

Agnieszka Polus

**Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego
z 13.7.2016 r. (III CZP 14/16)**

W uchwale składu siedmiu sędziów z 13.7.2016 r. (III CZP 14/16)¹ Sąd Najwyższy uznał, że postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, przeprowadzone po stwierdzeniu nieważności decyzji odmawiającej ustanowienia własności czasowej nieruchomości objętej dekretem, nie przerywa biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej nieustanowieniem tego prawa. Z poczynionej analizy wynika, że stwierdzenie nieważności decyzji dekretowej następuje *ex tunc* i skutkuje ponownym rozpoznaniem wniosku na podstawie przepisów prawa materialnego. Ponadto poszkodowanemu, który poniósł szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego², przysługuje odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a. Postępowania te mają odrębną podstawę prawną, różnią się treścią. Poszkodowany na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. powinien dochodzić roszczenia z art. 160 § 1 k.p.a. po uzyskaniu ostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność decyzji wydanej z naruszeniem prawa. W przeciwnym wypadku naraża się na utratę roszczenia na skutek upływu terminu przedawnienia.

1. Teza orzeczenia

Glosowana uchwała dotyczy ważkiego problemu tzw. „gruntów warszawskich”, które na mocy dekretu z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy³ przeszły z dniem 21.11.1945 r. na własność gminy m. st. Warszawy, zaś z dniem 13.4.1950 r., tj. z chwilą likwidacji gmin, ostatecznie na własność Skarbu Państwa.

W glosowanym orzeczeniu Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, toczące się po stwierdzeniu nieważności decyzji odmawiającej ustanowienia własności czasowej nieruchomości objętej dekretem, nie przerywa biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej

¹ Monitor Prawniczy 2016, nr 16, s. 835.

² Ustawa z 14.6.1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. Nr 30, poz. 168 z późn. zm., dalej powoływana jako k.p.a.

³ Dz.U. Nr 50, poz. 279, dalej powoływany jako dekret.

nieustanowieniem tego prawa. Z uwagi na stopień prawnego skomplikowania spraw dekretowych oraz znaczącą wagę dla praktyki obrotu, stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy skłania do refleksji i wymaga chociażby kilku słów komentarza w celu potwierdzenia jego trafności.

2. Stan faktyczny

Zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu powstało na tle następującego stanu faktycznego. Przedmiotem postępowania było zasądzenie odszkodowania za nieruchomości, w stosunku do której na podstawie orzeczenia Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z 14.9.1959 r. odmówiono powodom ustanowienia na ich rzecz prawa wieczystego użytkowania gruntu. W dniu 16.11.2000 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło nieważność tego orzeczenia. Następnie Sąd Okręgowy oddalił powództwo o zasądzenie odszkodowania za utratę prawa do nieruchomości powołując w uzasadnieniu, że żądanie przyznania prawa własności czasowej (rozpoznawane na drodze postępowania administracyjnego) oraz roszczenie o zapłatę z tytułu deliktu, w postaci wydania niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej (rozpoznawane na drodze cywilnej), to dwa odmienne uprawnienia realizowane w odrębnych postępowaniach, które różnią się treścią oraz osobą dłużnika.

3. Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego

Powstaje kwestia, czy postępowanie o ustalenie prawa wieczystego użytkowania, toczące się po stwierdzeniu nieważności decyzji dekretovej, jest odrębnym i proceduralnie niezależnym postępowaniem w stosunku do postępowania odszkodowawczego za szkodę powstałą na skutek decyzji wydanej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie przesądza również o dalszej kwestii, mianowicie czy może ono zostać uznane za czynność przerywającą bieg terminu przedawnienia, o której mowa w art. 123 § 1 pkt 1 kodeksu cywilnego⁴. Zgodnie z treścią art. 123 § 1 k.c. bieg terminu przedawnienia przerywa każda czynność przed sądem lub organem powołanym do rozpoznania sprawy, która została przedsięwzięta bezpośrednio w celu dochodzenia, ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia. Dodatkowo, jak trafnie wskazał Sąd Najwyższy w glosowanym

⁴ Ustawa – Kodeks cywilny z 23.4.1964 r., Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm., dalej powoływana jako k.c.

orzeczeniu, hipoteza art. 123 § 1 pkt 1 k.c. obejmuje tylko takie czynności, których nie można pominąć w procesie realizacji roszczenia.

W celu rozważenia wskazanej kwestii – czy postępowanie o ustalenie prawa wieczystego użytkowania przerywa bieg terminu przedawnienia postępowania odszkodowawczego (art. 160 k.p.a.) – należy przeanalizować, w jaki sposób dochodzi do stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej. Stwierdzenie nieważności decyzji dekretowej (wydanej z rażącym naruszeniem prawa) następuje na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. W większości spraw tzw. gruntów warszawskich naruszenie prawa jest rażące, ponieważ pozbawiło właścicieli prawa do gruntu bez wypłaty należnego odszkodowania, co w świetle obecnej oceny prawnej musi być uznane za obrazę zasad praworządności⁵. Po stwierdzeniu nieważności decyzji dekretowej⁶, która wywiera skutek *ex tunc*, sprawa, w której była wydana weryfikowana decyzja, wraca do rozpoznania w trybie zwykłego postępowania w pierwszej instancji⁷. Następuje więc ponowne rozpoznanie wniosku dekretowego, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu. Decyzja wydana w wyniku ponownego rozpoznania sprawy nie jest decyzją nadzorczą, tylko decyzją wydaną w pierwszej instancji. Decyzja taka nie może zatem stanowić prejudykatu dla roszczenia odszkodowawczego z tytułu szkody poniesionej nieważną decyzją administracyjną, ponieważ przesądza jedynie o przyznaniu lub odmowie przyznania prawa wieczystego użytkowania. Nie rozstrzyga ona o kwestiach podstaw do wniesienia roszczenia odszkodowawczego z tytułu szkody spowodowanej decyzją wydaną z naruszeniem prawa. Wniosek taki przemawia za trafnością stanowiska zajętego przez Sąd Najwyższy w komentowanym orzeczeniu.

Zgodnie z regulacją zawartą w art. 160 § 6 k.p.a. roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem 3 lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. Ustawodawca wiąże początek biegu terminu przedawniania roszczenia odszkodowawczego, o którym mowa w art. 160 § 6 k.p.a. z przymiotem ostateczności decyzji nadzorczej. Postępowanie przed organem administracyjnym może bowiem zostać uznane jako wystąpienie z wnioskiem do organu nieuprawnionego do rozpoznania sprawy o odszkodowanie, a tym samym nie może wywołać

⁵ S. Rudnicki, *Nieruchomości warszawskie*, [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, red. S. Rudnicki, Warszawa 2005, s. 773.

⁶ Stwierdzenie nieważności decyzji dekretowej następuje na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (wydanej z rażącym naruszeniem prawa). Przepis art. 156 § 2 k.p.a. został uznany za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny wpływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy (wyrok TK z 12.5.2015 r. P 46/13, Legalis nr 1241398).

⁷ E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1965, s. 283.

skutku w postaci przerwania biegu terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 123 § 1 k.c.⁸. Termin określony w art. 160 § 6 k.p.a. zalicza się do terminów prawa materialnego, którego niedochowanie powoduje ostateczną utratę roszczenia⁹. Podobnie uznaje judykatura twierdząc, że terminy przedawnienia roszczeń są określone w przepisach *ius cogens* i nie mogą być skracane (przedłużane) przez czynność prawną¹⁰. Poczynione rozważania prowadzą do konkluzji, że w przypadku, gdy strona dochodzi roszczenia z tytułu wydania wadliwej decyzji administracyjnej, może wystąpić o odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a. bez oczekiwania na wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej w przedmiocie ponownego rozpoznania wniosku o ustalenie prawa wieczystego użytkowania.

Można zauważyć, że uprawnionemu przysługują dwa rodzaje postępowań: pierwsze, dotyczące ponownego rozpoznania wniosku w przedmiocie przyznania prawa wieczystego użytkowania, a w razie nieprzyznania tego prawa – w przedmiocie odszkodowania za przejęte przez Skarb Państwa grunty, i drugie, z tytułu szkody oraz utraconych korzyści powstałych na skutek wydania niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej, której nieważność została stwierdzona przez właściwy organ (art. 160 k.p.a.).

Przedmiotem pierwszego postępowania jest ponowne rozpoznanie wniosku dekretowego. Oznacza to, że uprawniony może dochodzić swoich praw na podstawie przepisów prawa materialnego dotyczących gruntów i nieruchomości warszawskich¹¹. Pierwotny wniosek dekretowy o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy, którego dotyczy stan faktyczny głosowanego orzeczenia, został złożony na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu. Prawo to zostało przekształcone w prawo własności czasowej¹², a następnie w prawo wieczystego użytkowania¹³. Obecnie wskazana kwestia jest uregulowana w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 233 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁴ przy ponownym rozpoznaniu sprawy należy stosować przepisy nowej ustawy, ponieważ po stwierdzeniu nieważności decyzji nie można uznać, że w sprawie wydano decyzję ostateczną. Zastosowanie będą miały art. 214 - 215 u.g.n.

⁸ H. Ciepela, R. Sarbiński, K. Sobczyk-Sarbińska, *Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich sposób ich dochodzenia w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, Warszawa 2013, s. 271.

⁹ T. Brzezicki, *Roszczenia odszkodowawcze z tytułu wzruszenia decyzji administracyjnej*, Toruń 2002, s. 95.

¹⁰ Wyrok SA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2016 r. I ACa 953/15, Legalis nr 1473237.

¹¹ M. Górski, *Problematyka własności nieruchomości warszawskich w okresie PRL i przemian ustrojowych*, Toruń 2006, s. 127.

¹² Na podstawie dekretu z 11.10.1946 r. Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych, Dz.U. Nr 57, poz. 321 z późn. zm.

¹³ Na podstawie ustawy z 14.7.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, Dz.U. Nr 32, poz. 159 z późn. zm. oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 26.1.1962 r. w sprawie zmiany niektórych praw do gruntu na prawo wieczystego użytkowania lub użytkowania, Dz.U. Nr 15, poz. 67.

¹⁴ Ustawa z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 1997 r. Nr 115 poz. 741 z późn. zm., dalej powoływana jako u.g.n.

Zgodnie z art. 214 u.g.n. poprzednim właścicielom, których prawa do odszkodowania za przejęte przez Państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 dekretu, wygasły na podstawie przepisów ustawy z 29.4.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości¹⁵, może zostać zwrócona jedna nieruchomość, jeśli zgłosili oni lub ich następcy wnioski o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste do dnia 31.12.1988 r. W trybie art. 214 u.g.n. rozpatrywane są także wnioski, których nie rozpatrzono na podstawie art. 82 ust. 2 u.g.g.w.n.¹⁶. Aby wniosek oparty na art. 214 u.g.n. został uwzględniony, niezbędne jest ustalenie, że nieruchomość zabudowana była jeszcze przed dniem wejścia w życie dekretu, tj. przed 21.11.1945 r.

W wyniku ponownego rozpoznania sprawy, organ administracji może odmówić ustanowienia prawa wieczystego użytkowania gruntu na podstawie art. 214a u.g.n.¹⁷, m.in. jeżeli nastąpiło przeznaczenie lub wykorzystywanie gruntu na cele publiczne albo jeżeli grunt znajduje się w użytkowaniu osób trzecich. W takim przypadku były właściciel gruntu lub następcy prawni mogą dochodzić odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości na podstawie art. 215 u.g.n. Przesłanką odpowiedzialności z art. 215 u.g.n. jest pozbawienie poprzedniego właściciela bądź jego następcy prawnego faktycznej możliwości władania nieruchomością¹⁸.

W związku z poczynioną analizą odnoszącą się do opisu postępowania w przedmiocie ponownego rozpoznania wniosku dekretowego, należy podzielić trafną tezę Sądu Najwyższego, że ostateczna decyzja wydana w wyniku ponownego rozpoznania wniosku, w przypadku przyznania prawa użytkowania wieczystego eliminuje uszczerbek majątkowy lub ogranicza go do szkody wynikłej z nienależytego wykonania obowiązku przez gminę lub Państwo, zaś w przypadku odmowy przesądza o zaistnieniu przesłanki szkody oraz jej wysokości. Argumentację Sądu Najwyższego może poprzeć dodatkowa konstatacja, że przyznanie prawa wieczystego użytkowania, w następstwie ponownego rozpoznania wniosku dekretowego, nie eliminuje szkody, która powstała na skutek wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa. Decyzja wydana w wyniku ponownego rozpoznania sprawy przywraca jedynie prawo do niesłusznie wywłaszczonej własności, zaś w przypadku odmowy

¹⁵ Dz.U. z 1991 r., Nr 30 poz. 127, dalej powoływana jako u.g.g.w.n.

¹⁶ A. Prusaczyk, *Komentarz do art. 214 [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Legalis 2015, Nb.3.

¹⁷ Art. 214a - 214b dodane ustawą z 25.6.2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. z 2016 r., poz.1271.

¹⁸ A. Prusaczyk, *Komentarz do art. 215 [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Legalis 2015, Nb. 1.

ustalenia prawa wieczystego użytkowania, stanowi podstawę do wystąpienia o odszkodowanie na podstawie przepisów u.g.n. Podkreślić należy, że w sprawach tzw. gruntów warszawskich, uzyskanie odszkodowania było skomplikowane. Wprawdzie w art. 9 dekretu przewidziano odszkodowanie za grunty w wysokości skapitalizowanej wartości czynszu dzierżawnego (opłaty za prawo zabudowy) gruntu tej samej wartości użytkowej, a jeżeli chodzi o budynki – wartość budynków, jednak Minister Administracji Publicznej i Skarbu nigdy nie wydał rozporządzenia określającego skład i tryb postępowania miejskiej komisji, zasady i sposób ustalenia odszkodowania oraz przepisy dotyczące sposobu emisji papierów wartościowych przeznaczonych na ten cel. W praktyce oznaczało to, że właściciele gruntów warszawskich zostali wyłączeni bez odszkodowania.

Przedmiotem drugiego postępowania jest uzyskanie odszkodowania za szkodę poniesioną na skutek decyzji wydanej z naruszeniem prawa. Omawiana problematyka została uregulowana w art. 160 k.p.a. Przepis art. 160 k.p.a. został uchylony ustawą z 17.6.2004 r.¹⁹, która weszła w życie 1.9.2004 r. Zgodnie z art. 5 ustawy zmieniającej do stanów prawnych powstałych przed 1.9.2004 r. stosuje się art. 160 k.p.a. i przepisy k.c. w brzmieniu obowiązującym do tego dnia. Na przestrzeni lat w orzecnictwie Sądu Najwyższego ugruntował się pogląd, że do roszczeń o naprawienie szkody spowodowanej wadliwą decyzją administracyjną wydaną przed 1.9.2004 r., której nieważność została stwierdzona po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1-3 i 6 k.p.a.²⁰. Aby można było mówić o odpowiedzialności Skarbu Państwa z art. 160 k.p.a., musi zaistnieć związek przyczynowy pomiędzy decyzją, której nieważność została stwierdzona na podstawie art. 156 § 1 k.p.a., a szkodą²¹. Początkowo odszkodowanie przysługiwało za szkodę rzeczywistą (*damnum emergens*)²², nie obejmowało zwrotu utraconych korzyści (*lucrum cessans*)²³. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23.9.2003 r.²⁴ orzekł, że art. 160 § 1 k.p.a. w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, tylko do wysokości rzeczywistej szkody, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP²⁵. Od wejścia w życie Konstytucji RP (17.10.1997 r.) odszkodowanie z art. 160 § 1 k.p.a. obejmuje nie tylko straty wynikłe na

¹⁹ Dz.U. Nr 162, poz. 1692, dalej powoływana jako ustawa zmieniająca.

²⁰ Uchwała SN z 31.3.2011 r. III CZP 112/10, Legalis nr 299305.

²¹ A. Agopszowicz, *Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej w kodeksie postępowania administracyjnego*, Palestra 1986 nr 4, s. 18. Podobnie T. Brzezicki, *Roszczenia odszkodowawcze z tytułu wzruszania decyzji administracyjnej*, Toruń 2002, s. 82.

²² M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kraków 2005, s. 1005.

²³ Wyrok SN z 5.11.1986 r. II CR 292/86, OSP 1989, z 2, poz. 34.

²⁴ Wyrok TK z 30.9.2003 r. K 20/02, Dz. U. Nr 170, poz. 1660.

²⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej powoływana jako Konstytucja RP.

skutek wydania wadliwej decyzji, ale także utracone korzyści, nawet jeżeli wydanie decyzji nastąpiło przed tym dniem²⁶. Odszkodowanie to obejmuje straty polegające na utracie składnika aktywów, które poszkodowany poniósł na skutek odebrania własności, jak i spodziewane korzyści, które mógł osiągnąć, gdyby szkoda nie zaistniała²⁷. Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, że przedmiot postępowania odszkodowawczego, jest odmienny niż przedmiot postępowania o ustalenie prawa wieczystego użytkowania.

Warto zauważyć, że ustawodawca w art. 160 k.p.a. uregulował odrębny tryb dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną w stopniu, który umożliwia stwierdzenie jej nieważności. Regulacja ta została wprowadzona do k.p.a. nowelizacją z 1980 r.²⁸ jako uregulowanie szczególne co do podmiotów, przedmiotów, zakresu odpowiedzialności, a także trybu dochodzenia roszczenia przez strony postępowania administracyjnego, poszkodowane na skutek ciężkiej wadliwości decyzji administracyjnej²⁹. Przepis ten stanowi *lex specialis* w rozumieniu art. 421 k.c.³⁰. Chociaż regulacja zawarta w art. 160 k.p.a. jest tylko częściowa, ponieważ w zakresie odszkodowań odsyła do k.c., stanowi samodzielną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną wydaniem decyzji administracyjnej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. lub stwierdzeniem nieważności tej decyzji. Ustawodawca enumeratywnie wylicza źródła szkody, a więc katalog przewidziany w art. 160 § 1 k.p.a. stanowi *numerus clausus* przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej. Nie można uznać decyzji wydanej w przedmiocie wniosku o ustalenie prawa wieczystego użytkowania, po stwierdzeniu nieważności pierwotnej decyzji dekretovej, za źródło szkody w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a.

Wobec poczynionych rozważań stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w glosowanym orzeczeniu zasługuje na pełną aprobatę.

²⁶ Wyrok SN z 31.3.2011 r. III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75.

²⁷ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 468.

²⁸ Ustawa z 31.1.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy kodeks postępowania administracyjnego Dz.U. nr 4, poz.8 ze zm.

²⁹ J. Borkowski, *Komentarz do art. 160 k.p.a., [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2016, Legalis, Nb. 1.

³⁰ Zob. np. H. Ciepiela, R. Sarbiński, K. Sobczyk-Sarbińska, op.cit., s.252.

Summary

In the resolution of seven judges of 13 July 2016 (III CZP 14/16) the Supreme Court found that the administrative procedure for establishing the right of perpetual usufruct carried out after the annulment of the decision refusing to establish the temporal ownership of the immovable property covered by the decree did not interrupt the limitation period rights. The analysis shows that annulment of a decree decision with *ex tunc* effect results in a re-examination of the application under substantive law. In addition, the injured party who has suffered damage as a result of a decision in breach of article 156 § 1 of the Administrative Procedure Code is entitled to compensation under article 160 of the Administrative Procedure Code. These proceedings have a separate legal basis, differ in content. A person who has been injured by a decision in breach of art. 156 § 1 of the Civil Code should file claims under art. 160 § 1 of the Administrative Procedure Code. After obtaining the final decision annulling the decision issued in violation of the law. Otherwise, it expires to lose the claim as a result of the expiry of the limitation period.

Agnieszka Polus

Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.