

**UCHWAŁA**  
**składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego**

Dnia 3 września 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosława Wysocka (przewodniczący)

SSN Anna Owczarek (sprawozdawca)

SSN Henryk Pietrkowski

SSN Krzysztof Pietrzykowski

SSN Agnieszka Piotrowska

SSN Marta Romańska

SSN Tadeusz Wiśniewski

Protokolant Katarzyna Bartczak

w sprawie z powództwa D. B., J. Z.-G.

i A. Z.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Mazowieckiemu  
o zapłatę,

po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym  
w dniu 3 września 2015 r.

przy udziale prokuratora Prokuratury Generalnej Wojciecha Kasztelana,  
zagadnienia prawnego przedstawionego  
przez Sąd Najwyższy

postanowieniem z dnia 14 listopada 2014 r., sygn. akt I CSK 5/14,  
do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu Sądu Najwyższego:

"Czy wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym w nieruchomości, której dotyczyła niezgodna z prawem decyzja administracyjna odmawiająca przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa własności czasowej, wydana na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), może być także źródłem jego szkody?"

podjął uchwałę:

**Jeżeli stwierdzono wydanie z naruszeniem prawa decyzji odmawiającej byłemu właścicielowi przyznania prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), źródłem poniesionej przez niego (jego następców prawnych) szkody nie jest decyzja zezwalająca na sprzedaż lokalu w budynku położonym na nieruchomości, także w razie stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa.**

## UZASADNIENIE

Sąd Najwyższy - rozpoznając skargę kasacyjną Skarbu Państwa - Wojewody Mazowieckiego od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., oddalającego jego apelację od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 1 października 2012 r., którym uwzględniono powództwo następców prawnych byłych właścicieli nieruchomości podlegającej przepisom dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.) poprzez zasądzenie, w częściach odpowiadających ich udziałom, odszkodowania obejmującego wartość lokali nr 5, 6, 10, 11 w budynku posadowionym na tej nieruchomości, których odrębne prawo własności zostało zbyte na rzecz osób trzecich - przekazał na podstawie art. 398<sup>17</sup> § 1 k.p.c. do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego zagadnienie prawne przytoczone w sentencji.

Z podstawy faktycznej rozstrzygnięcia wynika, że w odniesieniu do przedmiotowej nieruchomości zostały wydane następujące akty administracyjne:

- w dniu 22 czerwca 1953 r. orzeczenie Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy odmawiające przyznania byłym właścicielom prawa własności czasowej gruntu (dalej: pierwotna decyzja dekretowa),
- w dniu 23 września 1953 r. decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej utrzymująca w mocy wskazane orzeczenie (dalej: odwoławcza decyzja dekretowa),
- w dniu 25 maja 1999 r. decyzja Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdzająca, że decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 23 września 1953 r. w części dotyczącej sprzedaży lokali mieszkalnych nr 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11 oraz udziałów w częściach budynku i urządzeniach służących do wspólnego użytku i związanych z nimi udziałów w gruncie została wydana z naruszeniem prawa, a w pozostałej części jest nieważna (dalej: nadzorcza decyzja dekretowa),
- w dniu 15 listopada 1999 r. orzeczenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie uchylające orzeczenie Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 22 czerwca 1953 r. i przekazujące sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania (dalej: ponowna odwoławcza decyzja dekretowa),
- w dniu 27 września 2001 r. dwie decyzje Prezydenta m.st. Warszawy dotyczące ustanowienia na rzecz następców prawnych b. właścicieli prawa współużytkowania

wieczystego gruntu co do 0,302 udziałów, nierozdysponowanych wcześniej na rzecz osób trzecich w związku z ustanowieniem odrębnej własności lokali mieszkalnych, z jednoczesnym stwierdzeniem, że budynek w tej części stanowi ich własność (dalej: powtórna decyzja dekretowa).

Nieruchomość została skomunalizowana z dniem 27 maja 1990 r. na podstawie art. 5 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.).

Przedmiotem rozporządzeń na rzecz osób trzecich były lokale mieszkalne nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, nr 8, nr 9, nr 11; co lokali nr 5, nr 6, nr 11 na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie sprzedaży przez Państwo budynków z równoczesnym oddawaniem działek w użytkowanie wieczyste (jedn. tekst: Dz. U. z 1975 r. Nr 2, poz. 9 ze zm.) i rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie trybu oddawania w użytkowanie wieczyste terenów państwowych i sprzedaży położonych na nich budynków (Dz. U. Nr 13, poz. 120 ze zm.) wydano odpowiednio w dniach 5 lipca 1976 r., 7 lipca 1976 r. i 21 lutego 1977 r. decyzje administracyjne o sprzedaży prawa odrębnej własności lokali, udziałów we współwłasności budynku i o oddaniu w użytkowanie wieczyste udziałów we współużytkowaniu wieczystym gruntu (dalej: decyzje lokalowe), co do lokalu nr 10, na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1989 r. Nr 14, poz. 74 ze zm.), wydano w dniu 28 lutego 1990 r. decyzję administracyjną o sprzedaży lokali, udziałów we współwłasności budynku i o oddaniu w użytkowanie wieczyste udziałów we współużytkowaniu wieczystym gruntu (dalej: decyzja lokalowa). Na podstawie tych decyzji zawarto w formie aktu notarialnego umowy sprzedaży lokali mieszkalnych z udziałami we współwłasności budynku i udziałami we współużytkowaniu wieczystym gruntu, z tym że w dacie zawierania umowy dotyczącej lokalu nr 10 nie obowiązywał już dwuetapowy (administracyjno-cywilny) tryb zbywania praw do lokali. Dla nieruchomości lokalowych zostały założone księgi wieczyste, w których ujawniono nabywców. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w odniesieniu do decyzji

orzekających o sprzedaży lokali nr 5, nr 6, nr 10, nr 11 decyzjami z dnia 22 stycznia 2007 r. (lokale nr 5 i nr 6) i z dnia 21 marca 2007 r. (lokale nr 10 i nr 11) stwierdziło ich wydanie z naruszeniem prawa wobec niemożności stwierdzenia nieważności wywołanej nieodwracalnymi skutkami prawnymi (dalej: nadzorcza decyzja lokalowa). Lokale nr 3, nr 4, nr 8, nr 9 zostały zbyte na podstawie umów sprzedaży w okresie obowiązywania ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (jedn. tekst: Dz. U. z 2000 r., Nr 80, poz. 903 ze zm.).

Uprawnieni nie dochodzili roszczeń odszkodowawczych z tytułu wydania decyzji dekretowych z naruszeniem prawa ani z tytułu zbycia lokali nr 3, nr 4, nr 8, nr 9. W podstawie faktycznej obecnego powództwa wskazali, jako zdarzenia wyrządzające szkodę, wyłącznie decyzje dotyczące sprzedaży lokali nr 5, nr 6, nr 10, nr 11, których wydanie z naruszeniem prawa stwierdzono w nadzorczych decyzjach lokalowych. Pozwany podniósł m.in. zarzut przedawnienia roszczenia twierdząc, że jego bieg rozpoczął się z dniem wydania nadzorczej decyzji dekretowej (art. 160 § 6 k.p.a.).

Zdaniem Sądu Najwyższego, istotą przedstawionego zagadnienia prawnego jest istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem decyzji lokalowych, których wadliwość stwierdzono w decyzjach nadzorczych, a szkodą powodów polegającą na utracie własności lokali wobec braku możliwości przywrócenia im tego prawa. Problem ten nie jest jednolicie oceniany w judykaturze. Stanowisko negujące istnienie związku przyczynowego oparte jest na ocenie, że źródłem szkody jest decyzja dekretowa, gdyż to jej wydanie powodowało utratę prawa własności budynków, w których znajdowały się lokale mieszkalne, a późniejsza sprzedaż przez Skarb Państwa nie miała znaczenia dla powstania szkody polegającej na utracie ich prawa własności. Sąd Najwyższy wyraził taki pogląd w uzasadnieniu wyroków z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00 (OSP 2004, nr 1, poz. 3) i z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12 (OSNC-ZD 2014, nr 4, poz. 60). Pogląd przeciwny odwołuje się głównie do konstrukcji związku przyczynowego wieloczłonowego, jako składającego się z szeregu następujących po sobie zdarzeń, które łącznie powodują skutek w postaci powstania szkody i przyjmuje, że decyzje zezwalające na sprzedaż lokali stanowią jeden z elementów tak rozumianego związku przyczynowego i mogą stanowić samodzielne źródło

szkody (por. uzasadnienie wyroków Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2012 r., I CSK 665/11, nie publ. i z dnia 15 lutego 2013 r., I CSK 332/12, nie publ. oraz uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14, OSNC 2015, nr 5, poz. 60). Sąd Najwyższy powziął wątpliwość co do prawidłowości podstawy prawnej rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego opartego na drugim z tych stanowisk. Wskazał, że także przy przyjęciu konstrukcji wielocłonowego związku przyczynowego, decyzja dekretowa niezgodna z prawem powinna być traktowana jako zasadnicze źródło szkody. Skoro w oparciu o decyzję nadzorczą, mającą charakter prejudykatu, można dochodzić roszczenia odszkodowawczego i rozpoczyna się bieg terminu jego przedawnienia, to powinno ono objąć wszystkie jej następstwa, w tym w postaci dalszych rozporządzeń dokonanych przez Skarb Państwa. Wadliwe decyzje o sprzedaży lokali decydują o nieodwracalnych skutkach decyzji dekretowej, ale nie powodują powstania szkody związanej z utratą własności lokali. Zdaniem Sądu wielocłonowy związek przyczynowy może obejmować różne, następujące po sobie zdarzenia, ale tylko do momentu powstania szkody.

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, działając jako ustawowy pełnomocnik pozwanego, wniosła o udzielenie odpowiedzi stwierdzającej, że wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym w nieruchomości, której dotyczyła niezgodna z prawem decyzja administracyjna odmawiająca przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa własności czasowej, wydana na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, nie może być źródłem jego szkody.

Powodowie wnieśli o podjęcie uchwały o treści: „Źródłem szkody może być wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokalu w budynku położonym w nieruchomości, której dotyczyła niezgodna z prawem decyzja administracyjna odmawiająca przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa własności czasowej, wydana na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.) także wtedy, gdy stwierdzono,

że decyzja odmowna została wydana z naruszeniem prawa w części przypadającej na sprzedany lokal.”

Prokurator Generalny wnosił o udzielenie odpowiedzi o treści: „Wydana z naruszeniem prawa decyzja administracyjna zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym w nieruchomości, której dotyczyła niezgodna z prawem decyzja administracyjna odmawiająca przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa własności czasowej, wydana na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 z późn. zm.) może być także w okolicznościach konkretnej sprawy uznana za źródło poniesionej przez niego lub jego następców prawnych szkody.”

Sąd Najwyższy zważył:

Nieruchomości objęte działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy - dalej jako: „dekret”, z dniem 21 listopada 1945 r. przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy, następnie na postawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130) na własność Skarbu Państwa, a większość z nich ponownie stała się własnością jednostki samorządu terytorialnego na skutek komunalizacji. Zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu, dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela będący w posiadaniu gruntu lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - ich użytkownicy, mogli w ciągu sześciu miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wnioski o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Od wejścia w życie prawa rzeczowego, tj. dnia 1 stycznia 1947 r., zamiast prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy można było dochodzić przyznania własności czasowej za opłatą symboliczną (art. XXXIX § 2 dekretu z dnia 11 października 1946 r. - Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych, Dz. U. Nr 57, poz. 321 ze zm.). Art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159 ze zm.) stwierdzał, że jeżeli przepisy dotychczasowe

przewidywały zbywanie gruntów na własność czasową, należy przez to rozumieć oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Pozbawienie prawa własności gruntów miało w założeniu charakter bezpowrotny, a uprawnionym podmiotom, w wypadku spełnienia oznaczonych przesłanek, można było przyznać szczególny ustawowy ekwiwalent w postaci wskazanego pochodnego prawa rzeczowego do gruntu. Zgodnie z przeważającym stanowiskiem judykatury i piśmiennictwa oraz ukształtowaną praktyką orzecniczą uwzględnienie wniosku dekretowego poprzez ustanowienie prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy), a później odpowiednio własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego, wymagało wydania decyzji administracyjnej (por. uchwały składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 11 grudnia 1995 r., VI SA 9/95, ONSA 1996, nr 1, poz. 7 i z dnia 23 października 2000 r., OPK 11/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 60).

W myśl art. 5 dekretu budynki oraz inne przedmioty, znajdujące się na gruntach, przechodzących na własność gminy m. st. Warszawy, pozostawały własnością dotychczasowych właścicieli, o ile przepisy szczególne nie stanowiły inaczej, a w razie nie przyznania im prawa do gruntu wszystkie położone na nim budynki na podstawie art. 8 dekretu przechodziły na własność gminy. Tym samym w odniesieniu do budynków dekret wprowadził czasowe odstępstwo od zasady *superficies solo cedit*. Tę odrębność potwierdził art. XXXIX § 2 przepisów wprowadzających prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych, który obowiązywał do wejścia w życie kodeksu cywilnego. Status prawny budynków jako odrębnych nieruchomości utrwał się w następstwie uwzględnienia wniosku byłego właściciela poprzez przyznanie mu prawa rzeczowego do gruntu. W piśmiennictwie wystąpiła różnica poglądów co do tego, czy w wypadku odmowy uwzględnienia wniosku albo bezskutecznego upływu terminu do jego złożenia, budynek stawał się z powrotem częścią składową nieruchomości gruntowej, czy pozostawał przedmiotem odrębnej własności. Odwołując się do wyjątkowego, terminowego w założeniu rozdzielania prawa własności gruntu i budynku, opowiedzieć się należy za poglądem, że w takiej sytuacji dochodziło do konfuzji, której następstwem było wygaśnięcie odrębnej własności budynku z mocy prawa i powrót do stanu prawnego, w którym istnieje jedna nieruchomość z częścią składową w postaci budynku (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia



25 października 2012 r., I CSK 160/12, nie publ.). Sytuacja ta znacząco różni się od powstałej w wyniku późniejszego wyodrębnienia lokali i ustanowienia na nieruchomości prawa użytkowania wieczystego w odpowiednich częściach, gdyż wówczas dochodzi do utworzenia trzech rodzajów nieruchomości (gruntowej, budynkowej i lokalowych) oraz do obciążenia nieruchomości gruntowej prawem rzeczowym w postaci użytkowania wieczystego. Konstrukcja prawna dotycząca zabudowanych gruntów warszawskich opierała się zatem na primacie prawa do gruntu, przy czym byłym właścicielom (ich następcom prawnym) w oparciu o przepisy dekretu przysługiwało jedynie uprawnienie dochodzenia pochodnego prawa rzeczowego do gruntu. Okoliczność powyższa, o czym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia, ma istotne znaczenie dla oceny roszczeń odszkodowawczych przysługujących byłym właścicielom (ich następcom prawnym).

Odrębną kwestią jest możliwość przekształcenia wymienionego prawa rzeczowego do gruntu (obecnie: prawa użytkowania wieczystego) w prawo własności, dopuszczona wskutek zmian stanu prawnego oraz praw do gruntu zamiennej. Można ją pominąć, gdyż wykracza poza przedmiotowy zakres przedstawionego zagadnienia. Podobnie nie zachodzi potrzeba zajęcia stanowiska co do budzącej wątpliwość kwalifikacji uprawnień byłych właścicieli jako roszczenia bądź jako ekspektatywy.

Ustanawianie oraz nabywanie odrębnej własności lokali w budynkach położonych na gruntach państwowych objętych działaniem dekretu było objęte wyraźną cezurą czasową. Jakkolwiek dekretem z dnia 11 października 1946 r. - Prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319 ze zm.) utrzymano możliwość ustanawiania odrębnej własności lokali, wynikającą z rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 października 1934 r. o własności lokali (Dz. U. Nr 94, poz. 848 ze zm.), wprowadzając jedynie dodatkowe wymagania konstytucyjnego wpisu do księgi wieczystej oraz połączenia z wpisem przynależnego do własności lokalu udziału w nieruchomości wspólnej, w praktyce w odniesieniu do budynków położonych na tzw. gruntach warszawskich z niej nie korzystano. Ustawa z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz. U. Nr 31, poz. 132) dopuszczała sprzedaż domów jednorodzinnych, małych domów mieszkalnych tylko osobom fizycznym

i spółdzielniom mieszkaniowym, a domów wielomieszkaniowych - spółdzielniom mieszkaniowym. Cytowane rozporządzenie Prezydenta RP z 1934 r. zostało ostatecznie uchylone przez art. V pkt 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94 ze zm.), a od dnia 1 stycznia 1965 r. odrębną własność lokali regulowały art. 133, 135-138 kodeksu cywilnego oraz art. XIX p.w.k.c. Nowelizacja ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (jedn. tekst: Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.), dokonana ustawą z dnia 6 lipca 1972 r. o zmianie ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach oraz ustawy o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów spółdzielni mieszkaniowych (Dz. U. Nr 27, poz. 193), od dnia 25 lipca 1972 r. zezwalała na ustanawianie w domach wielomieszkaniowych, stanowiących własność państwa, odrębnej własności lokali i ich sprzedaż najemcom jako odrębnego przedmiotu własności z równoczesnym oddaniem w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu, na którym położony jest budynek. Na ich podstawie rozpoczęto sprzedaż lokali mieszkalnych w budynkach położonych na tzw. gruntach warszawskich. Zasady zbycia precyzowały kolejno rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie trybu oddawania w użytkowanie wieczyste terenów państwowych położonych na nich budynków (Dz. U. Nr 13, poz. 120 ze zm.) i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 1983 r. w sprawie wyodrębniania własności lokali w domach wielomieszkaniowych stanowiących własność osób fizycznych (Dz. U. Nr 21, poz. 93). Kolejnym aktem prawnym była ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), na podstawie której możliwe było sukcesywne ustanawianie odrębnej własności lokali w domach stanowiących własność państwową i sprzedawanie tych lokali z jednoczesnym oddaniem w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu, na którym położony był budynek, oraz rozporządzenie 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 (jedn. tekst: Dz. U. z 1989 r. Nr 14, poz. 75) stwierdzające, że ostateczna (prawomocna)

decyzja w sprawie zbycia nieruchomości stanowi podstawę do zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55, poz. 321 ze zm.) uchyliła artykuły 133-135 k.c., które przewidywały ograniczenia w ustanawianiu odrębnej własności lokali, art. 138 k.c. ograniczający dysponowanie lokalem przez właściciela oraz zmieniła brzmienie art. 136 i 137 k.c. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 72, poz. 311) przewidywało już tylko prowadzenie rokowań pomiędzy właścicielem nieruchomości i osobą zainteresowaną nabyciem, w ramach których uzgadniano postanowienia umowy. Objęcie ich protokołem uznawane było za ustalenie nabywcy w rozumieniu art. 24 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i stanowiło podstawę zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Od wejścia jej w życie można było ustanawiać odrębną własność lokali w każdym budynku bez względu na jego rodzaj i czas wzniesienia oraz powierzchnię lokalu. Uchylono także wymaganie wydania na rzecz nabywcy decyzji w sprawie zbycia nieruchomości, która stanowiła podstawę zawarcia umowy cywilno-prawnej w formie aktu notarialnego. Samodzielne, szczegółowe unormowania dotyczące ustanawiania odrębnej własności lokali wprowadziła ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.).

Regulacje powyższe są istotne dla przedstawionego zagadnienia o tyle, o ile wynika z nich, iż dla nabycia prawa odrębnej własności lokali niezbędne było nie tylko zachowanie dwuetapowego trybu (wydanie decyzji administracyjnej i zawarcie umowy cywilno-prawnej obejmującej zbycie prawa do lokalu, udziału w nieruchomości budynkowej i prawie do gruntu), formy szczególnej umowy (akt notarialny) ale i dokonanie konstytutywnego wpisu w księdze wieczystej. Ustawa wyraźnie określa, że przysługująca wieczystemu użytkownikowi własność budynków na użytkowanym gruncie jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym (art. 235 § 2 k.c.). Każda z tych czynności organów administracji i sądów może być samodzielnie wzruszona we właściwym postępowaniu, ale ich samodzielny charakter i relacje wzajemne wykluczają skutki następcze względem pozostałych. Judykatura obecnie zgodnie przyjmuje, że uchylenie ostatecznej

decyzji organu administracji stanowiącej podstawę zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości samo przez się nie powoduje nieważności tej umowy, z tym że okoliczności, z powodu których uchylene nastąpiło, mogą mieć znaczenie dla oceny w świetle prawa cywilnego ważności umowy sprzedaży lub dopuszczalności uchylecia się od skutków prawnych zawartego w niej oświadczenia woli (por. uchwałę Pełnego Składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1964 r., III CO 12/64, OSNC 1964, nr 12, poz. 244, uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNC 1992, nr 12, poz. 211, uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 1993 r., III CZP 34/94, OSNCP 1993, nr 10, poz. 177, uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2011 r., III CZP 90/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 76).

Przypomnieć jedynie należy, że nabycie od osoby niebędącej właścicielem, pomimo bezskuteczności wynikającej z zasady *nemo plus iuris in alium transferre potest, quam ipse habet*, może ulec sanacji w wypadku skutecznego podniesienia zarzutu rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych (art. 20 prawa rzeczowego, art. 5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, jedn. tekst: Dz. U. z 2013 r. poz. 707 ze zm.).

Specyficzną konstrukcją postępowania administracyjnego jest nadzwyczajny tryb stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych z powodu wystąpienia ich kwalifikowanych wad (art. 156 i nast. k.p.a.). Organ nadzoru wszczyna nowe postępowanie, w którym kasacyjnie orzeka co do nieważności albo niezgodności z prawem decyzji, ale nie może rozstrzygać o żadnych innych kwestiach, w tym dotyczących ich prawnego bytu bądź istoty sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 sierpnia 1987 r., IV SA 393/87, ONSA 1990, nr 1, poz. 1, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 1996 r., III ARN 70/95, OSN 1996, nr 18, poz. 258). Stwierdzenie nieważności decyzji jest dopuszczalne jeżeli wystąpią przesłanki pozytywne i brak przesłanek negatywnych (art. 156 § 1 k.p.a.), a wystąpienie obok przesłanki pozytywnej (wskazanej w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a.) także przesłanki negatywnej, oznaczonej jako upływ terminu 10 lat od dnia jej doręczenia albo ogłoszenia lub - w odniesieniu do wszystkich przesłanek określonych w art. 156 § 1 k.p.a. - wywołanie przez badaną decyzję nieodwracalnych skutków prawnych powoduje, że nieważności nie stwierdza się

(art. 156 § 2 k.p.a.). Zgodnie z art. 158 § 2 k.p.a. organ nadzoru ogranicza się wówczas do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a. Rozstrzygnięcie wydane w tym postępowaniu nieważnościowym dotyczy zatem tylko legalności decyzji. Przyczyny nieważności i odpowiednio treść rozstrzygnięcia organu nadzoru mogą dotyczyć wyłącznie decyzji wydanej w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, wyłącznie decyzji wydanej w postępowaniu odwoławczym albo w obu postępowaniach. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że organ nadzoru właściwy do stwierdzenia nieważności (wydania z naruszeniem prawa) decyzji odwoławczej jest właściwy również do jednoczesnego stwierdzenia nieważności (wydania z naruszeniem prawa) decyzji organu pierwszej instancji (por. uchwała składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2000 r., OPK 12/00, OSP 2001, nr 3, poz. 43, wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 1996 r., IV SA 846/95, OSP 1997, nr 4, poz. 83, z dnia 18 sierpnia 1997 r., IV SA 1520/95, nie publ., z dnia 10 stycznia 2001 r., I SA 1790/99, ONSA 2002, nr 1, poz. 39). W niektórych sprawach, w tym w rozpoznawanej, występuje dodatkowa okoliczność polegająca na rozszczepieniu właściwości organu nadzorczego oraz drugiej instancji. Jeżeli odwoławcza decyzja dekretowa została wydana przez ówczesny naczelny organ administracji państwowej, do stwierdzenia jej nieważności właściwy jest minister (art. 157 k.p.a.), a do przeprowadzenia ponownego postępowania odwoławczego, przy uwzględnieniu obecnych przepisów - samorządowe kolegium odwoławcze. Zakres rozstrzygnięcia decyzji nadzorczej wyznacza zakres rozpoznania organu drugiej instancji w ponownym postępowaniu odwoławczym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 listopada 1992 r., IV SA 721/92, ONSA 1990, nr 3, poz. 72). Konsekwentnie może się ono toczyć jedynie w granicach, w jakich uprzednio stwierdzono nieważność decyzji.

W okolicznościach faktycznych sprawy niezbędne jest zajęcie przez Sąd Najwyższy stanowiska także co do tego, czy odwoławcza decyzja dekretowa, odnośnie do której w postępowaniu nadzorczym na podstawie art. 158 § 2 k.p.a. stwierdzono wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., nie odnosząc się wprost do legalności decyzji dekretowej odmawiającej uwzględnienia wniosku na

podstawie art. 7 dekretu, może być zakwalifikowana jako samodzielny delikt administracyjny uzasadniający odpowiedzialność odszkodowawczą. Problem pośrednio dotyczy związania sądu ostateczną decyzją administracyjną, rozumianego jako obowiązek uwzględnienia stanu prawnego wynikającego z decyzji i odnoszącego się do sfery tych stosunków, które ustawowo zostały poddane uregulowaniu na drodze postępowania administracyjnego. Brak przepisu wprost regulującego tę kwestię, na wzór odnoszących się do orzeczeń sądowych art. 11 k.p.c. i art. 365 § 1 k.p.c. W uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07 (OSNC 2008, nr 3, poz. 30), stwierdzono, że konstytucyjna reguła autonomii i podziału kompetencji oraz zasada trwałości i prawomocności ostatecznych decyzji administracyjnych (art. 16 § 1 k.p.a.) wykluczają badanie ich legalności przez sądy powszechne. W granicach kognicji sądów mieści się jednak ocena zakresu przedmiotowego i skutków decyzji administracyjnych. Wątpliwość sprowadza się do tego czy, skoro odwoławcza decyzja dekretowa ma charakter merytoryczny, a jej podjęcie wywołało skutek procesowy polegający na utrzymaniu w mocy pierwotnej decyzji dekretowej, to stwierdzenie wydania decyzji odwoławczej z naruszeniem prawa umożliwia zakwalifikowanie jej jako samodzielnego zdarzenia sprawczego, stanowiącego źródło szkody spowodowanej wadliwym rozstrzygnięciem wniosku dekretowego co do istoty. Innymi słowy, czy można przyjąć, że delikt administracyjny organu drugiej instancji pozostaje w związku przyczynowym ze szkodą polegającą na utracie ekspektatywy prawa rzeczowego do gruntu, następnie prowadzącej do pozbawienia prawa współwłasności budynku. Zdaniem Sądu Najwyższego, jeżeli podstawa nieważności z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (rażące naruszenie prawa) oraz przyczyna niemożności stwierdzenia nieważności z art. 156 § 2 k.p.a. (nieodwracalne skutki prawne) dotyczyły decyzji wydanych w obu instancjach, które pozostały nadal w obrocie prawnym to, mimo że konwalidacja dotyczyła tylko decyzji odwoławczej, może być ona samodzielnym źródłem szkody obejmującej materialno-prawne skutki rozstrzygnięcia w obu instancjach. Przesądzające znaczenie należy bowiem przypisać przedmiotowi tego postępowania, którym jest ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej w oparciu o stan faktyczny i prawny, obowiązujący w dniu wydania decyzji w drugiej instancji,

oraz szerokiemu zakresowi kognicji organu odwoławczego w postępowaniu administracyjnym obejmującej badanie legalności decyzji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2014 r., I CSK 735/13, nie publ.). Charakter materialno-prawny oraz skutki procesowe, polegające na nadaniu decyzji organu pierwszej instancji cechy ostateczności, przemawiają za tym, że merytoryczna decyzja odwoławcza, której treścią jest utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji, może stanowić źródło szkody i uzasadniać odpowiedzialność opartą na art. 160 k.p.a. (art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.) w wypadku spełnienia dalszych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej. Objęcie nadzorczą decyzją dekretową wyłącznie odwoławczej decyzji dekretowej ma jednak znaczenie dla reprezentacji Skarbu Państwa w postępowaniu odszkodowawczym.

Decyzja zawierająca wady uzasadniające stwierdzenie nieważności do chwili wzruszenia we właściwym trybie zachowuje moc obowiązującą i skuteczność prawną, zatem wywołuje skutki materialno-prawne związane z treścią wynikającą z niej normy indywidualnej. Przesądzające znaczenie ma stan prawny i faktyczny z daty podejmowania decyzji objętej postępowaniem o stwierdzenie nieważności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 2012 r., II OSK 908/11, nie publ.). W postępowaniu nadzorczym zapadają decyzje o stwierdzeniu nieważności (art. 156 § 1 k.p.a.) albo stwierdzeniu wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa (art. 156 § 2 k.p.a. w zw. z art. 158 § 2 k.p.a.). Zachodzą pomiędzy nimi znaczące różnice. Decyzja stwierdzająca nieważność decyzji ze względu na wady wskazane w art. 156 § 1 k.p.a. ma, co do zasady, charakter aktu deklaratoryjnego, obowiązującego z mocą wsteczną, ale o elementach konstytutywnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 maja 1988 r., IV SA 179/88, GAP 1989, nr 5). Konsekwencje takiej decyzji nadzorczej nie ograniczają się do eliminacji decyzji z obrotu prawnego *ex tunc*, gdyż konieczne jest ponowne rozpoznanie sprawy. Istotny jest problem zniesienia następczych skutków decyzji wadliwej, wynikających z podjęcia na jej podstawie dalszych czynności administracyjnych. Zagadnienie to jest związane z konstrukcją tzw. decyzji zależnych. W uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. (I OPS 2/12, ONSA 2013, nr 1, poz. 1 oraz OSP 2013 nr 5, poz. 55) przyjęto, że stwierdzenie nieważności decyzji,

w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę stwierdzenia nieważności tej decyzji zależnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. W uzasadnieniu tego orzeczenia Naczelny Sąd Administracyjny podzielił jednak wcześniejszy pogląd wyrażony w uchwale składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 1998 r. OPK 4/98, OPK 5/98, OPK 6/98 (ONSA 1999 r., nr 1, poz. 13), w myśl którego między decyzją odmowną, wydaną na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu, a późniejszą decyzją o sprzedaży lokalu w budynku przejętym na własność Skarbu Państwa nie zachodzi zależność w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. Wskazał przy tym, że „wprawdzie bez uregulowania stanu własności gruntu i budynku w drodze administracyjnej nie można było wydać decyzji o sprzedaży lokalu najemcy, ale żaden przepis prawa nie nakładał na organ administracji obowiązku wydania decyzji o sprzedaży lokalu”, a pod względem prawnym była to sytuacja, w której na żądanie strony wszczynano postępowanie administracyjne, w którym rozpatrywano oddzielną, samodzielnie sprawę dotyczącą sprzedaży lokalu mieszkalnego. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził ponadto, że „były to decyzje w sprawach które pojawiały się jedna po drugiej, ale nie było pomiędzy nimi związku koniecznego”. W uchwale składu siedmiu sędziów tego Sądu z dnia 20 marca 2000 r., OPS 14/99 (ONSA 2000, nr 3, poz. 93) przyjęto w drodze wyjątku, że dopuszczalne jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, na podstawie której Skarb Państwa nabył nieruchomości, jeżeli oddanie jej w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej nastąpiło w toku postępowania o stwierdzenie nieważności tej decyzji.

Wydanie decyzji nadzorczej stwierdzającej naruszenie prawa oznacza, że zaskarżona decyzja pozostaje w obrocie prawnym i utrzymane zostają wywołane przez nią skutki prawne (por. cyt. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2000 r., OPS 14/99, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2012 r., II OSK 1143/11, nie publ.). W orzecznictwie i piśmiennictwie wypracowano wykładnię pojęcia nieodwracalnych skutków prawnych decyzji w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a. Przyjmuje się, że nieodwracalność skutków prawnych oznacza sytuację, w której poprzedni stan



prawny nie może zostać przywrócony, gdyż przestał istnieć przedmiot, którego prawo dotyczyło lub podmiot, któremu prawo przysługiwało utracił zdolność do zachowania tego prawa, albo wygasła instytucja stanowiąca źródło prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 listopada 1987 r., I SA 1406/86, ONSA 1987, nr 2, poz. 81, uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 7/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 49, z dnia 23 lutego 1998 r., OPS 6/97, ONSA nr 2, poz. 81, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2001 r., I SA 2134/99, nie publ.). Uznano zgodnie, że pojęcie to należy rozpatrywać wyłącznie w sferze prawa obowiązującego, a nie faktów (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 1986 r., I SA 1815/85, OSPiKA 1987, nr 11-12, poz. 215), a odwrócenie skutku objętego normami prawa cywilnego nie mieści się w ustawowo określonych kompetencjach organu administracji, a zatem jeżeli cofnięcie, zniesienie lub odwrócenie skutków prawnych decyzji wymaga takich działań, do których organ administracji publicznej nie może zastosować formy aktu administracyjnego, to skutek prawny decyzji jest nieodwracalny. Jest to nieodwracalność względna, dotycząca organu administracji publicznej działającego w granicach umocowania ustawowego i w trybie postępowania administracyjnego, ale dostępna w ramach całego porządku prawnego. Występuje ona m.in. wówczas, gdy decyzja administracyjna wywarła pośredni skutek w sferze prawa cywilnego będąc podstawą do dokonania (nieodwracalnych dla organu) czynności prawa cywilnego (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/94, OSNCP 1992, Nr 12, poz. 211, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 1995 r., III ARN 8/95, OSNP 1995, Nr 18, poz. 223 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r., I OSK 1585/12, nie publ.). Nieodwracalność skutków prawnych w takim rozumieniu nie dotyczy więc następstw wynikających z faktu wydania decyzji nieważnej, lecz z podjęcia kolejnej czynności prawnej dokonanej w związku ze skutkami decyzji obarczonej wadą nieważności. Typowym ich przykładem są czynności i zdarzenia prawne, w tym dotyczące zbycia lokali na rzecz osób trzecich, które miały miejsce po wydaniu decyzji dekretowych z rażącym naruszeniem prawa. W tych wypadkach stwierdzenie nieważności decyzji (ani inne

działanie organu administracji) nie doprowadzi do restytucji prawa własności. W judykaturze wskazuje się, że zawarcie aktu notarialnego poprzedzonego wydaniem decyzji administracyjnej samo przez się nie powoduje, iż zachodzą przesłanki z art. 156 § 2 k.p.a. Jednak dalsze przekształcenia dotyczące stanu prawnego nieruchomości mogą spowodować, że kwestionowana decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne, gdyż organ administracji prowadzący postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności orzeczenia dekretowego nie może rozstrzygać w przedmiocie późniejszych zdarzeń, aktów administracyjnych lub czynności prawnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 sierpnia 2007 r., I OSK 1816/06, nie publ. oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 2010 r., I OSK 775/09, nie publ.).

Zasada trwałości i prawomocności ostatecznych decyzji administracyjnych (art. 16 § 1 k.p.a.) oraz podziału kompetencji oznacza, że sądy powszechne są związane ukształtowanym przez nie stanem prawnym i nie mają kompetencji do badania ich legalności, z nielicznymi wyjątkami nie mającymi zastosowania w sprawie. Z tych względów w postępowaniu odszkodowawczym niezbędny jest prejudykat, polegający na potwierdzeniu we właściwym postępowaniu administracyjnym, że zaistniała podstawa nieważności decyzji, skutkująca stwierdzeniem jej nieważności lub wydania z naruszeniem prawa (art. 160 k.p.a., art. 417<sup>1</sup> k.c.). Wydanie takiego orzeczenia stanowi materialno-prawną przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. Dopuszczalność dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. zależy od wydania ostatecznej decyzji przed dniem 1 września 2004 r., jeżeli jej nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu (por. uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75).

Zagadnienie prawne przedstawione przez zwykły skład Sądu Najwyższego, dotyczące relacji między orzeczeniami o stwierdzeniu wydania decyzji dekretowej z naruszeniem prawa oraz o stwierdzeniu wydania decyzji lokalowych z naruszeniem prawa i ich kwalifikacji jako różnych deliktów administracyjnych uzasadniających roszczenia odszkodowawcze, ma istotne znaczenie dla orzecznictwa. Stanowisko sądów powszechnych rozpoznających tzw. sprawy

dekretowe i piśmiennictwa jest rozbieżne, a wypowiedzi Sądu Najwyższego nieliczne (w istocie tylko wyroki z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, OSP 2004, nr 1, poz. 3, z dnia 21 września 2013 r., I CSK 637/12, OSNC-ZD 2014, nr 4, poz. 60 oraz z dnia 11 kwietnia 2014 r., I CSK 630/13, OSP 2015, nr 2, poz. 16). Problem nabrał aktualności po podjęciu przez Sąd Najwyższy uchwały z dnia 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14 (OSNC 2015, nr 5, poz. 60) zgodnie z którą, jeżeli stwierdzono nieważność decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, źródłem poniesionej przez niego (jego następców prawnych) szkody może być także wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości. W jej uzasadnieniu odwołano się do koncepcji tzw. wielocłonowego związku przyczynowego, która zakłada, że określona szkoda może być skutkiem wielu zdarzeń bezpośrednich i pośrednich, a ocena, które z nich spełniają wymaganie normalnego związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c., stanowiącego jedną z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, zależy od okoliczności konkretnej sprawy. Potwierdzono zatem stanowisko zajęte wcześniej (por. nie publikowane wyroki Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2012 r., I CSK 665/11, z dnia 15 lutego 2013 r., I CSK 332/12, z dnia 19 marca 2014 r., I CSK 299/13 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2010 r., III CZP 129/10), akceptowane również w dalszych judykatach (por. nie publikowane wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2014 r., I CSK 613/13 i z dnia 17 kwietnia 2015 r., I CSK 392/14). Dla oceny czy wskazana uchwała zachowuje aktualność w sytuacji gdy w postępowaniu nadzorczym, mimo istnienia wad, co do zasady powodujących nieważność decyzji odmawiającej przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa rzeczowego do gruntu na podstawie art. 7 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (art. 156 § 1 k.p.a.), stwierdzono jedynie wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa (art. 156 § 2 w zw. z art. 158 § 2 k.p.a.) niezbędne jest rozważenie różnic zachodzących pomiędzy nadzorczymi decyzjami dekretowymi o wskazanej treści.

Po pierwsze, przedmiotem postępowania o stwierdzenie nieważności jest ustalenie wad decyzji istniejących od dnia jej wydania. Kasacyjny charakter decyzji stwierdzającej nieważność innej decyzji administracyjnej, mającej charakter konstytutywnego zdarzenia prawnego, powoduje że decyzja której dotyczy, przestaje istnieć w obrocie prawnym ze skutkiem wstecznym, tj. od chwili wydania. Decyzja nadzorcza stwierdzająca nieważność obala dotychczasową decyzję, pozbawia ją mocy i znosi jej skutki od daty podjęcia (*ex tunc*). Tym samym upadają domniemania legalności i prawidłowości, przestaje obowiązywać związanie jej treścią. Wydanie decyzji nadzorczej stwierdzającej wydanie decyzji z naruszeniem prawa jedynie przesądza o bezprawności tego aktu administracyjnego, tj. o przesłance odpowiedzialności odszkodowawczej. Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z orzeczeń określił wręcz decyzję stwierdzającą niezgodność z prawem decyzji wcześniejszej jako decyzję tworzącą prawo - roszczenie o odszkodowanie (por. wyrok z dnia 21 listopada 2006 r., I OSK 69/06, nie publ.).

Po drugie, tylko decyzja nadzorcza stwierdzająca nieważność umożliwia ponowne merytoryczne rozpoznanie sprawy, uzasadnia wydanie powtórnej decyzji dekretowej i może doprowadzić do zmian stanu prawnego nieruchomości, a w każdym razie do weryfikacji następczych względem niej czynności i zdarzeń prawnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r., II OSK 292/11, nie publ.). Stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego odmawiającego uwzględnienia wniosku dekretowego otwiera możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego wobec Skarbu Państwa wtedy, gdy po ponownym rozpatrzeniu sprawy dojdzie do odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu, gdyż dopiero wówczas powstaje szkoda (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2009 r., I CSK 96/09, nie publ.). Decyzja stwierdzająca wydanie decyzji dekretowej z naruszeniem prawa jest źródłem jej wtórnej legalności, prowadzi do utrzymania dotychczasowego, ukształtowanego w pełni i objętego ochroną, prawa własności Skarbu Państwa (m.st. Warszawy) oraz praw osób trzecich do nieruchomości, których źródłem była umowa cywilno-prawna, także gdy miała ona oparcie w decyzji administracyjnej zezwalającej na sprzedaż lokalu. Dopóki decyzja dekretowa pozostaje w obrocie

prawnym wyłączone jest, również w wypadku stwierdzenia nieważności decyzji lokalowej, kolejne rozpoznanie wniosku byłych właścicieli nieruchomości o przyznanie prawa rzeczowego do gruntu na podstawie art. 7 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

Po trzecie, sama treść decyzji nadzorczych nie wpływa na zakres odpowiedzialności odszkodowawczej organu, który wydał wadliwą decyzję. Skutkiem decyzji stwierdzającej wydanie decyzji dekretowej z naruszeniem prawa jest jednak ograniczenie sposobu naprawienia szkody do kompensaty pieniężnej przez wykluczenie możliwości uzyskania obecnego prawnego odpowiednika dekretowego prawa rzeczowego do gruntu i zwrotu części budynku w naturze (*restitutio in integrum*). Możliwe jest także przyjęcie odmiennego terminu wymagalności roszczenia odszkodowawczego, wyznaczającego początek biegu terminu przedawnienia.

Konsekwentnie oznacza to, że tylko w następstwie wstecznego zniesienia decyzji dekretowych przez nadzorcze decyzje dekretowe stwierdzające ich nieważność możliwe jest przeprowadzenie zarówno kolejnego postępowania dekretowego, zakończonego ponowną decyzją dekretową, jak i postępowania nadzorczego dotyczącego decyzji lokalowej, a w nim wydania decyzji stwierdzającej jej nieważność (i otwarcia drogi do ewentualnego wydania odmownej decyzji lokalowej, skutkującej możliwością odzyskania przez byłych właścicieli nieruchomości prawa własności budynku w naturze) albo decyzji o wydaniu decyzji lokalowej z naruszeniem prawa. Dochodzi wówczas do zbiegu o charakterze niekonkurencyjnym roszczeń odszkodowawczych z tytułu dwóch deliktów administracyjnych samodzielnych, choć pozostających w związku. Nawet wtedy jednak dopuszczalne byłoby tylko jednorazowe zaspokojenie szkody, gdyż czyn niedozwolony nie może być źródłem wzbogacenia poszkodowanego. Dyskusyjna jest kwestia zastosowania *compensatio lucri cum damno* w wypadku wydania dwóch różnych decyzji nadzorczych. Jak wskazuje się w piśmiennictwie zasada kompensacji szkody z uzyskanymi przez poszkodowanego korzyściami wynika z ogólnego założenia, że nie można w wyniku naprawienia szkody otrzymać więcej niż wynosi sama szkoda. Normatywną podstawą tej konstrukcji jest art. 361 § 2 k.c., a jej celem zapewnienie funkcji kompensacyjnej odszkodowania i uniknięcie

wzbogacenia poszkodowanego. Sąd Najwyższy przyjmuje, że wyrównanie korzyści z uszczerbkiem nie oznacza zmniejszenia odszkodowania ani jego miarkowania tylko stanowi element ustalania zakresu prawnie relewantnego uszczerbku w mieniu poszkodowanego. Dominuje stanowisko, że zaliczenie korzyści przy ustalaniu rozmiaru szkody możliwe jest jedynie wówczas, gdy szkoda i korzyści są skutkiem tego samego zdarzenia (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 1961 r., 1 CO 27/60, OSPiKA 1962 r., nr 4, poz. 105, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23-29 kwietnia 1965 r., III PO 3/65, OSPiKA 1966 r., nr 1, poz. 1, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2013 r., II CSK 681/12, nie publ., wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2013 r., II CSK 707/12, OSNC 2014, nr 4, poz. 48). Zdarzenie szkodzące, za które ponosi odpowiedzialność określony podmiot, musi zatem stanowić konieczną przesłankę uzyskania przez poszkodowanego korzyści, która podlega zaliczeniu na poczet odszkodowania tylko wówczas, gdy zaspokaja ten sam interes poszkodowanego powstały wskutek danego zdarzenia, czyli gdy odszkodowanie zmierza do restytucji w tym samym zakresie (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 1963 r., I PR 270/63, OSNCP 1964, nr 7-8, poz. 157).

Odmienne przedstawia się sytuacja, gdy nadzorcza decyzja dekretowa stwierdza wydanie decyzji dekretowej z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 w zw. z art. 156 § 2 k.p.a.). Zasada mocy wiążącej decyzji administracyjnej ma pierwszeństwo względem zasady legalizmu. Istnieje ona nadal w obrocie prawnym i pozostaje jedynym zdarzeniem sprawczym wywołującym szkodę. Konwalidacja wad decyzji dekretowej pośrednio legalizuje dalsze akty administracyjne stanowiące podstawę rozporządzeń nieruchomością podlegającą przepisom dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, w tym wadliwą decyzję lokalową. Utrzymanie ich w mocy stabilizuje sytuację prawną oraz wyznacza prejudykat odpowiedzialności odszkodowawczej. Taka relacja decyzji lokalowej względem decyzji dekretowej oznacza, że nie można jej uznać za samodzielny delikt administracyjny i źródło szkody. W przedstawionych okolicznościach wydanie wskazanej decyzji lokalowej nie stanowi bowiem zdarzenia prowadzącego do powstania lub powiększenia albo stwarzającego warunki do powstania uszczerbku w majątku byłego właściciela polegającego na utracie części nieruchomości

budynkowej, która wcześniej przestała istnieć jako samodzielny przedmiot prawa rzeczowego, lub nieruchomości lokalowej, która w dacie składania przez niego wniosku i wydawania decyzji dekretowej w ogóle nie istniała. Sytuacja prawna poszkodowanego w wyniku wydania kolejnej decyzji nadzorczej (tym razem dotyczącej decyzji lokalowej) nie ulega zmianie. Skutkiem decyzji lokalowej jest jedynie ograniczenie sposobu zaspokojenia szkody wynikającej z decyzji dekretowej poprzez wyłączenie restytucji naturalnej i ograniczenie odszkodowania, obejmującego wartość udziałów w prawie rzeczowym do gruntu oraz prawie własności nieruchomości budynkowej, do formy pieniężnej.

W judykaturze zgodnie przyjęto, że art. 160 k.p.a. jako samodzielna podstawa odpowiedzialności cywilno-prawnej wyznacza jej przesłanki i zakres. Przepisy kodeksu cywilnego mają zastosowanie do szkody i związku przyczynowego (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, OSNC 1989 nr 9, poz. 129). W uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 Sąd Najwyższy wyjaśnił, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną, wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem prawa stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. Możliwość żądania naprawienia szkody otwiera się wprawdzie dopiero z chwilą wydania ostatecznej decyzji nadzorczej, jednak jej źródłem jest wyłącznie wydanie pierwotnej decyzji obarczonej kwalifikowanymi wadami powodującymi nieważność. Ostateczna decyzja nadzorcza stwierdza jedynie ziszczenie się koniecznej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a., a jej wydanie, jako działanie legalne i przywracające stan zgodny z prawem, nie może być uznane za element zdarzenia, z którym związane jest powstanie zobowiązania do naprawienia szkody. Należy ponadto wskazać, że kodeks cywilny nie zezwala na różnicowanie bezpośrednich i pośrednich skutków wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa.

Odwołanie w art. 160 § 2 k.p.a. do przepisów kodeksu cywilnego nie dotyczy, zgodnie z utrwalonym poglądem doktryny i orzecznictwa, kwestii wymagalności i terminu przedawnienia roszczenia (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 1989 r., III CZP 58/88,

OSNC 1989, nr 9, poz. 129). Początek biegu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego wyznacza art. 160 § 6 k.p.a. określający, że roszczenie o odszkodowanie staje się wymagalne i rozpoczyna bieg termin przedawnienia w chwili, gdy ostateczna stała się decyzja nadzorcza. Jest to przepis szczególnie w rozumieniu kodeksu cywilnego (por. uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75). Pewne odrębności początku jego biegu związane są z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2015 r., III CZP 78/14, OSNC 2015, nr 6, poz. 66). Data wyrządzenia szkody (wydania pierwotnej decyzji) w tym zakresie nie jest zatem relewantna (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2006 r., III CZP 84/05, OSN 2006, nr 7-8, poz. 114, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 301/07, nie publ.). Wyjątek dotyczy przepisu przejściowego związanego z uchynieniem art. 160 k.p.a. i ze zmianą kodeksu cywilnego (art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 162, poz. 1692 ze zm.).

Sąd Najwyższy stwierdza, że dopuszczenie różnych terminów przedawnienia roszczeń odszkodowawczych, uzależnionych od wyboru poszkodowanego, naruszałoby funkcję gwarancyjną tej instytucji prawa materialnego i zagrażałoby bezpieczeństwu obrotu, zwłaszcza że wszczęcie postępowań nadzorczych ma charakter bezterminowy i może nastąpić w każdym czasie, a jedynie sposób rozstrzygnięcia ograniczony jest terminem wskazanym w art. 156 § 2 k.p.a. (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., P 46/13, OTK-A 2015, nr 5, poz. 62).

Uwzględniając wagę i znaczenie powyższych argumentów uznać należy, że jeżeli stwierdzono wydanie decyzji dekretovej z naruszeniem prawa, to wadliwa decyzja lokalowa w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych pozbawiona jest prawnej doniosłości także wówczas, gdy przeprowadzono co do niej postępowanie nadzorcze zakończone decyzją o stwierdzeniu nieważności (art. 156 § 1 k.p.a.) albo o stwierdzeniu wydania z naruszeniem prawa (art. 156 § 2 k.p.a. w zw. z art. 158 § 2 k.p.a.). W takim stanie prawnym decyzja lokalowa i wydana w odniesieniu do niej nadzorcza decyzja lokalowa stanowią tylko



elementy złożonego stanu faktycznego, powstałego w wyniku zdarzeń i czynności prawnych, wywołanych wejściem w życie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy i nie mają charakteru samoistnego. Prejudykatem przesądającym o jednej z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, tj. o bezprawności działania organu podczas wydawania decyzji administracyjnej, jest wyłącznie ostateczna nadzorcza decyzja dekretowa. Utrzymanie taką decyzją w mocy decyzji dekretowej wydanej z naruszeniem prawa obejmuje wszystkie jej następstwa, zamyka związek przyczynowy i ostatecznie wyznacza początek biegu terminu dochodzenia roszczeń oraz zakres szkody. Za niedopuszczalną uznać należy następczą fragmentaryzację tak złożonego stanu faktycznego i prawnego przy ocenie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, poprzez ograniczenie się tylko do wycinkowej oceny decyzji lokalowych i nadzorczych decyzji lokalowych. Nie znajduje także dostatecznego uzasadnienia sytuowanie ich jako jednego z ogniw wieloczłonowego związku przyczynowego, gdyż ten jest istotny do chwili powstania szkody wynikającej z wydania decyzji dekretowej z naruszeniem prawa, potwierdzonego nadzorcą decyzją dekretową. Zwrócić ponadto należy uwagę, że poza zakresem indemnizacji pozostałyby skutki zbyć, dokonanych wyłącznie na podstawie umów cywilno-prawnych, mimo że podstawą rozporządzeń majątkowych byłoby istnienie po stronie Skarbu Państwa takiego samego tytułu w postaci prawa własności. Odpowiedzialność władzy publicznej bezpośrednio za decyzje lokalowe ograniczona byłaby więc do następstw prawnych jednostkowych czynności, przypadkowo dokonanych w okresie obowiązywania dwuetapowego trybu ustanawiania i zbywania prawa odrębnej własności lokali mieszkalnych oraz związanego z nią prawa rzeczowego do gruntu.

Zbędna jest ocena poglądów, prezentowanych w części orzeczeń Sądu Apelacyjnego w Warszawie, dotyczących kwalifikowania utraty części prawa własności budynku w następstwie ustanowienia i zbycia odrębnej własności lokali, jako różnych postaci szkody (*damnum emergens* albo *lucrum cessans*). Aktualność zachowuje bowiem pogląd, że uszczerbek majątkowy wynikły z niezaspokojenia uprawnienia byłych właścicieli nieruchomości objętych działaniem dekretu (ich następców prawnych) do przyznania prawa rzeczowego do gruntu

(odpowiednio wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy, własności czasowej, użytkowania wieczystego) i pozbawienia ich tym samym prawa własności budynku, na skutek rażąco naruszającej prawo odmowy uwzględnienia wniosku złożonego na podstawie art. 7 dekretu, stanowi stratę w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. i zarazem szkodę rzeczywistą w znaczeniu art. 160 § 1 k.p.a. O tym, w jakim zakresie szkoda jest normalnym następstwem niezaspokożenia wspomnianego uprawnienia, rozstrzyga ocena całokształtu okoliczności sprawy, mających znaczenie w świetle uregulowania zawartego art. 361 § 1 k.c. (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 4). Stwierdzenie niezgodności decyzji z prawem wiąże więc sąd o tyle tylko, o ile stanowi, podobnie jak stwierdzenie nieważności decyzji, wypełnienie podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a., nie przesądza natomiast, tak samo jak stwierdzenie nieważności decyzji, w sposób wiążący w jakimkolwiek zakresie, istnienia normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a szkodą, której naprawienia dotyczy zgłoszone roszczenie odszkodowawcze. Co do tej przesłanki nieodzowne jest zawsze przeprowadzenie oceny, o której mowa w art. 361 § 1 k.c. Wspomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 24 kwietnia 2014 r., SK 56/12 (OTK-A 2014, nr 4, poz. 42) uznał, że art. 160 § 1 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim ogranicza do rzeczywistej szkody odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej w przypadku, gdy wadliwą ostateczną decyzję administracyjną wydano przed dniem 17 października 1997 r., jest zgodny z wzorcami konstytucyjnymi wyznaczonymi treścią art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 61 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.), podjął uchwałę rozstrzygającą we wskazany sposób przedstawione zagadnienie prawne.

eb