

Maria SZEWCZYK

**Wpływ decyzji administracyjnej na zbycie nieruchomości rolnych
Państwowego Funduszu Ziemi**

Влияние административного решения на отчуждение сельскохозяйственной
недвижимости Государственного земельного фонда

Der Einfluss des Verwaltungsbeschlusses auf die Veräußerung
von Grundstücken des Staatlichen Bodenfonds

1

Konstrukcja prawna zbycia nieruchomości rolnych PFZ jest złożona. Cywilnoprawna instytucja przeniesienia własności nieruchomości na podstawie umowy sprzedaży została mianowicie w określony sposób sprzężona przez ustawodawcę ze stosunkami administracyjnoprawnymi, w ramach, których państwo wyraża w szczególności swoją wolę przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży oraz określa — przez wydanie decyzji o ustaleniu kandydata na nabywcę — osobę, na rzecz której zamierza dokonać reprivatyzacji ziemi państwowej oraz może ustalić „indywidualne” warunki sprzedaży (oczywiście, w granicach wyznaczonych przez akty normatywne) co do wysokości ceny i terminów jej płatności.

Wypada zaznaczyć, że nie jest to jedyny wypadek w naszym prawie, gdy ustawodawca, wskazując na czynność cywilnoprawną, jako źródło określonych skutków prawnych (nabycia prawa podmiotowego), jednocześnie przewiduje niejako fazę wstępną, w której państwo przez odpowiedni organ administracyjny działa władczo, ma ona zatem charakter administracyjny. Pomijając problem, w jakim zakresie ta „wstępna” ingerencja o charakterze administracyjnym występuje przy kształtowaniu cywilnych stosunków obligacyjnych oraz jaki jest cel i charakter tej ingerencji, należy zauważyć, że jest ona regułą, gdy chodzi o kreowanie

stosunków prawno-rzeczowych, których przedmiotem są nieruchomości państwowe, a więc gdy chodzi o dysponowanie w drodze czynności cywilnoprawnych nieruchomościami państwowymi. Wystarczy wspomnieć o ustanowieniu użytkowania wieczystego (art. 20 ustawy z 14 VII 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, tekst jedn. Dz. U. 1972, nr 27, poz. 193), sprzedaży nieruchomości budynkowej (art. 20 tejże ustawy w zw. z § 11 rozporządzenia ministra gospodarki komunalnej z 18 V 1970 r. w sprawie trybu oddawania w użytkowanie wieczyste terenów państwowych i sprzedaży położonych na nich budynków, Dz. U. 1972, nr 51, poz. 331), czy sprzedaży lokalu na odrębną własność (art. 15a tejże ustawy w zw. z art. 4 ust. 1 prawa lokalowego z r. 1974 i w zw. z § 11 cytowanego wyżej rozporządzenia).

W procesie sprzedaży nieruchomości rolnych PFZ wyjaśnienie prawnego znaczenia decyzji o ustaleniu kandydata na nabywcę jest na tyle utrudnione, że ustawa o sprzedaży z r. 1958 nie wspomina w ogóle *expressis verbis* o decyzji. Postanawia wprawdzie, że kandydata na nabywcę ustala organ administracji rolnej (obecnie: naczelnik gminy), ale nie określa *expressis verbis* formy prawnej, w jakiej ustalenie to ma nastąpić.¹ Jednak podstawową formą działania organów administracji w sprawach indywidualnych jest decyzja administracyjna. Niezależnie od tego, nie można przeczyć faktu, że ustawa w art. 8 oraz w art. 5 upoważnia ministra rolnictwa do wydania szczegółowych przepisów określających między innymi tryb postępowania przy sprzedaży nieruchomości, a także zasady i tryb ustalania ceny sprzedaży oraz warunki jej spłaty. Z przepisów zaś wykonawczych (zarządzenia ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej z 18 IX 1982 r.) wynika, że prawną formą działania naczelnika gminy w przedmiocie ustalenia kandydata na nabywcę określonej nieruchomości rolnej jest decyzja administracyjna. Postanowienie zatem ustawy, że naczelnik ustala kandydata na nabywcę, należy interpretować — w świetle przepisów wykonawczych oraz zasad ogólnych — w ten sposób, że wydaje on decyzję o ustaleniu kandydata na nabywcę określonej nieruchomości.

2

Stwierdzenie to nie wyjaśnia jeszcze prawnego wpływu decyzji na zbycie nieruchomości PFZ. Przed przystąpieniem do dalszych rozważań należy podkreślić, że — jak się wydaje — do prawidłowego rozwiązania

¹ Projekt prawa rolnego z r. 1976 w art. 235 ust. 1 stanowi, iż „kandydatów na nabywców” Państwowego Funduszu Ziemi ustala w drodze decyzji naczelnik gminy.

tego problemu szczególnie użyteczna będzie wykładnia systemowa. Skoro bowiem obowiązujące ustawodawstwo przyjmuje — jak zauważono wyżej — jako swoistą zasadę, że kształtowanie w drodze czynności prawnych stosunków prawno-rzeczowych co do nieruchomości państwowych następuje w powiązaniu z poprzedzającym dokonanie czynności cywilno-prawnej postępowaniem administracyjnym w tej kwestii, to sposób uregulowania wpływu decyzji na rozporządzenie (w drodze umowy) nieruchomością państwową w innych sytuacjach (np. przy sprzedaży budynków) nie może być obojętny przy wykładni odpowiednich przepisów ustawy z r. 1958 i przepisów zarządzenia wykonawczego, normujących tę problematykę w odniesieniu do sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych. Można postawić tezę, że ze względu na szczególny charakter nieruchomości rolnych, jako składnika majątku państwowego, w przypadku zbycia takiej nieruchomości decyzja przygotowująca zbycie musi mieć co najmniej takie znaczenie jak w przypadku zbycia innych nieruchomości państwowych (budynków, lokali). W związku z tym jest oczywiste, że poczynione — na tle innych sytuacji — w doktrynie i w orzecznictwie ustalenia na temat związku między umową a poprzedzającą jej zawarcie decyzją mogą być pomocne przy analizie prawnego stosunku między umową sprzedaży nieruchomości PFZ a decyzją ustalającą kandydata na nabywcę.

3

Teoretycznie rzecz ujmując, stosunek między tymi zdarzeniami można traktować w zasadzie w trojaki sposób; przy czym dwa z rozwiązań — z których jedno minimalizuje rolę decyzji, drugie zaś nadaje jej decydujące znaczenie, sprowadzając rolę umowy do koniecznego wprowadzie, ale całkowicie zdeterminowanego decyzją i dzielącego jej los prawny (w szczególności w razie uchylenia) elementu stanu faktycznego zbycia nieruchomości PFZ — są, moim zdaniem, niejako wyrazem skrajnie cywilistycznego bądź skrajnie administracyjnego podejścia do analizowanego zjawiska. Według trzeciej konstrukcji, którą można określić jako pośrednią, sprzedaż w kształcie nadanym jej przez ustawę z r. 1958, realizuje się wprowadzie — zgodnie z jej prawną naturą — bezpośrednio poprzez umowę, jednakże konieczną jej przesłanką jest decyzja, o której mowa; z kolei jednak od chwili zawarcia umowy stosunek cywilny uzyskuje niezależny byt prawny od poprzedzającego jego powstanie stosunku administracyjnego, niezależny w tym sensie, że ewentualne zmiany co do treści stosunku administracyjnego nie mają bezpośredniego wpływu na istnienie i treść stosunku cywilnego, którego źródłem jest umowa. Tę też

konstrukcję zbycia nieruchomości rolnych PFZ uważam — zgodnie zrewizję z panującym poglądem² — za trafną *de lege lata*.

Szczegółową analizę związku umowy z decyzją należy rozpocząć od bliższej charakterystyki koncepcji odrzuconych. Jest to niezbędne już choćby z tego względu, że podzielające je poglądy można spotkać w literaturze, a nawet w orzecznictwie. Ponadto polemika z nimi dostarczy — jak sądzę — jednocześnie argumentów przemawiających za koncepcją przyjętą w uchwale całej Izby Cywilnej SN z 25 IV 1964 r., aprobowaną w tym artykule.

4

Rozważmy najpierw stanowisko, w myśl którego decyzja administracyjna o sprzedaży określonej nieruchomości określonemu nabywcy ma niejako rangę nadrzędną w stosunku do umowy sprzedaży. Ta supremacja decyzji administracyjnej wyraża się w szczególności w tym, że w razie uchylenia decyzji z jakichkolwiek powodów, zawartą na jej podstawie umowę należy traktować jako nieważną; powstaje bowiem wówczas sytuacja taka, jakby umowa została zawarta bez decyzji, która — wobec jej uchylenia — istniała tylko pozornie. Taki właśnie pogląd — gdy chodzi o sprzedaż budynków państwowych — zajął początkowo Sąd Najwyższy w uchwale Składu 7 Sędziów z 22 IV 1963 r.³, jednakże później od niego odstąpił⁴. Pogląd ten podzielił — także w odniesieniu do sprzedaży

² Por. I. Ignatowicz: *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1976, s. 114; J. Winiarz: *Prawo użytkowania wieczystego*, Warszawa 1970, s. 75; J. Litwin: *Z problematyki styku prawa cywilnego z administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 4, s. 540; T. Smyczyński: *Skutki cywilnoprawne aktu administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1971, nr 1, s. 41; E. J. Łętowscy: *Komentarz do uchwały całej Izby Cywilnej SN z dn. 25 IV 1964 r.* [w:] *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, Warszawa 1967, s. 95; S. Czuba: *Sprzedaż nieruchomości państwowych*, „Nowe Prawo” 1969, nr 7—8, s. 1096; B. Jastrzębski: *Zagadnienia prawne sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 7 s. 809; J. Majorowicz [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego*, t. I, Warszawa 1972, s. 339; H. Starczewski: *Glosa do decyzji Min. Rolnictwa z dn. 9VIII 1965 r.*, ONOAP 1968, poz. 58, s. 246; H. Lipski: *Glosa do orz. SN z dn. 17 IX 1974 r.*, OSPiKA 1978, z. 3. poz. 47, ss. 117—118; S. Rudnicki: *Przekazywanie terenów na obszarze miast, osiedli i gromad*, „Nowe Prawo” 1970, nr 4, s. 456 i n. Przede wszystkim jednak zob. uchwałę całej Izby Cywilnej SN z dn. 25 IV 1964 r., OSN 1964, z. 12, poz. 244, oraz OSPiKA 1965, nr 1, s. 1.

³ „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1963, nr 4, s. 255 oraz „Prawo i Życie” 1963, nr 10, s. 7.

⁴ W cytowanej uchwale całej Izby Cywilnej SN z 25 IV 1964 r.; por. też orzeczenie SN z dn. 28 IV 1967 r., OSPiKA 1968 r., poz. 9; z 2 IV 1970 r., OSN 1971, poz. 34; z 25 X 1970 r., OSN 1971, poz. 173; z 17 IX 1974, OSPiKA 1978, poz. 47.

państwowych nieruchomości rolnych — J. Paliwoda.⁵ Stanowisko to — jego zdaniem — jest uzasadnione dlatego, że umowa sprzedaży stanowi jedynie etap pochodny od aktu administracyjnego, w którym w istocie rzeczy kształtuje się treść stosunku cywilnoprawnego. Cytowany autor dodaje, że za takim pojmowaniem znaczenia decyzji przy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych przemawia — przyjęty jako założenie ustawowe — władczy charakter ingerencji państwa w omawiany typ stosunków cywilnoprawnych. Inne argumenty Paliwody, jak w szczególności przewlekłość procesu sądowego, w którym sąd samodzielnie rozstrzygałby o ważności umowy zawartej na podstawie uchylonej następnie decyzji, można pominąć. Pomijając bowiem merytoryczną zasadność tego argumentu, nie może on mieć znaczenia rozstrzygającego. Zajmijmy się przeto kwestią, jak daleko w świetle założeń ustawy może i powinna sięgać władcza ingerencja państwa w analizowany stosunek cywilnoprawny.

Jest oczywiście prawdą — i wyżej przyjąłam to jako swego rodzaju zasadę ogólną — że kształtowanie stosunków prawnorzeczowych, dotyczących nieruchomości państwowych (przeniesienie własności, obciążenie), nie odbywa się wyłącznie metodą cywilnoprawną, lecz ustawodawca przewiduje oddziaływanie na te stosunki albo nawet bezpośrednio ich kształtowanie (np. ustanowienie użytkowania na rzecz rolniczej spółdzielni produkcyjnej) metodą władczą. Fakt ten nie stwarza wszakże sam przez się podstaw do tezy o nadrzędności w tej dziedzinie jednej metody nad drugą oraz decyzji nad umową (w przypadku, gdy zdarzenia te występują łącznie). Zakres bowiem i sposób władczej ingerencji może być różny. Decyduje o tym wyrażona w normie prawnej wola ustawodawcy. Wykładnia logiczna i celowościowa obowiązujących przepisów prowadzi do wniosku, że skoro ustawodawca „wybrał” przy zbyciu państwowych nieruchomości rolnych cywilną formę umowy sprzedaży i jednocześnie nie przewidział *expressis verbis* możliwości władczej ingerencji — w określonej formie — organu administracyjnego w stosunek cywilny⁶ poza fazą jego kreacji, to w ten sposób dał wyraz temu, iż od chwili powstania tego stosunku państwo, jako jedna ze stron, nie dysponuje już atrybutami władczymi, lecz zajmuje — zgodnie z naturą tego stosunku — pozycję

⁵ Por. J. Paliwoda: *Problematyka administracyjnoprawna w regulowaniu obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Studia Prawnicze” 1964, z. 6, s. 159; *id.*: *Rola aktu administracyjnego w kształtowaniu stosunków własnościowych w rolnictwie*, Warszawa 1965, ss. 211 i 218; *id.*: *Przebudowa ustroju rolnego*, Warszawa 1964, ss. 188—190 (przypis 2); *id.*: *Kierowanie rolnictwem przez rały narodowe*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967, s. 142.

⁶ Państwo dysponuje, oczywiście, środkami władczej ingerencji we własność innych podmiotów; takim instrumentem jest przede wszystkim wywłaszczenie. Nie chodzi tu jednak — co oczywiste — o pozbawienie skuteczności umowy, na której podstawie określona osoba nabyła nieruchomość od państwa.

równorzędną z nabywcą. Rozwiązanie proponowane przez J. Paliwodę i uprzednio przez Sąd Najwyższy w uchwale Składu 7 Sędziów z 22 IV 1963 r. pozwalałoby państwu, będącemu zarazem jednym z podmiotów umowy, na decydowanie we własnym — w istocie rzeczy — zakresie o ważności lub nieważności zawartej umowy. Taki stan rzeczy byłby — jak podnosi się w doktrynie prawa cywilnego — w sposób oczywisty niezgodny z założeniami prawa cywilnego i wprowadzałby, bez podstawy prawnej, wyjątek w postaci nierówności podmiotów stosunku cywilnoprawnego, zaś sądy zostałyby pozbawione prawa do samoistnego badania ważności cywilnej czynności prawnej.⁷

W powołanej wyżej uchwale Calej Izby Cywilnej z 25 IV 1964 r. — wydanej na tle przepisów ustawy o sprzedaży przez państwo domów jednorodzinnych i działek budowlanych, którą jednak odnieść należy również (ze względu na podobieństwo unormowań) do sprzedaży innych nieruchomości państwowych — Sąd Najwyższy, uznając decyzję ostateczną za konieczną przesłankę zawarcia umowy i jej skuteczności, podkreślił jednocześnie, że funkcja decyzji kończy się z chwilą zawarcia umowy, a umowa ma od tego momentu być samodzielny. Ta samoistość umowy wyraża się tym, że skutki cywilnoprawne, tzn. przeniesienie własności z państwa na nabywcę, powstają z mocy umowy, a nie decyzji administracyjnej i że umowa jest źródłem praw i obowiązków z niej właśnie wypływających. Z faktu, że umowa jest w pełni samodzielną czynnością prawną z zakresu prawa cywilnego wypływają istotne konsekwencje; umowa od chwili jej zawarcia podlega pod względem ważności wyłącznie sankcjom cywilnoprawnym, a w szczególności podlega — wobec braku odmiennego przepisu szczególnego — zasadzie prawa cywilnego, zgodnie z którą czynność prawna, ważna w chwili jej dokonania, nie traci swej ważności wskutek zdarzeń późniejszych, te bowiem mogą mieć jedynie wpływ na wygaśnięcie lub zmianę skutków prawnych czynności. Jeżeli zatem umowę sprzedaży nieruchomości państwowej zawarto na podstawie decyzji ustalającej kandydata na nabywcę i uczyniono zadość w treści tej umowy postanowieniom decyzji, następne uchylenie decyzji nie powoduje samo przez się nieważności umowy i nie wywiera bezpośredniego wpływu na sytuację stron. Są one bowiem związane stosunkiem obligacyjnym, którego źródłem jest umowa, a nie decyzja administracyjna.

Wywody te nie zaprzeczają bynajmniej znaczeniu decyzji i stosunków administracyjnych przy sprzedaży nieruchomości PFZ; przemawiają natomiast przeciwko tezie o swoistej nadrzędności decyzji o ustaleniu nabywcy nad umową sprzedaży, wyrażającej się w możliwości automatycznego pozbawienia tej umowy skutków poprzez uchylenie decyzji. Nie ozna-

⁷ Por. np. J. Winiarz: *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 1967, s. 212.

cza to natomiast, że wszystko, co działo się w stadium przygotowawczym — „A jest tu przecież możliwa szeroka skala: od trzeciorzędnych uchybień proceduralnych do grzechów kapitalnych”⁸ — jest całkowicie pozbawione znaczenia dla losów późniejszej umowy sprzedaży. Przeciwnie — jak słusznie podkreślił Sąd Najwyższy w cytowanej wyżej uchwałie — przyczyna uchylenia decyzji może stanowić zarazem przyczynę nieważności lub wzruszalności umowy w świetle zasad prawa cywilnego, jednakże sąd cywilny nie jest skrepowany w samodzielnym ustalaniu, czy przyczyna taka istnieje.

Nie podzielając poglądu J. Paliwody *de lege lata*, nie wydaje się również, aby stanowisko to było słuszne *de lege ferenda*. Sięgnięcie przez ustawodawcę do instrumentów cywilnych w zakresie dysponowania nieruchomościami państwowymi podyktowane jest określonymi względami społeczno-politycznymi. Krytykowany pogląd niweluje w gruncie rzeczy różnice między wyłącznie administracyjnym trybem dysponowania a trybem administracyjno-cywilnym.

5

Należy rozważyć stanowisko⁹, według którego decyzje organów wydawane w trybie ustawy o sprzedaży z r. 1958, będąc jedynie tzw. „decyzjami wewnętrznymi”, nie stanowiłyby dodatkowych przesłanek prawotwórczych przeniesienia własności nieruchomości państwowej. Decyzja o ustaleniu kandydata na nabywcę byłaby jedynie sposobem powzięcia przez organ administracyjny zamiaru sprzedaży i mieściłaby się całkowicie w ramach „wewnętrznej” działalności organu państwowego, mającej na celu przygotowanie oświadczenia woli w przedmiocie sprzedaży. Decyzja ta nie miałaby natomiast bezpośredniego wpływu na stosunek prawny między państwem a nabywcą. W świetle tych stwierdzeń przy ocenie ważności umowy sprzedaży byłoby istotne najwyżej to, czy umowę zawarł kompetentny organ państwowy lub prawidłowo upoważniony funkcjonariusz, albo właściwie umocowany pełnomocnik oraz, czy nie przekroczyli oni, gdy chodzi o treść umowy, granic swobody określonych w ustawie (np. co do kwestii ceny). Obojętne byłoby natomiast, czy treść umowy odpowiada treści decyzji, a nawet, czy decyzja taka w ogóle istnieje.

⁸ Por. J. Litwin: *Z problematyki styku prawa cywilnego z prawem administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1965, z. 4, s. 541.

⁹ Stanowisko takie reprezentuje — jak można sądzić z niektórych jego stwierdzeń — S. Breyer: *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1975, s. 395. Jednak Breyer powołuje się na uchwałę Całej Izby Cywilnej z 25 IV 1964 r., która przyjmuje rozwiązanie określone jako „pośrednie”.

Moim zdaniem, stanowisko takie nie znajduje oparcia w przepisach ustawy, a także nie dałoby się pogodzić z jej *ratio legis*. Chociaż bowiem — jak to już wielokrotnie podkreślono — ustawodawca zrezygnował z administracyjnego wyłącznie trybu wywołania skutków w zakresie nabycia nieruchomości rolnych PFZ, to jednak fakt ten nie oznacza, że skutek ten może być osiągnięty wyłącznie przy zastosowaniu instrumentów cywilnoprawnych. Nie można przejść do porządku nad faktem, że chodzi o reprivatyzację ważnego składnika majątku państwowego; decyzja o zbyciu nieruchomości nie może być zatem li tylko wewnętrznym aktem woli organu uprawnionego do zbycia, lecz musi być w sformalizowanej formie ujawniona na zewnątrz, aby przed zawarciem umowy umożliwić kontrolę zamiaru zbycia nieruchomości pod kątem celowości oraz zgodności z polityką państwa, a także, oczywiście, zgodności z obowiązującymi przepisami. Te ważne cele mogą być urzeczywistnione w ramach postępowania administracyjnego (podlegającego — jak wiadomo — określonym regułom, gdy chodzi o jego jawność, udział zainteresowanych podmiotów, środki zaskarżania itp.), zakończonego decyzją administracyjną. Przeprowadzone przed zawarciem umowy sprzedaży postępowanie administracyjne w tym przedmiocie stwarza niejako domniemanie, że zbycie odpowiada interesom państwa. W związku z tym postanowienia ustawy i przepisów wykonawczych, stanowiące, że określenie komu i jaka nieruchomość ma być sprzedana następuje w akcie administracyjnym, muszą być, moim zdaniem, interpretowane w ten sposób, iż akt, o którym mowa, jest konieczną przesłanką sprzedaży nieruchomości.

Do uzasadnienia takiego charakteru decyzji o sprzedaży nieruchomości PFZ można się też posłużyć analogią¹⁰ wziętą z przepisów normujących zbycie nieruchomości stanowiącej własność spółdzielni. Choć oświadczenie woli o przeniesieniu własności nieruchomości składa na zewnątrz zarząd spółdzielni (art. 44 § 1 i art. 47 § 1 ustawy o spółdzielniach i ich związkach), zawierając umowę z nabywcą, to jednak umowa może być zawarta tylko wtedy, jeśli zostanie podjęta uchwała o zbyciu nieruchomości przez walne zgromadzenie (art. 34 § 1 pkt 6 ustawy). Jak się przyjmuje w literaturze¹¹, uchwała w przedmiocie zbycia jest przesłanką ważności umowy, z której bezpośrednio wynika zamierzony skutek. Funkcję podobną do uchwały pełni w rozważanej sytuacji decyzja naczelnika o ustaleniu nabywcy nieruchomości i decyzja ta (mimo że jest aktem administracyjnym, a nie — jak uchwała — czynnością cywilnoprawną) stanowi — jak uchwała walnego zgromadzenia — konieczną podstawę do

¹⁰ Sięga do niej również SN w uchwale Calej Izby Cywilnej z 25 IV 1964 r.

¹¹ Zob. M. Gersdorf [w:] M. Gersdorf, J. Ignatowicz: *Prawo spółdzielcze, Komentarz*, Warszawa 1966, s. 93.

zawarcia umowy sprzedaży. Do tego wniosku prowadzi wreszcie wykładnia systemowa. Skoro w zasadzie powszechnie przyjmuje się, że stosowna decyzja jest przesłanką ważnego zawarcia umowy sprzedaży budynku państwowego lub sprzedaży lokalu w takim budynku na odrębną własność, jak również ustanowienia wieczystego użytkowania, to — jak już wyżej wspomniano — tym bardziej takiego znaczenia nie można odmawiać decyzji naczelnika o ustaleniu kandydata na nabywcę nieruchomości PFZ. Jednak brak jest — jak to starałam się wykazać — podstaw prawnych do nadania tej decyzji „większej rangi”, a więc, że jej uchylenie wpływa bezpośrednio na stosunek cywilny, którego źródłem była umowa.

6

W świetle przytoczonych argumentów wydaje się oczywiste nie tylko to, że poglądy, określone wyżej jako skrajnie cywistyczny i skrajnie administracyjny, nie charakteryzują we właściwy sposób znaczenia decyzji przy sprzedaży nieruchomości PFZ oraz związku prawnego między decyzją o ustaleniu nabywcy a umową sprzedaży, lecz także to, że na gruncie ustawy jedynie trafny w tej materii pogląd, według którego decyzja ta należy do aktów administracyjnych, które stanowią konieczną przesłankę umów cywilnoprawnych; jednakże umowa od chwili jej zawarcia na podstawie decyzji i zgodnie z jej treścią uzyskuje pozycję autonomiczną, a więc jej los nie zależy bezpośrednio od następczych zmian w stosunku administracyjnym, w szczególności od uchylenia decyzji. Tego rodzaju związek można ująć w formie zasady ograniczonej zależności między decyzją a umową. W zasadzie tej nie czyniłoby wyłomu stanowisko, w myśl którego wadliwość decyzji, polegająca na tym, że „[...] wydał ją organ oczywiście niewłaściwy lub bez zachowania jakiegokolwiek procedury”, sprawia, iż decyzja ta, choćby nie została uchylona, nie wywołuje żadnych skutków prawnych. Umowa zawarta na podstawie takiej „decyzji” byłaby nieważna, ale nie dlatego, że decyzja ta została uchylona (i bez względu na to, czy została uchylona), lecz dlatego, że decyzja w ogóle nie istniała, a więc nie została spełniona przesłanka zawarcia umowy.

Kończąc rozważania nad charakterem prawnym decyzji o ustaleniu kandydata na nabywcę państwowej nieruchomości rolnej, można postawić pytanie — mając na uwadze z jednej strony polityczno-ustrojowy aspekt reprivatyzacji ziemi państwowej, z drugiej zaś — określone tradycje, gdy chodzi o prawne instrumenty obrotu ziemią oraz „wydolność” tych instrumentów w zakresie zabezpieczenia interesów państwa, ale także zapewnienia stabilności nabycia — czy obecne unormowanie zasłu-

guje na pełną aprobatę. Pozytywna odpowiedź na to pytanie wynika już z dotychczasowych rozważań. Akceptując w pełni cywilną formę „przekazywania” nieruchomości państwowych na własność innych podmiotów, ze względu zwłaszcza na związaną z tą formą intensywność ochrony praw podmiotowych obywateli, należy jednocześnie podkreślić trafność rozwiązania przyznającego tak istotną rolę w procesie zbycia decyzji administracyjnej. Decyzja jako instrument określający przedmiot sprzedaży i podmiot, na rzecz którego sprzedaż następuje, urzeczywistnia wolę ustawodawcy w sprawach indywidualnych w oparciu o założenia ustrojowe, skonkretyzowane w aktach normatywnych i planach społeczno-gospodarczych. Kształtuje ona proporcje, jakie winny być zachowane między zasobami majątku państwowego oraz należącego do innych kategorii mienia. Jest więc prawnym wyrazem politycznej woli państwa socjalistycznego w zakresie kształtowania stosunków własnościowych w rolnictwie.¹² Mając na uwadze tę funkcję decyzji, nie wydaje się, aby można było zrezygnować z jej prawotwórczego wpływu na proces sprzedaży nieruchomości państwowych. Wieloukładowość naszego rolnictwa nie oznacza, że ziemia państwowa może być traktowana w obrocie identycznie jak grunty stanowiące własność innych podmiotów. Przeciwnie — musi być poddana szczególnemu reżimowi prawnemu, zapewniającemu kontrolę zamierzonej sprzedaży pod kątem jej zgodności z polityką rolną państwa. Cel ten jest urzeczywistniany w ramach stosunku administracyjnego poprzedzającego sprzedaż i następnie przez związanie zawarcia umowy z istnieniem decyzji.

РЕЗЮМЕ

Правовая конструкция отчужденности недвижимости сельскохозяйственного назначения, входящей в Государственный земельный фонд, сложная. Гражданско-правовой институт передачи собственности на сельскохозяйственную недвижимость на основе договора о продаже был сопряжен законодателем с административно-правовыми отношениями, в рамках которых государство выражает свою волю — предназначение недвижимости на продажу — и определяет (путем выдачи решения о кандидатуре приобретателя) лицо, в пользу которого намерено совершить реприватизацию государственной земли; может

¹² Por. J. Paliwoda: *Rola aktu administracyjnego w kształtowaniu stosunków własnościowych w rolnictwie*, Warszawa 1965, s. 212; por. też J. Litwin: *Z problematyki styku prawa cywilnego z administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1965, z. 4, s. 540 i n.; por. też P. Sobal: *Rola decyzji administracyjnej w kształtowaniu stosunków cywilnoprawnych*, Rzeszów 1974, s. 139; por. także L. Jastrzębski: *Rozwiązywanie umów cywilnych zawartych przez Prezydium Powiatowych Rad Narodowych*, [w:] *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa* Warszawa 1969, s. 166.

также определить „индивидуальные” условия продажи (конечно, в границах, определенных нормативными актами): цену и срок платежа.

Предметом настоящей статьи является определение юридического характера отношения, которое возникает между административным и гражданско-правовым этапом продажи, а точнее — между решением, определяющим приобретателя, и договором о продаже.

С точки зрения теории, отношение, возникающее между этими событиями, можно представить в виде тройной конструкции, причем две из них, из которых одна сводит к минимуму роль решения, а другая придает этому решению значение, сводя роль договора к необходимому, правда, но полностью детерминированному этим решением и разделяющему его юридическую судьбу (особенно в случае отмены) элементу фактического состояния отчуждения недвижимости Государственного земельного фонда, являются, по мнению автора, выражением крайне цивилистичного или крайне административного подхода к рассматриваемому явлению. Согласно третьей конструкции, которую можно назвать промежуточной, средней, продажа государственной недвижимости в форме, определенной законом от 12 III 1958 г. о продаже государственного недвижимого имущества и упорядочении некоторых вопросов, связанных с проведением сельскохозяйственной реформы и заселением земель, осуществляется, правда, в соответствии с ее правовой природой, непосредственно договорным путем, необходимой её предпосылкой будет, однако, решение, о котором мы говорили выше. В свою очередь, гражданское отношение с момента заключения договора получает юридическую независимость от предшествующего его возникновению административного отношения, независимого в том смысле, что возможные изменения содержания административного отношения не имеют большого влияния на существование и содержание гражданского отношения, источником которого является договор. Эта последняя конструкция отчуждения сельскохозяйственной недвижимости Государственного земельного фонда автор считает удачной *de lege lata*.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Rechtsstruktur der Veräußerung von Grundstücken des Staatlichen Bodenfonds ist eine zusammengesetzte. Die zivilrechtliche Einrichtung der Übertragung des Grundstückseigentums auf Grund eines Kaufvertrages wurde nämlich vom Gesetzgeber in bestimmter Weise mit den verwaltungsrechtlichen Verhältnissen gekoppelt, in deren Rahmen der Staat im besonderen seinen Willen ausdrückt, das Grundstück zu veräußern und — durch Beschluss über die Wahl des künftigen Erwerbers — die Person bestimmt, zu deren Gunsten er die Reprivatisierung des staatlichen Grundstücks vollziehen will; er kann auch „individuelle” Verkaufsbedingungen (selbstverständlich in einem durch Vorschriften festgesetzten Bereich) bezüglich Preishöhe und Zahlungsfrist bestimmen.

Gegenstand des Aufsatzes ist die Bestimmung des Rechtscharakters des Verhältnisses, das zwischen der Verwaltungs- und zivilrechtlichen Stufe besteht, genauer zwischen dem den Erwerber bestimmenden Beschluss und dem Kaufvertrag.

Vom theoretischen Standpunkt kann man das Verhältnis zwischen diesen Ereignissen auf dreifache Art auffassen, wobei zwei von diesen Lösungen — von denen eine die Rolle des Beschlusses herabsetzt, die andere dagegen ihm die entscheidende Bedeutung zuschreibt, indem sie die Rolle des Vertrages auf ein zwar notwendiges,

aber durch den Beschluss völlig determiniertes und sein rechtliches Schicksal (insbesondere bei Aufhebung) teilendes Element des Tatbestandes der Veräusserung von Grundstücken des Staatlichen Bodenfonds zurückführt — der Meinung der Verfasserin nach gewissermassen Ausdruck einer äusserst zivilistischen oder äusserst verwaltungsmässigen Einstellung zu der behandelten Erscheinung sind. Nach der dritten Struktur, der eine Mittelstellung zuerkant werden kann, vollzieht sich zwar der Verkauf staatlicher Grundstücke in einer ihm durch das Gesetz vom 12. März 1958 über den Verkauf staatlicher Grundstücke und die Regelung mancher mit der Durchführung der Bodenreform zusammenhängenden Angelegenheiten und Landbesiedlung — seiner Rechtsnatur gemäss — unmittelbar auf dem Wege des Vertrages, doch ist eine unerlässliche Voraussetzung dafür der Beschluss, von dem die Rede ist. Sobald der Vertrag abgeschlossen ist, erwirbt das Zivilverhältnis ein von dem ihm vorangehenden Verwaltungsverhältnis unabhängiges Rechtsdasein, ein unabhängiges in dem Sinne, dass eventuelle Änderungen des Inhalts des Verwaltungsverhältnisses keinen direkten Einfluss auf Vorhandensein und Inhalt des Zivilverhältnisses haben, dessen Quelle der Vertrag ist. Die letztgenannte Struktur der Veräusserung von Grundstücken des Staatlichen Bodenfonds hält die Verfasserin für eine *de lege lata* richtige.