy wyrażone w piśmiennictwie**

### **2.1. Przedstawienie poszczególnych poglądów**

Analiza orzecznictwa odśloniła 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>27</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>28</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>29</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 postępowania<sup>30</sup>. Opierając się na powyższych założeniach Autorka aprobuje linię orzeczniczą SN, zgodnie z którą decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne

---

<sup>27</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>28</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.;  
taż B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 150.

<sup>29</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>30</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.

wówczas, gdy nieruchomością rozporządzono w sposób objęty ochroną w ramach rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych<sup>31</sup>: „W pełni można natomiast podzielić stanowisko Sądu Najwyższego w kwestii znaczenia rękojmi 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>32</sup>.

W zbliżonym duchu wypowiedział się W. Dawidowicz, który wyróżniając bezpośrednie i pośrednie skutki prawne decyzji pisze: „...skoro stwierdzenie nieważności decyzji udzielających pozwolenie na przerobienie 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 tę decyzję.”<sup>33</sup>

---

<sup>31</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>32</sup> D. Kozłowska, E. Mzyk, *Grunty warszawskie*, Zielona Góra 2000, s. 131.

<sup>33</sup> W. Dawidowicz, *Glosa do wyroku NSA z 24 stycznia 1986 r., II S.A. 1815/85*, OSPiKA 1987, z. 11-12, s. 464.

E. Łętowska krytycznie ocenia sformułowanie zawarte w art. 156 § 2 k.p.a., gdyż - jej zdaniem - wszelkie skutki prawne są odwracalne<sup>34</sup>. „*Tak więc trzymanie się literalnej wykładni art. 156 § 2 k.p.a. spowodowałoby, że mielibyśmy tu do czynienia z przepisem martwym, albo też każdą decyzję konstytucyjną uważalibyśmy za powodującą skutki nieodwracalne*”<sup>35</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>36</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>37</sup>

Wg 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>38</sup>. Także i ta Autorka próbuje pierwotne ujęcie zagadnienia przez SN, choć równocześnie przytacza bez zastrzeżeń orzeczenie NSA z 16 grudnia 1996 r.<sup>39</sup>

---

<sup>34</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.

<sup>35</sup> E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 lipca 1981 r.*, SA/P 15/81, OSPiKA 1982, z. 3-4, s. 64.

<sup>36</sup> E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 lipca 1981 r.*, SA/P 15/81, OSPiKA 1982, z. 3-4, s. 64.

<sup>37</sup> E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 lipca 1981 r.*, SA/P 15/81, OSPiKA 1982, z. 3-4, s. 64.

<sup>38</sup> M. Jaśkowska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 921.

<sup>39</sup> OPS 7/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 49; zob. M. Jaśkowska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 922.

Pojęcie nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a. zostało omówione także przez J. Borkowskiego<sup>40</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>41</sup>. Kryterium pozwalające na odróżnienie skutków prawnych nieodwracalnych od innych skutków prawnych decyzji, 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>42</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>43</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>44</sup>. Odnosząc się do nowszej linii orzecniczej 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

---

<sup>40</sup> J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź - Zielona Góra 1997, s. 68 i nast.

<sup>41</sup> J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 708.

<sup>42</sup> J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 708-709; J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź-Zielona Góra 1997, s. 69.

<sup>43</sup> J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 709-710.

<sup>44</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.



*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>45</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>46</sup>. Krytycznie ocenia koncepcję, zgodnie z którą rozporządzenie nieruchomością 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>47</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>48</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>49</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

---

<sup>45</sup> S. Rudnicki [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 780.

<sup>46</sup> Z. Czarnik, *Glosa do uchwały NSA z 9 listopada 1998 r.*, (OPK 4-7/98), ST 1999, nr 6, s. 69-70.

<sup>47</sup> Z. Czarnik, *Glosa do uchwały NSA z 9 listopada 1998 r.*, (OPK 4-7/98), ST 1999, nr 6, s. 70.

<sup>48</sup> Z. Czarnik, *Glosa do uchwały NSA z 9 listopada 1998 r.*, (OPK 4-7/98), ST 1999, nr 6, s. 71.

<sup>49</sup> Z. Czarnik, *Glosa do uchwały NSA z 20 marca 2000 r.* (OPS 14/99), ST 2000, nr 11, s. 74.



*powszechny, pozbawiając go możliwości wypowiedzania się na temat ważności umowy zawartej na podstawie decyzji obciążonej rażącem naruszeniem prawa.*<sup>50</sup>

Konsekwentnie Autor stawia zdecydowanie 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 rażącem 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>51</sup>

## **2.2. Podsumowanie**

Tylko nieliczne wypowiedzi wyrażają stanowisko odnośnie ewolucji, która ujawniała się w orzecznictwie NSA. Ewolucja ta, ma zarówno 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. Wg 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 koncepcja ta pozostaje co do zasady w zgodzie z interpretacją przyjętą przez SN w uchwale (7) z dnia 28 maja 1992 r.<sup>52</sup>. Wg odmiennego poglądu, zbliżonego do nowszej linii orzecniczej 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.

---

<sup>50</sup> Z. Czarnik, *Glosa do uchwały NSA z 20 marca 2000 r. (OPS 14/99)*, ST 2000, nr 11, s. 74.

<sup>51</sup> Z. Czarnik, *Glosa do uchwały NSA z 20 marca 2000 r. (OPS 14/99)*, ST 2000, nr 11, s. 75.

<sup>52</sup> III AZP 4/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 211.

### 3. Propozycja rozwiązania zagadnienia

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, która ma istotne znaczenie z punktu widzenia analizowanego zagadnienia prawnego.

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>53</sup>. Równocześnie uznaje się, że stwierdzenie nieważności decyzji ma charakter deklaratoryjny (ew. z elementami konstytutywnymi<sup>54</sup>), decydujące znaczenie dla oceny prawidłowości ma stan prawny obowiązujący w chwili wydania decyzji, i stwierdzenie to działa *ex tunc*<sup>55</sup>; w wypadku stwierdzenia nieważności przyjmuje się, że decyzja nieważna nie wywołuje skutku prawnego już od momentu wydania<sup>56</sup>. Nawet jednak decyzja

---

<sup>53</sup> Podobnie SN w uchwale SN (7) z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 211; tak też w postanowieniu SN z 7 czerwca 2000 r., III CKN 1024/00, LEX nr 51874; w piśmiennictwie B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 39 i n.; M. Jaśkowska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 879; J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 697; J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź-Zielona Góra 1997, 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 według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, Wrocław 1986, s. 106-107.

<sup>54</sup> Zob. J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 737-738.

<sup>55</sup> Zob. M. Jaśkowska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 935 i tam przywołane orzecznictwo; J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 698-699, 737; J. Kremis, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, Wrocław 1986, s. 107; E. Łętowska, *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 czerwca 2000 r., III CKN 1024/00, LEX nr 51874.

<sup>56</sup> B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 28 i nast.

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 nowelizacją k.p.a. dokonaną ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - kodeks postępowania administracyjnego<sup>57</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>58</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>59</sup>, lecz powoduje jedynie uzyskanie prawa do odszkodowania<sup>60</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 jeżeli ograniczyć 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.

---

<sup>57</sup> Dz.U. Nr 4, poz. 8.

<sup>58</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>59</sup> Tak SN w uchwale SN (7) z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 211; w uzasadnieniu postanowienia z 7 czerwca 2000 r., III CKN 1024/00, LEX nr 51874; B. Adamiak, *Głosa 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. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 699.

<sup>60</sup> B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 151; M. Jaśkowska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 936; J. Kremis, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, Wrocław 1986, s. 111.

### 3.1. Decyzje konstytucyjne

W przypadku decyzji konstytucyjnej bezpośrednim skutkiem decyzji nacjonalizacyjnej jest utrata własności przez byłego właściciela i uzyskanie tej własności przez Państwo. Późniejsze rozporządzenie nieruchomością 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 konstytucyjnej jest decyzja wydana na podstawie art. 3 ustawy z 3 stycznia 1946 o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, mimo że w orzecznictwie SN uznawana ona jest za decyzję deklaratoryjną.

W orzeczeniu z dnia 29 kwietnia 1948 r.<sup>61</sup> SN wypowiedział nie budzący wątpliwości pogląd, zgodnie z którym „Przedsiębiorstwa, wymienione w art. 2 ustawy z dn. 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 konstytucyjne.” 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 dnia 30 stycznia 1947 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa<sup>62</sup>, jak również decyzja tego ministra wydana na podstawie § 75a tego rozporządzenia, zatwierdzająca protokół zdawczo-odbiorczy

---

<sup>61</sup> C. 250/48, PiP 1948, z. II, s. 166.

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

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 przejęciu na własność Państwa.

Stanowisko takie zaprezentował SN w postanowieniu z dnia 2 października 1967 r.<sup>63</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 dnia 26 października 1994 r.<sup>64</sup>, a ostatnio także w uzasadnieniu postanowienia z dnia 25 lipca 2001 r.<sup>65</sup>, gdzie wskazał m.in. *„Punktem wyjścia rozważań powinna być regulacja zawarta w art. 6 ust. 1 powołanej wyżej ustawy z dnia 3 stycznia 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 **przejęcie 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, przejęcie 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 przejęciu przedsiębiorstwa na własność Państwa.

---

<sup>63</sup> I CZ 74/67, OSNCP 1968, nr 12, poz. 211.

<sup>64</sup> I CRN 119/94, OSNC 1995, nr 1, poz. 22.

<sup>65</sup> I CKN 1350/98, OSNC 2002, nr 3, poz. 41.



W doktrynie reprezentowany jest jednolity pogląd, że **decyzja o przejęciu** na rzecz Skarbu Państwa (art. 3) miała konstytutywny charakter<sup>66</sup>, zgodnie bowiem z § 71 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 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 orzeczenia. Stanowisko takie wynika również z uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1997 r.<sup>67</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, wg nieco bardziej łagodnego wariantu, nie tylko gdy stwierdzenie nieważności, ale także gdy żadne inne działania pozostające w ramach kompetencji organów administracji nie mogą doprowadzić do restytucji uprawnienia.

---

<sup>66</sup> Tak np. J. St. Piątkowski [w:] *System prawa cywilnego, t. II, Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Ossolineum 1977, s. 195, 205.

<sup>67</sup> II CKN 216/97, OSNC 1998, nr 1, poz. 7.



Wypada zaznaczyć, że w przypadku decyzji nacjonalizacyjnej wydanej na podstawie art. 3 ustawy z 3 stycznia 1946 o przejściu 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 względu nieodwracalność skutków prawnych decyzji ma znaczenie w praktyce głównie dla losów prawnych nieruchomości. Jeżeli restytucja 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>68</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.

Przypomnijmy zatem, że wg koncepcji przyjętej w orzecznictwie 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 wadę, na którą trafnie zwrócono uwagę w doktrynie (Z. Czarnik). Zakłada ona bowiem, że organ

---

<sup>68</sup> Mimo zmienionego brzmienia przepisów k.p.a. w orzecznictwie NSA przyjmuje się nadal dopuszczalność częściowego stwierdzenia nieważności decyzji - zob. J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź-Zielona Góra 1997, s. 69; zob. także uchwałę Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 23 lutego 1998 r., OPS 6/97, ONSA 1998, nr 2, poz. 40.

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 jej treści z ustawą i zasadami współżycia społecznego zdecydowanie nie jest materia, którą należy do właściwości organu administracji, nawet jeżeli podlega on kontroli NSA. Warto w tym miejscu przywołać wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 1995 r.<sup>69</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 kpc).*” 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 w istocie ustalenie treści księgi wieczystej.

---

<sup>69</sup> III ARN 5/95, OSNAPiUS 1995, nr 19, poz. 236.

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.

Jeżeli z księgi wieczystej wynika, że Skarb Państwa nie jest właścicielem nieruchomości albo że nieruchomość jest obciążona prawem użytkowania 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 użytkowania 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 zdecydowanie 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 uchylenia podstawy nabycia własności przez Państwo, stan prawny nadal odpowiadałby treści księgi wieczystej.

Przede wszystkim, gdyby w księdze wieczystej jako właściciel albo użytkownik figurowała osoba, która nabyła nieruchomości 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>70</sup> wynika co do zasady bezpośrednio z dokumentów stanowiących podstawę wpisu do księgi wieczystej i w związku z tym organ administracji 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>71</sup>. Sytuację

---

<sup>70</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 dnia 16 października 1995 r., IV SA 747/94, Wspólnota 1997, nr 7, s. 26; M. Jaśkowska [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Zakamycze 2000, s. 922.

<sup>71</sup> W kontekście stosowania przepisów o rękojmi warto wspomnieć o wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 września 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.”;

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.

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, że nie ma możliwości ustalenia faktu<sup>72</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.

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.

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

---

stosownie zaś do w wyroku z dnia 21 listopada 2000 r., I CKN 1014/2000, OSNC 2001, nr 5, poz. 76 SN: „*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 do ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz do przepisów o postępowaniu w sprawach wieczystoksięgowych*, Warszawa 2002, 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>72</sup> Zob. np. E. Warzocha, *Ustalenie stosunku prawnego lub prawa w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1982.



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 brzemienna 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 ochrona nabywcy rękonią wiary publicznej ksiąg wieczystych zostanie potwierdzona, 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 rękoni 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 nieuprawnionego, nie jest prawo własności nieruchomości, lecz **prawo użytkowania wieczystego**.

*Prima facie* można by powiedzieć, że wszystkie poczynione powyżej uwagi, odpowiednio zastosowane, pozostają co do zasady aktualne także w przypadku obciążenia nieruchomości prawem użytkowania wieczystego. Spełnienie przesłanek ochrony nabywcy użytkowania wieczystego w ramach rękoni 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 użytkowania wieczystego ustanowionego na rzecz osoby trzeciej, niezależnie od tego, czy działała ona w dobrej wierze i w zaufaniu do księgi wieczystej. Zgodnie bowiem z dominującym w orzecznictwie<sup>73</sup> i przeważającym w piśmiennictwie<sup>74</sup> poglądem rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych nie chroni nabywcy w dobrej wierze prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na nieruchomości niepaństwowej - a z taką nieruchomością, w razie skutecznego *ex tunc* stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej, mielibyśmy do czynienia.

Mogłaby się rodzić w tym miejscu pokusa odejścia od dominującego poglądu i stwierdzenia, że rękojmia wiary publicznej chroni także nabywcę prawa użytkowania wieczystego na nieruchomości niepaństwowej, tym bardziej, że pogląd odmienny nie jest akceptowany powszechnie; wg części doktryny art. 232 k.c. nie wyłącza rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych i rękojmia ta chroni nabywcę prawa użytkowania wieczystego na gruncie niepaństwowym<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Tak SN w orzeczeniu z 21 czerwca 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 dnia 14 maja 1986 r., II CR 28/86, OSNCP 1987, nr 8, poz. 122; SN nawiązywał do niej także w uzasadnieniu uchwały z dnia 28 września 1995 r., III CZP 127/95, OSNC 1996, nr 1, poz. 12; zob. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lipca 2001 r., IV CKN 421/2000, OSNC 2002, nr 3, poz. 43; odmienne stanowisko zajęł SN w wyroku z dnia 9 października 1989 r., III CRN 298/89, niepubl. - cyt. za K. Pietrzykowski [w:] *KC. Komentarz*, t. I, Warszawa 2002, s. 507.

<sup>74</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:] *KC. 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.

<sup>75</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. Piątkowski, *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.

Rozwiązanie takie byłoby jednak jurystycznie 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 dnia 23 lutego 1998 r.<sup>76</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 spowodowania utraty tych praw w drodze innych niż wywłaszczenie, władczych i jednostronnych form działania. Odmienne ocenił zaś możliwość

---

<sup>76</sup> OPS 6/97, ONSA 1998, nr 2, poz. 40.

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 dnia 10 września 1993 r.<sup>77</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 odstępianie 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>78</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

---

<sup>77</sup> IV SA 1839/92, nie publ.

<sup>78</sup> Tak SN w uzasadnieniu uchwały (7) z dnia 23 września 1993 r., III CZP 81/93, OSNCP 1994, nr 2, poz. 27 oraz w uzasadnieniu uchwały z dnia 28 września 1995 r., III CZP 127/95, OSNC 1996, nr 1, poz. 12; w doktrynie zob. np. G. Bieniek [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2001, 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, Księga druga, Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Zakamycze 2001, s. 587.

wieczystego udziału we współwłasności nieruchomości, która jest współwłasnością 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 jedynej 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 znalazłby się, o czym już



wzmiankowano, 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>79</sup>, to należy stwierdzić, że w omawianym przypadku mamy właśnie do czynienia 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 prowadzioby, w związku z naruszeniem art. 232 k.c., do restytucji uprawnień na rzecz byłego właściciela. Wyjątek ten nie powinien być jednak bezzasadnie rozszerzany, dlatego też ze względów funkcjonalnych należy przyjąć, że dotyczy on jedynie nabycia podlegającego ochronie w ramach rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych: jeżeli bowiem do nabycia dochodzi w okolicznościach, które wyłączają rękojmię (w szczególności nabycie nieodpłatne lub w złej wierze) to wówczas konflikt interesów między byłym właścicielem nieruchomości a użytkownikiem wieczystym wypada rozstrzygnąć na korzyść tego pierwszego.

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>80</sup>. Element wartościowania zdradza pogląd wypowiedziany w wyroku SN z dnia 5 października 1994 r.<sup>81</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 orzecznictwem 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.”

---

<sup>79</sup> E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 lipca 1981 r., SA/P 15/81, OSPiKA 1982, z. 3-4, s. 64.*

<sup>80</sup> Tak SN w wyroku SN z dnia 5 października 1994 r III ARN 46/94, OSNAPiUS 1995, nr 5, poz. 58; tak też NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 maja 1998 r., IV SA 628/98, LEX nr 45929.

<sup>81</sup> III ARN 46/94, OSNAPiUS 1995, nr 5, poz. 58.

W tym miejscu ujawnia się ponownie problem kompetencji organu administracji w zakresie oceny przesłanek rękojmi 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.

Jeżeli znacionalizowana nieruchomość **nie miałaby założonej księgi wieczystej**, wówczas stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej będzie co do zasady zawsze 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. Odmiennie byłoby wówczas, gdyby w międzyczasie doszło do nabycia nieruchomości przez zasiedzenie, ustalenie tego zdarzenia należy jednak do sądu powszechnego.

Oczywiście także i w tym przypadku może dojść do konfliktu między interesami różnych podmiotów, z których każdy, funkcjonalnie rzecz ujmując, zasługuje na ochronę, a mianowicie między interesami byłego właściciela, a interesem nabywcy w dobrej wierze, nie chronionego jednak rękojmią. W takim jednak przypadku wypada uznać, że określony, ustawowy kształt rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych rozstrzyga ten 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.

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, z pewnością wówczas, gdy przesłanki te nie są w postępowaniu kwestionowane. 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. Wg 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 obciążona 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 odrębnej 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 nacjonalizacyjnej obciążenie nieruchomości prawem użytkowania wieczystego będzie nieważne także w razie uprzedniego wydania i niewzruszenia stosownej decyzji administracyjnej.

Co prawda, można twierdzić także, że treścią decyzji stanowiącej przesłankę rozporządzenia pośrednio objęte jest również ustalenie, że określona nieruchomości 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 dnia 16 października 1986 r.<sup>82</sup> SN stwierdził przeciwko 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 dnia 16 stycznia 1970 r.<sup>83</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 nieuchylenie 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 dnia 13 października 1981 r.<sup>84</sup> i potwierdził w wyroku z dnia 5 września 2001 r.<sup>85</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

---

<sup>82</sup> III AZP 16/86, OSNCP 1987, nr 11, poz. 168.

<sup>83</sup> III CZP 99/69, niepubl., cyt. za J. Majorowicz [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1972, s. 653.

<sup>84</sup> I CR 336/81, OSNCP 1982, nr 4 poz. 58.

<sup>85</sup> I CKN 179/99, OSNC 2002, nr 4, poz. 54.



pośrednio i to ustalenie korzysta z domniemania legalności, które wiąże sąd powszechny do czasu wzruszenia decyzji - SN pogląd ten jednak odrzucił.

Także w drugim z orzeczeń SN uznał za wadliwy wniosek o niedopuszczalności 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 dnia 25 kwietnia 1964 r.<sup>86</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 nieuchylecia decyzji.”<sup>87</sup>*

W tym kontekście bardzo wątpliwe, czy niewzruszona decyzja administracyjna stanowiąca przesłankę rozporządzenia, wiązałaby 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

---

<sup>86</sup> III CO 12/64, OSNCP 1964, nr 12, poz. 244.

<sup>87</sup> J. Litwin, *Z problematyki styku prawa cywilnego z administracyjnym*, PiP1965, nr 4, s. 545.

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 takiego 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 znacionalizowanej 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 przypadku 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 użytkownika wieczystego znacionalizowanej 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. - prowadziłby bowiem, jak się wydaje, do istotnego skomplikowania zasad tej odpowiedzialności.

W razie zbycia znacionalizowanej 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 chronioną rękojmią (jeżeli decyzja nacjonalizacyjna jest nieważna to dopiero z chwilą rozporządzenia nastąpiła utrata prawa własności). Można by twierdzić, jak sugeruje zresztą NSA, że ta ostatnia szkoda jest wynikiem decyzji administracyjnej stanowiącej przesłankę rozporządzenia, (tu zastosowanie do odszkodowania miałby 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, *de lege lata*, odmiennym zakresem szkody podlegającej naprawieniu (art. 160 k.p.a. - *damnum emergens*, art.

417 k.c. - pełna szkoda), odrębnymi zasadami dotyczącymi przedawnienia roszczeń odszkodowawczych (160 § 6 k.p.a. i 442 k.c.<sup>88</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 nieruchomości (ew. z umową rozporządzającą) odpowiadałaby zwykle, stosownie do stanowiska SN, gmina<sup>89</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.

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 bezpośrednio 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 nieruchomością 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.

---

<sup>88</sup> W tym przypadku do przedawnienia roszczenia mogłoby dojść jeszcze przed stwierdzeniem nieważności decyzji nacjonalizacyjnej.

<sup>89</sup> W wyroku z 7 stycznia 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. 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.”.

Powstaje jednak wówczas zasadnicze pytanie: czy poszkodowany może zamiast żądać naprawienia szkody wyrządzonej bezpośrednio i pośrednio wadliwą decyzją żądać odrębnie naprawienia szkody wyrządzonej wadliwą decyzją nacjonalizacyjną i odrębnie naprawienia szkody wynikłej z bezprawnego rozporządzenia nieruchomości (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 + 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 skutków 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 szkodę związaną z wydaniem wadliwej decyzji. Szkada ta różni się istotnie w zależności od tego, czy stwierdzenie nieważności decyzji doprowadziło do restytucji uprawnienia, 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.



Przy takiej interpretacji skomplikowanie zasad odpowiedzialności odszkodowawczej wydaje się nieuchronne. 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 SN 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 (i będących jego pochodną działań organów administracji) 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 rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych. Wątpliwości co do odpłatności czynności oraz co do dobrej wiary nie będą bowiem, jak można sądzić, występować zbyt często.

### **3.2. 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 dnia 12 lutego 1997 r.<sup>90</sup> SN wskazał: „Ocena, czy decyzja

---

<sup>90</sup> III RN 1/97, OSNAPiUS 1997, nr 19, poz. 368.

Wojewody stwierdzająca nabycie z mocy prawa z dniem 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 dniem 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 dniem 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 dniem 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.”

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 SN 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 stycznia 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>91</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 dnia 29 lipca 1993 r.<sup>92</sup> - zawierają w sobie *sui generis* element konstytucyjny „...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>93</sup> (chodzi tu o nieważność względną<sup>94</sup>) jej wydanie zaś takie rozporządzenie umożliwia albo sanuje<sup>95</sup>. Wydanie decyzji deklaratoryjnej z *sui generis* elementem konstytucyjnym

---

<sup>91</sup> Tak J. St. Piątkowski [w:] *System prawa cywilnego, t. II, Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Ossolineum 1977, s. 205.

<sup>92</sup> III CZP 64/93, OSNCP 1993, nr 12, poz. 209.

<sup>93</sup> Zob. też G. Bieniek [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 59.

<sup>94</sup> Zob. G. Bieniek [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 97.

<sup>95</sup> G. Bieniek [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 97.

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 stycznia 1946 o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej. Decyzja powyższa nie jest pozbawiona całkowicie elementów konstytutywnych, jako że zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 kwietnia 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 prowadziłoby 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 w użytkowanie 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 oddania 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 nieruchomości 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 konstytutywną i deklaratoryjną. Skutkiem decyzji deklaratoryjnej jest uzyskanie tej legitymacji (nie jest to tylko *questio facti*) 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 oznacza to, że decyzja wywołała nieodwracalny skutek prawny. Będzie tak nie tylko wtedy, gdy nieruchomości 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 pojęcie nieodwracalnych 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 rękojmą.

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 deklaracyjna może skutki takie wywierać; stwierdzenie nieważności obu rodzajów decyzji wymaga analizy nieodwracalności tych skutków<sup>96</sup>.

### **3.3. Skutki decyzji poprzedzającej rozporządzenie nieruchomością**

W świetle przyjętej interpretacji możliwość stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej poprzedzającej obligatoryjnie przed nowelizacją UGGiWN z 1990 r. rozporządzenie nieruchomością przez Skarb Państwa jest prostą pochodną możliwości stwierdzenia decyzji nacjonalizacyjnej.

Jeżeli decyzja nacjonalizacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne i kompetentny organ odmówił stwierdzenia jej nieważności, to wówczas nie będzie można również stwierdzić nieważności decyzji warunkującej rozporządzenie ze względu na sprzeczność z prawem tej pierwszej decyzji, niezależnie od tego, czy była to decyzja konstytucyjna, czy deklaracyjna.

Jeżeli natomiast stwierdzono nieważność decyzji nacjonalizacyjnej to wówczas, stosownie do aktualnego stanowiska NSA<sup>97</sup>, będzie to umożliwiał i obligowało do

---

<sup>96</sup> W doktrynie postępowania administracyjnego zwraca się zresztą uwagę na to, że podział decyzji na konstytucyjne i deklaracyjne jest mocno niedoskonały, gdyż w obu rodzajach aktów połączone są elementy deklaracyjne i konstytucyjne - decydujące znaczenie dla klasyfikacji ma jedynie proporcja tych elementów - zob. J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 738.

<sup>97</sup> W uchwale Składu Pięciu Sędziów z dnia 9 listopada 1998 r., OPK 4-7/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 13 NSA wskazał: „Stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 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 zakończonych ostateczną decyzją

stwierdzenia nieważności decyzji stanowiącej przesłankę rozporządzenia nieruchomością.

#### **4. Wpływ niektórych zdarzeń prawnych, które powodują nabycie prawa przez osobę trzecią na możliwość stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej**

W ramach analizy pojęcia nieodwracalnych skutków prawnych wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej przedmiotem rozważań była przede wszystkim sytuacja, w której nieruchomością rozporządzono na rzecz osoby trzeciej. Ustalono, że rozporządzenie nieruchomością na rzecz osoby trzeciej chronionej rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych skutkuje nieodwracalnością skutków takiej decyzji. Warto jednak rozważyć, czy do podobnego rezultatu prowadzić mogą również i inne zdarzenia, które nastąpiły po wydaniu decyzji nacjonalizacyjnej. Przedmiotem analizy będą te zdarzenia, które ze względu na skalę zjawiska przedstawiają swą szczególną doniosłość praktyczną.

##### **4.1. Zasiedzenie**

Zdarzeniem, które skutkować będzie nieodwracalnością skutków prawnych decyzji nacjonalizacyjnej będzie z pewnością zasiedzenie nieruchomości - jeżeli bowiem spełnione zostały przesłanki zasiedzenia znacjonalizowanej nieruchomości to wówczas stwierdzenie nieważności decyzji nie doprowadzi do restytucji uprawnień byłego właściciela<sup>98</sup>.

Wypada jednak rozważyć, czy takie zasiedzenie mogło mieć w ogóle miejsce.

---

*administracyjną o sprzedaży lokalu mieszkalnego w tym budynku na rzecz najemcy, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 kpa, natomiast może stanowić przesłankę wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji o sprzedaży lokalu mieszkalnego najemcy (art. 156 § 1 pkt 2 kpa)."; odmienne stanowisko zajął SN w wyroku z dnia 5 lipca 1996 r., III ARN 21/96, OSNAPIUS 1997, nr 3, poz. 32, gdzie stwierdził: „Stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą została wydana decyzja w innej sprawie, stanowi podstawę wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 8 kpa), nie uzasadnia natomiast stwierdzenia nieważności tej drugiej decyzji.”*

<sup>98</sup> Wspomina o tym także J. Napierała, *Sytuacja prawna przedsiębiorstwa państwowego po unieważnieniu decyzji nacjonalizacyjnej*, PPH 1995, nr 5, s. 20.

W tym miejscu pojawia się istotna wątpliwość, związana z faktem, że były właściciel był całkowicie pozbawiony możliwości ochrony swych praw - skuteczność *ex tunc* stwierdzenia nieważności decyzji, oparta na fikcji jurydycznej, nie może bowiem przywrócić nieistniejącej faktycznie możliwości ochrony swych praw.

Zgodnie z art. 175 k.c. „Do biegu zasiedzenia stosuje się odpowiednio przepisy o biegu przedawnienia roszczeń.”, a więc także art. 121 pkt 4 k.c. zgodnie z którym bieg przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, gdy z powodu siły wyższej uprawniony nie może ich dochodzić przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw danego rodzaju - przez czas trwania przeszkody.

Należy więc rozważyć, czy brak możliwości ochrony swego prawa przez byłego właściciela może być uznany za przypadek siły wyższej skutkujący zawieszeniem biegu zasiedzenia.

Warto przytoczyć w tym miejscu wypowiedź S. Rudnickiego, który w kontekście wadliwej decyzji o przejęciu w zarząd państwowy i następnie na własność państwa nieruchomości i w odniesieniu do takiej właśnie sytuacji stwierdził: „Otóż oczywiście bezprawie centralnego organu państwowego polegało na pozbawieniu właściciela najpierw posiadania, a potem własności. Pozbawienie posiadania nastąpiło przy pomocy zastosowania przepisu prawnego, nie mogącego mieć w sprawie zastosowania, a własności - przy wykorzystaniu bezprawnie dokonanego faktu przez zastosowanie przepisu, który faktowi temu nadał pozór prawa. Gdyby właściciel został pozbawiony posiadania przez kogo innego, a nie przez państwo albo przez państwo nie działające w charakterze władczyim - miałby możliwość dochodzenia ochrony posiadania albo własności przed sądem. Wobec państwa działającego przy pomocy aparatu władzy państwowej był wówczas całkowicie bezradny i pozbawiony jakichkolwiek możliwości dochodzenia swych praw”<sup>99</sup>.

Co bardzo istotne ten sposób rozumowania nie jest również obcy Sądowi Najwyższemu. W wyroku z 13 grudnia 2001 r.<sup>100</sup> SN uznał, iż miało miejsce

---

<sup>99</sup> S. Rudnicki, *Nowe problemy zasiedzenia*, MoP 1996, nr 7, s. 230.

<sup>100</sup> IV CKN 307/01, nie publ.

zawieszenie biegu przedawnienia w oparciu o art. 121 pkt 4 k.c. w sytuacji, gdy obywatel pozbawiony był możliwości ochrony swych praw naruszonych przez niezgodną z prawem decyzję administracyjną. Sąd Najwyższy wskazał: „Stosownie do art. 121 pkt 4 k.p.c. bieg przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu co do wszelkich roszczeń, gdy z powodu siły wyższej uprawniony nie może ich dochodzić - przez czas trwania przeszkody. Trzeba podzielić dość jednolity pogląd judykatury i doktryny, że siłą wyższą w rozumieniu art. 121 pkt 4 k.c. jest powszechna, nadzwyczajna i zewnętrzna przeszkoda o charakterze obiektywnym. Obowiązujący przed wejściem w życie kodeksu cywilnego art. 109 pkt 4 p.o.p.c. przewidywał, że bieg przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, gdy z powodu zawieszenia wymiaru sprawiedliwości lub siły wyższej nie można dochodzić roszczeń przed sądami polskimi. Obecnie art. 121 pkt 4 k.c. nie wymienia zawieszenia wymiaru sprawiedliwości jako odrębnej przesłanki zawieszenia biegu przedawnienia, ale w istocie treść tego przepisu jest taka sama, ponieważ w pojęciu siły wyższej mieści się także zawieszenie wymiaru sprawiedliwości. W uchwale z dnia 11 października 1996 r. III CZP 76/96, OSNC 1997, nr 2, poz. 16 i w niepublikowanym wyroku z dnia 11 lutego 1997 r., II CKN 78/96 Sąd Najwyższy wskazał na możliwość stosowania art. 121 pkt 4 k.c. przy ocenie przedawnienia roszczeń o naprawienie przez Skarb Państwa szkody wyrządzonej czynami stanowiącymi zbrodnie stalinowskie przyjmując, że faktyczna niemożliwość skorzystania przez obywatela z prawa do sądu z przyczyn natury ogólnej, nawiązujących do stosunków politycznych, powoduje w sferze praw podmiotowych skutki zbliżone do stanu zawieszenia wymiaru sprawiedliwości. Także w stanie faktycznym konkretnej sprawy wytworzył się stan rzeczy uniemożliwiający powodom przez długi okres czasu skorzystanie z wymiaru sprawiedliwości. Decyzje administracyjne nie podlegały zaskarżeniu do sądu. Dotyczyło to również decyzji konstytutywnie określających prawa majątkowe obywateli. Pozbawienie obywatela prawa do sądu w sprawach majątkowych narusza minimalne chociażby wymogi, którym powinno odpowiadać państwo prawne. Zważywszy nadto, że decyzje dotyczące powodów dotknięte były także tak daleko idącymi uchybieniami, że po upływie czterdziestu lat stwierdzono ich nieważność, uznać trzeba, że w zakresie, w jakim decyzje te uniemożliwiały dochodzenie przez powodów roszczenia o ustanowienie własności czasowej, uzasadnione jest zastosowanie w drodze analogii przepisów o wpływie stanu zawieszenia wymiaru sprawiedliwości na bieg

*przedawnienia. Ogólniej można powiedzieć, że bieg przedawnienia nie rozpoczął się, a rozpoczęty uległ zawieszeniu przez okres obowiązywania ostatecznie uchylonych, niezaskarżalnych do sądu decyzji władzy publicznej, uniemożliwiających przez rozstrzygnięcie o skutkach prawnych zdarzenia będącego podstawą roszczenia, dochodzenie roszczenia przed sądem”.*

Pogląd przyjęty przez SN co do zasady zasługuje na aprobatę.

Nawet jednak, gdyby odrzucić pogląd o zawieszeniu biegu zasiedzenia w omawianej sytuacji, to stosownie do utrwalonego orzecznictwa SN wykluczone byłoby zasiedzenie znacjonalizowanej nieruchomości przez Skarb Państwa, do zasiedzenia zaś przez państwowe osoby prawne nie można by wliczać okresu, w którym miały nieruchomość w zarządzie.

W uchwale z 18 listopada 1992 r.<sup>101</sup> SN uznał bowiem, że „Skarb Państwa nie może zaliczać do czasu posiadania w rozumieniu art. 172 kc okresu władania nieruchomością jako właściciel na podstawie decyzji administracyjnej, której nieważność została następnie stwierdzona ze względu na sprzeczność tej decyzji z prawem”. W uzasadnieniu SN wyjaśnił: „Akty o ustanowieniu przymusowego zarządu oraz o przejęciu na rzecz Skarbu Państwa, unieważnione decyzją Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 8 sierpnia 1989 r. ze skutkiem *ex tunc*, nie mogły prowadzić do samoistnego posiadania Państwa”. Także w orzeczeniu z 18 maja 1993 r.<sup>102</sup> Sąd Najwyższy stwierdził, że posiadanie mające swe źródło w decyzji orzekającej przejęcie nieruchomości w tzw. zarząd państwowy na podstawie § 2 pkt 1 i § 41 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 9 czerwca 1959 r. w sprawie przejmowania budynków w zarząd państwowy (Dz.U. Nr 38, poz. 237) nie ma charakteru samoistnego posiadania prowadzącego do zasiedzenia.

Pogląd powyższy został uzasadniony i ugruntowany w uchwale składu 7 sędziów z 21 września 1993 r.<sup>103</sup>; w uzasadnieniu SN wskazał, że: „W związku z powyższym, jeśli objęcie rzeczy we władztwo następuje w ramach wypełniania przez państwo

---

<sup>101</sup> III CZP 133/92, OSP 1993, nr 7-8, poz. 153.

<sup>102</sup> II CRN 43/93, nie publ.

<sup>103</sup> III CZP 72/93, OSNCP 1994, nr 3, poz. 49.



zadań publicznych poza stosunkami cywilnoprawnymi, to nie oznacza to wykonywania posiadania w znaczeniu przyjętym w art. 336 kc (lub art. 296 prawa rzeczowego). Należy bowiem pamiętać, że do istoty tego posiadania należy nie tylko stan faktyczny władania, który byłby zaledwie jego pierwotną postacią *possessio naturalis*, ale również kwalifikacja nadana przez normę prawną mieszczącą się w kodeksie cywilnym i odnoszącą się do stosunków w nim uregulowanych (art. 1 kc)". Zapatrywanie powyższe jest przyjmowane konsekwentnie w kolejnych rozstrzygnięciach SN: w postanowieniu z dnia 14 stycznia 1996 r.<sup>104</sup>, w postanowieniu z dnia 19 czerwca 1996 r.<sup>105</sup>, z dnia 31 maja 1996 r.<sup>106</sup>, z dnia 25 października 1995 r.<sup>107</sup> i z dnia 20 kwietnia 1995 r.<sup>108</sup> i z 29 października 1996 r.<sup>109</sup>, w uzasadnieniu wyroku z 19 stycznia 2000 r.<sup>110</sup>.

Należy jednak zauważyć, że w tym ostatnim orzeczeniu SN stwierdził: „*Nie chodzi przy tym o ocenę czy zachodzi posiadanie samoistne, czy zależne natomiast rzecz w tym, czy posiadanie spornej nieruchomości przez Skarb było następstwem objęcia we władanie w ramach sprawowanych zadań publicznych (w sferze imperium), czy też w ramach dominium*". Wskazówka ta być może kryje w sobie sugestię, że posiadanie państwa miało charakter samoistny tylko natomiast szczególny tryb nabycia (publicznoprawny) nie pozwala na zastosowanie art. 172 k.c. - nie sposób jednak ocenić tego jednoznacznie.

W tym miejscu należy również wspomnieć, że na gruncie prawa polskiego nie obowiązuje zakaz przekształcania charakteru władztwa nad rzeczą w wyniku zmiany woli posiadacza (*nemo sibi ipse causam possessionis mutare potest*), tym niemniej zmiana taka musi być zmanifestowana w sposób widoczny dla otoczenia<sup>111</sup>. Przyjmuje się także, że: „*Rzecz objęta przez państwo we władanie w ramach*

<sup>104</sup> I CKN 40/96, nie publ.

<sup>105</sup> II CRN 65/96, nie publ.

<sup>106</sup> II CRN 9/96, nie publ.

<sup>107</sup> III CRN 42/95, nie publ.

<sup>108</sup> II CRN 164/94, nie publ.

<sup>109</sup> III CKU 8/96, OSNIC 1997, nr 4, poz. 38.

<sup>110</sup> II CKN 677/98, nie publ. (baza wewnętrzna SN).

<sup>111</sup> Zob. np. S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego, Ks. 2, Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2001, s. 178.

sprawowanych zadań publicznych może stać się przedmiotem posiadania przez wprowadzenie jej do obrotu cywilnego albo na podstawie szczególnej podstawy prawnej<sup>112</sup>. W uzasadnieniu uchwały z 21 września 1993 r. SN wskazał również, że „Jeżeli państwo wykonywało władztwo w zakresie publicznoprawnym, nie będące posiadaniem, to przekazanie nieruchomości w zarząd państwowej osobie prawnej wwiązywało ją w taki sam charakter władztwa, co z zasady wykluczało zmianę przez tę osobę zarządu w posiadanie samoistne, uregulowane w art. 336 kc”. Także w uzasadnieniu wyroku z 19 stycznia 2000 r.<sup>113</sup> SN wyjaśnił, że: „Podobnie przekazanie takiego posiadania przez jedną państwową jednostkę organizacyjną na rzecz innej państwowej jednostki organizacyjnej, nie prowadzi samo przez się do zmiany charakteru władztwa (imperium) na rzecz posiadania (dominium) prowadzące do zasiedzenia”.

Wskazana linia orzecznicza spotkała się z różnym przyjęciem w doktrynie.

W aprobującej glosie do uchwały składu 7 sędziów z 21 września 1993 r.<sup>114</sup> J. Pietrzykowski wskazał, że: „Wykonywane przez państwo władztwo trzeba zatem traktować jako przejaw uzyskanego prawa własności, a nie przejaw woli wykonywania władztwa nad nieruchomością dla siebie (animus rem sibi habendi)” - w domyśle - który jest niezbędny dla kwalifikacji posiadania jako samoistnego. Przyznać należy, że argument powyższy, jak się wydaje dla autora kluczowy, jest jednak mało przekonujący.

Stanowisko SN zaaprobował również M. Stańko<sup>115</sup>.

Z kolei wg J. Ignatowicza „Nie powinno ulegać wątpliwości, że od chwili powiadomienia przedsiębiorstwa o decyzji o przejęciu spornego obiektu na własność państwa zaczęło ono, jako państwowa jednostka organizacyjna, wykonywać

---

<sup>112</sup> Uchwała składu 7 sędziów z 21 września 1993 r., III CZP 72/93, OSNCP 1994, nr 3, poz. 49.

<sup>113</sup> II CKN 677/98, nie publ. (baza wewnętrzna SN).

<sup>114</sup> III CZP 72/93, OSNCP 1994, nr 3, poz. 49- opubl. OSP 1993, nr 7-8, s. 360.

<sup>115</sup> M. Stańko, *Zasiedzenie nieruchomości przez gminę i inne komunalne osoby prawne*, Rejent 1994, nr 6, s. 62.

*uprawnienia właścicielskie; tym samym wykonywało posiadanie samoistne*<sup>116</sup>. Autor aprobuje orzeczenie Sądu Najwyższego, jednak zasadniczy akcent kładzie na to, że w rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z sytuacją nietypową; zdaniem autora leżąca u podstaw posiadania władcza ingerencja państwa „*musi także wyłączać działanie mechanizmu cywilnoprawnego, jakim w danym wypadku jest zasiedzenie*”<sup>117</sup>.

Także T. Dybowski wskazuje: „*Dla oceny tego posiadania jako samoistnego nie ma żadnego znaczenia fakt, że decyzją Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 8 sierpnia 1989 r. unieważnione zostały - jak stwierdza Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały - akty ustanowienia przymusowego zarządu, a potem przejęcia spornej nieruchomości na rzecz S.P. Istotne jest to, że pozwane przedsiębiorstwo faktycznie władało sporną nieruchomością, jak właściciel, co oznacza - stosownie do art. 336 k.c. - że było jej posiadaczem samoistnym. O charakterze posiadania decyduje nie stan prawny, na którego podstawie nastąpiło objęcie rzeczy we władanie, lecz jedynie sposób jego władania*”<sup>118</sup>.

Za poglądem, zgodnie z którym w omawianej sytuacji mamy do czynienia z posiadaniem samoistnym wypowiedział się również J. Napierała<sup>119</sup>, poważne wątpliwości co do trafności stanowiska SN sygnalizuje E. Skowrońska-Bocian<sup>120</sup>.

Stanowisko doktryny nie jest jednolite, tym większą wagę należy przywiązywać do w zasadzie jednomyślnego i utrwalonego poglądu SN. Dla potrzeb praktyki przesądza on, że Skarb Państwa nie może zasiedzieć wadliwie znacjonalizowanej nieruchomości, do okresu zaś zasiedzenia przez inne podmioty nie można wliczać okresu, w którym nieruchomość pozostawała w zarządzie państwowej jednostki organizacyjnej.

---

<sup>116</sup> J. Ignatowicz, *Glosa do uchwały składu 7 sędziów z 21 września 1993 r. (III CZP 133/32)*, PS 1993, nr 5, s. 111.

<sup>117</sup> jw. s. 113.

<sup>118</sup> T. Dybowski, *Glosa do uchwały składu 7 sędziów z 21 września 1993 r. (III CZP 133/32)*, PS 1993, nr 5, s. 115.

<sup>119</sup> J. Napierała, *Sytuacja prawna przedsiębiorstwa państwowego po unieważnieniu decyzji nacjonalizacyjnej*, PPH 1995, nr 5, s. 20-22, 27.

<sup>120</sup> E. Skowrońska-Bocian [w:] *KC. Komentarz*, t. I, Warszawa 2002, s. 407.

Oznacza to w praktyce, że nawet przy założeniu dobrej wiary, praktycznie nie mogło dojść do zasiedzenia nieruchomości przez jednostki wywodzące swe posiadanie od Skarbu Państwa.

#### **4.2. Nakłady**

Warto wspomnieć w tym miejscu, że zgodnie ze stabilnym nurtem orzecznictwa, który należy zaaprobować, nie powoduje nieodwracalnych skutków prawnych wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej dokonanie nakładów, choćby znacznych, na znacjonalizowanej nieruchomości.

Pogląd taki wyraził NSA w wyroku z dnia 6 czerwca 1995 r.<sup>121</sup>, wskazując: „*Ani poniesienie nakładów na nieruchomość, ani obciążenie nieruchomości hipoteką nie wywołuje nieodwracalnych skutków prawnych (art. 156 § 2 kpa), uniemożliwiających stwierdzenie nieważności decyzji stwierdzającej nabycie użytkownika wieczystego gruntu na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wyłuszczaniu nieruchomości (Dz. U. 1990 r. Nr 79 poz. 464 ze zm.)*.” Podtrzymał go również w wyroku z dnia 16 października 1995 r.<sup>122</sup>, gdzie ponownie wskazał: „*Nakłady poczynione na nieruchomość nie mogą być oceniane jako zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych decyzji administracyjnej. Nakłady te podlegają rozliczeniu w postępowaniu cywilnym*.” Podobnie w wyroku z 27 października 1998 r.<sup>123</sup> NSA podkreślił, że „*1. Z nieodwracalnymi skutkami prawnymi w rozumieniu art. 156 § 2 Kpa mamy do czynienia wówczas, gdy organ administracji przysługującymi mu środkami, w ramach własnych kompetencji nie może przywrócić stanu poprzedniego. Jeśli natomiast skutki prawne mogą być zniesione w drodze postępowania administracyjnego, oznacza to że nie mają one charakteru nieodwracalnego. 2. Dokonywanie nakładów na nieruchomości, która wchodziła w skład mienia znacjonalizowanego zakładu, należy do skutków faktycznych i daje stronie skarżącej możliwość dochodzenia roszczeń na podstawie przepisów art. 226-231 Kc*.”

---

<sup>121</sup> I SA 735/94, Lex Polonica 2003.

<sup>122</sup> IV SA 747/94, Lex Polonica 2003.

<sup>123</sup> IV SA 1906/97, LEX nr 45890.

### 4.3. Komunalizacja

Kolejną istotną i wartą rozważenia kwestią, ze względu na skalę zjawiska, jest wpływ ew. komunalizacji nieruchomości na możliwość odwrócenia skutków prawnych wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej.

Zgodnie z tzw. ustawą komunalizacyjną z dnia 10 maja 1990 r.<sup>124</sup> gminy nabyły własność określonych kategorii mienia ogólnonarodowego (państwowego), m.in. tego, które w dniu wejścia w życie ustawy należało do terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego oraz do przedsiębiorstw państwowych, dla których organy te pełniły funkcję organu założycielskiego<sup>125</sup>.

W judykaturze i doktrynie przyjęty jest pogląd, zgodnie z którym nabycie mienia przez gminy lub komunalne osoby prawne miało charakter pochodny<sup>126</sup>, niezależnie od kontrowersji, czy chodzi tu o sukcesję uniwersalną, czy też jedynie o przejście własności<sup>127</sup>. W każdym z wariantów pogląd ten oznacza, że zakres nabycia wyznacza zakres uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa i przedsiębiorstwom państwowym. Jeżeli zatem Skarb Państwa nie był właścicielem mienia to oznacza to, że właścicielem nie została również gmina. Dotyczy to zarówno nabycia z mocy prawa (art. 5 ust. 1 i 2 p.w. ustawę samorządową), stwierdzanego deklaratoryjną decyzją wojewody (art. 18 ust. 1), jak i przekazania (art. 5 ust. 3 i 4, art. 14) dokonywanego decyzją konstytutywną (art. 18 ust. 1).

---

<sup>124</sup> Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

<sup>125</sup> Pomijam w tym miejscu kontrowersję dotyczącą nabycia przez gminy mienia należącego do komunalizowanych przedsiębiorstw, gdyż istota interesującego nas zagadnienia pozostaje taka sama przy różnych wariantach interpretacji art. 5 ust. 1 i 2 ustawy komunalizacyjnej - omawia tę kwestię np. M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce*, Warszawa 1994, s. 152 i n.

<sup>126</sup> Tak frontalnie SN w uzasadnieniu uchwały Składu Siedmiu Sędziów SN z dnia 29 lipca 1993 r., III CZP 64/93, OSNCP 1993, nr 12, poz. 209; tak też w uzasadnieniu uchwały z dnia 2 sierpnia 1994 r., III CZP 94/94, OSNC 1995, nr 1, poz. 9; w doktrynie zob. np. T. Dybowski, *Mienie komunalne*, ST 1991, nr 1-2, s. 11 i n.; A. Agopszowicz [w:] *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 241, 253; tak też, jak się wydaje, B. Jeżyńska, S. Tarasiuk, *Glosa do uchwały SN z dnia 29 lipca 1993 r., III CZP 64/93*, Samorząd Terytorialny 1994, nr 4, s. 66; natomiast E. Skowrońska, *Glosa do uchwały SN z dnia 2 sierpnia 1994 r., III CZP 94/9*, OSP 1995, nr 5, poz. 101 stwierdza, że „Uzależnienie przez ustawę nabycia przez gminę mienia od tego, aby określone prawa istniały i przysługiwały w dniu 27.V.1990 r. państwu, nie przesądza automatycznie o pochodnym charakterze ich nabycia w trybie art. 5 ust. 1 ustawy z 10.V.1990 r.”; zob. także G. Bieniek [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 98.

<sup>127</sup> Zagadnienie omawia szczegółowo M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce*, Warszawa 1994, s. 144-148.



Stwierdził to wyraźnie SN w uzasadnieniu uchwały z dnia 30 grudnia 1992 r.<sup>128</sup>, gdzie wskazał: „Nie może zatem ująć uwadze ta istotna okoliczność, że komunalizacja polega na nabyciu z mocy prawa (lub w drodze przekazania przez Państwo - por. art. 5 ust. 3 cyt. ustawy) mienia pochodzącego od ustawowo określonego właściciela. Nie jest możliwe skomunalizowanie, w trybie omawianej ustawy, nieruchomości należącej do innego niż Skarb Państwa podmiotu. Decyzja wojewody stwierdzająca nabycie przez gminę nieruchomości nie należącej do mienia państwowego jest nieważna z konsekwencjami przewidzianymi w art. 156 § 1 kpa.(...)Warto przy tym nadmienić, że wprawdzie sam brak wpisu własności Skarbu Państwa do księgi wieczystej nie pozbawia wojewody możliwości objęcia nieruchomości decyzją komunalizacyjną, ale rzeczywiste nabycie własności przez gminę nastąpi tylko w sytuacji, gdy nieruchomość należała do mienia ogólnonarodowego (państwowego).”

Z regulacji ustawy komunalizacyjnej, w szczególności z art. 7 ust. 2 oraz art. 19 ustawy, wynika jednoznacznie, że nie narusza ona praw osób trzecich do mienia objętego (w świetle decyzji wojewody) komunalizacją. Jak wskazuje się w doktrynie art. 19 ustawy spełnia funkcję ochrony własności niepaństwowej, którą bezprawnie skomunalizowano<sup>129</sup>.

Prowadzi to do wniosku, że sama komunalizacja nieruchomości przejętej na podstawie wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej nie powoduje, że decyzja ta wywołała nieodwracalne skutki prawne, może być ona zatem unieważniona.

#### **4.4. Nabycie użytkowania wieczystego na podstawie uwłaszczenia państwowych i komunalnych osób prawnych**

W kontekście rozpatrywanego zagadnienia warto także podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem SN nieruchomości pozostające w zarządzie państwowych (komunalnych) osób prawnych, będące - w związku z wadliwością decyzji nacjonalizacyjnej - własnością innych podmiotów niż Skarb Państwa, nie stały się przedmiotem użytkowania wieczystego na podstawie przepisu art. 2 i 2a ustawy z

---

<sup>128</sup> III CZP 157/92, OSNCP 1993, nr 5, poz. 84.

<sup>129</sup> Zob. np. J. Szachułowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 78; nie jest to jednak bezsporne zob. A. Agopszowicz [w:] *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 255.

dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>130</sup>.

W wyroku z dnia 6 kwietnia 1995 r.<sup>131</sup> SN stwierdził, że „*Prawa majątkowe osób trzecich do nieruchomości stanowią przeszkodę w nabyciu przez państwową osobę prawną użytkownika wieczystego nieruchomości pozostającej w jej zarządzie (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości - Dz. U. 1990 r. Nr 79 poz. 464 ze zm.)*.” Stanowisko takie potwierdził SN w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 lutego 1996 r.<sup>132</sup>, z dnia 12 lutego 1997 r.<sup>133</sup> oraz ostatnio w uzasadnieniu uchwały Składu Siedmiu Sędziów SN z dnia 27 stycznia 2000 r.<sup>134</sup>. Znalazło ono również pośrednio wyraz w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 1992 r.<sup>135</sup>, w której Trybunał ustalił, że przepisy art. 2 ust. 1 i 2 omawianej ustawy nie dotyczą osób, o których mowa w art. 8 ust. 1 i 2 ustawy, co oznacza wyłączenie możliwości nabycia przez państwowe osoby prawne użytkownika wieczystego gruntu zarządzanego przez te osoby. Omawianą konstrukcję przyjmuje również NSA, czego wyrazem może być np. wyrok z 7 lutego 1992 r.<sup>136</sup>, wyrok z 2 czerwca 1992 r.<sup>137</sup> oraz uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 15 lutego 1999 r.<sup>138</sup>

Konsekwentnie w uzasadnieniu wyroku z 27 października 1998 r.<sup>139</sup> NSA stwierdził: „*Podnieść należy, iż fakt wydania na podstawie art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) decyzji, mocą której ustanowione zostało wieczyste użytkowanie działki Nr 87/2 i przyznane prawo własności do budynków znajdujących*

---

<sup>130</sup> Dz.U. Nr 79, poz. 464.

<sup>131</sup> III ARN 8/95, OSNAPiUS 1995, nr 18, poz. 223.

<sup>132</sup> III ARN 65/95, OSNAPiUS 1996, nr 16, poz. 219.

<sup>133</sup> III RN 1/97, OSNAPiUS 1997, nr 19, poz. 368.

<sup>134</sup> III ZP 14/99, OSNAPiUS 2000, nr 8, poz. 294.

<sup>135</sup> W. 10/91, OTK 1992/II, poz. 36.

<sup>136</sup> IV SA 1348/91, ONSA 1993, nr 2, poz. 38.

<sup>137</sup> IV SA 1404/92, Lex Polonica 2002.

<sup>138</sup> OPS 15/98, ONSA 1999, nr 3, poz. 75.

<sup>139</sup> IV SA 1906/97, LEX nr 45890.

się na tej działce nie stanowił negatywnej przesłanki dla stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnych wymienionych w sentencji zaskarżonej decyzji. (...)Ugruntowane jest zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze stanowisko, iż w rozumieniu art. 156 § 2 kpa z nieodwracalnymi skutkami prawnymi mamy do czynienia wówczas, gdy organ administracji przysługującymi mu środkami, w ramach własnych kompetencji nie może przywrócić stanu poprzedniego. Jeśli natomiast skutki prawne mogą być zniesione w drodze postępowania administracyjnego, oznacza to że nie mają one charakteru nieodwracalnego. Z reguły nieodwracalność skutków prawnych wiąże się z czynnością cywilnoprawną chronioną rękojmą ksiąg wieczystych. W rozpoznawanej sprawie skarżące Przedsiębiorstwo Przemysłu Drzewnego SA w R. swój tytuł do działki nr 87/2 wywodzi nie z czynności cywilnoprawnej, a z decyzji administracyjnej, a więc z aktu, który w odpowiednim trybie może zostać w drodze postępowania administracyjnego wzruszony. Słusznie organ administracji w motywach zaskarżonej decyzji podnosi, że zgodnie z art. 2 ustawy z 29 września 1990 r. ustanowienie wieczystego użytkowania na podstawie tego przepisu nie narusza praw osób trzecich.”

W kontekście oceny skutków wydania decyzji jako nieodwracalnych należy wspomnieć również o uchwale Składu Pięciu Sędziów NSA z dnia 23 października 2000 r.<sup>140</sup>, z której wynika, że „...okoliczność, że w postępowaniu dotyczącym odszkodowania właściwe są inne organy administracyjne niż w postępowaniu dotyczącym uprawnień do przedmiotowej nieruchomości, stanowiącej mienie komunalne, nie kwalifikuje istnienia decyzji o odszkodowaniu jako skutku prawnego nieodwracalnego. Bez względu bowiem na różnorodność, będą to organy administracji publicznej, mające kompetencje wzruszenia decyzji o odszkodowaniu.” Oznacza to, że odwracalność skutków prawnych decyzji zachodzi nie tylko wówczas, gdy mogą być one wyeliminowane przez organ stwierdzający nieważność decyzji, ale także wtedy, gdy mogą być wyeliminowane przez inny organ administracji publicznej.

Przedstawiona linia orzecznicza została zaaprobowana w piśmiennictwie<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> OPK 12/00, OSP 2001, nr 3, poz. 43.

<sup>141</sup> Zob. np. J. Szachulowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 91; G. Bieniek [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 63-64.

Można zatem stwierdzić, że nie stanowi przeszkody dla stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej wydanie deklaratoryjnej decyzji stwierdzającej nabycie przez przedsiębiorstwo państwowe prawa użytkowania wieczystego przejętej nieruchomości.

W tym kontekście za odosobniony należy uznać pogląd wyrażony w wyroku z dnia 14 maja 1998 r.<sup>142</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 kwietnia 1994 r., wydanej na podstawie art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464) Zakłady Graficzne nabyły z dniem 5 grudnia 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 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.”

#### **4.5. Komerccjalizacja i prywatyzacja**

Jak wiadomo ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>143</sup> przewidywała dwie podstawowe ścieżki prywatyzacyjne: tzw. prywatyzację kapitałową i likwidacyjną.

Pierwszym etapem prywatyzacji kapitałowej było przekształcenie przedsiębiorstwa w spółkę jednoosobową. Tylko ten etap może mieć znaczenie z punktu widzenia rozpatrywanego zagadnienia, gdyż właśnie z nim wiążą się zmiany podmiotowe, które potencjalnie mogłyby mieć znaczenie dla losów prawnych mienia

---

<sup>142</sup> IV SA 628/98, LEX nr 45929.

<sup>143</sup> Dz.U. Nr 51, poz. 298 ze zm. - zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy o p.p.p. jej zasady stosować należało odpowiednio do przedsiębiorstw komunalnych.

znacjonalizowanego wadliwie przedsiębiorstwa. W miejsce przedsiębiorstwa powstaje bowiem nowy podmiot prawa, spółka, którą uznaje się za sukcesora generalnego poprzednika<sup>144</sup>. Wynika to jednoznacznie z art. 8 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym: „Spółka powstała w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki przekształconego przedsiębiorstwa.” Także w świetle tej regulacji nie powinno budzić wątpliwości stwierdzenie, że komercjalizacja przedsiębiorstwa nie prowadzi do zmiany uprawnień przysługujących mu względem składników przedsiębiorstwa rozumianego przedmiotowo, w tym względem wadliwie znacjonalizowanej nieruchomości. Tym samym pozostaje bez wpływu na możliwość odwrócenia skutków prawnych wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej. Nie ma tu miejsca nabycie nieruchomości przez osobę trzecią w dobrej wierze w rozumieniu art. 5 u.s.k.w.i h., gdyż nie dochodzi tu do wniesienia mienia przedsiębiorstwa przez Skarb Państwa jako aportu, lecz z mocy przepisu szczególnego majątek przedsiębiorstwa staje się majątkiem spółki.

Analogiczne uwagi odnoszą się do komercjalizacji, która miała miejsce na gruncie art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>145</sup> i której skutkiem była sukcesja generalna praw i obowiązków przedsiębiorstwa państwowego<sup>146</sup>.

Podobna reguła odnosi się do komercjalizacji przedsiębiorstw komunalnych, która nastąpiła na podstawie art. 14 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>147</sup> „1. Przedsiębiorstwa komunalne, w stosunku do których rada gminy do dnia 30 czerwca 1997 r. nie postanowiła o wyborze organizacyjno-prawnej formy lub o ich prywatyzacji, ulegają z dniem 1 lipca 1997 r. przekształceniu w jednoosobową spółkę gminy, z mocy prawa. 2. Jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej, spółka ta wstępuje we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem było przedsiębiorstwo

---

<sup>144</sup> Tak SN w wyroku z dnia 8 grudnia 2000 r., I CKN 324/2000, OSNC 2001, nr 6, poz. 96; w doktrynie zob. np. M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce*, Warszawa 1994, s. 215-216 i tam przywołana literatura; C. Kosikowski [w:] *Komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Komentarz od ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r.*, Warszawa 1997, s. 20-21.

<sup>145</sup> Dz.U. Nr 156, poz. 775 ze zm.

<sup>146</sup> Zob. np. C. Kosikowski [w:] *Komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Komentarz od ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r.*, Warszawa 1997, s. 22-23.

<sup>147</sup> Dz.U. 1997 r, Nr 9, poz. 43 ze zm.



komunalne, bez względu na charakter prawny tych stosunków.” Także i w tym przypadku skomercjalizowana spółka wstępuje w sytuację prawną przedsiębiorstwa, jeżeli zatem przedsiębiorstwo to, ze względu na uprawnienia byłych właścicieli, nie stało się użytkownikiem wieczystym wadliwie znacjonalizowanej nieruchomości to użytkownikiem takim nie stała się również spółka będąca jego następcą prawnym.

Kilka uwag warto poświęcić również prywatyzacji likwidacyjnej.

Prywatyzacja likwidacyjna oznacza likwidację przedsiębiorstwa państwowego w celu zadysponowania jego mieniem na rzecz podmiotów niepaństwowych<sup>148</sup>. Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o p.p.p. organ założycielski, za zgodą Ministra Przekształceń Własnościowych, mógł zlikwidować przedsiębiorstwo państwowe w celu: 1) sprzedaży przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części mienia przedsiębiorstwa, 2) wniesienia przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części mienia do spółki, 3) oddania na czas oznaczony do odpłatnego korzystania przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części mienia przedsiębiorstwa. Regulacja ta rodziła wiele kontrowersji, których omówienie nie jest w tym miejscu konieczne<sup>149</sup>. Warto natomiast podkreślić, że sprzedaż majątku przedsiębiorstwa, w tym wchodzących w jego skład wadliwie znacjonalizowanych nieruchomości może podlegać ochronie w ramach rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, co stosownie do poczynionych już uwag, prowadzić będzie do nieodwracalności skutków prawnych wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej. Warto podkreślić, że dotyczy to również prawa użytkownika wieczystego nieruchomości, zgodnie bowiem z uchwałą Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 1995 r.<sup>150</sup>, „Przysługujące przedsiębiorstwu państwowemu prawo użytkowania wieczystego nie wygasa w razie przekształcenia tego przedsiębiorstwa w spółkę (art. 5 i 6 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych - Dz. U. 1990 r. Nr 51 poz. 298 ze zm.) lub jego likwidacji w celach określonych w przepisie art. 37 ust. 1 pkt 1 - 3 tej ustawy”. SN uznał, że z art. 41 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych wynika wyjątek od zasady konfuzji, zgodnie z którym prawo użytkownika wieczystego

---

<sup>148</sup> Zob. np. M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce*, Warszawa 1994, s. 220.

<sup>149</sup> Zob. szczegółowo M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce*, Warszawa 1994, s. 219 i n.

<sup>150</sup> III CZP 165/94, OSNC 1995, nr 6, poz. 87.

nie wygasa mimo, że użytkownikiem wieczystym (w związku z likwidacją przedsiębiorstwa) staje się Skarb Państwa<sup>151</sup>.

#### **4.6. Nieważność czynności rozporządzającej**

Z odwracalnymi skutkami prawnymi wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej będziemy mieli do czynienia wówczas, gdy rozporządzenie nieruchomością (zbycie albo obciążenie prawem użytkowania wieczystego), co prawda chronione rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych, okaże się nieważne z jakiegokolwiek innego powodu niż naruszenie art. 232 k.c.

Oczywiście może tu wchodzić w grę naruszenie wymogów co do formy, co do zdolności do czynności prawnych, prawidłowej reprezentacji osoby prawnej itp. okoliczności, które mogą być ustalone w postępowaniu sądowym.

Specyficznie należy zwrócić uwagę na naruszenie prawa pierwszeństwa przysługującego byłym właścicielom nieruchomości na podstawie UGGiWN oraz UGN.

Sytuacja jest stosunkowo prosta w razie, gdy do rozporządzenia nieruchomością doszło na gruncie UGN. byłym właścicielom nieruchomości nie przysługuje obecnie pierwszeństwo na mocy art. 34 ust.1 pkt 2 UGN - zostało ono bowiem wyraźnie wyłączone w art. 216a UGN. Pozostaje więc jedynie ew. zastosowanie art. 34 ust. 3 UGN, którego naruszenie wywiera skutek określony w art. 36 UGN. Odnośnie tego ostatniego przypadku warto wspomnieć, że w doktrynie zdecydowanie przeważa pogląd, zgodnie z którym odesłanie zawarte w art. 36 oznacza zastosowanie reguł odpowiedzialności odszkodowawczej, a nie nieważność bezwzględna czynności<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> Stanowisko SN zaaprobował w pełni Z. Gawlik w głosie do powyższego orzeczenia opubl. w MoP 1996, nr 3, s. 94 in.

<sup>152</sup> Tak E. Gniewek, *O skutkach naruszenia zasad pierwszeństwa nabycia nieruchomości skarbowych i samorządowych - krótka polemika*, PS 2002, nr 10, s. 105; G. Bieniek, S. Rudnicki [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 504; M. Nazar, *Sprzedaż lokali z gminnego zasobu nieruchomości.*, Rejent 1998, nr 12, s. 122; K. Świdorski, *Charakter prawny pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości*, Rejent 2000, nr 11, s. 84; odmiennie W. Nałaskowski, *Sankcja za naruszenie przepisów regulujących pierwszeństwo w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, PS 2002, nr 5, s. 46; E. Kremer, *Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości w trybie bezprzetargowym - na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, Rejent 2000, nr 10, s. 102-103.

Znacznie bardziej skomplikowana sytuacja będzie miała wówczas, gdy do rozporządzenia nieruchomością doszło na gruncie znowelizowanego UGGiWN, a więc gdy art. 23 ust. 4 u.g.g. przyznawał byłym właścicielom prawo pierwszeństwa, lecz nie określał skutków dokonania czynności z naruszeniem prawa pierwszeństwa.

W wyroku z dnia 20 stycznia 1998 r.<sup>153</sup> SN wskazał, że: *„Wynikająca z art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Tekst jednolity: Dz. U. 1991 r. Nr 30 poz. 127 ze zm.) norma o charakterze bezwzględnie obowiązującym oznacza zakaz sprzedaży przetargowej nieruchomości, z konsekwencjami wynikającymi z art. 58 § 1 kc, jeżeli poprzedni właściciel lub jego spadkobiercy skorzystali z przysługującego im pierwszeństwa do nabycia tej nieruchomości.”* Uzasadniając swój pogląd SN wskazał, że regulacja prawa do pierwszeństwa odbiega od regulacji prawnej dotyczącej pierwokupu; polega ona przede wszystkim na eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz, a jego konstrukcja jurydyczna nie jest oparta na uprawnieniu, lecz na tkwiącym immanentnie w pierwszeństwie zakazie zadysponowania rzeczą w sposób je naruszający. SN podkreślił również, że takie rozwiązanie prawne zostało przyjęte przez ustawodawcę z uwagi na społecznie uzasadnione względy; w odniesieniu do byłych właścicieli nieruchomości - dla złagodzenia następstw władczej działalności Państwa w minionej formacji społeczno-gospodarczej. Konkluzja SN była jednoznaczna: *„Tak sformułowane prawo pierwszeństwa oznacza normę o charakterze iuris cogentis.”*

Wypowiedź SN nie miała charakteru incydentalnego, była zgodna z linią orzecniczą dotyczącą skutków naruszenia prawa pierwszeństwa<sup>154</sup>.

---

<sup>153</sup> I CKN 368/97, OSNC 1998, nr 9, poz. 143.

<sup>154</sup> Zob. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 5 października 1990 r., III CZP 50/90, OSNCP 1991, nr 4 poz. 47 dotyczącą określonego w § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami (Dz.U. 1989 r. Nr 14 poz. 75) pierwszeństwa najemcy lub wskazanej przez najemcę stale z nim zamieszkałej osoby bliskiej do nabycia domu jednorodzinnego i lokalu w małym domu mieszkalnym; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 5 października 1990 r., III CZP 50/90, OSNCP 1991, nr 4 poz. 47 dotyczącą określonego w art. 21 ustawy pierwszeństwa przysługującego najemców lokali mieszkalnych w domach przeznaczonych do sprzedaży w zakresie uzyskania wieczystego użytkowania lub udziału we współużytkowaniu wieczystym gruntu zabudowanego takimi domami; uchwałę Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 1992 r., III CZP 62/92, OSNCP

Linia ta spotkała się z różnymi ocenami piśmiennictwa. S. Rudnicki zwraca uwagę, że ugruntowała się ona ze względu na szczególną motywację socjalną związaną z art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami... z 1985 r., który wyraża tendencje reprivatyzacyjne<sup>155</sup>. Zdaniem autora motywacji takiej brak jednak w innych przypadkach zastrzeżenia pierwszeństwa, co więcej trudno tu mówić o prawie pierwszeństwa „*bowiem jest to tylko przywilej nie oparty na prawie podmiotowym, a więc nie uzasadniający roszczenia cywilnoprawnego*”<sup>156</sup>. Zdaniem autora w grę wchodzić tu może jedynie odpowiedzialność odszkodowawcza z czynu niedozwolonego<sup>157</sup>. Podobny pogląd odnośnie naruszenia prawa pierwszeństwa przewidzianego w ustawie o gospodarce gruntami z 1985 r. wypowiedział E. Drozd<sup>158</sup>.

Z drugiej strony warto wskazać, że część doktryny krytycznie ocenia obecną regulację art. 36 UGN; nad słabością sankcji określonej w art. 36 ustawy o gospodarce nieruchomościami ubolewa E. Gniewek, stwierdzając: „*Dla krytyki można tylko stwierdzić, że nie przystoi stosować słabej sankcji odpowiedzialności odszkodowawczej w razie naruszenia przepisów bezwzględnie obowiązujących*”<sup>159</sup>. Pogląd o nieważności umowy zawartej z naruszeniem prawa pierwszeństwa, w sytuacjach, gdy sankcja nie jest uregulowana w sposób szczególny (np. w art. 36 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r.), wypowiedział K. Świderski<sup>160</sup>.

---

1992, nr 12, poz. 214 dotyczącą określonego w art. 30 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Tekst jednolity: Dz.U. 1991 r. Nr 30 poz. 127 z późn. zmiany) pierwszeństwa dotychczasowego dzierżawcy lub najemcy gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa lub gminy do otrzymania tego gruntu w dalszą dzierżawę lub najem.

<sup>155</sup> S. Rudnicki, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 1999 r., III CKN 98/99*, OSP 2000, nr 1, s. 14.

<sup>156</sup> S. Rudnicki, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 1999 r., III CKN 98/99*, OSP 2000, nr 1, s. 15.

<sup>157</sup> jw.

<sup>158</sup> E. Drozd [w:] *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz.*, Kraków 1995, s. 132.

<sup>159</sup> E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Zakamycze 1999, s. 200.

<sup>160</sup> K. Świderski, *Charakter prawny pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości*, Rejent 2000, nr 11, s. 106-107.

Niezależnie od pewnych rozbieżności w doktrynie, należy podkreślić, że judykatura zdecydowanie wypowiedziała się za nieważnością umów zawartych z naruszeniem prawa pierwszeństwa przewidzianego w u.g.g.

W praktyce naruszenie prawa pierwszeństwa polegać może na zaniechaniu obowiązku zawiadomienia byłego właściciela, w sytuacji gdy jego adres był znany, i uniemożliwieniu mu w ten sposób skorzystania z prawa pierwszeństwa.

Nieważność rozporządzenia znacjonalizowaną nieruchomością skutkować będzie, jak wspomniano, możliwością stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej nawet jeżeli rozporządzenie to było chronione rękojmą wiary publicznej ksiąg wieczystych.

### **III. Skutki rzeczowe stwierdzenia nieważności decyzji**

Stosownie do przyjętej interpretacji do stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej może dojść tylko wówczas, gdy skutkować to będzie restytucją uprawnień byłego właściciela nieruchomości. Skutkiem stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej będzie zatem zawsze odzyskanie własności nieruchomości przez byłego właściciela, co jest oczywiste, gdy właścicielem nieruchomości bezpośrednio przed stwierdzeniem nieważności pozostawał Skarb Państwa. Będzie to miało miejsce także wtedy, gdy nieruchomością rozporządzono już na rzecz osoby trzeciej (sprzedano albo oddano w użytkowanie wieczyste) bezpośrednio na podstawie umowy oraz wtedy gdy do rozporządzenia doszło na podstawie odrębnej decyzji administracyjnej, pod warunkiem jednakże że nabycie prawa przez osobę trzecią nie podlegało ochronie w ramach rękojmii wiary publicznej ksiąg wieczystych. W obu przypadkach osoba trzecia będzie traktowana jako nabywca od nieuprawnionego, co oznacza, wobec braku ochrony w ramach rękojmii, że umowa zbycia nieruchomości pozbawiona będzie skutku rzeczowego, nabywca nie jest więc właścicielem rzeczy, a umowa oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste będzie nieważna ze względu na naruszenie art. 232 k.c.

Można się zastanawiać, czy w przypadku gdy rozporządzenie poprzedzała odrębna decyzja administracyjna, właściciel będzie mógł żądać wydania nieruchomości bezpośrednio na podstawie stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej, czy



też niezbędne będzie stwierdzenie również nieważności decyzji będącej przesłanką rozporządzenia. Wydaje się, jak już wskazywano, że sąd powszechny nie jest związany decyzją o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży w zakresie, w jakim wskazuje ona pośrednio na to, że Skarb Państwa jest właścicielem nieruchomości. Treścią decyzji nie jest bowiem stwierdzenie państwowego charakteru nieruchomości lecz przeznaczenie nieruchomości do rozporządzenia oraz ustalenie jego warunków. Dlatego też wydaje się, że osoba trzecia nie może powoływać się na tę decyzję, jako na dowód nabycia od uprawnionego.

Przypomnijmy, że zgodnie z orzecznictwem SN nieuchylenie decyzji administracyjnej o oddaniu terenu państwowego w użytkowanie wieczyste nie stoi na przeszkodzie uznania za nieważną umowy notarialnej użytkowania wieczystego terenu 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 dnia 13 października 1981 r.<sup>161</sup> i potwierdził w wyroku z dnia 5 września 2001 r.<sup>162</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 pośredni i to ustalenie korzysta z domniemania legalności, które wiąże sąd powszechny do czasu wzruszenia decyzji - SN pogląd ten jednak odrzucił.

Także w drugim z orzeczeń SN uznał za wadliwy wniosek o niedopuszczalności 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*

---

<sup>161</sup> I CR 336/81, OSNCP 1982, nr 4 poz. 58.

<sup>162</sup> I CKN 179/99, OSNC 2002, nr 4, poz. 54.

*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 z uchwały pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 25 kwietnia 1964 r.<sup>163</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 nieuchylecia decyzji.*”<sup>164</sup>

Jak można sądzić uwagi powyższe można odnieść nie tylko do oceny cywilnoprawnej ważności umowy, ale również do oceny rzeczowej skuteczności umowy.

Możliwa jest również obrona stanowiska przeciwnego, zgodnie z którym dopóki nie jest wzruszona decyzja stanowiąca przesłankę rozporządzenia nieruchomością dopóty sąd powszechny nie może uznać, że osoba trzecia zawarła bezskuteczną rzeczowo umowę z nieuprawnionym do rozporządzania rzeczą. Przy takiej interpretacji materialnie były właściciel odzyskałby własność już w wyniku stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej, jednakże aby mógł dochodzić swego prawa musiałby obalić wynikającą z późniejszej decyzji „legitymację” formalną osoby trzeciej.

#### **IV. Reguły odpowiedzialności odszkodowawczej**

##### **1. Podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej**

Podstawą odpowiedzialności za wadliwą decyzję administracyjną jest *de lege lata* art. 160 k.p.a. Do zasad odpowiedzialności odszkodowawczej nie ma oczywiście zastosowania art. 6 ustawy nacjonalizacyjnej, który dotyczy prawidłowych decyzji nacjonalizacyjnych.

---

<sup>163</sup> III CO 12/64, OSNCP 1964, nr 12, poz. 244.

<sup>164</sup> J. Litwin, *Z problematyki styku prawa cywilnego z administracyjnym*, PiP1965, nr 4, s. 545.

Zgodnie z art. 160 § 1 k.p.a. „Stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie.”

### 1.1. Podmiot uprawniony

Z przytoczonego wyżej przepisu wynika, że roszczenie o odszkodowanie służy zarówno stronie, która poniosła szkodę na skutek stwierdzenia nieważności decyzji albo na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a.<sup>165</sup>, czyli decyzji dotkniętej wadami powodującymi jej nieważność<sup>166</sup> (w tym ostatnim przypadku niezależnie od tego, czy stwierdzono nieważność takiej decyzji, czy też ograniczono się do stwierdzenia, że wydana ona została z naruszeniem prawa<sup>167</sup>).

To kto jest podmiotem uprawnionym do żądania odszkodowania zależy od rezultatu weryfikacji wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej.

W razie gdy ustalono, że decyzja nacjonalizacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne i ograniczono się do stwierdzenia wydania tej decyzji z naruszeniem prawa, wówczas poszkodowanym będzie przede wszystkim były **właściciel przedsiębiorstwa**. Należy jednak podkreślić, że poszkodowanym może być również **właściciel przedmiotu, który wchodził w skład przedsiębiorstwa** i został objęty nacjonalizacją.

Ta ostatnia uwaga wymaga nieco poszerzonego komentarza.

W orzecznictwie SN dominuje pogląd, zgodnie z którym przejęcie przedsiębiorstwa na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej obejmowało wszystkie

---

<sup>165</sup> M. Jaśkowska [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Zakamycze 2000, s. 939-940.

<sup>166</sup> J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 744.

<sup>167</sup> Por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 456-457; por. J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź-Zielona Góra 1997, s. 150; J. Kremis, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, Wrocław 1986, s. 112.

składniki niezbędne do jego prawidłowego funkcjonowania, niezależnie od tego, czyją stanowiły własność, a więc bez wyłączenia jakichkolwiek obiektów i składników majątkowych stanowiących własność osoby trzeciej.

Pogląd taki został wyrażony już w uzasadnieniu wyroku SN z dnia 14 lipca 1951 r.<sup>168</sup> i potwierdzony następnie w postanowieniu SN z dnia 2 października 1967 r.<sup>169</sup>, uzasadnieniu postanowienia z dnia 26 października 1994 r.<sup>170</sup> oraz w wyroku NSA z dnia 14 maja 1998 r.<sup>171</sup>, a ostatnio w postanowieniu SN z dnia 25 lipca 2001 r.<sup>172</sup> i postanowieniu z 24 kwietnia 2002 r.<sup>173</sup>

Powyższy kierunek interpretacyjny opierał się przede wszystkim na art. 6 ustawy nacjonalizacyjnej oraz przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1947 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa<sup>174</sup> w brzmieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 1948 r.<sup>175</sup>

W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 lipca 1951 r.<sup>176</sup> SN wskazał, że stosownie do art. 6 ust. 1 ustawy nacjonalizacyjnej przedsiębiorstwa przejęte na podstawie art. 2 i 3 tej ustawy przechodzą na rzecz Państwa w całości wraz z nieruchomością i ruchomym majątkiem i wszelkimi prawami (z wyjątkami wyraźnie przewidzianymi). Zwrócił uwagę, że celem tego przepisu jest, aby przejęcie przez Państwo przedsiębiorstw następowało w warunkach zabezpieczających w pełni ich dalsze funkcjonowanie i zdolność produkcyjną. Przejęciu z mocy art. 2 i 3 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. podlegało więc całe przedsiębiorstwo wraz z majątkiem w najszerszym znaczeniu, bez wyłączenia jakichkolwiek obiektów stanowiących składniki przedsiębiorstwa w chwili przejęcia, choćby do obiektów tych służyły jakieś prawa osobom trzecim.

---

<sup>168</sup> C 152/51, OSN 1953, nr III, poz. 63.

<sup>169</sup> I CZ 74/67, OSNCP 1968, nr 12, poz. 211.

<sup>170</sup> I CRN 119/94, OSNC 1995, nr 1, poz. 22.

<sup>171</sup> IV SA 628/98, LEX nr 45929.

<sup>172</sup> I CKN 1350/98, OSNC 2002, nr 3, poz. 41.

<sup>173</sup> IV CKN 1002/00, nie publ.

<sup>174</sup> Dz.U. Nr 16, poz. 62.

<sup>175</sup> Dz.U. Nr 25 poz. 170.

<sup>176</sup> C 152/51, OSN 1953, z. III, poz. 63.

Osoby trzecie, zgodnie § 75 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1947 r.<sup>177</sup> w brzmieniu ustalonym przez § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 maja 1949 r. zmieniające rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1947 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa<sup>178</sup>, powinny zgłosić swe prawa do protokołu zdawczo-odbiorczego, zgodnie zaś z § 75 ust. 3 za przejęte składniki majątkowe przysługiwało im odszkodowanie na tych samych zasadach co wierzycielom przedsiębiorstwa - odszkodowania tego nie mogą jednak dochodzić na drodze sądowej.

Niezbędnym warunkiem przejęcia przez Państwo cudzych rzeczy ruchomych i nieruchomości było jednak stwierdzenie, że określona rzecz jest **składnikiem przedsiębiorstwa**.

Wynika to z uzasadnienia orzeczenia SN z 21 października 1946 r.<sup>179</sup>, w którym SN wskazał, że „Przepis art. 6 ust. 1 ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. R. P. Nr 3, poz. 17) postanawia, że *"Przedsiębiorstwa przejęte na zasadzie art. 2 lub art. 3 przechodzą na rzecz Państwa lub polskich osób prawnych prawa publicznego w całości wraz z nieruchomym i ruchomym majątkiem i wszelkimi prawami (prawo do firmy, patenty, licencje, znaki towarowe, użytkowe itp.), wolne jednak od obciążeń i zobowiązań...."* Z przepisu tego jest widoczne, że ruchomy majątek przedsiębiorstwa przechodzi na rzecz Państwa i to wolny od obciążeń i zobowiązań. Na rzecz Państwa nie przechodzą jednak takie przedmioty ruchome, które nie stanowiły "majątku" przedsiębiorstwa, lecz były "majątkiem".... Skoro zaś sporna skóra z lisa nie była "majątkiem" przedsiębiorstwa, skóra ta nie mogła też być przejęta przez Państwo. Skóra ta nie mogła też stanowić części przedsiębiorstwa ani należeć do całości przedsiębiorstwa, gdyż była ona tylko cudzą rzeczą ruchomą, jedynie powierzoną przedsiębiorstwu jako materiał do wykonania na niej pewnej pracy, mającej z surowej skóry lisiej wytworzyć skórę lisią wygarbowaną.”

---

<sup>177</sup> Dz.U. Nr 16, poz. 62.

<sup>178</sup> Dz.U. Nr 29, poz. 212.

<sup>179</sup> III C 604/46, OSN 1947, z. 2, poz. 49.



Pogląd powyższy wynika również jednoznacznie z wyroku NSA z dnia 1 grudnia 1999 r.<sup>180</sup>, gdzie stwierdzono: „Na podstawie przepisu art. 6 ust. 1 ustawy z 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej nacjonalizacji podlegało całe mienie przedsiębiorstwa i przysługujące mu prawa niemajątkowe. Z przepisu tego nie wynikało jednak uprawnienie do przejęcia całego majątku właściciela nacjonalizowanego przedsiębiorstwa, ale wyłącznie takiego, który należał do przedsiębiorstwa podlegającego przejęciu na podstawie art. 2 lub 3 tej ustawy. Przejęcie określonych składników majątkowych objętych protokołem zdawczo-odbiorczym wymagało ustalenia, że stanowią one majątek przedsiębiorstwa.” W uzasadnieniu NSA wyjaśnił, że „Nacjonalizacji podlegał wyłącznie majątek należący do przejmowanego z mocy prawa przedsiębiorstwa, a nie cały majątek właściciela zakładu. Stąd istniała w postępowaniu zatwierdzającym protokół zdawczo-odbiorczy konieczność wykazania, że dany obiekt stanowi składnik majątkowy zakładu, a było to szczególnie istotne w tym przypadku, gdy przeznaczenie danego obiektu nie wiązało się bezpośrednio z działalnością gospodarczą przedsiębiorstwa. W takich przypadkach niezbędne było wykazanie stosownymi dowodami, iż obiekt taki stanowi składnik majątkowy zakładu. Niedopuszczalnym natomiast było dokonywanie takich ustaleń tylko w powołaniu się na domniemanie faktyczne.”

Wydaje się, że z jeszcze szerszym ujęciem zakresu przejęcia mamy do czynienia w orzeczeniu z 6 lutego 1953 r.<sup>181</sup>, gdzie SN wskazał, że: „Czynsz za dzierżawę przedsiębiorstwa jest również formą realizacji celu ekonomicznego przedsiębiorcy, formą eksploatacji przedsiębiorstwa, a jako taki stanowi on wiarygodność integralnie związaną z przedsiębiorstwem i ulega przejęciu przez Państwo na mocy art. 6 ust. 1) ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej.” Rozwijając swój pogląd SN wyjaśnił w uzasadnieniu: „Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17), przedsiębiorstwa przejęte przechodzą na rzecz Państwa w całości wraz z nieruchomością i ruchomym majątkiem i wszelkimi prawami. Do praw tych należy

---

<sup>180</sup> IV SA 2484/98, LEX nr 48637.

<sup>181</sup> II C 2979/52, OSNCK 1954, z. 1, poz. 13.

zaliczyć również wierzytelności znacjonalizowanego przedsiębiorstwa.(...) Właściwa wykładnia powyższego przepisu wymaga zatem innego kryterium, które stanowić może tylko związek ekonomiczny danej wierzytelności z przedsiębiorstwem jako zorganizowaną całością gospodarczą, a zarazem podstawą działalności właściciela-przedsiębiorcy. Z tego zaś punktu widzenia błędne i niczym nie uzasadnione byłoby dopatrywanie się takiego związku jedynie w wierzytelnościach powstałych przy prowadzeniu przedsiębiorstwa przez właściciela we własnym zakresie. Celem bowiem ekonomicznym przedsiębiorcy kapitalistycznego nie jest prowadzenie jakiegokolwiek działalności gospodarczej, lecz maksymalny zysk, osiągany niejednokrotnie właśnie dzięki zaniechaniu wszelkiej działalności gospodarczej, jak to ma miejsce na przykład w umowach kartelowych. Czynsz za dzierżawę przedsiębiorstwa jest również formą realizacji celu ekonomicznego przedsiębiorcy, formą eksploatacji przedsiębiorstwa, a jako taki stanowi on wierzytelność integralnie związaną z przedsiębiorstwem i ulega przejęciu przez Państwo na mocy art. 6 ust. 1) ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, podobnie jak fundusze pieniężne, znajdujące się w kasie znacjonalizowanego przedsiębiorstwa, nie zrealizowane wierzytelności za wykonane dostawy, sprzedane maszyny itp.”

Od wskazanej wyżej linii orzecznictwa ujmującej bardzo szeroko zakres przejęcia zdecydowanie odbiega wyrok NSA z dnia 21 marca 2001 r.<sup>182</sup>, w którym stwierdzono: „Brak jest w ustawie z 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej przepisu, który pozwalałby na przejęcie mienia nienależącego do przedsiębiorstwa w ramach nacjonalizacji. (...) Przepisów o nacjonalizacji nie można interpretować rozszerzająco. Zatem art. 6 nie można interpretować tak jak sugeruje to skarga, a mianowicie, że nacjonalizacja obejmuje również majątek nienależący do przedsiębiorstwa.” W uzasadnieniu NSA wyjaśnił, że za takim stanowiskiem przemawia treść art. 7 ust. 1 ustawy z 3 stycznia 1946 r., z którego jednoznacznie wynika, że za przedsiębiorstwo przejęte przez Państwo na własność (art. 3) otrzyma jego właściciel od Skarbu Państwa odszkodowanie.

---

<sup>182</sup> IV SA 2182/99, LEX nr 51226.

Stanowisko powyższe potwierdził NSA także w wyroku z dnia 13 września 2001 r.<sup>183</sup>, gdzie uznał, że: „Przepisy ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 3, poz. 17 ze zm.) nie dają podstaw do wniosku, iż przejęcie na własność Państwa przedsiębiorstwa powodowało również przejęcie na własność nieruchomości związanych funkcjonalnie z przedsiębiorstwem, stanowiących jednak własność osób trzecich, które w żaden sposób nie były objęte tą ustawą. Nacjonalizacja, jako akt skierowany do właściciela przedsiębiorstwa, nie mogła bowiem powodować wywłaszczenia nieruchomości osób trzecich, gdyż byłoby to sprzeczne z celami ustawy.” W uzasadnieniu Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że wykładnia ustawy nacjonalizacyjnej powinna być dokonywana w szerszym kontekście z uwzględnieniem innych równoległe obowiązujących aktów prawnych, co zapobiegnie temu, na co zwracał uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 maja 1992 r., III ARN 23/92 (OSP 1993, nr 3, poz. 47), aby przepisów nacjonalizacyjnych, które wprowadziły rewolucyjne zmiany w prawie własności, nie wyjaśniać jeszcze głębiej w kierunku ograniczenia prawa i to w drodze wykładni rozszerzającej, wbrew brzmieniu przepisu. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał przede wszystkim na art. 40 k.h., który określał jakie składniki przedsiębiorstwa, kiedy i w jakim zakresie przechodzą na nabywcę w przypadku zbycia przedsiębiorstwa. Przepis art. 40 § 1 pkt 3 stanowił, że przeniesienie własności przedsiębiorstwa (zbycie) może oznaczać jednoczesne (jednym aktem) przeniesienie prawa własności nieruchomości, wchodzących w skład przedsiębiorstwa tylko wtedy, gdy te należą do przedsiębiorstwa. W przeciwnym razie, jeżeli nieruchomości nie stanowią własności przedsiębiorstwa, mogą przejść do dyspozycji nowego właściciela przedsiębiorstwa tylko w takim zakresie prawa w jakim służyły poprzedniemu właścicielowi. Przepis art. 6 ust. 1 ustawy nacjonalizacyjnej należy, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, interpretować mając na względzie powyższą zasadę, bowiem nie stanowi on wprost, że na własność Państwa lub polskich osób prawnych prawa publicznego w ramach nacjonalizowanego przedsiębiorstwa przechodzą również ruchomości i nieruchomości nie należące do przedsiębiorstwa. Z tych względów nie można zaaprobować poglądu przedstawionego w motywach wymienionych wyżej

---

<sup>183</sup> IV SA 1246/99, nie publ.

postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 2 października 1967 r. oraz wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 maja 1998 r. W dalszej argumentacji Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że wspólną cechą wszystkich powojennych aktów o podobnym do ustawy nacjonalizacyjnej charakterze i rodowodzie, jak na przykład dekret z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, było przejmowanie na ich mocy na własność Państwa określonych podmiotowo i przedmiotowo dóbr. Trudno więc przyjąć, że ustawa nacjonalizacyjna adresowana do właścicieli przedsiębiorstw, miałyby przy tej okazji pozbawić prawa własności inne, bliżej nie określone w ustawie osoby, którym nie zapewniała żadnego minimum praw do obrony.

Pogląd zaprezentowany przez NSA w dwu ostatnio wskazanych orzeczeniach, mimo swej aksjologicznej atrakcyjności, odbiega od dotychczasowego stanowiska zajmowanego przez SN, i niestety, jak się wydaje, nie podważa w wystarczający sposób jurydycznych racji leżących u jego podstaw. Ma rację SN, gdy wskazuje, że brzmienie art. 6 ustawy wraz z § 75 rozporządzenia wykonawczego przemawia za przyjętą przez SN koncepcją. Odmienne interpretacja art. 6 ustawy, przyjęta przez NSA, jest nie do pogodzenia z § 75 rozporządzenia, co oznacza albo że rozporządzenie to jest niekonstytucyjne, jako wykraczające poza zakres delegacji ustawowej, albo że interpretacja ta jest błędna. Problem konstytucyjności rozporządzenia, mierzonej współczesnymi standardami, jest z pewnością kontrowersyjny, nie mniej niż konstytucyjność samej ustawy. NSA zresztą do zagadnienia w ogóle się nie ustosunkował pomijając w swych rozważaniach wątek rozporządzenia wykonawczego. Wydaje się, że bliższe poprawnej interpretacji jest stwierdzenie, że § 75 rozporządzenia nie tyle wykracza poza zakres ustawy, ile potwierdza intencję ustawodawcy. Nie można abstrahować od okoliczności, zgodnie z którą brzmienie § 75 nie wskazuje na dążenie do modyfikacji art. 6 ustawy.

Niezależnie od rozstrzygnięcia tego niezwykle kontrowersyjnego zagadnienia można jednak wskazać, że stwierdzenie, iż decyzja nacjonalizacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, będzie źródłem roszczenia odszkodowawczego również dla osoby, która nie będąc właścicielem przedsiębiorstwa została pozbawiona, przez decyzję nacjonalizacyjną, prawa stanowiącego składnik przedsiębiorstwa.

Natomiast stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej będzie źródłem roszczeń odszkodowawczych nie tylko na rzecz osób, które bezprawnie były pozbawione możliwości korzystania ze swych praw przez okres od nacjonalizacji do stwierdzenia nieważności decyzji, ale także źródłem roszczeń odszkodowawczych dla osoby trzeciej, która nabyła prawo stanowiące składnik przedsiębiorstwa (przede wszystkim nieruchomości), nie będąc chroniona rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych, i w związku z tym z chwilą stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej prawo to utraciła.

## **1.2. Podmiot zobowiązany**

Podmiotem zobowiązanym do wypłaty odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. był pierwotnie zawsze Skarb Państwa, jednakże z chwilą przywrócenia samorządu terytorialnego sytuacja uległa skomplikowaniu. W wyroku z 7 stycznia 1998 r.<sup>184</sup> 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. 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.”*<sup>185</sup>. Ze względu jednak na okoliczność, że w interesującym nas zakresie decyzję nacjonalizacyjną wydawał właściwy Minister nie powinna - co do zasady - budzić wątpliwości legitymacja bierna Skarbu Państwa w procesie odszkodowawczym.

---

<sup>184</sup> II CKN 550/97, OSNC 1998, nr 7-8, poz. 120.

<sup>185</sup> Pogląd ten spotkał się z krytyką Z. Czarnika, zdaniem którego za takie decyzje odpowiedzialność z tytułu szkody ponosi Skarb Państwa, bo jest to zobowiązanie z tytułu szeroko rozumianego wykonania decyzji administracyjnej - zob. Z. Czarnik, *Glosa do wyroku SN z 7 stycznia 1998 r. (II CKN 550/97)*, ST 1998, nr 12, s. 79-80; por. także J. Kremis, *Glosa do uchwały SN z 27 czerwca 2000 r., III CZP 17/00*, OSP 2001, z. 11, s. 545.



### 1.3. Przesłanki

Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego<sup>186</sup> odpowiedzialność majątkowa Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych w związku z wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej była regulowana przepisami art. 417-421 k.c. Ze względu jednak na trudności związane z udowodnieniem przesłanek odpowiedzialności przewidzianych w art. 418 k.c. regulacja ta powodowała, że uzyskanie odszkodowania w wielu przypadkach nie było możliwe. Dlatego też w wyniku uchwalenia ww. ustawy wprowadzono do art. 160 k.p.a. sformułowanie, w myśl którego „do odszkodowania stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 418 kc”.

Początkowe wahania judykatury<sup>187</sup> i doktryny<sup>188</sup> co do znaczenia powyższej regulacji przecięt SN w fundamentalnej uchwale (7) z dnia 26 stycznia 1989 r.<sup>189</sup>, w której wyjaśnił, że: „Artykuł 160 § 1 kpa stanowi wyłączną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę, którą strona poniosła na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 kpa albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji.” Z uzasadnienia wynika, że art. 160 § 1 k.p.a. wyłącza nie tylko zastosowanie art. 418

---

<sup>186</sup> Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.

<sup>187</sup> W wyroku z dnia 16 września 1985 r., IV CR 290/85, OSPiKA 1986, nr 2, poz. 30 Sąd Najwyższy stwierdził, że art. 160 § 1 k.p.a. przyznający stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę stanowi samodzielną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa natomiast odmienne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 maja 1985 r., II CR 121/85, OSNCP 1986, nr 4, poz. 53, gdzie wyraził pogląd, że art. 160 k.p.a. odsyła do art. 417 k.c. (z wyłączeniem art. 418 k.c.), przy czym stosownie do art. 160 § 1 k.p.a. stwierdzenie przez organ administracyjny nieważności decyzji (art. 158 § 1 k.p.a.) lub że decyzja wydana została z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.) przesądza o bezprawności i winie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności.

<sup>188</sup> Zob. np. E. Łętowska, *Odpowiedzialność państwa za szkody po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1980, nr 4, s. 53; też *Glosa do wyroku z dnia 3 maja 1985 r. (II CR 121/85)*, NP 1988, nr 1, s. 110-111; J. Kremis, *Glosa do wyroku z dnia 3 maja 1985 r. (II CR 121/85)*, NP 1987, nr 10 s. 133-135; A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985, s. 230, 285; tenże, *Glosa do wyroku z dnia 3 maja 1985 r., II CR 121/85*, OSPiKA 1986, z. 2, s. 68- R. Stępkowski, *Odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych*, Ossolineum 1985, s. 16 i n.; J. Palinka, *Glosa do wyroku z dnia 3 maja 1985 r., II CR 121/85*, OSPiKA 1986, z. 7-8, s. 319-321.

<sup>189</sup> III CZP 58/88, OSNCP 1989, nr 9, poz. 129.

k.c., ale również zastosowanie art. 417 k.c., co w szczególności oznaczało, że za szkodę wyrządzoną wydaniem nieważnej decyzji Skarb Państwa odpowiada niezależnie od winy funkcjonariusza (organu) administracji państwowej. W omawianej uchwale zwrócono również uwagę na to, że art. 160 § 1 k.p.a. określa, kto i za co odpowiada, nie reguluje natomiast samodzielnie pojęcia straty oraz związku przyczynowego - oznacza to, że konieczne jest, w tym zakresie, sięgnięcie do przepisów kodeksu cywilnego<sup>190</sup>. Stanowisko SN wyrażone w omawianej uchwale zdecydowanie utrwaliło się w orzecznictwie<sup>191</sup>, taki też pogląd dominuje obecnie w doktrynie<sup>192</sup> - dla potrzeb praktyki kwestia interpretacji art. 160 k.p.a. została zatem przesądzona; art. 160 § 1 k.p.a. określa szczególną postać czynu niedozwolonego<sup>193</sup>, do którego w zakresie nieuregulowanym stosujemy ogólne zasady odpowiedzialności odszkodowawczej.

---

<sup>190</sup> W doktrynie zob. np. J. Kremis, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, Wrocław 1986, s. 118; J. Bogusławska-Klejment, *Roszczenia odszkodowawcze z tytułu wadliwych decyzji administracyjnych*, Jaktorów 1997, s. 250-251; J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 743; D. Kozłowska, E. Mzyk, *Grunty warszawskie*, Zielona Góra 2000, s. 143.

<sup>191</sup> Zob. np. z nowszego orzecznictwa uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 1998 r., II CKN 550/97, OSNC 1998, nr 7-8, poz. 120; wyroku z dnia 10 stycznia 2001 r., I CKN 117/2000, Palestra 2001, nr 5-6, s. 203 oraz uchwałę z dnia 27 czerwca 2000 r., III CZP 17/00, OSNC 2000, nr 11, poz. 197.

<sup>192</sup> W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 241; Z. Radwański, *Zobowiązania-część ogólna*, Warszawa 2001, s. 194; J. Kremis, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, Wrocław 1986, s. 131; A. Szpunar, *Znaczenie art. 160 k.p.a. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej*, PiP 1990, nr 9, s. 38; Z. Banaszczyk [w:] *KC. Komentarz*, t. I, Warszawa 2002, s. 925; M. Jaśkowska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 941; J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 743.

<sup>193</sup> J. Kremis, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, Wrocław 1986, s. 133; zob. także T. Dybowski, [w:] *System prawa cywilnego, t. III, cz. 1, Prawo zobowiązań - część ogólna*, Ossolineum 1981, s. 193; A. Szpunar, *Głosa do wyroku z dnia 3 maja 1985 r., II CR 121/85*, OSPiKA 1986, z. 2, s. 68; tenże, *Znaczenie art. 160 k.p.a. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej*, PiP 1990, nr 9, s. 39; R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 238.

## 2. Zakres szkody podlegającej naprawieniu

Zgodnie z art. 160 § 1 k.p.a. zakres odszkodowania ogranicza się do rzeczywistej szkody, a więc *damnum emergens*<sup>194</sup>. Można wskazać, ocierając się o truizm, że w doktrynie zgodnie przyjmuje się, że rzeczywista strata (*damnum emergens*) obejmuje zmniejszenie aktywów albo zwiększenie pasywów<sup>195</sup>.

*Prima facie* możliwość dochodzenia wynagrodzenia szkody w zakresie *lucrum cessans* wydaje się wykluczone.

Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w świetle wykładni art. 77 Konstytucji dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r.<sup>196</sup> można mieć wątpliwości co do tego, czy wynikające z art. 160 § 1 k.p.a. ograniczenie odpowiedzialności władzy publicznej do rzeczywistej straty z pominięciem utraconych korzyści jest zgodne z regulacją konstytucyjną; w art. 77 Konstytucji jest bowiem mowa ogólnie o możliwości żądania wynagrodzenia szkody. TK wskazał: „*Wyjściową przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej jest wystąpienie szkody. Użyte w Konstytucji pojęcie "szkody" powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego jako tej gałęzi prawa, w której usytuowane są przepisy konkretyzujące mechanizm funkcjonowania odpowiedzialności odszkodowawczej. Zakres kompensacji, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu powinny być ustalone na podstawie*

---

<sup>194</sup> Tak SN w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 listopada 1986 r., II CR 292/86, OSPiKA 1989, nr 2, s. 71; wyroku z dnia 31 marca 1987 r., I CR 287/86, Lex Polonica 2002; wyroku z dnia 4 listopada 1994 r., III ARN 28/94, OSNAPiUS 1995, nr 10, poz. 115; wyroku z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 56/93, OSNCP 1994, nr 5, poz. 116; w doktrynie zob. np. T. Dybowski, [w:] *System prawa cywilnego, t. III, cz. 1, Prawo zobowiązań - część ogólna*, Ossolineum 1981, s. 227; E. Łętowska, *Odpowiedzialność państwa za szkody po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1980, nr 4, s. 54; na inne możliwości interpretacyjne wskazuje J. Kremis, *Glosa do wyroku z dnia 5 listopada 1986 r., II CR 292/86*, OSPiKA 1989, nr 2, s. 74.

<sup>195</sup> Zob. np. T. Dybowski, [w:] *System prawa cywilnego, t. III, cz. 1, Prawo zobowiązań - część ogólna*, Ossolineum 1981, s. 227; F. Błahuta, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, Warszawa 1972, s. 871; A. Szpunar, *Odszkodowanie za szkodę majątkową*, Bydgoszcz 1998, s. 63; T. Wiśniewski [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania. Tom I*, Warszawa 2002, kom. do art. 361k.c.; Z. Banaszczyk [w:] *KC. Komentarz*, t. I, Warszawa 2002, s. 724; W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 97; A. Ohanowicz [w:] *Zarys prawa zobowiązań*, Warszawa 1970, s. 49; D. Kozłowska, E. Mzyk, *Grunty warszawskie*, Zielona Góra 2000, s. 143.

<sup>196</sup> SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256.

odpowiednich regulacji kodeksu cywilnego, zwłaszcza zaś art. 361 § 2. Należy w konsekwencji przyjąć, że chodzi tu o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym. Nie można zatem wykluczyć odpowiedzialności władzy publicznej z tytułu naruszenia dóbr osobistych obywatela, w tym także możliwości podniesienia przez pokrzywdzonego roszczeń z tytułu zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę niemajątkową (por. art. 445 oraz art. 448 kc)". Wyraźne odwołanie do art. 361 § 2 k.c. nie pozostawia wątpliwości co do intencji TK: wg Trybunału szkodą w rozumieniu art. 77 Konstytucji jest zarówno *damnum emergens*, jak i *lucrum cessans*.

Warto zwrócić uwagę, że wątpliwość co do zgodności art. 160 § 1 k.p.a. z Konstytucją wyraził SN w uzasadnieniu wyroku z 8 stycznia 2002 r.<sup>197</sup>, stwierdzając: „Jeśli użyto czasu przeszłego („stanowił”), to dlatego, że zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy art. 160 § 1 k.p.a. nie pozostaje w sprzeczności z art. 77 ust. 1 Konstytucji.”

Podobnie w uzasadnieniu uchwały z 8 listopada 2002 r.<sup>198</sup> SN wskazał: „Wymieniony przepis może budzić wątpliwości odnośnie do zgodności z Konstytucją, zwłaszcza z art. 77 ust. 1, skoro ogranicza zakres odpowiedzialności państwa. Brak rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w kwestii zgodności mógłby wpływać na celowość podejmowania uchwały, gdyby stanowił prejudykat w rozpoznawanej sprawie. Skład Sądu Najwyższego nie dostrzega jednak konieczności podejmowania inicjatywy przewidzianej w art. 193 Konstytucji ani oczekiwania na rozstrzygnięcie w sprawie zawisłej w Trybunale (K. 20/02).”

Wypada również podkreślić, że najnowszy projekt nowelizacji kodeksu cywilnego przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną, dotyczący odpowiedzialności za szkody wyrządzone w związku z działaniem władzy publicznej zawiera również przepis skreślający art. 160 k.p.a.

---

<sup>197</sup> I CKN 581/99, OSN 2002, nr 10, poz. 128, s. 67-68.

<sup>198</sup> III CZP 73/02, nie publ.



Także w piśmiennictwie pojawiają się wypowiedzi sygnalizujące niezgodność art. 160 § 1 k.p.a. z art. 77 Konstytucji RP<sup>199</sup>.

Z drugiej strony warto wskazać, że w jednym z nowszych orzeczeń SN nie dopatrył się sprzeczności między art. 77 Konstytucji a art. 260 § 1 ordynacji podatkowej, który podobnie jak art. 160 k.p.a. ogranicza odpowiedzialność odszkodowawczą za wadliwą decyzję do *damnum emergens*. W uzasadnieniu wyroku z 6 lutego 2002 r.<sup>200</sup> SN stwierdził: „Unormowanie zawarte w art. 260 o.p., późniejsze niż przepis Konstytucji, dotyczy szczególnych sytuacji faktycznych występujących w postępowaniu podatkowym i ogranicza się do „szkód rzeczywistych” odpowiadających doktrynalnemu pojęciu *damnum emergens*. Jest więc przepisem szczególnym i późniejszym w stosunku do art. 77 ust. 1 Konstytucji. Istotna różnica między nimi polega na korzystnym dla poszkodowanego wprowadzeniu domniemania prawnego niewzruszalnego, że podstawy wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności enumeratywnie określone w ustawie zwykłej wypełniają przesłankę bezprawności w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji. Z przepisu konstytucyjnego nie wynika zakaz korzystniejszego uregulowania podstaw odszkodowania, o którym mowa w art. 77 ust. 1, jeżeli przepis szczegółowy nie narusza innych zasad konstytucji.”

Trzeba przyznać, że w kontekście poczynionych wyżej uwag kierunek rozumowania SN wydaje się co najmniej zaskakujący.

Niezależnie jednak od tego kontrowersyjnego stanowiska<sup>201</sup> należy wskazać, że *de lege lata*, do czasu uznania przez TK niekonstytucyjności art. 160 k.p.a. w zakresie,

---

<sup>199</sup> Tak P. Granecki, *Głosa do wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r.*, SK 18/00, *Palestra* 2002, nr 11-12, s. 215 i n.; M. Kępiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji*, PiP 2000, nr 3, s. 79 i n.; R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 245.

<sup>200</sup> V CKN 1248/00, OSP 2002, nr 10, poz. 128.

<sup>201</sup> W glosie do orzeczenia R. Mastalski wskazuje, że ograniczenie odpowiedzialności z art. 260 o.p. dotyczy tylko administracyjnego trybu dochodzenia roszczenia, nie zamyka natomiast dochodzenia pełnego odszkodowania na drodze sądowej i z tego względu może być uznane za zgodne z Konstytucją - zob. OSP 2002, nr 10, s. 497-498. Należy jednak wskazać, że w myśli przyjętego w doktrynie i orzecznictwie poglądu do momentu wydania wadliwej decyzji odszkodowawczej droga sądowa jest wyłączona - zob. np. E. Łętowska, *Odpowiedzialność państwa za szkody po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1980, nr 4, s. 51; J. Kremis, *Głosa do wyroku z dnia 5 listopada 1986 r.*, II CR 292/86, OSPiKA 1989, nr 2, s. 72; R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 251; odnośnie art. 260 o.p.



w jakim ogranicza on odpowiedzialność odszkodowawczą do *damnum emergens*, należy przyjąć, że odpowiedzialność odszkodowawcza oparta na art. 160 k.p.a. nie obejmuje *lucrum cessans*.

### 3. Strata

Oczywiście nie sposób w tym miejscu omówić wszelkich możliwych strat związanych z wadliwą decyzją nacjonalizacyjną, dlatego też uwagi poniższe ograniczone będą, podobnie jak i rozważania co do nieodwracalnych skutków prawnych decyzji nacjonalizacyjnej, do nieruchomości z tą wskazówką, że będą one odpowiednio miarodajne także dla innych składników majątkowych. Można jedynie wspomnieć, że istotne znaczenie dowodowe w zakresie ustalenia tych składników ma w szczególności protokół zdawczo-odbiorczy z przejęcia przedsiębiorstwa oraz ew. protokolarny spis inwentarza przejętego przedsiębiorstwa.

Należy w związku z tym wskazać, że strata będzie miała różny rozmiar w zależności od tego, czy stwierdzono nieważność decyzji, czy też ograniczono się do stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa, czy też wreszcie stwierdzono nieważność tylko w części, w pozostałej zaś wskazano, że wywołała ona nieodwracalne skutki prawne.

#### 3.1. W razie stwierdzenia nieważności decyzji

W tym miejscu odrębnie należy rozważyć szkodę poniesioną przez właściciela nieruchomości oraz przez nabywcę nieruchomości, który nie był objęty rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych, w związku z czym z chwilą stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej utracił własność nieruchomości (prawo użytkowania wieczystego).

---

R. Kubacki, *Odszkodowanie za szkodę wywołaną wadliwą decyzją podatkową*, Przegląd Podatkowy 1999, nr 1, s. 1 i n. Takie czasowe ograniczenie drogi sądowej budzi zresztą wątpliwości co do zgodności z Konstytucją - zob. R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 251. Ponadto utrwalone orzecznictwo przyjmuje ograniczenie odpowiedzialności z art. 160 k.p.a. do straty także w postępowaniu sądowym, w związku z czym próba ratowania konstytucyjności art. 160 k.p.a. przez wskazaną wyżej wykładnię jest nie do przyjęcia, gdyż odbiega ona od stabilnej praktyki stosowania prawa - zob. np. wyrok SN z 15 lutego 2001 r., II CKN 380/00, LEX nr 52626.

### 3.1.1. Strata pierwotnego właściciela nieruchomości

W zakresie, w jakim stwierdzono nieważność decyzji, co - zgodnie z przyjętą interpretacją - oznacza restytucję uprawnień, strata wiązać się przede wszystkim z utratą posiadania. Wprawdzie sama decyzja nacjonalizacyjna posiadania jeszcze nie pozbawiała, jednakże nie ma najmniejszych wątpliwości, że pozbawienie posiadania, a więc faktyczne przejęcie przedsiębiorstwa, jest prostą i teoretycznie konieczną konsekwencją wydania wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej. Zgodnie bowiem z § 72 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1947 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa<sup>202</sup> jednocześnie z ogłoszeniem orzeczenia o przejściu lub przejęciu przedsiębiorstwa w myśl art. 2 lub 3 właściwy minister miał zarządzić objęcie przedsiębiorstwa i wyznaczyć w tym celu odpowiednie osoby lub organizacje gospodarcze. Utrata posiadania rzeczy pozostaje zatem w oczywistym związku przyczynowym z tą decyzją i dlatego może oraz powinna być rozważana jako element szkody wyrządzonej wydaniem wadliwej decyzji (wydanie decyzji w rozumieniu art. 160 k.p.a. obejmuje również jej wykonanie<sup>203</sup>), a nie jako skutek odrębnego zdarzenia w postaci objęcia nieruchomości we faktyczne władanie przez Państwo. Zresztą niezależnie od utraty władztwa faktycznego samo wydanie decyzji sprawiało zwykle, że właściciel tracił *animus* niezbędny w zakresie posiadania właścicielskiego i stawał się w istocie jedynie dzierżycielem rzeczy.

Jak wiadomo w doktrynie dominuje pogląd, że utrata przez właściciela posiadania rzeczy, mimo iż nie może być zrównana z utratą własności, prowadzi do powstania szkody, której rekompensata może być dochodzona w ramach deliktowej odpowiedzialności odszkodowawczej<sup>204</sup>. Wysokość tej szkody nie odpowiada

---

<sup>202</sup> Dz.U. 1947 r. Nr 16, poz. 62 ze zm.

<sup>203</sup> Zob. J. Kremis, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, Wrocław 1986, s. 67.

<sup>204</sup> Zob. T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio-actio negatoria)*, Warszawa 1969, s. 216, 218; T. Dybowski, [w:] *System prawa cywilnego, t. III, cz. 1, Prawo zobowiązań - część ogólna*, Ossolineum 1981, s. 235-236; S. Wójcik [w:] *System prawa cywilnego, t. II, Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Ossolineum 1977, s. 490; por. E. Łętowska, *Bezpodstawne wzbogacenie*, Warszawa 2000, s. 67; A. Ohanowicz, *Zbieg norm*, Warszawa 1963, s. 132; A. Szpunar, *Odszkodowanie za szkodę majątkową*, Bydgoszcz 1998, s. 36-37 - jednakże, co

oczywiście wartości rzeczy, a kojarzona jest ze skutkami pozbawienia właściciela posiadania rzeczy przez określony czas<sup>205</sup>, a więc zwykle przede wszystkim z utraconymi pożytkami z rzeczy, ale także z ew. koniecznymi wydatkami, które wynikają faktu pozbawienia posiadania rzeczy<sup>206</sup>. W rozważanym obecnie przypadku sytuacja jest jednak szczególna: zgodnie z art. 160 § 1 k.p.a. odpowiedzialność związana z wadliwą decyzją administracyjną ograniczona jest do *damnum emergens*, co oznacza przede wszystkim, że nie podlega naprawieniu szkoda w postaci utraconych pożytków. W przypadku utraty posiadania przedsiębiorstwa ograniczenie to ma zatem znaczenie zasadnicze, szkoda polega tu przede wszystkim na utracie możliwości czerpania zysków związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa.

Czy oznacza to zatem, że utrata posiadania nigdy nie będzie źródłem szkody, która będzie mogła zostać zakwalifikowana jako *damnum emergens*? Czy właściciel przedsiębiorstwa, pozbawiony posiadania w związku z wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej, nie może liczyć na żadne odszkodowanie uzupełniające, gdyż całą stratę rekompensuje restytucja uprawnień?

Kwestia przyporządkowania szkody związanej z utratą posiadania do straty albo utraconych korzyści, nie jest eksponowana w piśmiennictwie, jako że odróżnienie obu postaci szkody jest zwykle - wobec zasady pełnego odszkodowania - pozbawione większego znaczenia. Tym niemniej trzeba uznać, że sama utrata posiadania może być źródłem szkody, która powinna być zakwalifikowana do *damnum emergens*: skutkiem utraty posiadania jest utrata możliwości korzystania z rzeczy, a więc m.in. możliwości używania tej rzeczy, którą właściciel miał do chwili utraty posiadania.

---

może nieco zaskakujące, autor nie uważa za szkodę utraty możliwości korzystania z rzeczy, choć oba rodzaje szkód wykazują daleko idące pokrewieństwo.

<sup>205</sup> T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio-actio negatoria)*, Warszawa 1969, s. 219.

<sup>206</sup> T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio-actio negatoria)*, Warszawa 1969, s. 220.

**Wg części doktryny owa możliwość korzystania z rzeczy ma wartość majątkową<sup>207</sup>**, a w takim razie w razie jej utraty mamy do czynienia z uszczerbkiem w majątku właściciela (pod warunkiem, że właściciel korzystał z rzeczy), jego zmniejszeniem, które nastąpiło w wyniku utraty posiadania, czyli ze stratą. Przyjmuje się, że w przypadku czasowej utraty rzeczy poszkodowanemu należy się wynagrodzenie za utratę możliwości korzystania z tej rzeczy w okresie od jej utraty do odzyskania<sup>208</sup>.

Pogląd ten nie jest pozbawiony podstaw. Odszkodowanie odpowiadające wartości utraconej rzeczy pokrywa w pełni szkodę tylko wówczas, gdy jest wypłacone natychmiast: możliwość korzystania z niego stanowi wówczas surogat utraconej możliwości korzystania z rzeczy. W przeciwnym razie byłyby właściciel nie tylko traci rzecz o określonej wartości majątkowej, ale traci również możliwość korzystania z niej przez określony czas, w którym nie miał ani rzeczy ani odszkodowania, które jest jej ekwiwalentem.

Szkoda ta, będąca stratą, może mieć charakter ciągły, trwa przez cały czas pozbawienia posiadania, co nie oznacza, że przeradza się w *lucrum cessans*. W piśmiennictwie trafnie podkreśla się, że *damnum emergens* może obejmować nie tylko szkodę, która istnieje w chwili powstania zdarzenia będącego źródłem szkody, ale także szkodę późniejszą jeżeli jej wystąpienie w przyszłości jest już bardzo prawdopodobne w chwili powstania zdarzenia wyrządzającego szkodę (np. istnieje konieczność poniesienia wydatków, czy też zwiększenia pasywów<sup>209</sup>). Dotyczyć to może również, jak się wydaje, utraty możliwości korzystania z rzeczy, która istniała przez określony okres czasu. Pewność powstania szkody w rozważanym przypadku wynika z tego, że fakt i skutki utraty posiadania są oceniane *ex post*, a więc znany

---

<sup>207</sup> T. Dybowski, [w:] *System prawa cywilnego, t. III, cz. 1, Prawo zobowiązań - część ogólna*, Ossolineum 1981, s. 231 i n.; A. Sinkiewicz, *Pojęcie i rodzaje szkody w polskim prawie cywilnym*, Rejent 1998, nr 2, s. 67.

<sup>208</sup> T. Dybowski, [w:] *System prawa cywilnego, t. III, cz. 1, Prawo zobowiązań - część ogólna*, Ossolineum 1981, s. 231; por. także A. Szpunar, *Utrata możliwości korzystania z rzeczy*, Rejent 1998, nr 10, s. 9; A. Sinkiewicz, *Pojęcie i rodzaje szkody w polskim prawie cywilnym*, Rejent 1998, nr 2, s. 67.

<sup>209</sup> Tak T. Dybowski, [w:] *System prawa cywilnego, t. III, cz. 1, Prawo zobowiązań - część ogólna*, Ossolineum 1981, s. 227; A. Szpunar, *Znaczenie art. 160 k.p.a. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej*, PiP 1990, nr 9, s. 46-47.

jest dokładnie czas, w którym właściciel pozbawiony był możliwości korzystania z rzeczy. Owa utrata możliwości korzystania z rzeczy, która trwa przez długi okres czasu po wystąpieniu zdarzenia wyrządzającego szkodę, nie może być kwalifikowana jako utracone korzyści (*lucrum cessans*) - nie chodzi tu bowiem o wartość majątkową, która zgodnie z dużym prawdopodobieństwem miała dopiero wejść do majątku poszkodowanego (np. przyszły zysk), lecz o utratę wartości, która była w majątku i która na skutek zdarzenia wyrządzającego szkodę pozostawała poza tym majątkiem przez określony czas.

Jeżeli chodzi o ustalenie wysokości szkody to wskazuje się, że za miarodajne należy uznać wydatki, które musiałby ponieść poszkodowany w celu zapewnienia sobie możliwości korzystania z takiej samej rzeczy, niezależnie od tego, czy zostały one faktycznie poniesione<sup>210</sup>. Rezultat tej metody<sup>211</sup> zbliżałby wartość straty do wysokości *lucrum cessans*, które miałyby miejsce w sytuacji, gdy rzecz byłaby wynajęta; różnica polegałaby tu na tym, że strata byłaby określona przez odwołanie do przeciętnych stawek czynszu określających wartość korzystania z rzeczy, a odpowiadające mu *lucrum cessans* według stawek, których osiągnięcie było najbardziej prawdopodobne. Jeżeli zatem właściciel zamierzał oddać określony lokal w najem i następnie osoba trzecia zawładnęłaby bezprawnie lokalem na określony czas wówczas szkoda właściciela sprowadzałaby się do *lucrum cessans* w postaci utraconego czynszu za określony czas<sup>212</sup>, *damnum emergens* w postaci utraty możliwości korzystania z rzeczy nie wchodziłoby natomiast w grę, gdyż właściciel nie miał możliwości korzystania z rzeczy (miał ją najemca) nie mógł jej zatem stracić. Jeżeli natomiast właściciel sam korzystał z lokalu to wówczas utrata posiadania oznaczałaby utratę możliwości korzystania z rzeczy, a więc stratę mierzoną przeciętną stawką czynszu, nie wchodziłoby zaś w grę *lucrum cessans* w postaci utraconego czynszu (skoro rzecz nie była wynajęta). Jak widać praktyczna różnica między stratą a utraconymi

---

<sup>210</sup> Por. T. Dybowski, [w:] *System prawa cywilnego, t. III, cz. 1, Prawo zobowiązań - część ogólna*, Ossolineum 1981, s. 232.

<sup>211</sup> Opowiada się za nią T. Dybowski, [w:] *System prawa cywilnego, t. III, cz. 1, Prawo zobowiązań - część ogólna*, Ossolineum 1981, s. 232.

<sup>212</sup> Można bronić poglądu, że inaczej byłoby wówczas, gdy zawładnięcie dotyczyło rzeczy już wynajętej, w takim przypadku skutkiem zawładnięcia byłaby utrata istniejącego już roszczenia majątkowego o czynsz, a więc zmniejszenie aktywów, czyli strata - zob. J. Kremis, *Głosa do wyroku SN z dnia 5 listopada 1986 r., II CR 292/86*, OSPiKA 1989, nr 2, s. 74.



korzyściami nie jest tak zasadnicza, jako mogłoby się wydawać przy pobieżnej analizie, co jest o tyle istotne, że utracone korzyści nie podlegają naprawieniu w ramach art. 160 k.p.a. strata zaś tak.

Powstaje jednak w tym miejscu zasadnicza wątpliwość, czy utrata posiadania i związana z tym utrata możliwości korzystania z rzeczy zawsze jest stratą. Można bowiem sądzić, że inaczej przedstawia się sytuacja wówczas, gdy rzecz jest wykorzystywana bezpośrednio do działalności zarobkowej a inaczej wtedy, gdy służy do zaspokajania potrzeb osobistych.

W przypadku przedsiębiorstwa (nieruchomości wchodzącej w skład przedsiębiorstwa) byłby to czynsz dzierżawy za podobne przedsiębiorstwo (nieruchomość). Czy oznacza to, że tracąc posiadanie przedsiębiorstwa przez określony czas właściciel doznaje podwójnej szkody: po pierwsze traci zysk (*lucrum cessans*), który osiągnąłby w tym czasie, po drugie zaś traci możliwość korzystania z niego przez określony czas (*damnum emergens*, którego wartość oznacza się wysokością czynszu)? Nie trzeba szczególnej intuicji by stwierdzić już na pierwszy rzut oka, że tego rodzaju konkluzja jawi się jako błędna. Gdzie tkwi błąd?

Otóż w przypadku przedsiębiorstwa wartość możliwości korzystania z niego (i każdego jego składnika) jest w istocie albo pochodną zysku, które przedsiębiorstwo to przynosi, albo czynszu, który można uzyskać dzierżawiąc to przedsiębiorstwo; jeżeli przedsiębiorstwo zysku nie przynosi to korzystanie z niego jest pozbawione realnej wartości majątkowej. Tracąc zatem czasowo możliwość korzystania z przedsiębiorstwa nie traci się, oczywiście co do zasady, nic więcej niż zysk, który w tym czasie mógłby zostać osiągnięty. W takiej sytuacji nie można twierdzić, że właściciel traci zarówno zysk, jak i możliwości korzystania z przedsiębiorstwa, gdyż przedsiębiorstwo było właśnie wykorzystane w celu osiągnięcia tego zysku i co do zasady nie można było korzystać z niego w inny sposób; oznacza to że szkoda w postaci utraconego zysku pochłania szkodę w postaci utraty możliwości korzystania z przedsiębiorstwa (nieruchomości wchodzącej w jego skład). Jeżeli zatem art. 160 k.p.a. wyłącza możliwość żądania odszkodowania w zakresie *lucrum cessans*, do

których zaliczyć należy utracony zysk<sup>213</sup> to oznacza to, że wyklucza tym samym możliwość żądania naprawienia szkody w postaci utraty możliwości korzystania z przedsiębiorstwa i nieruchomości wchodzącej w jego skład, w takim zakresie w jakim była wykorzystywana do osiągnięcia zysku.

Nie oznacza to jednak automatycznie, że utrata posiadania i możliwości korzystania z nieruchomości wchodzącej w skład przedsiębiorstwa nigdy nie będzie, w świetle obecnie charakteryzowanego poglądu, źródłem straty (*damnum emergens*). Trzeba bowiem wskazać, że choć składniki przedsiębiorstwa zasadniczo służą realizacji jego zadań gospodarczych, a ostatecznie osiągnięciu zysku, to jednak życie bywa znacznie bardziej skomplikowane; z łatwością można sobie wyobrazić sytuację, gdy zabudowana nieruchomość wchodząca w skład przedsiębiorstwa była w części wykorzystywana przez jego właściciela do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych rodziny (np. określony lokal). Jeżeli zatem w wyniku wydania wadliwej decyzji właściciel został wyzuty z posiadania tego lokalu to wówczas ponownie można twierdzić, że utrata posiadania i możliwości korzystania z lokalu powinna być zakwalifikowana do *damnum emergens*.

Należy jednak podkreślić, że **część doktryny odrzuca pogląd, zgodnie z którym utrata możliwości korzystania z rzeczy w celach osobistych stanowi samoistną szkodę**<sup>214</sup>. Tym niemniej nawet przy takim założeniu, nie powinno być wątpliwości, że podlega naprawieniu ew. szkoda wynikająca z utraty posiadania i możliwości korzystania z rzeczy, która przybrała postać koniecznych wydatków<sup>215</sup>, jest to bowiem strata (*damnum emergens*)<sup>216</sup>. Także i w tym przypadku horyzont czasowy szkody wytycza z jednej strony utrata możliwości korzystania z rzeczy a z drugiej uzyskanie jego surrogatu w postaci możliwości korzystania z odszkodowania za rzecz utraconą. Ponadto wydaje się, że nie tyle chodzi tu o wydatki konieczne, ile o

---

<sup>213</sup> A. Szpunar, *Utrata możliwości korzystania z rzeczy*, Rejent 1998, nr 10, s. 10.

<sup>214</sup> A. Szpunar, *Utrata możliwości korzystania z rzeczy*, Rejent 1998, nr 10, s. 18 i n.

<sup>215</sup> W piśmiennictwie podkreśla się, że poszkodowany może domagać się zwrotu wydatków koniecznych, zmierzających do wyłączenia lub ograniczenia szkody także w braku przepisów szczególnych - zob. T. Dybowski, [w:] *System prawa cywilnego, t. III, cz. 1, Prawo zobowiązań - część ogólna*, Ossolineum 1981, s. 230; A. Szpunar, *Odszkodowanie za szkodę majątkową*, Bydgoszcz 1998, s. 64, 69; A. Szpunar, *Utrata możliwości korzystania z rzeczy*, Rejent 1998, nr 10, s. 11.

<sup>216</sup> T. Dybowski, [w:] *System prawa cywilnego, t. III, cz. 1, Prawo zobowiązań - część ogólna*, Ossolineum 1981, s. 230.

wydatki, których poczynienie pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym ze zdarzeniem będącym źródłem szkody.

Zagadnienie nie jest również obce judykaturze SN. Zgodnie z poglądem SN wyrażonym w uzasadnieniu uchwały (7) z dnia 10 lipca 1984 r. *„Niezwrócenie przedmiotu najmu przez najemcę w umówionym terminie lub też po rozwiązaniu umowy najmu w wyniku wypowiedzenia narusza przepis art. 675 § 1 kc i stanowi nienależyte wykonanie umowy. Taki stan stwarza obowiązek naprawienia wynikłej z niego szkody na podstawie art. 471 kc. Zakres takiego odszkodowania określa przepis art. 361 § 2 kc, a więc w zasadzie obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, których nie osiągnął z powodu niezwrócenia lokalu we właściwym terminie. Wprawdzie w praktyce powstała szkoda będzie się z reguły równać należnościom czynszowym, które wynajmujący osiągnąłby, gdyby wynajął lokal mieszkalny innej osobie, jednakże wyjątkowo może to być szkoda wyższa, np. w sytuacji, gdy wynajmujący ponosi straty, nie mogąc sam w danym lokalu zamieszkać i należycie prowadzić przyległego do tego lokalu gospodarstwa rolnego, lub musi mieszkać w innym lokalu, za który płaci czynsz wyższy niż należny od lokalu na własnej nieruchomości.”* Z powyższego fragmentu wynika jednoznacznie, że brak możliwości korzystania z rzeczy może być także źródłem szkody w postaci straty (szkody rzeczywistej).

Podobne stanowisko zajął SN w uchwale z dnia 7 stycznia 1998 r.<sup>217</sup>, gdzie wskazał: *„Przewidziana w art. 18 ust. 4 ustawy o najmie lokali możliwość żądania odszkodowania uzupełniającego w granicach poniesionych strat nie ma większego znaczenia praktycznego, wobec tego, że uszczerbek wynikający z pozbawienia możliwości korzystania z lokalu wyraża się z reguły jedynie utratą korzyści w formie czynszu. Uszczerbek w postaci strat, np. wydatków na czynsz za wynajmowanie innego lokalu, jest w sytuacjach, których dotyczy art. 18 ustawy o najmie lokali, raczej rzadkością.”* Także i z tego orzeczenia wynika, że stratą wynikłą z pozbawienia możliwości korzystania z lokalu będą ew. wydatki na czynsz za wynajmowanie innego lokalu.

---

<sup>217</sup> III CZP 62/97, OSNC 1998, nr 6, poz. 91.

Strata może oczywiście polegać również na zmniejszeniu wartości nieruchomości w okresie między jej nacjonalizacją a zwrotem w wyniku stwierdzenia nieważności decyzji, przy czym, ze względu na przyjętą wyżej koncepcję kwalifikującą jako stratę utratę możliwości korzystania z rzeczy, o ile nie była ona wykorzystywana do realizacji zadań przedsiębiorstwa, w tym zakresie chodzi jedynie o zmniejszenie wartości przekraczające rozmiar związany z normalnym korzystaniem z nieruchomości.

### 3.1.2. Strata nabywcy (użytkownika wieczystego) nie chronionego rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych

Jak już wielokrotnie wspomiano osobą poszkodowaną w związku z wydaniem i stwierdzeniem nieważności wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej może być także osoba, która nabyła od Skarbu Państwa własność albo prawo użytkowania wieczystego, jeżeli stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej spowodowało, iż utraciła ona swe prawo.

W przypadku **oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste** stwierdzenie nieważności decyzji skutkować będzie nieważnością umowy o oddanie w użytkowanie wieczyste ze względu na naruszenie art. 232 k.c.

Rozmiar straty podlegającej naprawieniu na podstawie art. 160 k.p.a. określił SN w uchwale z dnia 27 czerwca 2000 r.<sup>218</sup>, gdzie w szczególności rozróżnił skutki wynikające z nieważności umowy (obowiązek zwrotu spełnionych świadczeń, w tym przypadku pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego - art. 410 k.c.) od straty podlegającej naprawieniu na podstawie art. 160 k.p.a. (zwrot kosztów związanych z zawarciem umowy w formie aktu notarialnego). W uzasadnieniu SN wyjaśnił: „(...) należy przyjąć, że jeśli nastąpiło stwierdzenie nieważności umowy z powodu nieważności poprzedzającej ją decyzji administracyjnej, to odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę, jaką poniósł kontrahent umowy w postaci kosztów jej zawarcia, kształtuje się na podstawie art. 160 k.p.a. Jeżeli bowiem nie jest możliwe zawarcie ważnej umowy bez wydania uprzednio decyzji administracyjnej i jeżeli stwierdzenie

---

<sup>218</sup> III CZP 17/00, OSNC 2000, nr 11, poz. 197.

nieważności tej decyzji z zasady powoduje nieważność umowy, to w istocie pierwotnym źródłem powstania szkody jest stwierdzenie nieważności decyzji, także w odniesieniu do szkody w postaci kosztów zawarcia umowy. Taką szkodę należy objąć sformułowaniem użytym w art. 160 § 1 k.p.a. "strona, która poniosła szkodę na skutek (...) stwierdzenia nieważności decyzji".

W glosie do powyższego orzeczenia J. Kremis wskazuje, że zakresem obowiązku odszkodowawczego o omawianej sytuacji byłyby objęte koszty poniesione w fazie przygotowania umowy, zawieranej na podstawie wcześniejszej decyzji, a więc zapłata wynagrodzenia za sporządzenie przez rzeczoznawcę majątkowego operatu szacunkowego nieruchomości mającej być przedmiotem użytkowania wieczystego, koszty rokowań, ekspertyz, specjalistycznych opinii związanych ze stanem technicznym budynku posadowionego na gruncie skarbowym lub samorządowym. Wg Autora do niezbędnych wydatków i strat należą również takie zobowiązania publicznoprawne jak opłata skarbowa za dokonanie czynności cywilnoprawnej. Wskazuje ponadto, że w obrębie "rzeczywistej szkody" znaleźć by się mógł również podatek od nieruchomości, świadczony przez użytkownika wieczystego do czasu stwierdzenia nieważności umowy<sup>219</sup>.

Nieco bardziej skomplikowana sytuacja zachodzi wówczas, gdy **osoba trzecia nabyła od Skarbu Państwa prawo własności nieruchomości**, lecz nie podlegała rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych.

Stwierdzenie nieważności decyzji skutkuje utratą (*ex tunc*) prawa własności nieruchomości, gdyż nabywcę od Skarbu Państwa należy wówczas traktować, jako nabywcę od nieuprawnionego, co w braku ochrony wynikającej z rękojmi, oznacza, że nie nabył on własności rzeczy. Umowa zbycia nieruchomości zawarta przez osobę nieuprawnioną do rozporządzania rzeczą nie jest, jak wiadomo, nieważna lecz jest pozbawiona skutku rzeczowego<sup>220</sup>. Stosownie do zasad ogólnych niedoszłemu

---

<sup>219</sup> J. Kremis, *Glosa do uchwały SN z dnia 27 czerwca 2000 r., III CZP 17/00*, OSP 2001, nr 11, poz. 159.

<sup>220</sup> Zob. np. S. Rudnicki, *Glosa do orzeczenia SN z dnia 21.11.2000 r., I CKN 1014/00*, Rejent 2001, nr 3, s. 107; J. Skapski [w:] *System prawa cywilnego, t. III, cz. II, Prawo zobowiązań - część szczegółowa*, Ossolineum 1976, s. 33; A. Szpunar, *Nabycie własności ruchomości od nieuprawnionego*, Zakamycze 1999, s. 146.



właścicielowi przysługuje zwykle albo możliwość uchylenia się od skutków oświadczenia woli (błąd) albo prawo odstąpienia od umowy na podstawie przepisów o rękojmi i oraz roszczenie odszkodowawcze *ex contractu* na zasadach ogólnych, które uzależnione jest jednak od przesłanki winy.

Jeżeli nabywca uchylił się od skutków oświadczenia woli albo od umowy odstąpił wówczas strata związana ze stwierdzeniem nieważności decyzji, wobec obowiązku zwrotu zapłaconej ceny w oparciu o art. 410 albo 494 k.c., ograniczać się będzie do ujemnych konsekwencji majątkowych związanych z faktem, że nabywca nieruchomości wdał się w zawarcie nieskutecznej umowy (koszty umowy, ew. koszty procesu z byłym właścicielem, nakłady, z których nie skorzystał, a za które nie otrzymał wynagrodzenia od byłego właściciela). Są to niewątpliwie szkody wynikające ze stwierdzenia nieważności decyzji podlegające naprawieniu na podstawie art. 160 k.p.a.; może być natomiast uznane za sporne, czy możliwy jest zbieg roszczenia opartego na art. 160 k.p.a. oraz na 494 k.c.; a w razie odpowiedzi pozytywnej, czy w tym ostatnim przypadku możliwe jest dochodzenie odszkodowania również w zakresie *lucrum cessans*.

Ta ostatnia kwestia jest bardzo istotna dla zakresu odpowiedzialności Skarbu Państwa i jest fragmentem ogólniejszego pytania o stosunek przepisu art. 160 k.p.a. do innych regulacji mający na celu ochronę przed szeroko rozumianą szkodą. Jest jasne, że przepis ten, związany z odpowiedzialnością za czyn niedozwolony, stanowi *lex specialis* względem art. 417 k.c.<sup>221</sup> Pamiętać jednak należy, że ochronie interesów majątkowych służą także inne uregulowania, a więc przede wszystkim roszczenia odszkodowawcze *ex contractu*, bezpodstawne wzbogacenie, roszczenia uzupełniające właściciela przeciwko posiadaczowi rzeczy. Jaki jest ich stosunek do art. 160 k.p.a.? Rozważana sytuacja jest dobrym przykładem takiego zbiegu: szkoda związana z zawarciem umowy sprzedaży cudzej rzeczy rodzić może odpowiedzialność Skarbu Państwa zarówno na podstawie art. 160 k.p.a., a więc zasadniczo podstawie deliktowej, jak również odpowiedzialność kontraktową związaną z niewykonaniem zobowiązania.

---

<sup>221</sup> Por. np. A. Szpunar, *Znaczenie art. 160 k.p.a. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej*, PiP 1990, nr 9, s. 39.

Możliwe są w tym miejscu, jak się wydaje, dwa warianty interpretacyjne.

Można twierdzić, że art. 160 k.p.a. jest wyłączną podstawą odpowiedzialności za szkodę w jakikolwiek sposób (zarówno bezpośrednio i pośrednio), związaną z wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej. Jakakolwiek szkoda powiązana adekwatnym związkiem przyczynowym z nieważną decyzją oraz decyzją stwierdzającą nieważność mogłaby zostać naprawiona wyłącznie na podstawie art. 160 k.p.a. Skuteczne *ex tunc* stwierdzenie nieważności decyzji może rodzić tak złożone konsekwencje prawne i tak rozległe szkody, że może jawić się jako uzasadnione zebranie ich w ramach jednej instytucji prawnej określonej w art. 160 k.p.a. W takim ujęciu art. 160 k.p.a. byłby nie tylko podstawą samodzielną względem art. 417 k.c., ale również wyłączałby zastosowanie wszelkiego rodzaju innych przepisów, które mają szeroko rozumiany charakter odszkodowawczy.

Pogląd taki budzi jednak wątpliwości. Przede wszystkim art. 160 k.p.a. był korektą kulejącego w praktyce art. 418 k.c. zmierzającą do poprawy sytuacji podmiotu poszkodowanego wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej<sup>222</sup>. Korekta ta potrzebna była właśnie na płaszczyźnie deliktowej i wątpliwe, czy jej znaczenie może być poszerzone także na inne reżymy odpowiedzialności majątkowej. Tak jak szczególny sposób uregulowana odpowiedzialność Skarbu Państwa oparta na art. 417 k.c. nie wyklucza innych równoległych podstaw odpowiedzialności, tak też brak wystarczających podstaw juretrycznych by uznać, że czyni to art. 160 k.p.a. Wydaje się zatem, że miarodajne powinny być tu zasady ogólne, zgodnie z którymi możliwy jest zbieg alternatywny roszczeń deliktowych, kontraktowych, jak również wynikających z ochrony prawa własności<sup>223</sup> oraz z bezpodstawnego wzbogacenia.

---

<sup>222</sup> Tak SN w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 26 stycznia 1989 r. III CZP 58/88, OSNCP 1989, nr 9, poz. 129.

<sup>223</sup> Tak co do zbiegu roszczeń deliktowych i wynikających z prawa własności zob. np. T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio-actio negatoria)*, Warszawa 1969, s. 221-222; J. Ignatowicz [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 1972, s. 601; S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1976, s. 121;; A. Ohanowicz, *Zbieg norm*, Warszawa 1963, s. 158; wg innego poglądu pierwszeństwo mają tu przepisy prawa rzeczowego - zob. E. Gniewek, *Kodeks cywilny, Księga druga, Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Zakamycze 2001, s. 522; S. Wójcik [w:] *System prawa cywilnego, t. II, Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Ossolineum 1977, s. 509; Z. K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1980, s. 139; w orzecznictwie przeważa pogląd, zgodnie z którym roszczenia z art. 224 § 2 k.c. stanowią *lex specialis* względem zasad ogólnych - zob. wyrok SN z dnia 10 stycznia 1974 r., II CR 746/74, Lex Polonica 2003; uzasadnienie wyroku z dnia 25 marca 1986 r., IV CR 29/86, OSNCP 1987, nr 2-3, poz. 44; wyrok z dnia 9 czerwca 2000 r., IV CKN 1159/2000, Biuletyn Sądu Najwyższego 2000, nr 10, s.

Art. 160 k.p.a. dotyczy deliktu<sup>224</sup> i jest przepisem szczególnym jedynie w zakresie odpowiedzialności deliktowej (w rozumieniu art. 421 k.c.<sup>225</sup>), i tak tylko należy rozumieć wypowiedzi judykatury wskazujące na to, że jest wyłączną podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę związaną z wadliwą decyzją administracyjną<sup>226</sup>. Oznacza to, że reżym art. 160 k.p.a. nie wpływa na roszczenia, które mogą wynikać z innych tytułów prawnych. Dotyczy to również wynikającego z art. 160 k.p.a. ograniczenia odpowiedzialności odszkodowawczej do *damnum emergens*. Ograniczenie to, będące swego rodzaju kompromisem, polegającym na tym, że odpowiedzialność Skarbu Państwa (jednostek samorządu) może obejmować bardzo szeroki zakres czasowy (stwierdzenie nieważności decyzji nie jest ograniczone żadną barierą czasową), ale za to jest ograniczona przedmiotowo (tylko *damnum emergens*) nie może być rozciągane na pozostałe instytucje, a więc m.in. na odpowiedzialność odszkodowawczą kontraktową.

Przekładając te rozważania na interesujący nas problem, należy wskazać, że sprzedaż przez Skarb Państwa cudzej rzeczy, będąca rezultatem wstecznej skuteczności stwierdzenia nieważności wadliwej decyzji administracyjnej, może rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą nie tylko na podstawie art. 160 k.p.a., ale również na podstawie ogólnych zasad odpowiedzialności kontraktowej związanych ze sprzedażą rzeczy cudzej (odpowiedzialność za wady prawne).

W sytuacji odstąpienia od umowy może tu chodzić przede wszystkim o szkody w granicach ujemnego interesu umowy. Odpowiedzialność kontraktowa w pozostałym zakresie uzależniona jest już od przesłanki winy. Powstaje w związku z tym pytanie

---

10; odmiennie natomiast w uchwale Składu Siedmiu Sędziów z dnia 10 lipca 1984 r., III CZP 20/84, OSNCP 1984, nr 12, poz. 209.

<sup>224</sup> Por. J. Kremis, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, Wrocław 1986, s. 133, 177 i n., 184; zob. także T. Dybowski, [w:] *System prawa cywilnego, t. III, cz. 1, Prawo zobowiązań - część ogólna*, Ossolineum 1981, s. 193; A. Szpunar, *Glosa do wyroku z dnia 3 maja 1985 r., II CR 121/85*, OSPiKA 1986, z. 2, s. 68; tenże, *Znaczenie art. 160 k.p.a. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej*, PiP 1990, nr 9, s. 39; R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 238.

<sup>225</sup> Zob. A. Szpunar, *Znaczenie art. 160 k.p.a. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej*, PiP 1990, nr 9, s. 45; por. SN w wyroku z dnia 7 stycznia 1998 r., II CKN 550/97, OSNC 1998, nr 7-8, poz. 120.

<sup>226</sup> Co zresztą jednoznacznie wynika z kontekstu tych wypowiedzi - zob. np. uchwałę składu siedmiu sędziów SN z dnia 26 stycznia 1989 r. III CZP 58/88, OSNCP 1989, nr 9, poz. 129.

czy można uznać, że sprzedaż nieruchomości, pierwotnie w pełni skuteczna, która następnie, ze względu na skuteczne *ex tunc* stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej, przekształciła się w rzeczowo bezskuteczną sprzedaż cudzej rzeczy i związane z tym niewykonanie zobowiązania w zakresie przeniesienia własności nieruchomości jest wynikiem niedołożenia należytej staranności? Wiele zależy od tego, kto sprzedaży tej dokonuje.

Wydaje się, że sprzedaż rzeczy cudzej można uznać co do zasady za zawinioną w razie, gdy sprzedawcą był Skarb Państwa, gdyż to jego organ wydał wadliwą decyzję nacjonalizacyjną, a zatem Skarb Państwa powinien wiedzieć, że jego prawo jest wadliwe i niepewne. Dotyczy to także sytuacji, gdy sprzedaż nieruchomości miała miejsce przed wzruszeniem wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej, a więc gdy decyzja ta wiązała każdy inny organ, m.in. ten który dokonał sprzedaży nieruchomości. Trudna do przyjęcia jest bowiem możliwość powołania się na okoliczność, że jednostce organizacyjnej bezpośrednio dysponującej nieruchomością nie można postawić zarzutu niedołożenia należytej staranności (działała w zaufaniu do decyzji nacjonalizacyjnej) w sytuacji, gdy zarzut ten można postawić innej jednostce, która wydając wadliwą decyzję powinna wiedzieć, że prawo Skarbu Państwa do nieruchomości jest wadliwie nabyte i sporne. Podobnie jak trudna do przyjęcia byłaby koncepcja, zgodnie z którą osoba prawna mogłaby uchylić się od odpowiedzialności kontraktowej za sprzedaż cudzej rzeczy tylko dlatego, że umowę zawarł pełnomocnik lub członek zarządu, który nie wiedział o wadliwym nabyciu rzeczy przez tę osobę prawną, podczas gdy o wadliwości tej wiedzieli inni członkowie zarządu, którzy rzecz nabyli.

Inaczej będzie jeżeli sprzedaży dokonała jednostka samorządu terytorialnego; trudno bowiem wówczas postawić jej zarzut niedołożenia należytej staranności, chyba że zawarła umowę sprzedaży wiedząc, że prawa do nieruchomości są sporne.

Podsumowując wypada stwierdzić, że możliwy jest zbieg odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa względem nabywcy nieruchomości nie chronionego rękojmią opartej na art. 160 k.p.a. i odpowiedzialności kontraktowej - ta ostatnia nie będzie ograniczona do *damnum emergens*, będzie natomiast podlegała zasadom ogólnym.

### **3.2. W razie stwierdzenia, że decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne**

W tym przypadku w grę może wchodzić co do zasady jedynie strata pierwotnego właściciela nieruchomości.

Jak wiadomo stwierdzenie, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa oraz że wywołała nieodwracalne skutki prawne oznacza, że nie jest możliwa lub dopuszczalna restytucja uprawnienia na rzecz byłego właściciela. Wpływa to odpowiednio na wysokość szkody majątkowej spowodowanej przez wadliwą decyzję nacjonalizacyjną.

Pierwszoplanowym składnikiem szkody jest utrata własności nieruchomości (i odpowiednio całego przedsiębiorstwa)<sup>227</sup>, obliczana według stanu z chwili przejścia własności na rzecz państwa i według cen z chwili ustalenia odszkodowania. Dotyczy to zarówno decyzji konstytutywnych, jak i deklaracyjnych, które z punktu widzenia możliwości korzystania z prawa własności i ochrony tego prawa wywierały ten sam skutek co decyzje konstytutywne.

Należy jednak od razu zaznaczyć, że jeżeli zgadzamy się na uwzględnienie dodatkowej szkody w postaci utraty możliwości korzystania z nieruchomości przez określony czas, o czym niżej, to wówczas wysokość odszkodowania za utratę własności mierzona wartością rzeczy, powinna być pomniejszona o zmniejszenie wartości rzeczy wynikające z normalnego korzystania z niej. Nie możemy bowiem kompensować byłemu właścicielowi szkody w postaci utraty możliwości korzystania z rzeczy, zakładając że rzecz byłaby faktycznie wykorzystywana, i równocześnie zasądzać odszkodowania za utratę tej rzeczy w wysokości, która odpowiada wartości nieruchomości ocenianej tak jakby były właściciel nie korzystał z niej w danym okresie czasu (a więc wg stanu z chwili utraty rzeczy). Należy jednak podkreślić z naciskiem, że to pomniejszenie odszkodowania za utratę własności rzeczy, odpowiadające zmniejszeniu wartości rzeczy związanemu z normalnym

---

<sup>227</sup> Dotyczy to zarówno decyzji konstytutywnej, jak i deklaracyjnej, mimo że ta ostatnia, formalnie rzecz ujmując, nie powoduje jeszcze utraty własności - definitywna utrata własności może nastąpić dopiero z chwilą rozporządzenia nieruchomością na rzecz osoby trzeciej. Jednakże, jak już wskazano, decyzja deklaracyjna z punktu widzenia obrotu wywołuje identyczne skutki jak decyzja konstytutywna; jeżeli jest niewzruszona to oznacza w zasadzie definitywną utratę rzeczy przez właściciela, mimo że *de iure* może on pozostać przez jakiś czas właścicielem rzeczy.



korzystaniem z niej, może być dokonane tylko w takim zakresie w jakim przyznajemy byłemu właścicielowi odszkodowanie także za utratę możliwości korzystania z rzeczy.

W tej ostatniej kwestii wypada stwierdzić, że aktualne pozostają w tym miejscu wszelkie uwagi dotyczące utraty możliwości korzystania z rzeczy. Sytuacja byłego właściciela nie może tu być gorsza niż sytuacja właściciela, który na skutek stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej odzyskał nieruchomości. Przyjmuje się w doktrynie, że w przypadku definitywnej utraty rzeczy poszkodowanemu należy się również wynagrodzenie za utratę możliwości korzystania z tej rzeczy w okresie od jej utraty do uzyskania odszkodowania<sup>228</sup>. Pogląd ten wydaje się uzasadniony: wartość utraconej rzeczy pokrywa w pełni szkodę tylko wówczas, gdy odszkodowanie jest wypłacone natychmiast; w przeciwnym razie były właściciel nie tylko stracił rzecz o określonej wartości majątkowej, ale również utracił możliwość korzystania z niej przez określony czas, w którym nie miał ani rzeczy ani odszkodowania, które jest jej ekwiwalentem.

Pozostają aktualne także wywody co do zakresu tak określonej szkody: wiadomo, że nie wchodzi tu w grę wynagrodzenie za utracone korzyści, a więc za utratę możliwości korzystania z rzeczy wykorzystywanej w celach zarobkowych, strata może natomiast wystąpić w związku z ew. osobistym wykorzystaniem niektórych składników przedsiębiorstwa (ich części). Wg koncepcji zachowawczej wysokość straty związanej z utratą możliwości korzystania z rzeczy będzie mierzona koniecznymi wydatkami faktycznie poniesionymi przez byłego właściciela w adekwatnym związku przyczynowym z faktem pozbawienia go możliwości korzystania z rzeczy. Wg dalej idącego zapatrywania strata obejmuje nie tyle wydatki faktycznie poniesione ile mierzona jest wydatkami, które musiałby ponieść poszkodowany, gdyby chciał zapewnić sobie możliwość korzystania z rzeczy w

---

<sup>228</sup> T. Dybowski, [w:] *System prawa cywilnego, t. III, cz. 1, Prawo zobowiązań - część ogólna*, Ossolineum 1981, s. 231; por. także A. Szpunar, *Utrata możliwości korzystania z rzeczy*, Rejent 1998, nr 10, s. 9; A. Sinkiewicz, *Pojęcie i rodzaje szkody w polskim prawie cywilnym*, Rejent 1998, nr 2, s. 67.

identycznym zakresie, niezależnie od tego czy wydatki te poniósł, czy też, dysponując np. rzeczą zastępczą, faktycznie ich nie dokonał<sup>229</sup>.

Wydaje się, że z punktu widzenia praktycznego większe szanse realizacji ma koncepcja zachowawcza.

#### 4. Związek przyczynowy

W kontekście powyższych uwag należy rozważyć, czy pomiędzy szkodą byłego właściciela znacjonalizowanej nieruchomości a wadliwą decyzją administracyjną istnieje adekwatny związek przyczynowy.

W świetle przyjętej koncepcji pojęcia „nieodwracalnych skutków prawnych” należy uznać, że nie powinien budzić wątpliwości adekwatny związek przyczynowy między omówionymi wyżej stratami (utrata posiadania i możliwości korzystania z rzeczy oraz ew. utrata własności), a zdarzeniem w postaci wydania wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej lub stwierdzenia jej nieważności. Wszystkie omówione wyżej straty są prostą i można nawet stwierdzić, że normatywnie konieczną konsekwencją wydania decyzji nacjonalizacyjnej zarówno wówczas, gdy stwierdzono nieważność decyzji, jak i wtedy, gdy stwierdzono, że została ona wydana z naruszeniem prawa, lecz wywołała nieodwracalne skutki prawne.

W tym ostatnim przypadku można by teoretycznie bronić koncepcji, zgodnie z którą szkoda w postaci utraty prawa własności rzeczy wynika nie tyle z samej decyzji co z późniejszych względem tej decyzji zdarzeń, które sprawiają, że nie można już stwierdzić nieważności tej decyzji. Rozumować można następująco: co prawda bezprawna decyzja nacjonalizacyjna skutkuje utratą przez właściciela jego prawa, jednakże w zwykłym biegu wypadków decyzja ta jest wzruszana, a jej szkodliwe skutki w większości zniwelowane (restytucja uprawnień); jeżeli zatem późniejsze zdarzenie powoduje, że wzruszenie decyzji staje się niemożliwe to oznacza to, że w istocie szkoda wynika w większym stopniu z tego późniejszego zdarzenia, a nie z wadliwej decyzji.

---

<sup>229</sup> T. Dybowski, [w:] *System prawa cywilnego, t. III, cz. 1, Prawo zobowiązań - część ogólna*, Ossolineum 1981, s. 232.

Koncepcja ta, mimo że teoretycznie do obrony, powinna być jednak odrzucona. Prowadziłaby ona bowiem do nie dających się zaakceptować rezultatów. Jeżeli bowiem szkoda wynika nie z wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej, lecz z późniejszego zdarzenia, w szczególności z rozporządzenia nieruchomością, to oznacza to, że odpowiedzialność odszkodowawcza powinna być związana z tym późniejszym zdarzeniem. Rzecz jednak w tym, że dopóki nie stwierdzono nieważności decyzji nacjonalizacyjnej dopóty nie można stwierdzić, że rozporządzenie nieruchomością jest bezprawne. Przypomnijmy, że wadliwa decyzja nacjonalizacyjna, co do której stwierdzono, że wywołała ona nieodwracalne skutki prawne pozostaje w obrocie i nadal wywiera skutki, co oznacza, że Skarb Państwa był właścicielem rzeczy i mógł nią rozporządzić - trudno więc jego działanie uznać za bezprawne i wiązać z nim odpowiedzialność odszkodowawczą. Przyjęcie zatem omawianej koncepcji prowadziłoby do wniosku, że Skarb Państwa nie będzie w ogóle odpowiadał za utratę własności przez właściciela: ani w związku z wadliwą decyzją - brak tu bowiem adekwatnego związku przyczynowego, ani z późniejszym rozporządzeniem - brak tu bowiem bezprawności. Już z tego względu należy ją odrzucić. Przeciwnie stanowisko, można by porównać ze stanowiskiem, w myśl którego, jeżeli rzecz skradziona zostaje trwale połączona z nieruchomością to szkoda w postaci utraty własności rzeczy wynika nie z kradzieży i połączenia, lecz z późniejszego rozporządzenia nieruchomością, które sprawia, że żądanie od złodzieja *restitutio in integrum* jest już niemożliwe (zadośćuczynienie mu wobec wyzbycia się własności rzeczy jest już nadmiernie utrudnione). Ponieważ jednak rozporządzenie własną nieruchomością (wraz z jej częściami składowymi) nie może być uznane za bezprawne to oznacza to, że złodziej nie będzie ponosił odpowiedzialności za utratę rzeczy skradzionej przez właściciela.

Już zatem z praktycznego punktu widzenia można wskazać, że negować adekwatny związek przyczynowy między zdarzeniem a szkodą i wiązać go z późniejszym zdarzeniem, które sprawia, że szkoda staje się nieodwracalna można by - co najwyżej - tylko wówczas, gdy to późniejsze zdarzenie rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą. Nawet jednak wówczas można negować związek przyczynowy tylko wtedy, gdy uznamy, że odwrócenie szkodliwego skutku pierwotnego zdarzenia jest w zwykłym biegu wypadków pewne, a tylko w związku z późniejszym nadzwyczajnym zdarzeniem stało się ono niemożliwe. W przeciwnym razie, a więc

wówczas gdy odwrócenie skutków pierwotnego zdarzenia nie jest bynajmniej pewne, można mówić o szkodliwym skutku zarówno pierwotnego jak i późniejszego zdarzenia, rodzącym - na gruncie deliktów - odpowiedzialność solidarną oraz roszczenia regresowe stosownie do art. 441 k.c. Tylko zatem w sytuacji, gdy odpowiedzialność odszkodowawczą za oba zdarzenia ponosi jeden podmiot, i tylko wówczas, gdy znaczenie późniejszego zdarzenia jest przemożne można wiązać odpowiedzialność odszkodowawczą raczej ze zdarzeniem późniejszym niż wcześniejszym.

W omawianym przypadku nie jest spełniony warunek pierwszy, gdyż późniejsze zdarzenie w postaci rozporządzenia znacjonalizowaną nieruchomością przez Skarb Państwa nie rodzi odpowiedzialności odszkodowawczej. Należy zatem uznać, że także w przypadku, gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne, szkoda wynika bezpośrednio z wadliwej decyzji, a nie z późniejszych zdarzeń - te ostatnie, a w szczególności zbycie nieruchomości na rzecz osoby trzeciej, powodują, że skutki wadliwej decyzji są nieodwracalne, a tym samym że szkoda jest nieodwracalna co jednak nie znaczy, że same tę szkodę wywołują.

Należy wskazać, że omawiane zagadnienie podobnie ocenia SN.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 10 stycznia 2001 r.<sup>230</sup>, SN stwierdził: „W okolicznościach niniejszej sprawy nie ma potrzeby szerszego analizowania, czy szkoda powoda pozostaje w normalnym związku przyczynowym z wydaną z naruszeniem prawa decyzją z 1951 r., gdyż zagadnienie to w sposób prejudycjalny dla sądu rozstrzygnął organ administracji decyzją z dnia 29 lipca 1994 r. Organ ten bowiem w granicach swojej władczej kompetencji i właściwości, a więc wiążąco dla sądów rozpoznających niniejszą sprawę cywilną, przyjął, że decyzja o odmowie przyznania dotychczasowej właścicielce A.R. własności czasowej oraz przejęciu na własność Skarbu Państwa budynku usytuowanego na działce, położonej w W. przy ul. R., w odniesieniu do lokali nr 2, 4, 5, 6 i 7 wywołała nieodwracalne skutki prawne. Wynika z tego, że organ administracyjny wziął pod uwagę również wyzbycie się przez Skarb Państwa własności tych lokali. W odniesieniu do lokalu nr 2, jak to ustalił

---

<sup>230</sup> I CKN 117/2000, Palestra 2001, nr 5-6, s. 203.

sąd drugiej instancji, wyzbycie to należałoby wiązać z dwoma zdarzeniami: decyzją administracyjną z dnia 28 lutego 1976 r. o sprzedaży tego lokalu oraz zawartą w dniu 22 kwietnia 1976 r. na jej podstawie notarialną umową sprzedaży tegoż lokalu. Skoro więc skutki prawne decyzji o sprzedaży osobom trzecim spornych lokali zostały ocenione w postępowaniu o stwierdzenie nieważności orzeczenia Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 7 września 1951 r. oraz utrzymującej to orzeczenie w mocy decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 8 listopada 1951 r., to nie sposób nie uznać wydania wskazanego orzeczenia przez Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy za przyczynę sprawczą wyrządzenia powodowi szkody, której naprawienia dochodzi z mocy art. 160 kpa. Tym samym nie ulega też wątpliwości, że między wymienionym orzeczeniem a szkodą powoda istnieje związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 kc.”

Z powyższego orzeczenia wynika, że samo stwierdzenie, iż wadliwa decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne przesądza o istnieniu związku przyczynowego między wydaniem tej decyzji a szkodą uprawnionego do nieruchomości.

Podobne stanowisko wynika z uzasadnienia uchwały z dnia 8 listopada 2002 r.<sup>231</sup>, gdzie oceniając związek przyczynowy między wadliwą decyzją stwierdzającą „uwłaszczenie” państwowej osoby prawnej, która na skutek zbycia prawa osobie trzeciej wywołała nieodwracalne skutki prawne, a utratą przez byłego właściciela roszczenia o zwrot nieruchomości jako zbędnej na cele wywłaszczenia, SN wskazał: „W okolicznościach rozpoznawanej sprawy źródła szkody nie można dopatrzeć się w innym zdarzeniu niż potwierdzenie decyzją wojewody nabycia użytkownika wieczystego przez przedsiębiorstwo oraz zbycia tego prawa spółce akcyjnej. Wydanie decyzji na podstawie art. 2 ust. 3 z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U.90.79.464) stanowiło pierwsze ogniwo zdarzeń, które włączyło osobę trzecią w krąg uprawnionych do nieruchomości, co ostatecznie doprowadziło do umorzenia postępowania administracyjnego.”

---

<sup>231</sup> III CZP 73/02, Supremus.



Można więc stwierdzić, że ostatecznie nie powinien budzić wątpliwości pogląd, zgodnie z którym między wadliwą decyzją nacjonalizacyjną, która wywołała nieodwracalne skutki prawne, a utratą własności i możliwości korzystania z rzeczy **może istnieć adekwatny związek przyczynowy**, podobnie jak w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji, gdzie związek taki może zachodzić między wadliwą decyzją a utratą posiadania i możliwości korzystania z rzeczy.

**Nie oznacza to jednak, że** między utratą uprawnień a wadliwą decyzją administracyjną **zawsze istnieje adekwatny związek przyczynowy**. W pierwszym etapie analizy związku przyczynowego należy zawsze ustalić, czy między bezprawnym zdarzeniem (wadliwą decyzją), a utratą uprawnień występuje relacja *conditio sine qua non*. Należy więc zweryfikować, **czy utrata uprawnień nastąpiłaby także w przypadku prawidłowej decyzji administracyjnej**; nie należy tu natomiast, jak się wydaje, analizować stanu związanego z brakiem decyzji, gdyż bezprawność decyzji nie polegała na samym jej wydaniu, lecz na jej wadliwości, a ponadto samo wydanie wadliwej decyzji świadczy, że ew. prawidłowa decyzja odmowna również najprawdopodobniej zostałaby podjęta. Jeżeli w wyniku analizy dojdziemy do wniosku, że także w przypadku wydania prawidłowej decyzji nastąpiłaby utrata uprawnień to oznacza to, że wymóg zależności *conditio sine qua non* nie został spełniony i tym samym między utratą uprawnień a wadliwą decyzją administracyjną nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy.

Samo stwierdzenie, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa nie przesądza, że prawidłową jest wyłącznie decyzja pozytywna, gdyż różne mogą być postacie wadliwości. NSA i organy administracyjne stwierdzają naruszenie prawa także w związku z uchybieniami proceduralnymi. W takiej sytuacji sąd powszechny musi badać samodzielnie, czy spełnione były ustawowe przesłanki przejęcia nieruchomości przez państwo w chwili wydania wadliwej decyzji. Jeżeli natomiast stwierdzenie, że decyzja została z naruszeniem prawa wynika z faktu, że brak było przesłanek przejęcia nieruchomości, to wówczas takie ustalenia organu administracyjnego lub NSA są dla sądu powszechnego wiążące.

## 5. Sposób naprawienia szkody

Zgodnie z art. 363 § 1 k.c. „Naprawienie szkody powinno nastąpić, według wyboru poszkodowanego, bądź przez przywrócenie stanu poprzedniego, bądź przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej. Jednakże gdyby przywrócenie stanu poprzedniego było niemożliwe albo gdyby pociągało za sobą dla zobowiązanego nadmierne trudności lub koszty, roszczenie poszkodowanego ogranicza się do świadczenia w pieniądzu.”

Zagadnienie możliwości naprawienia szkody przez przywrócenie stanu poprzedniego jest sporne na gruncie art. 160 § 1 k.p.a.

W wyroku z dnia 4 listopada 1985 r.<sup>232</sup> SN przyjął, że „Odszkodowanie przewidziane w art. 160, a także w art. 161 § 3 oraz w art. 215 kpa, do którego w myśl art. 160 § 2 kpa stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, nie wyłącza naprawienia rzeczywistej szkody również przez przywrócenie do stanu poprzedniego (art. 163).” Podobne stanowisko zajął SN także wyroku z 19 stycznia 2000 r.<sup>233</sup>, gdzie wskazał: „Nie ma podstaw do korygowania wyników wykładni gramatycznej art. 160 § 1 k.p.a. i przyjęcia, że w razie stwierdzenia nieważności decyzji wyłączona jest możliwość wyboru sposobu odszkodowania przez żądanie restytucji naturalnej.”

Z kolei w wyroku z 11 lutego 1998 r.<sup>234</sup> Sąd Apelacyjny w Warszawie stwierdził: „W trybie art. 160 kpa podmiot uprawniony nie może dochodzić zwrotu określonych rzeczy w naturze czy to na podstawie przepisów prawa rzeczowego, czy prawa zobowiązań. Przepis ten normuje, odmiennie od przepisów ogólnych dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej zawartych w przepisach Kodeksu cywilnego, sposób naprawienia szkody. W świetle tego przepisu stronie przysługuje jedynie roszczenie odszkodowawcze i tylko w granicach rzeczywistej szkody, natomiast nie uprawnia on strony do żądania przywrócenia stanu poprzedniego.” W uzasadnieniu SA wskazał ponadto, że za taką interpretacją art. 160 § 1 k.p.a. przemawia wykładnia celowościowa i systemowa. „Decyzja bowiem wydana w trybie art. 160 § 4 kpa

---

<sup>232</sup> II CR 316/85, Lex Polonica 2003.

<sup>233</sup> I CKN 1038/98, LEX nr 50827.

<sup>234</sup> I ACa 1074/97, PS 2001, nr 2, s. 166.

stanowi tytuł egzekucyjny podlegający wykonaniu w drodze egzekucji (sądowej). Decyzja zaś, która stanowiłaby o zwrocie rzeczy w naturze - siłą rzeczy musiałaby niejednokrotnie zobowiązywać - tak jak w sprawie niniejszej - do wydania tych rzeczy zupełnie inny, częstokroć nie związany żadnymi więzami prawnymi z organem wydającym decyzje, podmiot prawa. Decyzja taka byłaby zatem niewykonalna, co nie mogło być intencją ustawodawcy.”

Zagadnienie jest również sporne w doktrynie.

Za wykluczeniem możliwości naprawienia szkody przez przywrócenie stanu poprzedniego wypowiedzieli się: E. Łętowska<sup>235</sup>, A. Szpunar<sup>236</sup> oraz M. Jaśkowska<sup>237</sup>.

Stanowisko przeciwne, a więc dopuszczające możliwość żądania w oparciu o art. 160 k.p.a. przywrócenia stanu poprzedniego zajmuje J. Kremis<sup>238</sup>, choć zaznacza, że możliwość taka nie występuje w razie wystąpienia przesłanki negatywnej określonej w art. 156 § 2 k.p.a. a także M. Kaliński<sup>239</sup>.

Znaczenie sporu rzeczywiście może ujawnić się tylko w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej. Wydaje się, że brak jest wówczas podstaw by wykluczyć możliwość żądania przywrócenia stanu poprzedniego, także w zakresie nieruchomości. Przywrócenie stanu poprzedniego sprowadzałoby się do żądania wydania rzeczy, które inaczej niż roszczenie windykacyjne, mogłoby zostać skierowane do Skarbu Państwa także wówczas, gdy nie włada on aktualnie rzeczą. Mogłoby również obejmować żądanie przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, istniejącego w chwili pozbawienia właściciela władztwa nad rzeczą, a więc do odbudowania tego co zburzone, usunięcia tego co na nieruchomości

---

<sup>235</sup> E. Łętowska, *Odpowiedzialność państwa za szkody po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1980, nr 4, s. 60.

<sup>236</sup> A. Szpunar, *Znaczenie art. 160 k.p.a. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej*, PiP 1990, nr 9, s. 42.

<sup>237</sup> M. Jaśkowska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 941.

<sup>238</sup> J. Kremis, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, Wrocław 1986, s. 193.

<sup>239</sup> M. Kaliński, *Głosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 lutego 1998 r.*, I Aca 1074/97, PS 2001, nr 2, s. 166 i n.

zbudowane, umieszczone itp. W większości tych przypadków zadośćuczynienie żądaniu byłego właściciela będzie jednak nadmiernie utrudnione lub kosztowne w związku z czym żądanie byłego właściciela ograniczać się będzie zwykle do świadczenia w pieniądzu.

## 6. **Compensatio lucri cum damno**

Rozważenia wymaga w tym miejscu jeszcze jedno zagadnienie: powstaje mianowicie pytanie czy odszkodowanie za ustaloną wyżej stratę powinno uwzględniać ew. korzyści, które uzyskał poszkodowany w związku z deliktem Skarbu Państwa, a więc czy istnieje podstawa do zastosowania tu reguły *compensatio lucri cum damno*, a więc reguły, która jest powszechnie aprobowana w doktrynie<sup>240</sup>.

W szczególności, jako korzyść w grę wchodzić może tu prawo do odszkodowania określone w art. 7 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej. Były właściciel przedsiębiorstwa, zgodnie z art. 7 ustawy nabywał prawo do odszkodowania, według określonych w nim zasad.

Jak wiadomo obowiązek wypłaty odszkodowań nie został zrealizowany w związku z czym wydaje się, że trudno tu mówić o jakiegokolwiek korzyści, która zmniejszałaby wysokość szkody.

Rozważyć należy również możliwość zaliczenia korzyści w postaci ew. zwolnienia byłego właściciela z zobowiązań związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa.

W orzecznictwie sądowym nie budzi wątpliwości, że nabycie przedsiębiorstwa przez Państwo miało charakter pierwotny, co oznaczało w szczególności, że Państwo przejmowało nieruchomości w stanie wolnym od obciążeń.

---

<sup>240</sup> T. Dybowski, [w:] *System prawa cywilnego, t. III, cz. 1, Prawo zobowiązań - część ogólna*, Ossolineum 1981, s. 303; W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 105; Z. Radwański, *Zobowiązania-część ogólna*, Warszawa 2001, s. 87; F. Błahuta, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, Warszawa 1972, s. 873; Z. Banaszczyk [w:] *KC. Komentarz*, t. I, Warszawa 2002, s. 727-728; A. Szpunar, *Odszkodowanie za szkodę majątkową*, Bydgoszcz 1998, s. 79.

Pogląd taki wypowiedział SN już w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 lipca 1951 r.<sup>241</sup> i potwierdził w orzeczeniu z dnia 8 stycznia 1953 r.<sup>242</sup>, gdzie wskazał, że: „*Przyjęcie przez Państwo zobowiązań wyszczególnionych w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej nie zwalnia od odpowiedzialności osobistej za te zobowiązania właściciela znacjonalizowanego przedsiębiorstwa.*” W uzasadnieniu SN wyjaśnił: „*Ani bowiem art. 6 ust. 1 cytowanej ustawy, ani żaden inny przepis prawa takiego zwolnienia nie przewiduje, przeciwko zaś domniemaniu zwolnienia przemawia okoliczność, że nawet w stosunkach umownych, gdy zmiana dłużnika następuje za zgodą wierzyciela, dotychczasowy dłużnik zostaje zwolniony tylko "wówczas, gdy to wyraźnie wypływa z umowy" (art. 183 § 2 k.z.). Tym bardziej wyłączone jest takie domniemanie na tle stosunków wynikających w toku nacjonalizacji przedsiębiorstwa. W tym bowiem przypadku wobec pierwotnego charakteru nabycia przedsiębiorstwo przechodzi na rzecz Państwa w zasadzie wolne od wszelkich zobowiązań, które obciążają nadal dotychczasowego dłużnika w takim samym zakresie, jak to miało miejsce przed nacjonalizacją. Wyjątki, jakie pod tym względem wprowadza art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. co do wyszczególnionych w nim rodzajów zobowiązań, nie są oczywiście podyktowane troską o interes dotychczasowego dłużnika, lecz mają wyłącznie na względzie interesy wierzycieli, które ustawodawca w przypadkach przewidzianych w powyższym przepisie uznał za wymagające szczególnej ochrony. Odmienne założenie zaskarżonego wyroku jest oparte zatem na błędnej wykładni art. 6 cytowanej ustawy.*”

Pogląd, zgodnie z którym nacjonalizacja przedsiębiorstwa nie powodowała wygaśnięcia zobowiązania byłego właściciela podtrzymał SN także w wyroku z 24 czerwca 1965<sup>243</sup>.

Orzeczenia powyższe w sposób wiążący kształtowały praktykę i oznaczają, że nie można na poczet straty byłego właściciela przedsiębiorstwa zaliczyć korzyści w postaci zwolnienia go z określonych kategorii zobowiązań.

---

<sup>241</sup> C 152/51, OSN 1953, z. III, poz. 63, s. 13.

<sup>242</sup> C 2820/52, OSN 1953, nr 4, poz. 118.

<sup>243</sup> III CR 108/65, Lex nr 5829.



Orzeczenia te nie są pozbawione także znaczenia dla wysokości poniesionej szkody, jako że oznacza, iż od wartości przejętego przedsiębiorstwa nie należy odliczać wartości zobowiązań związanych z jego prowadzeniem.

## **7. Przedawnienie roszczenia**

Warto przypomnieć, że zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. „Roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1.” Nie wchodzi tu zatem w grę zastosowanie art. 442 § 1 k.c.<sup>244</sup>

## **V. Rozliczenia między właścicielem a Skarbem Państwa oparte na innych podstawach**

W kontekście poczynionych już uwag warto nadmienić także o kilku dodatkowych kwestiach, które mają istotne znaczenie z punktu widzenia omawianej problematyki.

Jak już wspomniano art. 160 k.p.a. jako przepis szczególny jedynie w zakresie odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych nie wyłącza możliwości ochrony interesów byłego właściciela na innych podstawach prawnych. Wspomniano już o możliwym zbiegu z odpowiedzialnością kontraktową. Warto również wspomnieć, że w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej w grę mogą wejść również roszczenia uzupełniające względem roszczenia windykacyjnego.

### **1. Roszczenia uzupełniające**

Stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej skuteczne *ex tunc* powoduje, że Skarb Państwa powinien być od samego początku jako nieuprawniony do władania rzeczą. Mimo, że - jak już zaznaczano - zagadnienie jest sporne, to jednak w

---

<sup>244</sup> Zob. np. uchwałę SN z 5 listopada 1986 r., II CR 292/86, Wspólnota 1990, nr 19, s. 10; w doktrynie np. J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 747.

doktrynie zdaje się przeważać pogląd, zgodnie z którym władztwo Skarbu Państwa powinno być kwalifikowane, przynajmniej poza zakresem przepisów o zasiedzeniu, jako posiadanie samoistne. Jeżeli tak, a z poglądem tym wypada się zgodzić, to właścicielowi nieruchomości przysługiwać mogą roszczenia względem posiadacza oparte na art. 224 § 2 w zw. z art. 225 k.c., pod warunkiem że posiadacz był w złej wierze.

Stosunek tych roszczeń do roszczeń o charakterze deliktowym jest sporny.

W wyroku z dnia 10 stycznia 1974 r.<sup>245</sup> SN wskazał: „*Niedopuszczalna jest w zasadzie kumulacja roszczenia właściciela przeciwko posiadaczowi w złej wierze oparta na przepisie art. 225 kc w zakresie hipotezy tego przepisu z roszczeniem opartym na przepisie art. 415 kc*”.

Odmienny pogląd wypowiedział natomiast SN uchwałą Składu Siedmiu Sędziów z dnia 10 lipca 1984 r.<sup>246</sup>, gdzie wskazał: „*Wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z lokalu mieszkalnego przez najemcę, który utracił tytuł prawny do dalszego zajmowania lokalu, lub przez innego użytkownika lokalu bez tytułu powinno odpowiadać należnościom za najem danego lokalu; nie wyłącza to odpowiedzialności najemcy lub innego użytkownika za szkodę na zasadach ogólnych*”. W uzasadnieniu uchwały SN analizował głównie roszczenie odszkodowawcze *ex contractu*, tym niemniej dopuścił również możliwość dochodzenia odszkodowania *ex delicto* stwierdzając „*Stosowanie przepisu art. 471 kc jako podstawy roszczenia odszkodowawczego przeciwko byłemu najemcy może okazać się nieskuteczne w sytuacji, gdy osoba zajmująca lokal bez podstawy prawnej wykáže, że nie może go opuścić na skutek okoliczności, za które odpowiedzialności nie ponosi, w szczególności, gdy ze względu na swą sytuację rodzinną i materialną oraz istniejący brak mieszkań nie jest w stanie w danym czasie znaleźć dla siebie i rodziny innego lokalu. Taka ekskulpacja nie jest w praktyce sądowej odosobniona. W tego rodzaju warunkach nie będą również z reguły istniały podstawy do oparcia roszczenia odszkodowawczego na przepisach o czynach niedozwolonych, gdyż odpowiedzialność taka mogłaby opierać się w danym wypadku*

---

<sup>245</sup> II CR 746/74, Lex Polonica.

<sup>246</sup> III CZP 20/84, OSNCP 1984, nr 12, poz. 209.

również na zasadzie winy, której poszkodowany nie mógłby wykazać w przytoczonych warunkach. Oczywiście, obowiązkiem osoby zajmującej bez podstawy prawnej cudzy lokal jest podejmowanie starań o znalezienie dla siebie innego mieszkania, a dłużej trwająca beczynność w tym zakresie lub nieskorzystanie z istniejących możliwości zamieszkania gdzie indziej może stworzyć podstawę do przyjęcia odpowiedzialności deliktowej za powstałą w ten sposób szkodę u uprawnionego do dysponowania lokalem. Odpowiedzialność taka będzie też niewątpliwie zachodzić przy samowolnym zajęciu lokalu.”

Z kolei w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 marca 1986 r.<sup>247</sup> Sąd Najwyższy stwierdził: „W pozwie powód żądał wynagrodzenia korzyści, które utracił na skutek bezprawnej odmowy zwrócenia mu nieruchomości rolnej po wygaśnięciu beczynszowego użytkowania. Nie ulega wątpliwości, że dałoby się strony rozliczyć z tego tytułu przy zastosowaniu przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu (art. 405 kc) lub przepisów o czynach niedozwolonych (art. 415 kc). Roszczenie o wynagrodzenie za korzystanie z cudzej rzeczy bez podstawy prawnej jest roszczeniem szczególnym, unormowanym, w art. 224-225 kc. Te przepisy więc wyłączały możliwość stosowania do rozliczeń stron bardziej ogólnych przepisów art. 405 oraz art. 415 i następnych kc zgodnie z ogólną regułą stosunku *lex specialis* do *lex generalis* (orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 28 grudnia 1979 r. II CR 471/79 OSNCP 1980/6 poz. 127)”.

Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 czerwca 2000 r.<sup>248</sup>: „Przepisy art. 224 § 2 i art. 225 kc w zakresie wymienionych w nich roszczeń wyłączają inne podstawy odpowiedzialności posiadacza wobec właściciela”. W uzasadnieniu do wyroku SN, pisząc o art. 224 § 2 i 225 k.c. wskazał: „Ochrona interesów właściciela i przywracanie zakłóconej równowagi następuje na tej właśnie szczególnej podstawie, wyłączającej w zakresie roszczeń tam uregulowanych inne przepisy np. ogólne odszkodowawcze lub o bezpodstawnym wzbogaceniu aktualizujące się tylko w takim zakresie, w jakim problem wzajemnych rozliczeń między właścicielem a posiadaczem nie został uregulowany w art. 222 - 231 kc (uchwała S N z 11 maja 1972 r. III CZP 22/72, OSNP 1972, z. 12, poz. 213)”.

---

<sup>247</sup> IV CR 29/86, OSNCP 1987, nr 2-3, poz. 44.

<sup>248</sup> IV CKN 1159/2000, Biuletyn Sądu Najwyższego 2000, nr 10, s. 10.

Kwestia zbiegu roszczeń uzupełniających z roszczeniami odszkodowawczymi jest także rozważana w doktrynie. Przeważa, jak się wydaje, pogląd, zgodnie z którym roszczenia uzupełniające mogą pozostawać w zbiegu z roszczeniami deliktowymi. Odpowiedzialność deliktowa jest istotna zwłaszcza w zakresie w jakim roszczenie o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy nie zaspokaja w pełni interesu właściciela (np. odnośnie *lucrum cessans*). W tym duchu wypowiedział się T. Dybowski<sup>249</sup>, J. Ignatowicz<sup>250</sup> i S. Grzybowski<sup>251</sup>, odmienny pogląd zajmuje natomiast E. Gniewek<sup>252</sup> oraz S. Wójcik<sup>253</sup>, którzy uznają, że roszczenia uzupełniające stanowią - w zakresie przez nie uregulowanym - *lex specialis* względem ogólnych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej. Także Z. K. Nowakowski traktuje te przepisy jako *lex specialis*, z tym, że sformułowanie to odnosi tylko do norm regulujących stosunki umowne lub wynikające z bezpodstawnego wzbogacenia<sup>254</sup>.

Na podstawie przytoczonych orzeczeń i poglądów doktryny można wskazać, że w orzecznictwie przeważa koncepcja, zgodnie z którą roszczenia uzupełniające mają pierwszeństwo w stosunku do roszczeń odszkodowawczych, zdania doktryny są natomiast w tej kwestii mocno podzielone.

Dopuszczenie zbiegu wydaje się uzasadnione, trudno bowiem znaleźć argumenty wyłączające swobodną konkurencję tego roszczenia z roszczeniami odszkodowawczymi. Jest zrozumiałe, że przeważnie właściciel wybierze te roszczenie, które będzie dla niego korzystniejsze, co w praktyce oznacza wybór roszczenia uzupełniającego.

W kontekście rozpatrywanego zagadnienia z całym naciskiem należy natomiast podkreślić, że nikt nie stoi na stanowisku, zgodnie z którym możliwość dochodzenia roszczenia deliktowego wyłącza możliwość żądania wynagrodzenia za korzystanie z

---

<sup>249</sup> T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 1969, s. 221-222.

<sup>250</sup> J. Ignatowicz [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 1972, s. 601.

<sup>251</sup> S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1976, s. 121.

<sup>252</sup> E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Zakamycze 2001, s. 511.

<sup>253</sup> S. Wójcik [w:] *System prawa cywilnego, t. II, Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Ossolineum 1977, s. 509.

<sup>254</sup> Z. K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1980, s. 139.

rzeczy w oparciu o art. 224 § 2 k.c. Czy art. 160 § 1 k.p.a. miałby być wyjątkiem od tak ujętej reguły? Brak jest, jak można sądzić, podstaw by wyprowadzić tego rodzaju konkluzję.

Wydaje się, że posiadanie nabyte wadliwie przez Skarb Państwa nie może być zakwalifikowane inaczej niż jako posiadanie w złej wierze, co oznacza, że właścicielowi nieruchomości przysługują roszczenia o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy, z tytułu pogorszenia lub utraty rzeczy oraz o zwrot pobranych pożytków, a także uiszczenie wartości tych pożytków, które zużył. Zgodnie z art. 229 k.c. i utrwalonym orzecznictwem roszczenia te mogą być jednak dochodzone jedynie w ciągu roku od dnia zwrotu rzeczy jednakże zasadniczo za okres nie dłuższy niż 10 lat<sup>255</sup>. To ostatnie ograniczenie, będące wynikiem kombinacji art. 229 k.c. i art. 118 k.c., zgodnie z przyjętymi już w niniejszym opracowaniu wnioskami, nie może być w tym miejscu uznane za w pełni aktualne, gdyż należy uznać, że w okresie obowiązywania poprzedniego ustroju ze względu na faktyczny brak możliwości dochodzenia roszczeń (siła wyższa) bieg przedawnienia określony w art. 118 k.c. był zawieszony. W świetle przywoływanego już wyroku SN z 13 grudnia 2001 r.<sup>256</sup>, zawieszenie biegu przedawnienia w oparciu o art. 121 pkt 4 k.c. w sytuacji, gdy obywatel pozbawiony był możliwości ochrony swych praw naruszonych przez niezgodną z prawem decyzję administracyjną trwa do chwili uchylecia wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej. W tym wariancie stałaby otworem droga do dochodzenia roszczeń uzupełniających za cały okres władania przez państwo nieruchomości; roszczenia te przedawniałyby się, w odpowiedniej części, dopiero po upływie 10 lat od wzruszenia wadliwej decyzji.

Co do zasady inaczej przedstawiać się będzie możliwości wystąpienia z roszczeniami uzupełniającymi wobec nabywcy nieruchomości od Skarbu Państwa. Osoba trzecia tylko wyjątkowo będzie mogła bowiem zostać uznana za posiadacza w

---

<sup>255</sup> Tak SN w uchwale z 24 października 1972 r., III CZP 70/72, OSNC 1973, nr 6, poz. 102; podobnie w wyroku z 4 grudnia 1980 r., II CR 501/80, OSNC 1981, nr 9, poz. 171; w wyroku z dnia 25 marca 1986 r., IV CR 29/86, OSNCP 1987/2-3 poz. 44; ostatnio także w uchwale z dnia 26 kwietnia 2002 r., III CZP 21/02, OSN 2002, nr 12, poz. 149; w doktrynie zob. zwłaszcza E. Gniewek, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Zakamycze 2001, s. 545-546.

<sup>256</sup> IV CKN 307/01, nie publ.



złej wierze zobowiązanego do zadośćuczynienia roszczeniom uzupełniającym. Dopiero zatem od chwili, gdy osoba tak dowiedziała się o wytoczeniu przeciwko niej powództwa o wydanie rzeczy będzie ona zobowiązana do wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy, do zwrotu pobranych pożytków lub ich wartości oraz do wynagrodzenia za pogorszenie nieruchomości.

Oczywiście w omawianym przypadku Skarbowi Państwa oraz ew. osobie trzeciej przysługiwać będą roszczenia o zwrot nakładów na rzecz stosownie do art. 226 i 227 k.c.<sup>257</sup>. Nie można również wykluczyć odpowiedniego roszczenia opartego na art. 231 k.c.<sup>258</sup>, pamiętać jednak należy w tym miejscu o złej wierze Skarbu Państwa, co oznacza że w rachubę wchodzić może jedynie roszczenie osoby trzeciej.

Można zatem stwierdzić, że ochrona interesów byłego właściciela nie sprowadza się w rozpatrywanym przypadku jedynie do art. 160 k.p.a., ale może opierać się również na roszczeniach uzupełniających, co jednak ogranicza się tylko do przypadku stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej. Uznanie bowiem, że decyzja nacjonalizacyjna została wydana z naruszeniem prawa oraz, że wywołała nieodwracalne skutki prawne sprawia, że był właściciel nie jest w obrocie prawnym uznawany za właściciela już od chwili, gdy decyzja wywołała skutek, nie może zatem skorzystać z dobrodziejstwa art. 226 k.c. Pozostają mu wobec tego jedynie roszczenia odszkodowawcze oparte na art. 160 k.p.a., ograniczone jednak jak wiadomo, *de lege lata*, do szkody rzeczywiście.

Nie ma wątpliwości, że ochrona wynikająca z art. 226 k.c. jest dalej idąca co do zakresu przedmiotowego niż roszczenia oparte na art. 160 k.p.a. W szczególności byłemu właścicielowi należy się pełne wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy oraz zwrot pobranych pożytków, co jednak, jak się wydaje, w przypadku przedsiębiorstwa sprowadza się do jednej pozycji - trudno przyjąć, że właściciel mógłby żądać zarówno wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy, mierzonego przeciętnym czynszem dzierżawy analogicznego przedsiębiorstwa, jak i zwrotu zysku. Wysokość czynszu dzierżawy uwzględnia bowiem tę okoliczność, że zysk przypada dzierżawcy a nie

---

<sup>257</sup> Zob. bliżej w tej kwestii J. Napierała, *Sytuacja prawna przedsiębiorstwa państwowego po unieważnieniu decyzji nacjonalizacyjnej*, PPH 1995, nr 5, s. 25.

<sup>258</sup> Tak też J. Napierała, *Sytuacja prawna przedsiębiorstwa państwowego po unieważnieniu decyzji nacjonalizacyjnej*, PPH 1995, nr 5, s. 24.

właścicielowi. Wydaje się zatem, że były właściciel może żądać albo wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy (mierzonej wysokością czynszu) albo zwrotu pobranych pożytków (zysk przedsiębiorstwa); połączenie obu żądań prowadziłoby do nieuzasadnionego wzbogacenia właściciela.

## **2. Roszczenie z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia**

Można również wspomnieć, że ze względu na daleko idącą ochronę interesów właściciela wynikającą z art. 160 k.p.a. i z art. 226 k.c. pozbawione praktycznego znaczenia jest natomiast roszczenie z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, które teoretycznie także mogłoby wchodzić w rachubę<sup>259</sup>.

---

<sup>259</sup> Możliwość jego zbiegu z roszczeniami odszkodowawczymi nie budzi wątpliwości, inaczej natomiast przedstawia się kwestia zbiegu z roszczeniami uzupełniającymi. Pogląd wyłączający możliwość zbiegu wypowiedział np. J. Ignatowicz [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 1972, s. 600; J. Pietrzykowski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 1972, s. 958; pogląd przeciwny zaś T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 1969, s. 237; zob. także A. Ohanowicz [w:] *System prawa cywilnego, t. III, cz. 1, Prawo zobowiązań - część ogólna*, Ossolineum 1981, s. 514-516; E. Łętowska, *Bezpodstawne wzbogacenie*, Warszawa 2000, s. 53-56 wskazuje, że pogląd dopuszczający zbieg przeważa w doktrynie. W orzecznictwie panuje natomiast pogląd, zgodnie z którym przepisy art. 224-226 k.c. wyłączają zastosowanie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu - zob. Wyrok SN z 9 czerwca 2000 r., IV CKN 1159/00, LEX Omega 2002; wyrok SN z 25 marca 1986 r., IV CR 29/86, OSNCP 1987, nr 2-3, poz. 44; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 1972 r., III CZP 22/72, OSNCP 1972, nr 12, poz. 213; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 1971 r., II CR 224/71, Lex Polonica 2002; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 grudnia 1969 r., II CR 356/69, Lex Polonica 2002.