



Polemiki i refleksje

Odszkodowanie za utratę lokali w budynkach na gruntach warszawskich. Uwagi polemiczne do artykułu M. Kalińskiego

Zbiegiem okoliczności, w marcu 2006 roku w trzech dużych periodykach prawniczych ukazały się artykuły dotyczące problemu nieważności decyzji orzekających o przejęciu nieruchomości przez państwo¹. Można powiedzieć, że w ten sposób piśmiennictwo nadrabia dystans za rozwijającym się w szybkim tempie orzecnictwem z tego zakresu. Zbieg publikacji nie pozwolił autorom wzajemnie odnieść się do prezentowanych stanowisk, wobec czego próbuję to poniżej czynić, wybierając z opublikowanego w „Rejencie” tekstu M. Kalińskiego kilka tez, które pozostawiają pole do pewnych uzupełnień albo – do odmiennego spojrzenia.

Punktem wyjściowym dla rozważań Autora jest aprobata wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2002 r. W wyroku tym Sąd Najwyższy odrzucił pogląd drugiej instancji, zgodnie z którym szkoda w postaci utraty nieruchomości nie jest następstwem decyzji odejmującej własność, ale późniejszych decyzji o sprzedaży lokali przejętej nieruchomości. Przy-

¹ M. Kaliński, *Odszkodowanie za utratę lokali w budynkach na gruntach warszawskich*, Rejent 2006, nr 3, s. 57; P. Sierant, *Rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych jako przesłanka negatywna stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, Przegląd Sądowy 2006, nr 3, s. 13; R. Bąk, *Wpływ wadliwej decyzji administracyjnej na prawo własności nieruchomości*, Samorząd Terytorialny 2006, nr 3, s. 50.

pomnijmy skrótowo tło sprawy: na podstawie dekretu o gruntach warszawskich w 1969 r. właściciele odmówiono ustanowienia na nieruchomości ograniczonego prawa rzeczowego i budynek stał się „oficjalnie” własnością Skarbu Państwa (decyzja wywłaszczająca). W 1994 roku Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa stwierdził wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa, uwzględniając dokonane w latach 1976-1989 zbycie większości lokali na rzecz osób trzecich (decyzje rozporządzające). W tej sytuacji następcy właścicielki budynku zażądali odszkodowania.

Można w ślad za Autorem snuć podejrzenia, że wykluczając związek przyczynowy między decyzją wywłaszczającą a szkodą w postaci utraty własności, sąd apelacyjny kierował się poglądem, zawartym w uzasadnieniu znanej uchwały 7 sędziów NSA z 16 grudnia 1996 r. (OPS 7/96). Słusznie jednak M. Kaliński zauważa, że wykorzystanie tej wykładni na potrzeby postępowania cywilnego w zakresie roszczeń odszkodowawczych jest zabiegiem wadliwym.

To, czy dwa zdarzenia zostaną powiązane w relację skutkową, jest kwestią obranej metody badawczej. W procedurach prawnych powiązanie takie może być odmiennie oceniane w różnych postępowaniach. I tak, zastosowanie artykułu 158 § 2 k.p.a. w nadzorczym postępowaniu administracyjnym może mieć miejsce w przypadku ustalenia między decyzją wywłaszczającą oraz późniejszym rozporządzeniem własnością takiego powiązania, które daje się opisać zwrotem: „przyczyna A wywołała skutek B”, użytym w samym przepisie. Ze wspomnianej uchwały NSA wynika, że skutki prawne decyzji o ustanowieniu użytkowania wieczystego gruntów warszawskich nie zostały wywołane przez decyzję o odmowie przyznania poprzedniemu właścicielowi prawa własności czasowej. Błędem, o którym pisze Autor, jest przenoszenie tej formuły do procesu odszkodowawczego. Ten ostatni opiera się bowiem na własnym pojęciu związku przyczynowego, który obejmuje szerszą grupę następstw niż tylko bezpośrednie skutki rozpatrywanej przyczyny i nie musi pozostawać w zgodzie z ustaleniami dokonany przed procesem cywilnym.

Paradoksem jest, iż w omawianej sprawie organ administracji nie stosował wspomnianej wykładni NSA. Przeciwnie, uznał, że późniejsze zbycie lokali stanowi skutek, i to nieodwracalny, decyzji wywłaszczeniowej i można jedynie stwierdzić jej wydanie z naruszeniem prawa. M. Ka-

liński, który zdaje się w pełni podzielać pogląd zawarty w uchwale NSA, zarzuca takiemu orzeczeniu ministra nieprawidłowość, poddaną krytyce w 15. punkcie analizy. Jego zdaniem orzeczenie to podlega skasowaniu na podstawie art. 156 § 1 k.p.a., a w uruchomionym na nowo postępowaniu nadzorczym właściwy organ winien stwierdzić nieważność całej decyzji z 1969 r. Następnie należałoby podważyć decyzje z lat 1976-1989, w rezultacie czego poszkodowani uzyskaliby możliwość dochodzenia odszkodowania zarówno w związku z wydaniem decyzji odmawiającej ustanowienia własności czasowej, jak i wskutek wydania decyzji o sprzedaży lokali².

Moim zdaniem w aktualnym stanie orzecznictwa nie ma żadnej możliwości przyjęcia, że decyzje nadzorcze, które nie stosują rozwiązania zawartego w uchwale NSA z 16 grudnia 1996 r., naruszają prawo. Mimo dużej popularności cytowanej uchwały, nadal zapadają orzeczenia, według których rozporządzenie nieruchomością, także to poprzedzone decyzją, stanowi nieodwracalny skutek aktu wywłaszczenia i wyklucza stwierdzenie jego nieważności³. Takiej linii orzecznictwa nie można odmówić pewnych racji. Ta zasadnicza to względ na moc wiążącą decyzji administracyjnej. Skoro decyzje, które uprawniły osoby trzecie do nabycia nieruchomości nie zostały podważone, to są one faktem, podobnie jak samo zbycie rzeczy. Organ nadzorczy stoi przed koniecznością uwzględnienia stanu prawnego wywołanego przez te zdarzenia i włączenia go do podstawy swego rozstrzygnięcia. Stan ten nie powinien być pomijany z powołaniem się na możliwość jego odrębnego badania i ewentualnego zakwestionowania w przyszłym postępowaniu.

Uważam niemniej, iż kruszenie kopii o jedno bądź drugie rozwiązanie nie jest konieczne. Wbrew temu, co się powszechnie sądzi, nie mogę dopatrzeć się istotnych różnic pomiędzy sytuacją prawną skarżącego, ukształtowaną stwierdzeniem nieważności decyzji wywłaszczającej a tą,

² Autor zakłada tu istnienie solidarności bierniej i zastanawia się nad relacją postępowań skierowanych odrębnie przeciwko następcom różnych organów, rozważając konieczność zawieszenia jednego z nich. Moim zdaniem są to obawy zbyteczne. W orzecznictwie przyjmuje się, że rozstrzygnięcie powództwa co do niektórych sprawców szkody nie stoi na przeszkodzie solidarnemu zasądzeniu odszkodowania w późniejszym procesie także od pozostałych osób odpowiedzialnych.

³ R. Bąk, *Wpływ wadliwej decyzji administracyjnej...*, s. 52.

w której stwierdza się wydanie takiej decyzji z naruszeniem prawa. Do takich wniosków można dojść, patrząc na sprawę przez pryzmat interesu skarżącego. Ten zasadniczo polega na odzyskaniu tytułu własności, a jeśli nie jest to możliwe – na uzyskaniu stosownego odszkodowania.

Po pierwsze, nie znam sprawy, w której stwierdzenie nieważności decyzji wywłaszczeniowej, a następnie podważenie – w takiej bądź innej formie – decyzji rozporządzających, doprowadziłoby do unieważnienia aktów nabycia rzeczy przez osoby trzecie. Jeżeli umowa cywilna zostanie unieważniona, to stanie się to wskutek jej własnych wad, a wówczas nawet rozstrzygnięcie nadzorcze oparte na art. 158 § 2 k.p.a. nie powinno stać na przeszkodzie do ustalenia prawa własności po stronie „prawowitego” właściciela lub jego następców. Pogląd ten przedstawiłem w artykule wspomnianym na wstępie. Z zadowoleniem odnotowuję, że do podobnego wniosku doszedł P. Sierant. Jego zdaniem uznanie, iż decyzja stwierdzająca wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa utrzymuje stan prawny mający swe źródło w bezprawnym akcie administracyjnym i skutkuje oddaleniem powództwa zmierzającego do odzyskania własności, jest nie do pogodzenia z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP⁴.

Nieco inaczej rzecz się ma z procesem odszkodowawczym. Stwierdzenie bezprawności decyzji rozporządzających prowadzi do nawarstwienia przesłanek odszkodowawczych. Ujawnia się niebrany wcześniej pod uwagę czynnik szkodzący w postaci kolejnych decyzji administracyjnych, a więc nowe, bezprawne zdarzenie, powiązane ze szkodą w określonej relacji przyczynowej i przypisane do innego podmiotu⁵.

Dostrzeżenie większej liczby czynników szkodzących stawia uczestników procesu odszkodowawczego przed dodatkowymi wyzwaniem. Wymienić można np. problem zastosowania *ius moderandi* w sytuacji, w której właściciel przyczynił się do samego wywłaszczenia (np. niedbałym uczestnictwem w postępowaniu), natomiast nie miał już wpływu na późniejsze rozporządzenia. Przede wszystkim jednak pojawia się konieczność zbadania, czy zachodzą przesłanki do stosowania art. 441 § 1 k.c.

⁴ P. Sierant, *Rękopisma wiary publicznej...*, s. 24.

⁵ Tak będzie w szczególności w przypadku, gdy wywłaszczenia dokonał organ gminy (jak w początkowym okresie obowiązywania dekretu o gruntach warszawskich). W innych przypadkach będą to różne jednostki organizacyjne tego samego podmiotu – Skarbu Państwa, co jednak nie zwalnia od odrębnego traktowania ich w procesie).

Jest to konieczne także w procesie wytaczanym tylko jednemu z podmiotów odpowiedzialnych, jeżeli ocena roszczenia ma być prawidłowa. Może się bowiem okazać, że mamy do czynienia nie z jedną, ale z wieloma szkodami, odrębnie powiązаныmi z poszczególnymi zdarzeniami bezprawnymi. Jeśli bowiem założyć, że decyzje rozporządzające wyrządziły jakąś szkodę, to ta musiała polegać na definitywnym pozbawieniu dawnego właściciela prawa własności (poprzez doprowadzenie do przejścia praw na osoby trzecie). Wówczas pierwotnej decyzji wywłaszczeniowej można by co najwyżej przypisać uszczerbek polegający na uniemożliwieniu korzystania z rzeczy i pobierania pożytków. Wszak odebranie samego prawa własności było fikcją prawną, która została uchylona ze skutkiem *ex tunc* mocą decyzji nadzorczej. Taka konkluzja przekreśliłaby zarówno solidarną więź między sprawcami, jak i wyłączną odpowiedzialność organu wywłaszczającego, o której była mowa w aprobowanym wyroku Sądu Najwyższego.

Tego ostatniego można jednak bronić, poddając w wątpliwość bezprawny charakter działania organu, który dokonał zbycia lokali położonych w przejętym budynku. Uważam, że nad tą bezprawnością zbyt łatwo przechodzono dotąd do porządku dziennego. Prawdą jest, iż wydanie decyzji o zbyciu lokalu – oceniane *ex post* – oznacza rozporządzenie cudzą własnością. Nie można jednak nie dostrzegać, że organ wydający takie decyzje działał na podstawie stanu prawnego obowiązującego w danym czasie i uwzględniał skutki decyzji wywłaszczeniowej w takim kształcie, w jakim wynikały one z jej treści. Nie był zatem władny kwestionować jej prawidłowości. W takim ujęciu trudno mówić o naruszeniu tego konkretnego porządku prawnego, w którym działał. Moim zdaniem nie mamy tu do czynienia z działaniem bezprawnym.

Taka ocena pozwala pominąć w procesie odszkodowawczym organ rozporządzający nieruchomością i powrócić do koncepcji wyłącznej odpowiedzialności tego organu, który wydał bezprawną decyzję przejmującą własność. To ta decyzja jest pierwotnym źródłem całej szkody. Chociaż sama nie spowodowała pozbawienia własności, to stworzyła warunki do jej utraty. Natomiast szkodę wyrządziło jej wykonanie, legitymowane obowiązującym domniemaniem prawidłowości aktu ostatecznego. Wykonanie to polegało na skorzystaniu przez państwo z fałszywych atrybutów właściciela, włącznie z rozporządzeniem rzeczą. W takiej sytuacji, w stosunku do organu zbywającego lokale można jedynie rozważać zarzut

bezpodstawnego wzbogacenia, ale kwestię tę pomijam jako wtórną wobec odpowiedzialności odszkodowawczej.

Powyższy wniosek winien posłużyć do skomentowania jeszcze jednej z poruszanych przez Autora kwestii, a dotyczącej aktualnego sukcesora zobowiązań odszkodowawczych dawnych terenowych organów administracji państwowej. Normą regulującą tę sukcesję jest przepis art. 36 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁶. Zgodnie z tym przepisem zobowiązania wspomnianych organów przeszły na gminy, z wyjątkiem zobowiązań wynikających z decyzji administracyjnych wydanych przed dniem 27 maja 1990 r. oraz zobowiązań powstałych w związku z wykonywaniem tych decyzji (art. 36 ust. 3 pkt 3).

Okazuje się, że sposób ujęcia tego wyjątku, postrzegany jako przejaw niedbałości ustawodawcy i powód zamieszania w praktyce orzeczniczej, może być zadawalająco odczytany właśnie w świetle wyciągniętych tutaj wniosków. Wyraźnie wskazuje on na wykonanie decyzji jako na odrębne źródło zobowiązania odszkodowawczego, różne od samego wydania decyzji. Odróżnienie to nabiera znaczenia właśnie w przypadku bezprawnych decyzji wyłączeniowych. W przypadku bowiem prawidłowej decyzji, jej wykonanie (np. przymusowe usunięcie dotychczasowego właściciela) nie ma prawnego znaczenia dla roszczeń odszkodowawczych. Stosunki prawne zostają ukształtowane przez samo wydanie aktu⁷.

W uzasadnieniu wyroku z 16 listopada 2004 r. (III CZP 64/04) Sąd Najwyższy uznał, iż w przepisie tym nie chodzi o decyzje wyłączające, ale o późniejsze decyzje nadzorcze, wydane w wyniku zakwestionowania tych pierwszych. Tym samym skutki dawnych wyłączeń, podważonych po 1990 r., przechodzą na gminy. Poczynione tutaj spostrzeżenia przeczą takiemu pogładowi. W przypadku decyzji nadzorczych trudno bowiem w ogóle mówić o ich wykonywaniu, zwłaszcza takim, które samoistnie rodzi zobowiązania⁸. Gdyby więc w omawianym prze-

⁶ Dz.U. z 1990 r. poz. 191 z późn. zm.

⁷ J. B o ć, *Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971, s. 77.

⁸ Kwestia wykonania aktu deklaratywnego powstaje w zasadzie tylko wówczas, gdy akt taki autorytatywnie stwierdza istnienie obowiązku lub uprawnienie. Tak J. J e n d r o ś - k a, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s.18.

pisie chodziło wyłącznie o decyzje nadzorcze, fragment mówiący o ich wykonywaniu – jako osobnym źródle zobowiązania – byłby zbędny.

Uzasadnienia wspomnianego wyroku nie da się zaaprobować także w tej części, która próbuje umiejscowić bezprawne decyzje zweryfikowane po 27 maja 1990 r. w art. 36 ust. 3 pkt 4 ustawy wprowadzającej. Wówczas rozbijanie możliwych sytuacji na dwa punkty nie miałyby sensu, skoro skutek zdarzeń zapadłych zarówno przed, jak i po tej dacie byłby taki sam. Zresztą, wbrew samej tezie wyroku, oznaczałoby to właśnie odpowiedzialność Skarbu Państwa, tyle że wywiedzioną okrężną drogą. Uważam, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za wadliwe decyzje wywłaszczeniowe, zweryfikowane po 1990 r., wynika wprost z art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy wprowadzającej. W tym zakresie zgadzam się z M. Kalińskim, który stwierdza, że w tym miejscu zawarto kompletną regulację zobowiązań wynikających z wydania przed 27 maja 1990 r. decyzji administracyjnych oraz ich wykonania, i podzielam jego nadzieję, iż przyjęta przez SN wykładnia ulegnie zmianie⁹.

Z uznaniem odnoszę się także do pozostałej części jego tekstu. Stanowi on ważny przyczynek do dyskusji nad wadliwością dawnych decyzji administracyjnych, będącą jednym z trudniejszych zagadnień nauki prawa.

Ryszard Bąk

⁹ Już po przygotowaniu tego artykułu, w dniu 7 grudnia 2006 r. zapadła uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego III CZP 99/06, zgodnie z którą roszczenia odszkodowawcze dotyczące decyzji skasowanych po 27 maja 1990 r. regulowane są w art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy i obciążają Skarb Państwa; zob. Rzeczpospolita z 11 grudnia 2006 r.