



Warszawa, dnia 6 lipca 2021 roku

**Szanowny Pan Przewodniczący
Krzysztof Kwiatkowski
Komisja Ustawodawcza
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

Dotyczy: druk senacki 437

Szanowny Panie Przewodniczący

Polskie Towarzystwo Ziemiańskie pozwala sobie przesłać na Pana ręce skierowane do Komisji Ustawodawczej stanowisko odnośnie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego (druk senacki 437)

Z wyrazami szacunku

Za Zarząd Główny PTZ

Stanisław Ziemecki
Stanisław Ziemecki

Wiceprezes ZG PTZ ds. reprivatyzacji

Warszawa, dnia 6 lipca 2021 roku

Stanowisko Polskiego Towarzystwa Ziemiańskiego
dotyczące

**Ustawy z dnia 24 czerwca 2021 roku w sprawie zmiany Kodeksu postępowania
administracyjnego (druk senacki nr 437)**

1. Uwagi wstępne.

Polskie Towarzystwo Ziemiańskie (PTZ) pragnie zwrócić uwagę Wysokich Komisji, iż w celu ograniczenia tej ustawy do zmian wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12.5.2015 r., zapadłego w sprawie [P 46/13](#) oraz zapewnienia jej pełnej zgodności z obowiązującym w Polsce porządkiem prawnym, **należałoby wprowadzić poprawkę polegającą na nadaniu tej ustawie treści opracowanej przez Komisję Ustawodawczą Sejmu RP.**, czyli przywrócenie jej brzmienia z druku sejmowego 1090, które to brzmienie zostało precyzyjnie uzasadnione i sprowadzało się jedynie do kwestii objętych tym wyrokiem oraz nie wprowadzało innych (nie związanych z tym wyrokiem) zmian kodeksowych. Gdyby jednak z jakichś względów okazało się to niemożliwe, to zasadnym byłoby dokonanie zmiany brzmienia tej ustawy, poprzez usunięcie z jej treści zapisów najbardziej sprzecznych z zasadami demokratycznego państwa prawnego, zasadami sprawiedliwości społecznej oraz zasadą racjonalności prawa, a także zapisów naruszających w sposób fundamentalny postanowienia art. 45 ust. 1, art. 64 i art. 77 Konstytucji RP. Po dokonaniu takich zmian nadal jednak będzie to prawo w części nieracjonalne, powodujące poważne problemy orzecznicze, a w niektórych przypadkach krzywdzące obywateli. W tym celu należałoby:

1) zmienić brzmienie art. 156 § 1 k.p.a w sposób uniemożliwiający zniweczenie starań czy to obywatela, czy to innych osób (w tym Skarbu Państwa oraz organów samorządowych) o uzyskanie stwierdzenia nieważności wadliwej decyzji, na podstawie wniosku złożonego nawet 2-3 lata po jej wydaniu. W obecnym brzmienie projektowanej ustawy takie zniweczenie może nastąpić w wyniku przewlekłości postępowania, czy też opieszałości lub wręcz złej woli nadzorczego organu administracyjnego;

2) skreślić ust. 2 art. 2 projektowanej ustawy;

3) wydłużyć vacatio legis projektowanej ustawy z wyjątkiem tej jej części, które stanowi rzeczywiste wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. wydłużyć vacatio legis w

zakresie innych zmian kodeksowych, niż zmiany wynikające wprost z wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

2. Zakres przedmiotowy Projektu.

Zgodnie z pierwotnym założeniem Projektodawcy (druk sejmowy nr 1090), proponowana zmiana k.p.a. miała służyć dostosowaniu obowiązujących przepisów do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12.5.2015 r. ([P 46/13](#)), stwierdzającego niezgodność z [art. 2](#) Konstytucji RP art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim ten przepis nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. Pierwotna wersja opiniowanego Projektu, opracowanego przez Komisję Ustawodawczą Sejmu, zawierała rozwiązania zmierzające do realizacji ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego (druk 1090). Jednak po skierowaniu projektu do Komisji Nadzwyczajnej (i jej Podkomisji Stałej) w toku prac tej ostatniej Komisji, Projekt przeszedł szereg zmian i w obecnej wersji (druk senacki numer 437) zawiera rozwiązania wprowadzające rewolucyjne zmiany w obowiązującej procedurze postępowania administracyjnego, nie tylko naruszające ciągłość unormowań Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Rozporządzenia Prezydenta RP z 22.03.1928 roku o postępowaniu w administracji, na którym k.p.a. został oparty, lecz przede wszystkim, wprowadzając rozwiązania w sposób rażąco sprzeczne z Konstytucją RP, z przyczyn o których poniżej.

3. Uzasadnienie Projektu.

Należałoby zwrócić uwagę, że aktualna wersja projektowanych zmian k.p.a. – objęta Ustawą z dnia 24 czerwca 2021 roku o zmianie Kodeksu postępowania administracyjnego (druk senacki nr 437) - nie została w jakikolwiek sposób uzasadniona przez Projektodawcę, ponieważ Uzasadnienie przedstawione przez Komisję Ustawodawczą, a opublikowane w ramach druku sejmowego nr 1090, dotyczy jego pierwotnej wersji, zawierającej zupełnie odmienne rozwiązania prawne. Wśród nich wskazać należy w szczególności: odmienne ukształtowanie okresów dopuszczalności wszczynania postępowań o stwierdzenie nieważności aktów administracyjnych, zakres przedmiotowy tych postępowań, podstawy prawne stwierdzenia nieważności czy też stosowanie zmienionych przepisów do trwających postępowań oraz kwestię umorzenia toczących się obecnie postępowań. W związku z powyższym Projekt procedowany jest niezgodnie z obowiązującymi unormowaniami dotyczącymi trybu legislacyjnego, co nie powinno mieć miejsca w szczególności w przypadku zmian tak fundamentalnych, jak zmiany kodeksów, w tym w szczególności k.p.a.. Zgodnie bowiem z 34

ust. 2 Regulaminu Sejmu (M.P. 2021.poz 483), uzasadnienie projektu ustawy powinno: wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy; przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana; wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym; przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne; wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego; przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych; przedstawiać wyniki przeprowadzanych konsultacji. Ponieważ uzasadnienie Projektu nie czyni zadość powyższym wymogom, zgodnie z art. 34 ust. 7 i 7a Regulaminu Sejmu, Projekt powinien zostać odesłany przez Marszałka Sejmu do dalszych prac w Komisji. W toku prac nad Projektem toczących się w Senacie, w konsekwencji niespójności treści uzasadnienia z treścią Projektu, ani Komisje Senackie, ani senatorowie nie są w stanie dokonać oceny intencji oraz celów tego projektu, gdyż do Senatu nie dotarł żaden dokument, który by o tym mówił.

4. Aktualny stan prawny.

Analizę proponowanych zmian należałoby rozpocząć od wskazania treści obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych, dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych, zawartych na gruncie art. 156 k.p.a. De lege lata wady decyzji administracyjnych podzielone zostały przez ustawodawcę na dwie grupy: wady najcięższe (art. 156 § 1 pkt 2, 5 i 6 k.p.a.) oraz pozostałe (art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a.). W przypadku wad najcięższych, przewidziano inne ramy czasowe możliwości stwierdzenia nieważności niż w odniesieniu do pozostałych. Zgodnie bowiem z art. 156 § 2 k.p.a. „§ 2. Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.” Oznacza to w konsekwencji, że decyzje administracyjne wydane bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a.), niewykonalne w dniu jej wydania gdy niewykonalność ma charakter trwały (art. 156 § 1 pkt 5) k.p.a.) oraz te, których wykonanie wywołałoby czyn zagrożony karą (art. 156 § 1 pkt 6 k.p.a.), mogą zostać uchylone w każdym czasie, w przypadku decyzji zawierających pozostałe uchybienia- jedynie w okresie do 10 lat od ich wydania.

5. Proponowana treść zmian art. 156 k.p.a.

Zgodnie z pierwotną wersją Projektu (druk sejmowy nr 1090) przewidywano wprowadzenie jednej 30 letniej bariery dotyczącej możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych wydanych z rażącym naruszeniem prawa (co nie dotyczyło decyzji

wydanych bez podstawy prawnej), jeśli były podstawą nabycia prawa lub stwarzały uzasadnione oczekiwania nabycia prawa. Natomiast przesłana do Senatu ustawa z dnia 24.06.2021 roku, przewiduje zupełnie inne rozwiązanie, tj. zrównanie wszystkich przesłanek nieważności decyzji administracyjnych (poza zawartymi w art. 156 § 1 pkt 5 i 6), poprzez wprowadzenie czasowych ram możliwego stwierdzenia ich nieważności, niezależnie od stopnia ich wadliwości. Proponowana bowiem treść art. 156 k.p.a brzmi następująco „§ 2. Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1–4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.” Jednocześnie „§ 3. Jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, o której mowa w art. 156 § 2, upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.”. Oznacza to wprowadzenie nieznanego dotychczas na gruncie k.p.a. ograniczenia czasowego dotyczącego możliwości wszczynania postępowania nadzorczego (z art. 156 §1 k.p.a.) w przypadku wszelkich decyzji, w tym wydanych z naruszeniem art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., a więc wydanych bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa do lat 30. W praktyce zamyka to drogę do eliminacji z obrotu prawnego lub stwierdzenia ich wydania z naruszeniem prawa decyzji administracyjnych dotkniętych sankcją nieważności, a wydanych przed połową 1991 lub 1992 rokiem (w zależności od daty wejścia w życie proponowanej nowelizacji k.p.a.). Wydaje się, że wyznaczanie terminu, po którym nie można stwierdzić nieważności, lub orzec o ich wydaniu z rażącym naruszeniem prawa, co do decyzji o różnym stopniu wadliwości, jest zupełnie nieracjonalne.

6. Skutki proponowanych zmian dla przyszłych postępowań administracyjnych.

Należy zwrócić uwagę, że decyzje o charakterze reprivatyzacyjnym stanowią mniej niż jeden promil wszystkich decyzji administracyjnych wydawanych w Polsce. W efekcie proponowanych zmian, nastąpią bardzo daleko idące skutki dotyczące wszystkich postępowań administracyjnych, zarówno toczących się obecnie, jak i tych które zostaną rozpoczęte po wejściu w życie proponowanej regulacji. W odniesieniu do postępowań toczących się obecnie, niemożliwym stanie się stwierdzenie nieważności jakiejkolwiek decyzji administracyjnej lub postanowienia, wydanych przed połową 2011 roku, jak również uzyskanie orzeczenia o jej wydaniu z naruszeniem prawa, jeśli kontrolowana decyzja została wydana do połowy 1991 r. Będą to wszelkiego rodzaju decyzje oraz postanowienia organów administracji, nie ograniczone bynajmniej do kwestii nacjonalizacyjnych, które przecież po 1989 r. już nie były

wydawane. W przypadku gdyby były to decyzje wadliwe oraz wydane z naruszeniem interesów Skarbu Państwa, niemożliwym będzie już ich weryfikacja, co uszło uwadze projektodawcy. I tu tylko przykładowo można wskazać, iż po części straci rację bytu powołana ustawą Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, która nie będzie mogła już stwierdzać nieważności decyzji wydanych przed połową 2011 roku. Podobnie będą przedstawiać się skutki proponowanych przepisów na przyszłość. Jest to bowiem konsekwencją przyjęcia niezgodnej z zasadami sztuki legislacyjnej, oraz przede wszystkim niekonstytucyjnej, koncepcji, polegającej na dokonywaniu zmian w wąskiej dziedzinie (reprivatyzacja) za pomocą przepisów o charakterze kodeksowym. Zamiast bowiem opracować przepisy w zakresie wymaganym przez Trybunał Konstytucyjny („decyzje na podstawie których nastąpiło nabycie prawa lub ekspektatywy prawa”), projektodawca proponuje zmiany w ogólnej procedurze administracyjnej, rzutujące nie tylko na akty administracyjne wydane w okresie PRL, czy też w ogóle w przeszłości, ale również na akty administracyjne wydane po okresie PRL i te które będą wydawane po wejściu w życie proponowanych przepisów niezależnie od ich materii, co również uszło uwadze projektodawcy.

W szczególności trzeba zwrócić uwagę, że nowe proponowane brzmienie art. 156 § 2 k.p.a. wprowadzone art. 1 projektowanej ustawy, w ogóle nie zapewnia wnioskodawcy (zarówno osobie prywatnej, jak i jednostce samorządu terytorialnego, a nawet Skarbowi Państwa) możliwości uzyskania stwierdzenia nieważności wadliwej decyzji w przypadku złożenia odpowiedniego wniosku nawet w 2-3 lata po jej wydaniu. Wynika to z faktu, że złożenie takiego wniosku – zgodnie z brzmieniem projektowanego przepisu – nie przerywa upływu terminu po którym nie można stwierdzać nieważności decyzji. A przecież takie postępowanie może być prowadzone – jak wskazuje obecna praktyka – nawet dłużej niż 10 lat. Co prawda takim samym błędem była obarczona dotychczasowa treść tego przepisu, jednak odnosiła się ona tylko do decyzji obarczonych lżejszymi wadami, na skutek których jednostka najczęściej nie ponosiła realnej szkody. Podobnie rzecz się ma w przypadku projektowanej treści § 3 art. 158 k.p.a. (art. 1 pkt 2 projektowanej ustawy). Przecież złożenie wniosku o wszczęcie postępowania z art. 156 § 1 k.p.a., choćby po upływie 28 lat od doręczenia lub ogłoszenia treści wadliwej decyzji, nie gwarantuje, że takie wnioskowane postępowania nadzorcze zostanie wszczęte przed upływem owych dwóch lat. Co do zasady organ administracyjny może odczekać 2 lata, a następnie wydać orzeczenie z art. 61a Kpa o odmowie wszczęcia postępowania. W ten sposób efekty starań obywateli - będących stronami postępowania administracyjnego - zostaną całkowicie uzależnione od sposobu prowadzenia sprawy przez organ administracyjny, na co strona postępowania nie ma żadnego wpływu.

7. Skutki proponowanych zmian w zakresie postępowań „reprywatyzacyjnych”.

Na wstępie należałoby wskazać, że aktualne toczące się postępowania „reprywatyzacyjne”, w związku z brakiem obowiązywania jakichkolwiek rozwiązań prawnych dotyczących reprywatyzacji, obejmują jedynie bardzo wąski zakres wypadków nacjonalizacji mienia (przede wszystkim nieruchomości) niezgodnego z przepisami nacjonalizacyjnymi wydawanymi w latach 1939-1989, a więc dokonywanej z rażącym naruszeniem ówczesnie obowiązujących przepisów. W przypadku nacjonalizacji mienia zgodnie z ówczesnie obowiązującymi przepisami nie istnieje żadna droga prawna, by dokonać reprywatyzacji takiego mienia. Tym samym wejście w życie projektu zablokuje nie tyle „reprywatyzację”, co proces eliminowania z obrotu prawnego aktów administracyjnych wydanych z rażącym naruszeniem prawa, a więc spełniających przesłankę nieważności już od momentu ich wydania (skutek ex tunc). Przepisy proponowane w Projekcie będą powodować zamknięcie jakiegokolwiek drogi odszkodowawczej za bezprawną nacjonalizację mienia – zarówno administracyjnej jak i cywilnej, dla wszystkich obywateli polskich, bez różnicy narodowości czy też wyznania. Niemożliwym będzie zatem uzyskanie odszkodowania zarówno przez osoby narodowości polskiej, jak i każdej innej tj. żydowskiej, białoruskiej itd. Wbrew intencjom projektodawcy będzie to blokować możliwość nie tylko dochodzenia swych praw przez osoby poszkodowane bezprawną nacjonalizacją na drodze administracyjnej, ale również i sądowej, gdyż wydanie nadzorczej decyzji administracyjnej stanowi prejudykat umożliwiający dopiero dochodzenie roszczeń na drodze sądowej.

8. Umorzenie trwających postępowań.

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 2 Ustawy z dnia 24.06.2021 roku „Postępowania administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczęte po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, umarza się z mocy prawa.” Rozwiązanie powyższe jest szczególnie rażącym naruszeniem konstytucyjnych zasad dotyczących ochrony praworządności, poszanowania prawa własności oraz prawa do sądu, ponieważ będzie równoznaczne z umorzeniem wszystkich toczących się postępowań administracyjnych dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych wydanych w całym okresie PRL, z równoległym zamknięciem drogi cywilnej (sądowej) dochodzenia roszczeń przez bezprawnie wywłaszczonych obywateli. Postępowania takie bowiem trwają niejednokrotnie kilka, kilkanaście a czasem nawet 20 lat, a

osoby poszkodowane poniosły przez ten czas znaczne koszty tych postępowań (adwokaci, koszty sprawdzania zawartości archiwów, koszty uzyskiwania odpisów, koszty opinii biegłych itd.). Niezależnie od aktualnie rządzącego obozu politycznego, postępowania te konsekwentnie prowadzone są w sposób niezwykle przewlekły i opieszały, co jest nie tylko przejawem beczynności ale czasem wręcz złej woli organów administracyjnych. Co warto podkreślić, rozwiązanie takie nie zostało przewidziane w pierwotnym projekcie ustawy (druk sejmowy numer 1090), a więc nie zostało objęte również uzasadnieniem ww. projektu. Należy zwrócić uwagę, że zakaz stwierdzania nieważności orzeczeń administracyjnych, wydanych dawniej niż 10 lat temu, będzie zachęcał organy administracyjne do jeszcze dalej idącego niż obecnie przewlekania toczących się postępowań, ponieważ ich przedłużenie ponad powyższy okres będzie służyło utrzymaniu w mocy wadliwych decyzji administracyjnych.

9. Tzw. grunty warszawskie

W efekcie próba eliminacji nieprawidłowości związanych z tzw. gruntami warszawskimi, przejętymi na podstawie tzw. dekretu Bieruta, określanych w przestrzeni medialnej jako „afery reprivatyzacyjna” będzie rodziło negatywne konsekwencje dla wszystkich osób poszkodowanych przez bezprawne decyzje administracyjne wydane przed 1991 rokiem, niezależnie od ich podstawy prawnej. Nie daje się też należeć żadnej racjonalnej przyczyny dla której realni spadkobiercy osób pokrzywdzonych wadliwą decyzją wydaną z tzw. dekretu Bieruta, od wielu, wielu lat oczekujący na wydanie zgodnej z prawem i sprawiedliwej decyzji nadzorczej mieliby zostać pozbawieni prawa do sprawiedliwego rozstrzygnięcia.

10. Niekonstytucyjność proponowanych rozwiązań.

Wydaje się, że wbrew pierwotnym intencjom projektodawców (druk sejmowy nr 1090), proponowana nowelizacja k.p.a. zamiast realizować wyrok Trybunału Konstytucyjnego, grozi wprowadzeniem do polskiego systemu prawnego kolejnych norm wyraźnie niezgodnych z Konstytucją RP. Będą to bowiem rozwiązania sprzeczne z art. 2 oraz art. 77 Konstytucji RP, tj. z zasadą demokratycznego państwa prawnego, prawa do odszkodowania za bezprawne działania władzy publicznej oraz prawa do sądu. W tym kontekście wypada przypomnieć brzmienie art. 77 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (ust. 1) oraz „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.” Proponowana nowelizacja k.p.a. stanowi zaś szczególnie rażące złamanie dwóch powyższych konstytucyjnych zasad równocześnie. Po jej wejściu w życie bowiem:

- 1) niedopuszczalne będzie kontynuowanie toczących się spraw służących eliminacji bezprawnych decyzji nacjonalizacyjnych, nawet jeśli trwają od 20 lat;
- 2) niedopuszczalne będzie wszczynanie postępowań w sprawie eliminacji z obrotu prawnego wszelkich orzeczeń administracyjnych wydanych przed 1991 rokiem;
- 3) zamknięta zostanie droga sądowa dochodzenia odszkodowań za bezprawną nacjonalizację mienia dokonaną przed 1991 rokiem.

11. Niedopuszczalność drogi sądowej

Wbrew podnoszonym w przestrzeni medialnej zapewnieniom, o tym, że proponowana nowelizacja k.p.a. zamykając drogę administracyjną dla roszczeń reptrywatyzacyjnych, jakoby „pozostawia nadal otwartą drogę cywilnoprawną”, nie jest ono niestety zgodne ze stanem rzeczywistym. Proponowana nowelizacja k.p.a. będzie stanowiła bowiem nie tylko ostateczne zamknięcie toczących się postępowań administracyjnych oraz niemożność wszczynania takich postępowań, lecz ponadto niedopuszczalnym będzie dochodzenie roszczeń byłych właścicieli znacjonalizowanego bezprawnie mienia na drodze sądowej. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest związanie sądów powszechnych obowiązującymi decyzjami administracyjnymi, nawet wydanymi z rażącym naruszeniem prawa, tak długo, jak długo nie zostaną one formalnie wyeliminowane z obrotu prawnego. Jedyną drogą eliminacji zaś bezprawnych decyzji administracyjnych, jest stwierdzenie ich nieważności na podstawie art. 156 k.p.a., które będzie po wejściu w życie proponowanych zmian całkowicie niemożliwe. W przypadku zakazu stwierdzania nieważności decyzji deklaratoryjnych, po upływie określonego czasu, powstanie bardzo poważny problem orzeczniczy. W aktualnym stanie prawnym nie stwierdzało się nieważności decyzji (zarówno konstytucyjnych, jak i deklaratoryjnych) wydanych bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa tylko w przypadku wywarcie przez nie tzw. nieodwracalnych skutków prawnych. W przypadku wadliwego przejęcia nieruchomości owym nieodwracalnym skutkiem prawnym była sprzedaż przez wadliwego beneficjenta bezprawnej decyzji w warunkach rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych. Taka sprzedaż powodowała (skutek rękojmi) uzyskanie przez nabywcę prawa własności (lub użytkowania wieczystego) nawet w przypadku, jeśli zbywca go nie posiadał. Tym samym podstawą uzyskania własności przez nabywcę (i jej utraty przez rzeczywistego właściciela) były właśnie przepisy o rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych.

W przypadku braku stwierdzenia nieważności decyzji konstytucyjnej (czyli kreującej nowe prawo), bez względu przyczynę i ograniczenie się do stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa powoduje jej częściowe pozostawienie w obiegu prawnym. Powyższe uzasadnia tezę, że

decyzja ta swoją mocą stworzyła nowe prawo, np. prawo własności jej wadliwego beneficjenta. Jednak w przypadku braku stwierdzenia nieważności decyzji deklaratoryjnej (czyli nie kreującej swoją mocą nowego prawa) z uwagi na upływ np. 10 lat (czy nawet 20 lub 30 lat) i ograniczenie się jedynie do stwierdzenia wydania jej z naruszeniem prawa powoduje dwa sprzeczne ze sobą skutki;

a) wiadomo, że decyzja taka wadliwie jedynie zaświadczała o powstaniu z mocy innych przepisów określonego stanu prawnego, który jednak nigdy nie powstał.

b) sąd powszechny – zgodnie z przyjętym orzecnictwem – winien być "związany" taką decyzją, pomimo stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa.

W konkluzji – przynajmniej w przypadku wszelkich nieruchomości – powstaje problem jaka jest podstawa prawna nabycia własności przez wadliwego beneficjenta bezprawnej deklaratoryjnej decyzji, w przypadku braku stwierdzenia jej nieważności na skutek upływu 10, czy nawet 20 lat. Nie jest nią rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych. Taką podstawą nie może być sama wadliwa decyzja, gdyż w ogóle nie kreowała ona nowego prawa. Nie może też być przyczyną takiego nabycia upływ 10, czy też 20 lat. Tu ewentualnie mogłyby mieć zastosowanie przepisy o zasiedzeniu. Jednak o zasiedzeniu nie może orzekać organ administracyjny, a dodatkowo bieg zasiedzenia mógł być przerwany przez każdą czynność prawną wymienioną w Kodeksie cywilnym. W jaki sposób sądy sobie z tym problemem poradzą – zupełnie nie wiadomo.

12. Vacatio legis.

Proponowane vacatio legis (art. 3 Projektu) wynosi zaledwie 30 dni. Wydaje się to być termin zdecydowanie zbyt krótki, biorąc pod uwagę dwa czynniki: fundamentalny charakter proponowanych zmian dla całego postępowania administracyjnego oraz konieczność umorzenia wszystkich postępowań administracyjnych toczących się w sprawie decyzji wydanych przed 1991 rokiem. Proponować zatem należałoby wydłużenie vacatio legis proponowanych przepisów na okres umożliwiający ich realizację a zatem wynoszący co najmniej 1 rok od daty publikacji ustawy w dzienniku ustaw i to bez umarzania postępowań w toku. Wyjątkiem od tej zasady mogą być jedynie przepisy rzeczywiście odnoszące się do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jednak – w obecnym brzmieniu projektowanej ustawy – taki samodzielny przepis w ogóle nie istnieje.