

GRUNTY WARSZAWSKIE (WYBRANE ZAGADNIENIA)

I. CEL I CHARAKTERYSTYKA DEKRETU WARSZAWSKIEGO

Jak stanowi art. 1 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, który wszedł w życie 21 listopada 1945 r.¹: „W celu umożliwienia racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu, w szczególności zaś szybkiego dysponowania terenami i właściwego ich wykorzystywania, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przechodzą z dniem wejścia w życie niniejszego dekretu na własność m.st. Warszawy”.

Po zniszczeniach drugiej wojny światowej powstała potrzeba odbudowy — właściwie w całości — Warszawy. Konieczne było zatem uregulowanie statusu prawnego gruntów znajdujących się na obszarze tego miasta w taki sposób, by możliwe było stosunkowo szybkie podniesienie stolicy z powojennych ruin. Jedyną metodą, jak się twierdzi², było przejście własności wszystkich gruntów na własność gminy m.st. Warszawy. Należy jednak zastrzec, że wbrew literalnemu brzmieniu art. 1 dekretu warszawskiego nie wszystkie grunty w stolicy podlegały jego zastosowaniu. Obszar miejski Warszawy był ustalony jeszcze przed wybuchem drugiej wojny światowej i obejmował — oprócz gruntów miejskich — także grunty państwowe oraz grunty pałcówek dyplomatycznych. Nie można zatem twierdzić, iż również wymienione nieruchomości podlegały komunalizacji w myśl art. 1 dekretu warszawskiego. Ponadto niektóre grunty położone na obszarze Warszawy były objęte przepisami ustawy

¹Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.; dalej: dekret (dekret warszawski).

²Por. J. Czerwiakowski, *Uprawnienia byłych właścicieli gruntów w m.st. Warszawie — wczoraj i dziś*, „Palestra” 1985, nr 9, s. 18 i n.

z 6 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych³, a następnie przepisami ustawy z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich⁴, przy czym o ile do nieruchomości poniemieckich wymienione ustawy mają pierwszeństwo w zastosowaniu wobec dekretu warszawskiego, o tyle pierwszeństwo w zastosowaniu ma omawiany dekret co do nieruchomości opuszczonych przez polskich właścicieli lub posiadaczy. Nieruchomości poniemieckie przechodziły natomiast na własność Skarbu Państwa na terenie całego państwa polskiego.

Mimo przejścia gruntów warszawskich na własność gminy m.st. Warszawy własność budynków oraz innych przedmiotów znajdujących się na gruncie, wbrew zasadzie *suprficies solo cedit*, pozostała tymczasowo przy dotychczasowym właścicielu gruntu.

Artykuł 5 dekretu warszawskiego stanowi, iż budynki oraz inne przedmioty znajdujące się na gruntach przechodzących na własność gminy m.st. Warszawy pozostają własnością dotychczasowych właścicieli, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Takimi przepisami są art. 6–9 dekretu. W myśl art. 6 ust. 1 gmina m.st. Warszawy mogła wyznaczyć właścicielowi przedmiotów znajdujących się na gruncie, który przeszedł na własność gminy i został przez nią objęty w posiadanie, stosowny termin ich zabrania. W razie bezskutecznego upływu terminu własność tych przedmiotów przechodziła na gminę m.st. Warszawy. Jednakże według art. 6 ust. 2 dekretu warszawskiego ust. 1 nie stosuje się do budynków, z wyjątkiem budynków zniszczonych, które według orzeczenia władzy budowlanej ze względu na stan zniszczenia nie nadają się do naprawy i powinny ulec rozbiórce. Z cytowanego przepisu wynika, że po przejściu własności i posiadania gruntu na gminę m.st. Warszawy właściciel budynku i przedmiotów znajdujących się na gruncie (art. 5) mógł usunąć i zabrać przedmioty, natomiast budynek tylko wtedy, jeśli był zniszczony i według orzeczenia władzy budowlanej ze względu na stan zniszczenia nie nadawał się do naprawy i powinien być ulec rozbiórce. Zgodnie z art. 8 dekretu w razie nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy, w myśl art. 7, wszystkie budynki położone na gruncie przechodzą na własność gminy, która obowiązana jest wypłacić właścicielowi ustalone zgodnie z art. 9 odszkodowanie za budynki nadające się do użytkowania lub naprawy. Jeżeli zatem wniosek tymczasowego właściciela budynku lub

³Dz.U. Nr 17, poz. 97 ze zm.

⁴Dz.U. Nr 13, poz. 87 ze zm.

przedmiotów, pozbawionego jednak własności gruntu, złożony w trybie art. 7 dekretu nie zostanie pozytywnie rozpatrzony, właściciel traci własność przedmiotów oraz budynku znajdujących się na gruncie na rzecz gminy, chyba że wcześniej usunął przedmioty lub zniszczony budynek.

W myśl art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela będący w posiadaniu gruntu lub osoby reprezentujące jego prawa, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie — użytkownicy gruntu, mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czymś symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

Jednakże dekret nie regulował sposobu obejmowania w posiadanie gruntów przez gminę. Zgodnie z art. 4 dekretu terminy i tryb obejmowania w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy gruntów określonych w art. 1 ustali w rozporządzeniu Minister Odbudowy w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej. Chwila objęcia w posiadanie gruntu przez gminę miała istotne znaczenie, w szczególności bowiem od niej liczony był sześciomiesięczny termin na złożenie wniosku o przyznanie prawa zabudowy lub wieczystej dzierżawy za symboliczną złotówkę przez dawnego właściciela.

Według § 1 rozporządzenia Ministra Odbudowy wydanego w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej z 7 kwietnia 1946 r. w sprawie obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy⁵ obejmowanie gruntów w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy odbywa się z urzędu lub na wniosek dotychczasowego właściciela. O przystąpieniu do objęcia w posiadanie gminy Zarząd Miejski m.st. Warszawy ogłasza w organie urzędowym Zarządu Miejskiego („Dziennik Urzędowy Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy”) (§ 3 ust. 1). Grunt uważa się za objęty w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego z dniem dokonania przez Zarząd Miejski w organie urzędowym Zarządu Miejskiego ogłoszenia o sporządzonym protokole oględzin, chociażby grunt ten znajdował się pod zarządem lub w faktycznym posiadaniu gminy. Ogłoszenie takie powinno być dokonane w ciągu miesiąca, licząc od dnia oględzin (§ 8 ust. 2), których dokonuje przedstawiciel Zarządu Miejskiego oraz dotychczasowy właściciel (użytkownik gruntu), przy czym

⁵Dz.U. Nr 16, poz. 112.

obecność tego ostatniego nie jest konieczna, jeśli zostało mu prawidłowo doręczone zawiadomienie o terminie przeprowadzenia oględzin (§ 6 ust. 2).

Powyższe rozporządzenie zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Odbudowy wydanym w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej z 27 stycznia 1948 r. w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez gminę m.st. Warszawy⁶. Nowe rozporządzenie miało przyspieszyć proces obejmowania w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy gruntów warszawskich poprzez zniesienie obowiązku ogłaszania oględzin oraz obowiązku samych oględzin gruntu, który miał być obejmowany w posiadanie. Wedle § 1 rozporządzenia obejmowanie w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy gruntów na obszarze m.st. Warszawy, nieobjętych dotychczas na podstawie rozporządzenia Ministra Odbudowy z 7 kwietnia 1946 r., następuje w drodze ogłoszeń Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy, podanych do publicznej wiadomości przez zamieszczenie w organie urzędowym Zarządu Miejskiego i w jednym z poczytnych pism codziennych wydawanych w Warszawie oraz przez rozplakatowanie. Natomiast zgodnie z § 3 rozporządzenia grunty uważa się za objęte w posiadanie z dniem wydania numeru organu urzędowego Zarządu Miejskiego, w którym zamieszczono ogłoszenie.

Artykuł 7 ust. 2 dekretu warszawskiego stanowił, iż gmina uwzględnia wnioski, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne — gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej. Praktyka wykazywała jednoznacznie, iż cytowany przepis jest w istocie martwą literą prawa, gdyż programowo, z rażącym naruszeniem prawa, odmawiano uwzględniania składanych wniosków.

W przypadku nieuwzględnienia wniosku gmina miała ofiarować uprawnionemu — w miarę posiadania zapasu gruntów — na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej bądź prawo zabudowy na takim gruncie (art. 7 ust. 4 dekretu). W praktyce zasada ta nie była stosowana.

Ponadto, w myśl art. 7 ust. 5 dekretu, w razie niezgłoszenia wniosku przewidzianego w art. 7 ust. 1 lub nieprzyznania z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy

⁶Dz.U. Nr 6, poz. 43.

albo prawa zabudowy gmina była obowiązana uiścić odszkodowanie w myśl art. 9 dekretu.

Według art. 9 ust. 1 dekretu warszawskiego odszkodowanie za grunty, należne w myśl art. 7 ust. 5, oraz odszkodowanie za budynki, należne w myśl art. 8, ustala miejska komisja szacunkowa. Odszkodowanie to wynosi — jeżeli chodzi o grunty — skapitalizowaną wartość czynszu dzierżawnego (opłaty za prawo zabudowy) gruntu tej samej wartości użytkowej, a jeżeli chodzi o budynki — wartość budynku. Odszkodowanie wypłaca się w miejskich papierach wartościowych. W myśl ust. 2 tego przepisu prawo do żądania odszkodowania powstaje po upływie 6 miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy i wygasa po upływie 3 lat od tego terminu. Natomiast ust. 3 stanowił, iż Minister Odbudowy w porozumieniu z Ministrami Administracji Publicznej i Skarbu określi w rozporządzeniu skład i tryb postępowania miejskiej komisji szacunkowej, zasady i sposób ustalania odszkodowania oraz przepisy o emisji papierów wartościowych przeznaczonych na ten cel. Artykuł 9 dekretu był jednak martwą literą prawa. Nie wypłacano odszkodowań na podstawie art. 7 ust. 5 oraz art. 8 dekretu warszawskiego (odszkodowanie za przejęty grunt oraz budynki i przedmioty znajdujące się na nim), ponieważ nie istniały po temu podstawy normatywne. Minister Odbudowy nie wydał bowiem w porozumieniu z Ministrami Administracji Publicznej i Skarbu rozporządzenia wykonawczego zgodnie z art. 9 ust. 3 dekretu.

II. ZMIANY W OBOWIĄZUJĄCYM PRAWIE

Do chwili obecnej materia tzw. gruntów warszawskich uległa licznym zmianom, będąc przedmiotem regulacji wielu aktów normatywnych.

Artykuł 32 ust. 2 ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁷ stanowił, iż mienie dotychczasowych związków samorządu terytorialnego, w tym m.st. Warszawy, stało się, z mocy samego prawa, mieniem Skarbu Państwa. Natomiast wedle art. 5 ustawy z 10 maja 1990 r. — Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁸ mienie stało się ponownie mieniem m.st. Warszawy.

⁷Dz.U. Nr 14, poz. 130 ze zm.

⁸Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

Zmianie ulegał także charakter prawny prawa podmiotowego na gruncie, o które mógł się ubiegać były właściciel skomunalizowanego gruntu. Początkowo było to prawo zabudowy albo wieczysta dzierżawa. Po wejściu w życie dekretu z 11 października 1946 r. — prawo rzeczowe⁹ (1 stycznia 1947 r.) prawo zabudowy oraz prawo wieczystej dzierżawy zostało zastąpione prawem własności czasowej (art. XXXIX § 2 dekretu z 11 października 1946 r. — Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych¹⁰). Natomiast prawo własności czasowej zostało zastąpione prawem użytkowania wieczystego na mocy art. 40 i 41 ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach¹¹.

Jak wyżej wskazano, budynki znajdujące się na skomunalizowanym gruncie pozostawały własnością byłego właściciela gruntu do czasu uprawomocnienia się decyzji odmawiającej przyznania prawa zabudowy albo prawa wieczystej dzierżawy. Zgodnie z art. 8 dekretu warszawskiego w takim przypadku budynki przechodziły na własność gminy. Zdarzały się jednak przypadki, kiedy grunty nie zostały w ogóle objęte w posiadanie przez gminę albo wnioski o przyznanie prawa zabudowy albo wieczystej dzierżawy nie zostały jeszcze rozpatrzone. Wtedy właścicielem budynku, według art. 5 dekretu warszawskiego, pozostawał były właściciel gruntu. Zgodnie z art. XXXIX § 3 dekretu z 11 października 1946 r. — Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych budynki, które w myśl art. 5 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy stanowią własność dotychczasowych właścicieli, są uważane za odrębne nieruchomości. Przepisy szczególne o zakładaniu i prowadzeniu ksiąg wieczystych dla takich nieruchomości wydał w drodze rozporządzenia Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Odbudowy (rozporządzenie z 3 maja 1948 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych dla budynków na obszarze m.st. Warszawy, stanowiących odrębne nieruchomości¹²).

Prawodawca ograniczał także prawo do gruntu oraz odszkodowania byłych właścicieli za odebrane grunty, mimo że — jak wskazano wyżej — przepisy dekretu regulujące odszkodowanie nie były w praktyce wykonywane. W ustawie z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie

⁹Dz.U. Nr 57, poz. 319 ze zm.

¹⁰Dz.U. Nr 57, poz. 321 ze zm.

¹¹Dz.U. Nr 32, poz. 159 ze zm., tekst jedn. Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.

¹²Dz.U. Nr 27, poz. 187 ze sprost.

wywłaszczenia nieruchomości¹³ znacznie poszerzono zakres przesłanek pozwalających wydać decyzję odmowną na wniosek byłego właściciela gruntu o przyznanie mu własności czasowej (art. 3 ustawy: niezbędność dla użyteczności publicznej, cele obronne, wykonywanie planów gospodarczych, realizacja budownictwa ogólnomiejskiego, organizowanie budownictwa mieszkaniowego, przeznaczenie terenu dla organizacji spółdzielczych i kółek rolniczych), przy czym zakres ten rozciągnięto z mocą wsteczną na przypadki oceniane według art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego. Zalegalizowano także decyzje wydane z naruszeniem art. 7 ust. 2, jeżeli były zgodne z podstawami decyzji odmownej określonymi w art. 3 ustawy. Ponadto ograniczono znacznie zakres przypadków, w których miałyby być wypłacane odszkodowanie (ograniczenie zastosowania art. 9 dekretu warszawskiego). Z drugiej jednak strony ograniczenie zastosowania art. 9 dekretu (art. 53 ust. 4 ustawy) przez ustawę z 1958 r. dotyczy tylko przypadków oznaczonych przez tę ustawę (art. 53 ust. 1), stąd uzasadniony jest wniosek, że art. 9 dekretu warszawskiego ma pełne zastosowanie do pozostałych przypadków.

1 sierpnia 1985 r. wygasły prawa do odszkodowania za przejęte grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8, zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości¹⁴.

Zmianę stanu regulacji gruntów warszawskich wprowadziła uchwała nr 11 Rady Ministrów z 27 stycznia 1965 r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m.st. Warszawy w wieczyste użytkowanie¹⁵. Po wprowadzeniu do polskiego systemu prawnego użytkowania wieczystego w 1961 r. podjęto działania zmierzające do upowszechnienia tej formy prawnego władztwa nad gruntami. Przejawem tego była tzw. samoistna uchwała nr 11 Rady Ministrów. Akt ten był także odpowiedzią na wiele skarg kierowanych przez byłych właścicieli gruntów warszawskich do administracji państwowej. Problemem był przede wszystkim bezskuteczny upływ sześciomiesięcznego terminu na złożenie wniosku o przyznanie prawa zabudowy, wieczystej dzierżawy, później własności czasowej, a następnie użytkowania wieczystego. Według opinii prawnej Biura Prawnego Urzędu Rady Ministrów z 29 marca 1965 r. termin ten ma

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64.

¹⁴ Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm., tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.

¹⁵ M.P. Nr 6, poz. 18.

charakter materialnego terminu zawitego, niepodlegającego przywróceniu¹⁶. Wychodząc naprzeciw zgłaszanym protestom, Rada Ministrów przyjęła omawianą uchwałę, która pod względem przedmiotowym nie obejmowała jednak wszystkich utraconych gruntów, lecz tylko działki pod budowę lub działki zabudowane domem jednorodzinny lub małym domem mieszkalnym, budynkiem przeznaczonym na warsztat rzemieślniczy, gospodarstwem rolnym, sadowniczym lub warzywniczym. Prawodawca w tych przypadkach pozwalał na ponowne złożenie wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego gruntów przeznaczonych na wskazane wyżej cele. Omawiany akt normatywny zawierał jednak wiele luk, nie określał nawet trybu ustanawiania wieczystego użytkowania. Mimo to uchwała nr 11 pozwoliła wielu dawnym właścicielom (około dwa tysiące osób) na złożenie wniosku o przyznanie wieczystego użytkowania¹⁷.

Kolejną zmianę normatywną przyniosła ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Według art. 82 ust. 1 tej ustawy z dniem jej wejścia w życie wygasaly prawa do odszkodowania za przejęte przez państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 dekretu warszawskiego. Jednakże poprzedni właściciele działek zabudowanych domami jednorodzinnymi, małymi domami mieszkalnymi i domami, w których liczba izb nie przekracza dwudziestu, a także domami, w których przed 21 listopada 1945 r. (dzień wejścia w życie dekretu warszawskiego) została wyodrębniona własność poszczególnych lokali, oraz domami, które stanowiły przed tym dniem własność spółdzielni mieszkaniowych, lub ich następcy prawni mogli zgłosić w terminie do 31 grudnia 1988 r. wnioski o oddanie wymienionych gruntów w użytkowanie wieczyste (art. 82 ust. 2). Na rzecz osoby fizycznej mógł być dokonany zwrot tylko jednej nieruchomości (art. 82 ust. 3).

Zasady określonej w art. 82 ust. 2 nie stosowano do gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste osobom innym niż byli właściciele oraz do gruntów oddanych w użytkowanie.

Zgodnie z art. 83 ust. 1 przepisy ustawy dotyczące odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości stosowano odpowiednio do odszkodo-

¹⁶ Por. W. Potasznik, *Utracone majątki — zwrot i odszkodowania*, Warszawa 2005, s. 59.

¹⁷ Uchwała nr 11 straciła moc obowiązującą na podstawie art. 75 ustawy z 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 120, poz. 1268.

wania za gospodarstwo rolne na gruntach, które na podstawie dekretu warszawskiego przeszły na własność państwa, jeżeli ich poprzedni właściciele lub następcy prawni tych właścicieli, prowadzący gospodarstwo, zostali pozbawieni faktycznego władania wspomnianym gospodarstwem po 5 kwietnia 1958 r., a więc po dniu wejścia w życie tzw. ustawy wywłaszczeniowej z 1958 r. W myśl art. 83 ust. 2 przepisy ustawy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosowano odpowiednio do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r., oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po 5 kwietnia 1958 r. W ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogli otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego.

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁸ właściwie przejęła regulację ustawy z 1985 r. W myśl jej art. 214 ust. 1 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 i art. 8 dekretu warszawskiego, wygasły na podstawie przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1985 r., jeżeli zgłosili oni lub ich następcy prawni w terminie do 31 grudnia 1988 r. wnioski o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste, może zostać zwrócona jedna nieruchomość. Zgodnie z art. 214 ust. 2 zwrot nieruchomości, o którym mowa w ust. 1, przysługuje poprzednim właścicielom działek zabudowanych domami jednorodzinnymi, małymi domami mieszkalnymi i domami, w których liczba izb nie przekracza 20, oraz domami, w których przed 21 listopada 1945 r. została wyodrębniona własność poszczególnych lokali, a także domami, które stanowiły przed tym dniem własność spółdzielni mieszkaniowych. Natomiast według art. 214 ust. 5 przepisu ust. 2 nie stosuje się do gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste osobom innym niż byli właściciele oraz do gruntów oddanych w użytkowanie. Jest to także regulacja identyczna z regulacją z 1985 r. Zgodnie z art. 215 ust. 1 przepisy ustawy dotyczące odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do odszkodowania za gospodarstwo rolne na gruntach, które na podstawie dekretu warszawskiego przeszły na własność państwa, jeżeli ich

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

poprzedni właściciele lub następcy prawni tych właścicieli, prowadzący gospodarstwo, zostali pozbawieni faktycznego władania wspomnianym gospodarstwem po 5 kwietnia 1958 r. Artykuł 215 ust. 2 stanowi, iż przepisy ustawy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r., oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po 5 kwietnia 1958 r. W ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego.

W międzyczasie, wskutek nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego ustawą z 31 stycznia 1980 r. o NSA oraz o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹, uległa zmianie treść art. 160 k.p.a. W szczególności art. 160 § 1 i 2 k.p.a. stanowił, iż stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. Do odszkodowania stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 418 tego Kodeksu. Z dniem wejścia w życie tego przepisu (1 września 1980 r.) rozpoczyna się kolejny etap w dziejach regulacji problematyki tzw. gruntów warszawskich, który trwa do dziś.

III. AKTUALNE PROBLEMY ZWIĄZANE Z GRUNTAMI WARSZAWSKIMI

1. SKUTKI ZBYWANIA NIERUCHOMOŚCI PRZEZ GMINĘ M.ST. WARSZAWY LUB SKARB PAŃSTWA

W praktyce organów wydających decyzję w sprawie przyznania prawa do gruntu byłemu jego właścicielowi niejednokrotnie dochodziło i dochodzi do sytuacji, w której jeszcze decyzji nie wydano. Istnieje zatem

¹⁹Dz.U. Nr 4, poz. 8; tekst jedn. k.p.a., o zmienionej numeracji przepisów, zob. Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26, a obecnie: tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

swoisty stan zawieszenia sytuacji prawnej byłego właściciela gruntu warszawskiego do chwili merytorycznego rozpatrzenia jego wniosku, złożonego zgodnie z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego. Powstaje w tych okolicznościach pytanie, czy dopuszczalne jest zbycie własności gruntu przed wydaniem decyzji w sprawie przyznania byłemu właścicielowi prawa do gruntu (obecnie użytkowania wieczystego). Co prawda, właścicielem gruntu jest z mocy art. 1 dekretu warszawskiego gmina m.st. Warszawy, jednakże zbycie przez nią gruntu przed rozpatrzeniem wniosku byłego właściciela uniemożliwia mu nabycie prawa do gruntu — użytkowania wieczystego.

W wyroku Sądu Najwyższego z 21 listopada 2000 r. (I CKN 1014/00)²⁰ przyjęto, że umowa o zbycie gruntu przed rozpatrzeniem wniosku byłego właściciela może być uznana za sprzeczną z zasadami współżycia społecznego (art. 58 § 2 k.c.) i jako taka bezwzględnie nieważna. Za nieważnością umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz podmiotu innego niż były właściciel występujący z wnioskiem opowiedział się Sąd Najwyższy w uzasadnieniach wyroków z 23 października 2002 r. (I CKN 550/01)²¹ oraz z 20 lutego 2003 r. (I CKN 58/01)²². Powiada się jednak, iż z drugiej strony, nawet jeśli umowa o przeniesienie własności gruntu czy o ustanowienie na nim użytkowania wieczystego byłaby sprzeczną z zasadami współżycia społecznego, nabywcę prawa może chronić instytucja rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych (art. 5 i nast. u.k.w.h.). Stanowisko to może budzić wątpliwości, ponieważ jedną z przesłanek powołania się na rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych jest zawarcie ważnej odpłatnej umowy o nabycie prawa rzeczowego wpisanego do księgi wieczystej²³. Rękojmia nie sanuje nieważnej umowy o przeniesienie prawa wpisanego do księgi wieczystej.

Jeśli podzielić wątpliwość w sprawie nieważności omawianej umowy jako sprzecnej z zasadami współżycia społecznego, aktualna jest problematyka ochrony nabywcy gruntu przez rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych. Środkiem zapobieżenia tego rodzaju skutkowi mógłby być wpis do księgi wieczystej ostrzegający o toczącym się postępowaniu administracyjnym w sprawie przyznania byłemu właścicie-

²⁰ OSNC 2001, nr 5, poz. 76.

²¹ LexPolonica nr 376354.

²² „Monitor Prawniczy” 2006, nr 10, s. 555.

²³ Por. zamiast wielu S. Rudnicki, *Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, wyd. 3, Warszawa 2000, s. 42.

lowi prawa do gruntu. Wśród proponowanych możliwości wymienia się przede wszystkim założenie księgi wieczystej dla nieruchomości budynkowych, będących odrębnym przedmiotem własności (wyjątek od zasady *superficies solo cedit*) byłego właściciela gruntu, na którym nieruchomość jest posadowiona. Możliwość taką przewidywało omawiane wyżej rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 3 maja 1948 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych dla budynków na obszarze m.st. Warszawy stanowiących odrębne nieruchomości. Jak wiadomo, rozporządzenie to zostało uchylone i obecnie już nie obowiązuje. Wątpliwości może natomiast budzić wpisanie roszczenia o prawo do gruntu na podstawie art. 16 ust. 2 u.k.w.h. Trudności związane są także z wpisem ostrzeżenia o ekspektatywie prawa do gruntu na podstawie art. 755 § 1 pkt 5 k.p.c. Zasadnicza wątpliwość dotyczy zadośćuczynienia wymaganii wszczęcia postępowania, o czym stanowi art. 733 k.p.c.

Zbywanie nieruchomości gruntowych w trakcie rozpatrywania wniosków byłych właścicieli ograniczył w pewnym zakresie art. 34 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. Przepis ten stanowi, iż zbycie nieruchomości nie może nastąpić, jeśli toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub gminę. Jednakże w wyroku Sądu Najwyższego z 18 września 2003 r. (I CK 124/02)²⁴ przyjęto, że wniesienie przez gminę do spółki kapitałowej nieruchomości jako aportu nie stanowi zbycia nieruchomości w rozumieniu art. 34 ust. 3 u.g.n.

Teoretycznie można także rozważyć ochronę byłego właściciela gruntu na podstawie art. 59 k.c. (*ius ad rem*). Powołanie się na tę instytucję możliwe jest dopiero po wykazaniu wiedzy o istniejącym roszczeniu byłego właściciela po stronie nabywcy albo nieodpłatności umowy, przez którą nabywca uzyskał prawo do gruntu. W praktyce na tle ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest w zasadzie możliwe nabycie własności gruntu, ewentualnie użytkowania wieczystego, pod tytułem nieodpłatnym (choć niewykluczone w specyficznych, szczególnych przypadkach). Po drugie, może budzić wątpliwości charakter prawny uprawnienia byłego właściciela składającego wniosek o przyznanie użytkowania wieczystego jako uprawnienia o postaci normatywnej roszczenia, a tylko takich dotyczy art. 59 k.c. Natura prawna tego żądania nie jest jednoznaczna. Można w nim odnaleźć element publicznoprawny (nierówność stron, w pewnym zakresie uznaniowość decyzji orga-

²⁴LexPolonica nr 390150.

nu), ale i prywatnoprawny. Powstaje także zagadnienie, czy żądanie to ma charakter materialnoprawny, realizowany przez wniosek (podanie) w procedurze administracyjnej, czy też sprowadza się ono do czynności procesowej w postępowaniu administracyjnym, a samo uprawnienie nie jest żądaniem, lecz pewną sytuacją prawną przyznaną przez prawodawcę. Te wszystkie wątpliwości nakazują ostrożność w powoływaniu się na art. 59 k.c.

2. LEGITYMACJA PROCESOWA BIERNA GMINY ORAZ SKARBU PAŃSTWA

Z analizy orzecznictwa Sądu Okręgowego oraz Sądu Apelacyjnego wynika, iż znaczącym, a przewijającym się przez niemal wszystkie orzeczenia problemem jest legitymacja bierna pozwanego Skarbu Państwa oraz m.st. Warszawy o odszkodowanie za utratę prawa do gruntu. Sądy orzekają w tej kwestii niejednolicie, w ślad za Sądem Najwyższym powołując się — w zależności od akceptowanego stanowiska — na uchwałę SN z 16 listopada 2004 r. (III CZP 68/04)²⁵ albo na uchwałę SN(7) z 7 grudnia 2007 r. (III CZP 99/06)²⁶. Według pierwszego orzeczenia gmina jest odpowiedzialna za zobowiązania deliktowe (a zwolniony jest z odpowiedzialności Skarb Państwa) powstałe przed 27 maja 1990 r. (dzień wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym), jeżeli decyzja stwierdzająca nieważność ostatecznej decyzji wydanej z naruszeniem prawa została wydana po 26 maja 1990 r. Natomiast w myśl drugiego orzeczenia gmina jest zwolniona z odpowiedzialności za zobowiązania deliktowe (a odpowiedzialny jest Skarb Państwa) powstałe przed 27 maja 1990 r. bez względu na to, kiedy stwierdzono nieważność ostatecznej decyzji administracyjnej będącej źródłem szkody.

Powyższe zagadnienie prawne powstało na tle — zdaniem sądów — niejednoznacznego i budzącego wątpliwości interpretacyjne art. 36 ust. 3 ustawy z 10 maja 1990 r. — Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych.

²⁵ OSNC 2005, nr 11, poz. 182. Głosy krytyczne: J. Jastrzębski, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7–8, s. 132 i n.; W. Machała, OSP 2006, nr 2, poz. 16.

²⁶ OSNC 2007, nr 7, poz. 79.

3. ODSZKODOWANIE W ZAKRESIE *LUCRUM CESSANS*

W polskim prawie cywilnym obowiązuje zasada pełnego odszkodowania, której normatywnym wyrazem jest art. 361 § 2 k.c.²⁷. W myśl tego przepisu, jeżeli ustawa inaczej nie stanowi albo inaczej się nie umówiono, naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono. Naprawienie szkody obejmuje zatem zasadniczo nie tylko straty (*damnum emergens*), ale również utracone korzyści (*lucrum cessans*)²⁸.

O ile pojęcie straty (szkody obecnej) nie nastrocza nauce i judykaturze większych problemów interpretacyjnych, o tyle pojęcie utraconych korzyści (szkody przyszłej) nie poddaje się zbyt łatwo procesowi wykładni, a w związku z tym jej wyniki nie są jednoznaczne. W literaturze przedmiotu wyróżnia się w kategorii szkody przyszłej szkodę ewentualną (hipotetyczną) oraz szkodę przyszłą *sensu stricto*, podlegającą naprawieniu. Ta pierwsza nie jest naprawiana, ponieważ polega z zasady na utracie jedynie szansy (hipotetyczna, mało prawdopodobna, wygrana zakładu w totalizatorze sportowym)²⁹. Szkada przyszła *sensu stricto* może polegać na pojawieniu się w przyszłości ujemnych konsekwencji zdarzenia wyrządzającego szkodę w istniejącym już majątku poszkodowanego (rozwijanie się choroby poszkodowanego i zwiększenie przez to wydatków związanych z leczeniem) albo na utracie wielce prawdopodobnych korzyści, jakie poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (utrata sum uzyskiwanych z czynszu najmu)³⁰.

Ze względu na chwilę powstania należy także wyróżnić wśród szkód przyszłych szkodę przyszłą, dynamiczną, mającą swój początek w pewnym punkcie na osi czasu (z reguły w chwili powstania straty — szkody obecnej) i rozwijającą się, oraz szkodę przyszłą, która jest normalnym, choć oddalonym znacznie w czasie, następstwem zdarzenia wyrządzającego szkodę.

Istota omawianego zagadnienia nie sprowadza się do zagadnienia interpretacji pojęcia szkody przyszłej, w szczególności utraconych korzyści, lecz właśnie do chwili powstania szkody przyszłej w postaci utraconych korzyści. Teoretycznie można rozważyć dwie koncepcje. W myśl

²⁷ Por. zamiast wielu A. Szpunar, *Ustalenie odszkodowania w prawie cywilnym*, Warszawa 1975, s. 62–63.

²⁸ Por. *ibidem*.

²⁹ Por. *ibidem*, s. 52.

³⁰ Por. *ibidem*.

pierwszej szkoda w postaci utraconych korzyści powstaje jednocześnie z chwilą pojawienia się starty (szkody obecnej), ma jednak charakter dynamiczny i może się rozwijać (zwiększać swój zakres) z upływem czasu. Wedle drugiego zapatrywania utrata korzyści powstaje w chwili, w której rzeczywiście ona nastąpiła, i gdyby nie zdarzenie wyrządzające szkodę, poszkodowany korzyści te w danym momencie by uzyskał.

Zgodnie z art. 160 § 1 k.p.a. stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. W myśl art. 421 k.c. przepisów Kodeksu cywilnego nie stosuje się do odpowiedzialności Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza, jeżeli odpowiedzialność ta jest uregulowana w przepisach szczególnych. Jednolita linia orzecznictwa Sądu Najwyższego³¹ jednoznacznie wskazywała, że art. 160 § 1 k.p.a. jest *lex specialis* względem przepisów Kodeksu cywilnego³² i jako takie stanowi jedyną podstawę normatywną odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej sprzecznej z prawem.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 23 września 2003 r. (K 20/02)³³ orzekł (pkt 1) niezgodność tego przepisu z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim ogranicza wysokość odszkodowania do wysokości pozwalającej na naprawienie jedynie szkody rzeczywistej (a więc z wyłączeniem szkody przyszłej, w szczególności *lucrum cessans*). Trybunał Konstytucyjny jednocześnie orzekł (pkt 2), że pkt 1 wyroku ma zastosowanie jedynie do szkód powstałych od 17 października 1997 r. — daty wejścia w życie Konstytucji RP. Innymi słowy, przepis ten ma zdaniem Trybunału pełne zastosowanie do szkód powstałych przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP.

1 września 2004 r. weszła w życie ustawa z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw³⁴. Zgodnie z jej art. 2 pkt 2 z dniem 1 września 2004 r. uległ zniesieniu art. 160 k.p.a.,

³¹ Por. uchwała SN(7) z 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, OSNCP 1989, nr 9, poz. 129.

³² Por. A. Szpunar, *Znaczenie art. 160 k.p.a. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej*, PiP 1990, nr 9, s. 37 i n.

³³ OTK-A 2003, nr 7, poz. 76; Dz.U. Nr 170, poz. 1660.

³⁴ Dz.U. Nr 162, poz. 1692.

natomiast w myśl art. 5 tej ustawy do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 k.c. oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie omawianej ustawy. Jednocześnie do Kodeksu cywilnego wprowadzono art. 417¹–417².

Na tym tle możemy mówić o trzech okresach w dziejach regulacji odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną wydaniem sprzecznej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej. Pierwszy — obejmował okres do 16 października 1997 r. włącznie, w którym obowiązywały wprost reguły zawarte w art. 160 k.p.a. Drugi (przejściowy) — obejmował okres od 17 października 1997 r. do 31 października 2004 r. włącznie, w którym obowiązywał art. 160 § 1 k.p.a., lecz w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie mógł ograniczać odszkodowania do strat (szkody obecnej, rzeczywistej). Prawodawca w art. 5 powołanej już ustawy z 17 czerwca 2004 r. jednocześnie postanowił, że do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed wejściem w życie tej ustawy stosuje się przepisy art. 417, 419, 420, 420¹, 420² k.c. oraz art. 153, 160 i art. 161 § 5 k.p.a. Trzeci — obejmuje okres od 1 września 2004 r., w którym art. 160 k.p.a. nie obowiązuje i zostaje zastąpiony stosownymi przepisami Kodeksu cywilnego, w szczególności art. 417¹ § 2.

Dla omawianej problematyki ustalenie chwili powstania szkody w postaci utraconych korzyści ma o tyle znaczenie, iż w razie stwierdzenia powstania tej szkody przed 17 października 1997 r., w świetle powołanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz niektórych orzeczeń Sądu Najwyższego, odszkodowanie za utracone korzyści się nie należy. Jeżeli zaś przyjąć, że szkoda w postaci utraty korzyści powstaje każdorazowo w chwili, w jakiej można się spodziewać korzyści, odszkodowanie za taką szkodę się należy, lecz jedynie za okres od 17 października 1997 r., tj. od dnia wejścia w życie Konstytucji RP.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego nie jest jednolite w kwestii oceny, kiedy powstaje szkoda przyszła, w szczególności w postaci utraconych korzyści. Jak już wspomniano, istnieją dwie konkurencyjne koncepcje momentu powstania takiej szkody. W myśl pierwszej (A) — szkoda taka powstaje wraz ze szkodą rzeczywistą (stratą), a później jedynie się rozwija; w myśl drugiej (B) — powstaje w chwili, w której realnie utracono określoną korzyść. W orzecznictwie możemy także wyróżnić nurt trzeci (B¹) jako swoistą odmianę drugiej, głównej koncepcji.

W świetle uchwały SN z 5 grudnia 2008 r. (III CZP 123/08)³⁵ można z dużą dozą pewności stwierdzić, że w judykaturze Sądu Najwyższego zwyciężyło stanowisko drugie. Jednakże warto prześledzić ewolucję poglądów Sądu Najwyższego w tej mierze mającą swój początek właściwie już w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku.

A

1. W uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów z 17 czerwca 1963 r. (III CO 38/62)³⁶, dotyczącej odszkodowania za szkodę na osobie w postaci uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia Sąd Najwyższy stwierdził, iż:

„[...] IV. Ze stanowiska szkody nie ma różnicy jakościowej pomiędzy utratą zdolności do pracy zarobkowej a zmniejszeniem widoków powodzenia w przyszłości. W obu wypadkach chodzi o uszczerbek majątkowy, różnica zaś między nimi polega jedynie na tym, że szkodę związaną z utratą zdolności do pracy zarobkowej stanowi utrata zwykłych, przeciętnych zarobków, jakich poszkodowany mógłby się spodziewać z pracy w swoim zawodzie, gdy tymczasem przy zmniejszeniu widoków powodzenia w przyszłości szkoda obejmuje utratę wszelkich innych korzyści majątkowych, jakie poszkodowany dzięki swoim indywidualnym własnościom (np. przez uzyskanie szczególnie wysokich kwalifikacji, specjalizacji, przez posiadanie szczególnych uzdolnień, talentu) mógłby przy pełnej sprawności organizmu osiągnąć, a których osiągnięcie stało się na skutek doznanego uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia niemożliwe. W obu więc wypadkach chodzi również o szkodę przyszłą.

V. Stwierdzenie, że przyznanie poszkodowanemu renty jest uzależnione — obok spełnienia przesłanek przewidzianych w art. 161 § 2 k.z. — również od istnienia szkody, prowadzi do nieodpartego wniosku, że dopiero z chwilą nastąpienia szkody powstaje roszczenie o rentę. Dopóki nie ma szkody, dopóty nie ma również prawa do renty. Z tego stanowiska istotne znaczenie dla rozważanego tu zagadnienia ma rozstrzygnięcie, jaką chwilę — w razie utraty zdolności do pracy lub zmniejszenia widoków powodzenia — można uznać za chwilę powstania szkody.

Jak to już wyżej zostało wyjaśnione (zob. pkt IV), szkoda wynikła z omawianych tu przesłanek ma charakter szkody ciągłej, narastającej sukcesywnie z upływem każdego okresu, w którym poszkodowany,

³⁵ OSNC 2009, nr 11 poz. 145.

³⁶ OSNC 1965, nr 2, poz. 21.

gdyby nie uległ wypadkowi, osiągnąłby spodziewany zarobek lub inną korzyść majątkową. Wysokość całej szkody, to znaczy sumy wszystkich utraconych korzyści, nie da się określić z góry nawet w przybliżeniu. Wysokość ta będzie znana dopiero wówczas, gdy ustanie proces narastania szkody, co w praktyce nastąpi w razie śmierci poszkodowanego albo w razie odzyskania przez niego pełnej zdolności do pracy oraz szans powodzenia.

Ze względu na powyższy charakter szkody nie do przyjęcia byłoby stanowisko wiążące powstanie szkody z którymkolwiek z momentów istniejących w czasie narastania szkody lub z momentem końcowym. Moment końcowy nie wchodzi w grę, z nim bowiem ustaje również prawo do renty. Wybór zaś jednego z momentów poprzedzających byłby zupełnie dowolny.

Jedynym przeto momentem, jaki może być przyjęty za chwilę powstania szkody, jest moment początkowy szkody, to znaczy chwila, w której poszkodowany został po raz pierwszy pozbawiony zarobków i korzyści, jakie otrzymałby, gdyby nie doznał uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia. Z tą chwilą bowiem poszkodowany doznaje konkretnego uszczerbku majątkowego w określonej wysokości, a jednocześnie zachodzi pewność, że uszczerbek ten będzie się powtarzał w przyszłości [podkreśl. — M. W.]. Są zatem spełnione przesłanki powstania prawa do renty”.

2. W uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2007 r. (I CSK 301/07)³⁷ stwierdzono, że: „Punkt drugi wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r. (K 20/02) należy rozumieć w ten sposób, że za moment powstania szkody trzeba uważać jedynie pierwsze następstwa decyzji w postaci uszczerbku w dobrach prawnie chronionych, a kolejne następstwa nie powodują powstania szkody, lecz jej powiększenie”.

B

1. W uzasadnieniu wyroku z 11 grudnia 2007 r. (II CSK 370/07)³⁸ Sąd Najwyższy przyjął, że: „[...] *lucrum cessans* stanowi postać szkody, która nie powstaje jednocześnie ze zdarzeniem wyrządzającym szkodę, lecz jest jednym z późniejszych następstw takiego zdarzenia. Dotyczy zatem

³⁷ LexPolonica nr 2024693.

³⁸ Niepublikowany.

nie tylko korzyści utraconych od czasu zaistnienia określonego zdarzenia do chwili orzekania, ale również korzyści, które prawdopodobnie nie zostaną osiągnięte w przyszłości”.

2. W uzasadnieniu wyroku z 12 marca 2008 r. (I CSK 435/07)³⁹ Sąd Najwyższy stwierdził, że: „Okoliczność, że jedno zdarzenie może wywołać wiele następstw nie oznacza, że powstaje «jedna szkoda». Należy bowiem uwzględnić, że możliwe są różne rodzaje szkody i mogą one powstać w różnym czasie, gdyż szkoda może mieć charakter dynamiczny. Szkoda obejmująca utracone korzyści, będące następstwem pozbawienia właściciela prawa własności nieruchomości (np. utracony czynsz z najmu lub dzierżawy), jest związana z utratą przez właściciela kolejnych należnych mu okresowo świadczeń, możliwych do dochodzenia dopiero po nadejściu ich wymagalności. Trudno zatem przyjąć, że szkoda związana z utratą takich świadczeń ma charakter szkody jednostkowej, powstającej w chwili pojawienia się pierwszego tego rodzaju uszczerbku majątkowego. Takiej ocenie sprzeciwia się również bieg terminu przedawnienia takich roszczeń, rozpoczynający się odrębnie dla poszczególnych wymagalnych należności przypadających właścicielowi rzeczy”.

3. W uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 2008 r. (I CSK 464/07)⁴⁰ czytamy, że: „[...] zobowiązanie do naprawienia szkody na podstawie art. 160 k.p.a., od chwili wejścia w życie Konstytucji RP, czyli od 17 października 1997 r., obejmuje także naprawienie szkody polegającej na utracie spodziewanych korzyści (*lucrum cessans*)”. Sąd Najwyższy jednoznacznie opowiedział się w tym orzeczeniu za koncepcją, w myśl której szkoda w postaci utraty korzyści może wystąpić zarówno przed, jak i po 17 października 1997 r., tj. wejścia w życie Konstytucji RP. Stwierdzono, że w myśl orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r. (K 20/02), art. 160 § 1 k.p.a. do 17 października 1997 r. pozwalał jedynie na żądanie naprawy szkody rzeczywistej, od tego zaś dnia na żądanie pełnej naprawy szkody (szkody obecnej oraz przyszłej).

4. Podobne stanowisko do powyższych zajął Sąd Najwyższy w wyrokach: z 13 listopada 2003 r. (I CK 262/02)⁴¹, z 8 lutego 2008 r.

³⁹ LexPolonica nr 2072803.

⁴⁰ LexPolonica nr 2050839.

⁴¹ Niepublikowany.

(I CSK 477/07)⁴², z 8 czerwca 2005 r. (V CK 697/04)⁴³ oraz z 18 kwietnia 2008 r. (II CSK 639/07)⁴⁴.

5. W uchwale SN z 5 grudnia 2008 r. (III CZP 123/08)⁴⁵ stwierdzono, że: „Szkoła w postaci utraconych korzyści z tytułu czynszu najmu, będąca następstwem wydania decyzji administracyjnej, której nieważność następnie stwierdzono, powstaje w chwili niemożności uzyskania czynszu w terminie płatności”.

W uzasadnieniu tego orzeczenia czytamy, iż: „Nie da się skutecznie bronić stanowiska zwolenników zasady jedności szkody wyrażającego się w stwierdzeniu, że zdarzenie deliktowe zawsze wyrządza tylko jedną szkodę, która może się składać z wielu uszczerbków. Oba pojęcia, tj. «szkoła» i «uszczerbek», są traktowane w języku polskim jako synonimy, co sprzeciwia się ich odróżnianiu i podejmowanym próbom nadawania każdemu z tych pojęć odmiennego znaczenia. W reprezentatywnym piśmiennictwie wyrażono pogląd, że wielość uszczerbków (szkód) może składać się na tzw. szkodę obrachunkową, która w sensie obliczeniowym może łącznie obejmować kilka szkód o różnej cywilnoprawnej postaci (szkody rzeczywistej oraz szkody w postaci utraconych korzyści), albo tylko jedną z nich.

Aprobatę dla koncepcji tzw. szkody obrachunkowej, a więc polegającej na możliwej wielości odrębnych szkód o zróżnicowanej cywilnoprawnej postaci każdej z nich, choć będących następstwem jednego zdarzenia, uzasadnia okoliczność, że szkoła w postaci utraconych korzyści nie pojawia się w oderwaniu od szkody rzeczywistej, co bynajmniej nie oznacza zawsze ich wzajemnej czasowej, równoległej koegzystencji. Innymi słowy, szkoła w postaci *lucrum cessans* jest funkcjonalnie i skutkowo związana ze zdarzeniem wyrządzającym szkodę najpierw w postaci *damnum emergens*, ale może ona powstać w późniejszym czasie w stosunku do chwili powstania szkody rzeczywistej, albo nawet nie powstać w ogóle. Ostatnim jednak granicznym momentem czasowym wyłączającym możliwość późniejszego powstania szkody w postaci utraconych korzyści z rzeczy będzie naprawienie szkody rzeczywistej poprzez restytucję naturalną albo zapłatę odszkodowania stanowiącego ekwiwalentne

⁴²LexPolonica nr 2050840.

⁴³„Gazeta Prawna” 2005, nr 120, s. 17.

⁴⁴LexPolonica nr 2055637.

⁴⁵OSNC 2009, nr 11 poz. 145.

naprawienie rzeczywistej szkody. Po wystąpieniu któregośkolwiek spośród tych zdarzeń nie może już nastąpić utrata w tym okresie korzyści, rozumiana jako postać szkody będącej następstwem bezprawnego pozbawienia możliwości korzystania z rzeczy.

Za stanowiskiem sprzeciwiającym się uznaniu, że szkoda w postaci utraconych korzyści zawsze powstaje już w chwili wystąpienia zdarzenia będącego źródłem rzeczywistej szkody, przemawia kilka argumentów. Po pierwsze, konsekwentne zastosowanie zasady jedności szkody prowadziłoby wówczas do sytuacji, w której wyrok uwzględniający w określonej chwili dające się wcześniej sprecyzować powództwo o naprawienie szkody musiałby skutkować powagą rzeczy osądzonej. Oznaczałoby to konsekwentnie wyłączenie możliwości skutecznego dochodzenia naprawienia później powstałych i ujawnionych uszczerbków, wręcz niemożliwych nawet do przewidzenia w chwili pierwszego zdarzenia sprawczego, będącego źródłem powstania w tym momencie rzeczywistej szkody. Wskazane konsekwencje procesowe takiego określenia chwili utraty spodziewanych korzyści z rzeczy są niemożliwe do zaakceptowania, zważywszy na wyraźną tendencję ustawodawcy do rozszerzania cywilnoprawnej ochrony poszkodowanych bezprawnymi zachowaniami funkcjonariuszy Skarbu Państwa. Ponadto wyrok Trybunału Konstytucyjnego, będący wyrazem wsparcia tej słusznej tendencji, ograniczył skutki prawne wcześniejszego funkcjonowania w obrocie niekonstytucyjnego w części przepisu art. 160 § 1 k.p.a. poprzez odwołanie się w pkt 2 jego sentencji do wskazania daty granicznej powstania szkód, a nie do chwili nastąpienia bezprawnego zdarzenia będącego sprawczym źródłem ich powstania i nie dającego się utożsamiać z jedynym momentem powstania każdej z możliwych postaci szkody.

Z kolei należy również podzielić stanowisko, zawarte w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 30 października 2008 r. (II CSK 257/2008), które sprowadza się do stwierdzenia, że nie można mówić o jednej chwili powstania szkody w odniesieniu do tak różnych następstw wadliwej decyzji administracyjnej jak utrata nieruchomości, stanowiąca jednorazowy uszczerbek majątkowy powstający już w chwili wydania tej decyzji (szkoda rzeczywista), oraz późniejsze, powstające okresowo uszczerbki w postaci utraty możliwości wynajęcia lokali i pobierania okresowo czynszu najmu z tego tytułu. Szkody takie powstają z upływem czasu, ale zarazem szkoda w tej ostatnio wymienionej postaci mogła w ogóle nie powstać już w chwili wydania wadliwej decyzji administracyjnej. W okresie, w którym doszło do jej wydania, wynajmowanie

nieruchomości mogło być przecież z różnych powodów niedopuszczalne lub niemożliwe (ograniczenia wynikające z tzw. publicznej gospodarki lokalami), a utrata korzyści mogła nastąpić dopiero później, gdy sytuacja społeczno-polityczna ulegała zmianie i wolnorynkowy najem stał się prawnie możliwy. Wynikające z wadliwej decyzji administracyjnej szkody mogą mieć zatem różną postać i mogą powstać w różnym czasie (por. wyrok Sądu Najwyższego z 12 marca 2008 r., I CSK 435/2007, niepubl.). Przyjęcie odmiennej wykładni, a więc zawsze wiążącej moment powstania całej szkody wyłącznie z datą wydania wadliwej decyzji administracyjnej, w oderwaniu od daty wydania decyzji nadzorczej, musiałoby prowadzić do uznania za niezrozumiałą i wewnętrznie sprzeczną sentencję wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r. (K. 20/2002, OTK ZU 2003/7A poz. 76), bo wówczas, mimo uznania częściowej niekonstytucyjności przepisu art. 160 § 1 k.p.a., w istocie unie-możliwiono by poszkodowanym uzyskanie odszkodowania w zakresie utraconych korzyści. Argument ten nie może być uznany za pozbawiony znaczenia wobec „wymogu racjonalnego i wewnętrznie spójnego tłumaczenia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego”.

Jak się wydaje, orzeczenie to kończy chwiejną linię orzeczniczą Sądu Najwyższego, wytyczając jednoznaczny kierunek interpretacji.

B¹

6. W uzasadnieniu wyroku z 26 czerwca 2008 r. (II CSK 79/08)⁴⁶ Sąd Najwyższy stwierdził, że „[...] źródła powstania zobowiązania odszkodowawczego należy upatrywać w decyzji stwierdzającej nieważność ostatecznej decyzji administracyjnej, a to wobec istnienia ścisłego związku zobowiązania odszkodowawczego z prejudycjalnym stwierdzeniem nieważności zawartym w kwalifikowanej decyzji administracyjnej. Istnienie takiego związku pozwala stwierdzić, że zobowiązanie deliktowe do którego stosuje się art. 160 § 1 k.p.a. powstaje w chwili uprawomocnienia się decyzji nadzorczej. Dopiero bowiem jej wydanie stwierdzające naruszenie prawa wskutek uprzedniego wydania nieważnej decyzji administracyjnej ma to znaczenie, że dopiero wówczas można żądać naprawienia szkody. Decyzja nadzorcza jest więc prejudycjalną przesłanką stwarzającą możliwość dochodzenia naprawienia powstałej wówczas szkody, jest więc przesłanką kreującą możliwość skutecznego dochodze-

⁴⁶ LexPolonica nr 2055600.

nia roszczenia odszkodowawczego. Powstanie tego roszczenia następuje więc z chwilą ziszczenia się złożonego stanu faktycznego obejmującego uprzednie wydanie wadliwej decyzji, a następnie wydanie decyzji stwierdzającej tę wadliwość. Tę ostatnią kwalifikuje się w piśmiennictwie jako orzeczenie prejudycjalne wywierające skutki materialnoprawne w postaci zobowiązania deliktowego, będącego źródłem roszczenia odszkodowawczego.

Taką interpretację normy art. 160 § 1 k.p.a., stosowanego nadal z mocy art. 5 ustawy [z 17 czerwca 2004 r. o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw — przyp. M.W.], zaprezentowano również w orzecznictwie, stwierdzając, że Trybunał Konstytucyjny nie uwarunkował możliwości dochodzenia odszkodowania w zakresie utraconych korzyści od daty wydania wadliwej decyzji [...]. Istnienia tego rodzaju zależności nie przyjął również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 stycznia 2006 r. I CK 273/2005 (Biuletyn Sądu Najwyższego 2006/5), w którym wyraźnie wręcz stwierdził, że powstanie szkody należy wiązać ze zdarzeniem w postaci wydania decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność wcześniejszej decyzji. Konkretna szkoda powodów wyrażająca się w nieotrzymaniu czynszu najmu w okresie od dnia 17 października 1997 r. do dnia 9 października 2001 r. powstała więc dopiero po wydaniu w 2001 r. decyzji stwierdzającej nieważność i dopiero wówczas szkoda ta mogła być przedmiotem skutecznego dochodzenia jej naprawienia (v. wyrok SN z dnia 13 listopada 2003 r. I CK 262/2002, niepubl.)”.

7. W pewnym sensie stwierdzenie, choć lakoniczne, bez szerszego uzasadnienia, o ostatecznej decyzji administracyjnej stwierdzającej nieważność decyzji sprzecznej z prawem jako źródle roszczenia poszkodowanego o naprawienie szkody (źródle zobowiązania deliktowego) odnajdujemy w przywołanym wyżej wyroku z 25 stycznia 2006 r. (I CK 273/05).

W powołanych orzeczeniach Sąd Najwyższy stworzył, obok dwóch omówionych, kolejną koncepcję rozwiązania omawianego zagadnienia prawnego chwili powstania szkody polegającej na utracie korzyści. Zgodnie z nią chwilą powstania szkody wyrządzonej wydaniem sprzecznej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej jest chwila uprawomocnienia się decyzji stwierdzającej nieważność (decyzji nadzorczej) decyzji sprzecznej z prawem. Jeżeli decyzja nadzorcza została wydana po 17 października 1997 r., to zdaniem Sądu Najwyższemu poszkodowanemu, w świetle wyroku TK z 23 września 2003 r. (K 20/02) oraz art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie Kodeksu cywilnego oraz

niektórych innych ustaw, należy się na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. pełne odszkodowanie (*damnum emergens* oraz *lucrum cessans*). Wynika to stąd, iż źródłem zobowiązania deliktowego jest decyzja nadzorcza wydana po 17 października 1997 r., a nie nieważna decyzja administracyjna wydana przed tym dniem. Jednakże okres, za jaki można żądać utraconych korzyści, to okres od 17 października 1997 r.

Analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego wskazuje, iż problematyka określenia chwili powstania szkody w postaci utraconych korzyści (utraconych pożytków rzeczy) nie jest jednolicie rozstrzygana. Wedle pierwszego nurtu judykatury powstanie szkody przyszłej, w szczególności utraconych korzyści, następuje jednocześnie z powstaniem szkody rzeczywistej (straty, szkody obecnej), natomiast może się w czasie rozwijać, a więc powiększać swój zakres. W myśl drugiego stanowiska szkoda przyszła, w tym utracone korzyści, jest normalnym następstwem zdarzenia wyrządzającego szkodę i może nastąpić nawet po upływie znacznego czasu od tego zdarzenia, byleby, co trzeba jeszcze raz podkreślić, szkodę przyszłą i zdarzenie wyrządzające szkodę łączył adekwatny związek przyczynowy (art. 361 § 1 k.c.). Trafnie bowiem Sąd Najwyższy wielokrotnie podkreślał⁴⁷, że samo wydanie ostatecznej, acz nieważnej decyzji administracyjnej, nie stanowi podstawy żądania naprawienia szkody. Między wydaniem takiej decyzji a szkodą musi istnieć adekwatny związek przyczynowy.

Pewną modyfikacją drugiego zapatrywania jest pogląd, iż źródłem zobowiązania deliktowego, a więc i roszczenia o naprawienie szkody, jest ostateczna decyzja administracyjna stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem prawa. Stanowisko to należy jednak uznać za odosobnione w judykaturze Sądu Najwyższego. Może budzić ono pewne wątpliwości. Po pierwsze, treść art. 160 § 1 k.p.a. jednoznacznie sugeruje, że źródłem odpowiedzialności Skarbu Państwa jest bezprawna ostateczna decyzja administracyjna, a nie decyzja stwierdzająca jej bezprawność. Po drugie, nie przekonuje zdanie, że, co prawda, źródłem zobowiązania deliktowego jest decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem prawa, jednakże obowiązek naprawienia szkody w postaci utraconych korzyści może obejmować okres od 17 października 1997 r., niezależnie od tego, kiedy po tym terminie została

⁴⁷Por. wyrok SN z 6 lutego 2004 r., II CK 433/02, LexPolonica nr 1610780; wyrok SN z 6 lutego 2004 r., II CK 404/02, LexPolonica nr 1610775; uchwałę SN z 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 4.

wydana decyzja nadzorcza. Mamy zatem do czynienia z konstrukcją, zgodnie z którą zobowiązanie do naprawienia szkody może powstać później niż szkoda. W świetle teorii prawa deliktów stanowisko takie może budzić kontrowersje. Zobowiązanie deliktowe powstaje z chwilą powstania szkody, a nie w jakiś czas po niej. Natomiast wymagalność takiego, już istniejącego, zobowiązania albo początek biegu terminu jego przedawnienia (chwile te nie muszą się przecież pokrywać) może się rozpocząć w jakiś czas od jego powstania.

Zagadnienie chwili powstania szkody przyszłej (w szczególności utraconych korzyści) nie może być jednak zamknięte w formule jednej z powyższych dwóch koncepcji. Zjawisko to dotyczy tak szerokiego spektrum rozmaitych przypadków, że opowiedzenie się jedynie za pierwszym albo drugim stanowiskiem z wyżej prezentowanych jest niewystarczające do jego wyjaśnienia. Właściwe jest przyjęcie definicji eklektycznej, obejmującej oba zapatrywania. Szkoda przyszła może mieć bowiem różne postacie i w zależności od jej charakteru należy dociekać chwili jej powstania. Warto posłużyć się tu prostymi, choć nie tylko teoretycznymi, przykładami. Jeżeli pacjent został zainfekowany chorobotwórczym zarazkiem, który może niemal od chwili zainfekowania wywoływać szkodliwe dla zdrowia zmiany, uzasadnione jest stwierdzenie, że szkoda przyszła, związana z koniecznymi wydatkami leczenia rozwijającej się choroby, powstała niemal w chwili zdarzenia wyrządzającego szkodę i szkody w postaci straty, natomiast wraz z upływem czasu jedynie się rozwija. Rację zatem mają ci, którzy twierdzą, że w takim przypadku (i podobnych) chwila powstania szkody przyszłej jest zbieżna z chwilą powstania straty (szkody obecnej). Z drugiej jednak strony szkoda przyszła nie musi powstać w chwili powstania szkody rzeczywistej. Dotyczy to utraconych korzyści (*lucrum cessans*), w szczególności nieosiągniętych pożytków z rzeczy. Należy opowiedzieć się za stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w uzasadnieniu wyroku z 11 grudnia 2007 r. (II CSK 370/07) (por. także wyrok SN z 12 marca 2008 r., I CSK 435/07), że: „[...] *lucrum cessans* stanowi postać szkody, która nie powstaje jednocześnie ze zdarzeniem wyrządzającym szkodę, lecz jest jednym z późniejszych następstw takiego zdarzenia. Dotyczy zatem nie tylko korzyści utraconych od czasu zaistnienia określonego zdarzenia do chwili orzekania, ale również korzyści, które prawdopodobnie nie zostaną osiągnięte w przyszłości”. Szkoda w postaci nieuzyskanych pożytków rzeczy ze swej istoty powstaje wtedy, kiedy pożytków takich nie można uzyskać. Ów brak pożytków (naturalnych i cywilnych),

jeśli pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym ze zdarzeniem skutkującym szkodą, podlega kompensacie odszkodowawczej. Trudno zgodzić się ze stwierdzeniem, iż przeciwnie — powstaje na długo przed realną możliwością stwierdzenia, że pożytków nie osiągnięto. Mogą nawet zdarzyć się sytuacje, kiedy w normalnych okolicznościach, w danym okresie, nie można było pobierać pożytków. Nie sposób zatem twierdzić, iż mimo to szkoda w postaci utraconych korzyści powstała, tyle że się nie rozwinęła. Omawiana koncepcja może zatem prowadzić do sztucznego wniosku, iż *lucrum cessans* zawsze powstaje w chwili powstania szkody obecnej (rzeczywistej), natomiast jej wysokość może być równa zeru; szkoda taka istnieje (bo powstała) i nie istnieje (bo nie ma żadnej wysokości) zarazem, co z oczywistych względów powinno prowadzić do negacji stanowiska, które taki wniosek implikuje. Z tych wszystkich względów zasadne wydaje się dominujące stanowisko Sądu Najwyższego, w myśl którego szkoda w postaci utraty pożytków cywilnych z rzeczy, wyrządzona w wyniku wydania niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej, może być naprawiana za okres od 17 października 1997 r., tj. od dnia wejścia w życie Konstytucji RP, choćby szkoda rzeczywista powstała przed tym dniem⁴⁸.

Przedmiotowe zagadnienie niewątpliwie dotyka problematyki zasady jedności szkody, w myśl której zdarzenie wyrządzające szkodę może być źródłem wielu uszczerbków (strat, utraconych korzyści), które tworzą jedną szkodę. Jeżeli bowiem przyjmujemy, iż szkoda w postaci utraconych korzyści powstała w chwili powstania szkody rzeczywistej, tyle że rozwija się w czasie, to wychodzimy z założenia o jedności szkody. Jeśli zaś uznajemy, że zdarzenie wyrządzające szkodę może powodować wiele szkód, oddalonych od siebie w czasie, byleby pozostających ze zdarzeniem deliktowym w adekwatnym związku przyczynowym, to zaprzeczamy koncepcji jedności szkody w takim rozumieniu, jakie jest prezentowane w literaturze przez część doktryny.

Szkoda może mieć charakter szkody obecnej (rzeczywistej, straty) oraz utraty korzyści. Może także być, obok szkody niezmiennącej się, statycznej, tzw. szkodą dynamiczną, rozwijającą się, powiększającą swój

⁴⁸Por. wyroki SN: z 13 listopada 2003 r., I CK 262/02, niepubl.; z 8 lutego 2008 r., I CSK 477/07, LexPolonica nr 2050840; z 8 czerwca 2005 r., V CK 697/04, „Gazeta Prawna” 2005, nr 120, s. 17; z 18 kwietnia 2008 r., II CSK 639/07, LexPolonica nr 2055637; z 12 marca 2008 r., I CSK 435/07, LexPolonica nr 2072803; z 4 kwietnia 2008 r., I CSK 464/07, LexPolonica nr 2050839.

zakres wraz z upływem czasu⁴⁹. Bez względu na wielość i rodzaj takich uszczerbków składają się one zawsze na jedną szkodę. Zdarzenie deliktowe, w myśl zasady jedności szkody, zawsze wyrządza jedną szkodę, na którą może się jednak składać wiele uszczerbków. W celu utrzymania powyższej koncepcji w literaturze czasem odróżnia się pojęcie „uszczerbek” od pojęcia „szkoda”, twierdząc, iż szkoda jest jedynie różnicą między majątkiem, na który nie oddziałał delikt, a majątkiem uszczuplonym deliktem; że stanowi prawną kwalifikację wpływu uszczerbku na majątek poszkodowanego⁵⁰. Argument ten jest jednak dość sztuczny i oparty w istocie bardziej na grze słów niż na rzeczywistej różnicy znaczeń pojęć „szkoda” i „uszczerbek”. Z językowego punktu widzenia pojęcia te są tożsame — znaczą to samo. W piśmiennictwie wielokrotnie spotykamy się z zamiennym stosowaniem tych zwrotów⁵¹. Co więcej, definicja szkody budowana jest przez wielu autorów właśnie przy wykorzystaniu jako definiendum pojęcia uszczerbku. Natomiast należy zastanowić się nad desygnatami owych pojęć, a więc nie nad ich znaczeniem (treścią), a nad tym, co oznaczają.

Czasem, posługując się przykładem, powiada się, iż w przypadku uszkodzenia rzeczy szkoda jest policzalny w pieniądzu ubytek w majątku poszkodowanego, określony metodą różnicową, natomiast uszczerbkiem — uszkodzona rzecz. I tu zderzamy się z całą gamą nieporozumień. O ile można zgodzić się ze zdaniem, że szkoda jest policzalnym w pieniądzu ubytkiem w majątku poszkodowanego, o tyle trudno przystać na stwierdzenie, że uszczerbkiem jest uszkodzona rzecz. Rzecz, nawet uszkodzona, nie może być uszczerbkiem. Uszczerbek nie jest przedmiotem materialnym (art. 45 k.c.). Może być zatem zakwalifikowany jako: po pierwsze, zdarzenie znajdujące się w łańcuchu przyczynowym, bezpośrednio skutkujące ubytkiem w majątku poszkodowanego; po drugie, policzalnym w pieniądzu ubytkiem w majątku poszkodowanego. Pierwsze założenie stoi w sprzeczności z koncepcją zasady jedności szkody, która głosi, iż szkoda składa się z wielu uszczerbków. Jakże bowiem abstrakcyjna różnica, policzalna w pieniądzu, między obydwoma majątkami może składać się ze zdarzeń? Drugie z kolei założenie jest sprzeczne

⁴⁹ Por. J. Rezler, *Naprawienie szkody wynikłej ze spowodowania uszczerbku na ciele lub zdrowiu (według prawa cywilnego)*, Warszawa 1968, s. 137.

⁵⁰ Por. A. Koch, *Związek przyczynowy jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym*, Warszawa 1975, s. 158.

⁵¹ Por. zamiast wielu A. Szpunar, *Ustalenie odszkodowania w prawie cywilnym*, Warszawa 1975, s. 18.

ze stanowiskiem, w myśl którego pojęcia szkody oraz uszczerbku mają różne desygnaty. Powiada się bowiem, iż szkoda i uszczerbek to dwie nieprzystające do siebie figury prawne. Jeżeli jednak zaakceptować stwierdzenie, że szkoda i uszczerbek to synonimy, to odpada podstawowy argument na rzecz zasady jedności szkody. Prowadzi bowiem do konkluzji, iż szkoda jest jedna, ale może składać się z wielu szkód. Powyższa analiza skłania do stwierdzenia, iż odróżnianie uszczerbku od szkody jest tylko grą słów, za którą nie kryje się głębszy sens. Należy się zatem zgodzić ze stanowiskiem T. Dybowskiego⁵², że wielość uszczerbków (szkód) może się składać na tzw. szkodę obrachunkową.

Za zasadą jedności szkody mogą przemawiać pewne argumenty dogmatyczne. Prawodawca na przykład w art. 361, 362, 363 czy 415 k.c. używa pojęcia „szkoda” w liczbie pojedynczej, a nie mnogiej. Z pewnością nie ma to jednak znaczenia przesądzającego o wynikach niniejszych rozważań. Tylko względy syntezy wypowiedzi oraz techniki legislacyjnej zaważyły na użyciu przez prawodawcę liczby pojedynczej, a nie mnogiej. Równie dobrze można by stwierdzić, że nie można wyrządzić obydwu osobom szkody jednym zdarzeniem, skoro prawodawca postanowił w art. 415 k.c. użyć zwrotu „drugiemu”, a nie „wielu”.

Nie może także przekonywać zdanie, w myśl którego tylko zasada jedności szkody koreluje z metodą różnicową ustalania wysokości szkody, natomiast koncepcja wielości szkód determinuje jedynie skorzystanie z metody obiektywnej⁵³. Wychodząc z koncepcji szkody obrachunkowej, nie widać żadnych przeszkód w zastosowaniu metody różnicowej. Przeciwnie stanowisko nie ma podstaw w obowiązujących przepisach.

Trafności jednego lub drugiego zapatrywania nie można rozstrzygnąć na tle przepisów Kodeksu cywilnego. Probiezmem poprawności mogą być stosowne mechanizmy i instytucje procedury cywilnej, służące przecież urzeczywistnianiu i ochronie interesów podmiotów prawa materialnego. Praktyczne znaczenie oraz teoretyczną poprawność obydwu stanowisk można ocenić na tle zupełnie fundamentalnej instytucji prawa procesowego — powagi rzeczy osądzonej. Wedle art. 366 k.p.c. wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku z podstawą sporu stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, a ponadto tylko między tymi samymi stronami. Powaga rzeczy osądzonej

⁵²Por. T. Dybowski, [w:] *System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań — część ogólna*, t. III, cz. 1, pod red. W. Czachórskiego, Ossolineum 1981, s. 218.

⁵³Por. P. Sobolewski, *Zasada jedności szkody*, „*Studia Iuridica*” 2007, t. XLVII, s. 245.

jest negatywną przesłanką procesową. Jeżeli ma charakter pierwotny, skutkuje odrzuceniem pozwu, jeśli wtórny, jest przyczyną nieważności postępowania. Powaga rzeczy osądzonej ma granice przedmiotowe oraz podmiotowe. Granice przedmiotowe określone są przez przedmiot i podstawę faktyczną rozstrzygnięcia, granice podmiotowe zaś przez strony, między którymi nastąpiło rozstrzygnięcie⁵⁴. W przypadku sprawy o naprawienie szkody wyrządzonej deliktem przedmiotem jest roszczenie o naprawienie szkody, podstawą faktyczną zdarzenie wyrządzające szkodę, natomiast stronami są poszkodowany oraz odpowiedzialny z tytułu deliktu.

Na tle zasady jedności szkody powstaje pytanie, czy w przypadku zasądzenia odszkodowania, po ujawnieniu się dalszych uszczerbków, możliwe jest wytoczenie powództwa o ich naprawienie. W tej kwestii wypowiedział się wielokrotnie Sąd Najwyższy. W wyroku z 18 lipca 1966 r. (II PR 276/66)⁵⁵ przyjęto: „Jeżeli w toku procesu o odszkodowanie ujawniły się nowe skutki wypadku, które nie były znane powodowi, jak również sądowni w chwili wydania po raz pierwszy wyroku, poszkodowany może wystąpić z żądaniem zasądzenia dalszej kwoty z tytułu zadośćuczynienia za tę nowo ujawnioną szkodę w odrębnym procesie, bądź roszczenie to zgłosić w toku rozpoznawanej sprawy”. W uchwale SN z 21 listopada 1967 r. (III PZP 37/67)⁵⁶, stwierdzono, że „[...] zasądzenie zadośćuczynienia pieniężnego [...] wyłącza — mimo pogorszenia się stanu zdrowia poszkodowanego — przyznanie mu dalszego zadośćuczynienia poza już zasądzonym w związku z podstawą poprzedniego sporu; nie wyłącza jednak przyznania poszkodowanemu odpowiedniej sumy w razie ujawnienia się nowej krzywdy, której nie można było przewidzieć w ramach podstawy sporu”. Orzeczenie to zaaprobował A. Szpunar⁵⁷. W uchwale z 13 listopada 1970 r. (III CZP 73/70)⁵⁸ Sąd Najwyższy uznał, że powaga rzeczy osądzonej nie stoi na przeszkodzie zasądzeniu zadośćuczynienia, jeżeli nowa, inna krzywda jest całkowicie odrębna od krzywdy, która była przedmiotem pierwszego postępowania. Uchwała spotkała się z aprobatą W. Siedleckiego⁵⁹. W postanowieniu

⁵⁴ Por. zamiast wielu W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, wyd. 10, Warszawa 2008, s. 259.

⁵⁵ OSP 1967, nr 9, poz. 223.

⁵⁶ OSNC 1968, nr 7, poz. 113.

⁵⁷ Por. A. Szpunar, OSP 1968, nr 11, poz. 234.

⁵⁸ OSP 1972, nr 2, poz. 27.

⁵⁹ Por. W. Siedlecki, OSP 1972, nr 2, poz. 27.

z 27 czerwca 1973 r. (I PZ 39/73)⁶⁰ Sąd Najwyższy stwierdził: „Powaga rzeczy osądzonej prawomocnego wyroku oddalającego w całości żądanie pozwu zgłoszone z tytułu wypadku przy pracy rozciąga się również na ponowne żądanie skierowane przeciwko temu samemu pozwanemu i wywodzące się z tego samego wypadku przy pracy, zgłoszone w cyfrowo większej wysokości”. Warunkiem dopuszczalności żądania naprawienia nowej szkody w nowym pozwie jest jej nieprzewidywalność w pierwszym procesie. Taki pogląd wyraził Sąd Najwyższy w powołanej uchwale z 21 listopada 1967 r.

Z przytoczonych orzeczeń wynika, iż Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, w myśl którego, jeśli po zasądzeniu odszkodowania pojawi się nowa, odrębna szkoda, pozostająca w adekwatnym związku ze zdarzeniem będącym przyczyną tej szkody, to możliwe jest dochodzenie jej przed sądem i nie zabrania tego powaga rzeczy osądzonej. Konieczne jest jednak, aby przyszła szkoda była nieprzewidywalna w pierwszym procesie. Gdyby bowiem konsekwentnie stać na stanowisku zasady jedności szkody, możliwość ponownego wytaczania powództwa o naprawienie nowej szkody byłaby wykluczona. Jedna szkoda została naprawiona w jednym postępowaniu zamkniętym prawomocnym wyrokiem. Twierdzenie, że naprawieniu nie ulega kolejna szkoda, lecz uszczerbek, z wyżej omówionych powodów można odrzucić. Jeśli natomiast twierdzi się, że po wydaniu wyroku szkoda może dynamicznie się powiększyć i dlatego dopuszczalne jest dalsze żądanie jej naprawienia, to trzeba podkreślić, iż przy takim rozumieniu pojęcia szkody ponowne powództwo powinno opiewać na całą szkodę dynamicznie rozwiniętą w czasie. Skoro szkoda w momencie wydania pierwszego orzeczenia nie jest tożsama ze szkodą później rozwiniętą, to mamy do czynienia z dwiema różnymi szkodami, zatem drugie powództwo powinno dotyczyć nie pojawiającego się nowego uszczerbku (składnika szkody), lecz nowej powiększonej szkody. Do takich, dość wątpliwych z funkcjonalnego punktu widzenia, wniosków prowadzi konsekwentne stosowanie zasady jedności szkody. Oznacza to, że ich przesłanka (zasada) jest dyskusyjna.

Z kolei koncepcji, w myśl której jedno zdarzenie może wyrządzić wiele szkód (np. utraty korzyści), można teoretycznie zarzucić, iż po naprawieniu szkody w postaci starty oraz utraconych korzyści do dnia

⁶⁰LexPolonica nr 317269.

zasądzenia odszkodowania dopuszczalne byłyby ponowne, periodycznie powtarzające się powództwa o naprawienie szkody w postaci *lucrum cessans*. Stanowisko to jest jednak błędne. Po pierwsze, szkoda w postaci utraconych korzyści nie pojawia się w oderwaniu od szkody w postaci *damnum emergens*. Istnienie tej ostatniej warunkuje powstanie drugiej. Jeżeli komuś nie odebrano, nie ograniczono władztwa nad rzeczą czy też jej nie uszkodzono, to nie może on twierdzić, iż utracił korzyści w postaci czynszu za wynajem rzeczy. *Lucrum cessans* jest funkcjonalnie i racjonalnie związane z *damnum emergens*. Jeśli więc naprawiono stratę oraz utracone korzyści nieuzyskane do chwili wyrokowania, nie ma żadnego powodu dla istnienia roszczenia o odszkodowanie za *lucrum cessans* po wyrokowaniu. Wyzuty z władztwa nad rzeczą właściciel może rzecz windykować oraz żądać od posiadacza rzeczy, w pewnych okolicznościach, wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy. Nie oznacza to jednak, że można żądać wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy także za okres od wydania rzeczy właścicielowi.

Odszkodowanie według art. 363 § 1 k.c. może polegać na restytucji naturalnej albo zapłacie sumy pieniężnej, jeśli chce tego poszkodowany albo jeśli restytucja naturalna byłaby niemożliwa albo wiązała się z nadmiernymi dla odpowiedzialnego kosztami lub trudnościami. Zapłata sumy pieniężnej jest więc substytutem restytucji naturalnej, na przykład wydania rzeczy. Trudno zatem przyjąć, że w przypadku żądania odszkodowania można się ubiegać o utracone korzyści powstające rzekomo po naprawieniu straty przez restytucję naturalną. Po drugie, na żądanie utraconych korzyści, po prawomocnym wyroku zasadzającym pełne odszkodowanie, nie pozwala zasada powagi rzeczy osądzonej. Strona, która uzyskuje odszkodowanie, a wyraźnie nie ograniczyła swego żądania do części roszczenia, uzyskuje pełne odszkodowanie. Owszem, w przyszłości mogą pojawić się nowe „szkody”, a tymi są przecież utracone korzyści, tyle że — jak już wskazano — po naprawieniu *damnum emergens* nie mają one racji bytu, a jeśli nawet by taką rację miały, to były dostatecznie przewidywalne. Przewidywalność przyszłej szkody jest negatywną przesłanką dopuszczalności żądania zasądzenia odszkodowania po prawomocnym wyroku zasadzającym wcześniej odszkodowanie. Na takim stanowisku stoi Sąd Najwyższy w uchwale z 21 listopada 1967 r. Z drugiej strony nie można naprawić przewidywalnej szkody w postaci utraconych korzyści za okres od wydania wyroku, gdyż taka szkoda nie może wystąpić. Żądanie jej naprawienia oraz uwzględnienie takiego żądania byłoby — z punktu

widzenia zasad racjonalnego myślenia oraz prawa cywilnego — niedopuszczalne.

Za tezę, iż jedno zdarzenie deliktowe może wyrządzić kilka oddzielonych w czasie szkód (uszczerbków), które składają się na jedną szkodę w sensie obrachunkowym, przemawia zdecydowanie więcej argumentów. Pozwala to na stwierdzenie, iż szkoda w postaci utraconych korzyści nie powstaje tylko w jednym punkcie czasowym w towarzystwie chwili powstania straty, lecz może pojawiać się w kolejnych, następujących po sobie chwilach.

Przemawia za tym także analogia między utraconymi korzyściami a powstającymi każdego dnia odsetkami za niespełnienie świadczenia pieniężnego w terminie. W obydwu przypadkach zarówno utracone korzyści, jak i odsetki pełnią rolę odszkodowania za niemożliwość korzystania z określonego przedmiotu (rzeczy, w szczególności pieniędzy) w okresie, w którym uszkodzowany był do tego uprawniony.

4. ZBYWALNOŚĆ UPRAWNIENÍ BYŁYCH WŁAŚCICIELI

W piśmiennictwie twierdzi się, iż sytuacja prawna oczekującego na decyzję byłego właściciela w sprawie przyznania mu użytkowania wieczystego jest swego rodzaju ekspektatywą⁶¹. Nie jest to prawo podmiotowe *sensu stricto*, ponieważ nie uaktualniło się ostatecznie; spełniła się jedynie część przesłanek, które warunkują powstanie pełnego prawa użytkowania wieczystego. Ekspektatywa⁶² (tzw. prawo podmiotowe tymczasowe) jest pewnym zawiązkiem prawa podmiotowego — powstającym, kształtującym się prawem podmiotowym. Co prawda, instytucja ta nie jest powszechnie akceptowana w doktrynie prawa cywilnego⁶³, a podstawowa monografia⁶⁴ jej poświęcona spotkała się z huraganową krytyką, to jednak należy przyznać rację tezie, że istnieją takie stany prawne (sytuacje prawne), które stanowią pewną formę pośrednią, tworzące się prawo (uprawnienie) podmiotowe. To, czy nazwiemy je ekspektatywą prawa podmiotowego czy prawem podmiotowym tymczasowym, ma znaczenie drugorzędne.

⁶¹ Por. Z. Strus, *Grunty warszawskie*, PS 2007, nr 10, s. 31.

⁶² Por. K. Gandor, *Prawa podmiotowe tymczasowe (ekspektatywy)*, Ossolineum 1968, passim.

⁶³ Por. T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 1969, s. 270–271.

⁶⁴ Por. K. Gandor, *loc. cit.*

W literaturze⁶⁵ oraz orzecznictwie⁶⁶ spotykamy zdanie, iż omawiana sytuacja prawna byłego właściciela zawiera w sobie element publiczno-prawny, co jednak nie przeszkadza w zakwalifikowaniu jej jako ekspektatywy prawa podmiotowego, która podlega ochronie, a także jest zbywalna. W razie naruszenia tej ekspektatywy oczekującemu właścicielowi przysługuje roszczenie o naprawienie szkody. Jednakże Sąd Najwyższy w uchwale z 21 marca 2003 r. (III CZP 6/03)⁶⁷ stwierdził, iż: „[...] pozycja osoby, której uprawnienie przysługiwało, była podobna do pozycji wierzyciela w stosunku zobowiązaniowym. Nasuwa się tu przede wszystkim porównanie z pozycją wierzyciela, któremu przysługuje roszczenie o złożenie przez dłużnika oznaczonego oświadczenia woli; w razie niewykonania przez dłużnika swego zobowiązania prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek złożenia oznaczonego oświadczenia woli zastępuje to oświadczenie (art. 64 k.c.)”.

W praktyce obrotu zbywano nie tylko budynki będące przedmiotem odrębnej własności, ale także ekspektatywę (oczekiwanie) na uzyskanie użytkowania wieczystego. Zdaniem J. Kuropatwińskiego⁶⁸ zbywanie i dziedziczenie takiej ekspektatywy jest zjawiskiem powszechnym i usprawiedliwionym brzmieniem art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego; brak przepisu, który zakazywałby takiej praktyki. Stanowisko to należy podzielić. Z drugiej strony w zbliżonej sytuacji, a więc w przypadku żądania zwrotu niesłusznie wywłaszczonej nieruchomości, Sąd Najwyższy w uchwale z 18 kwietnia 1996 r. (III CZP 29/96)⁶⁹ stwierdził, iż uprawnienie to „[...] nie może być przeniesione na osobę trzecią w drodze przelewu”. Z kolei w uzasadnieniu wyroku z 28 czerwca 2005 r. (I CK 801/04)⁷⁰ Sąd Najwyższy uznał, że: „Roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego, przysługujące spółdzielni lub związkowi spółdzielczemu na podstawie art. 2c ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. 1990 r. Nr 79 poz. 464 ze zm.), nie mogło być przedmiotem przelewu (art. 509 § 1 *in fine* k.c.)”.

⁶⁵ Por. Z. Strus, *Grunty...*, s. 32.

⁶⁶ Por. uchwała SN z 8 listopada 2002 r., III CZP 73/02, OSP 2003, nr 9, poz. 114.

⁶⁷ OSNC 2004, nr 1, poz. 4.

⁶⁸ Por. J. Kuropatwiński, *Ekspektatywa powstania wierzytelności w polskim prawie cywilnym*, Kraków 2006, s. 96 i n.

⁶⁹ OSNC 1996, nr 7–8, poz. 102.

⁷⁰ OSNC 2006, nr 5, poz. 90.

IV. WNIOSKI

Problematyka gruntów warszawskich od początku obowiązywania dekretu warszawskiego budziła liczne kontrowersje oraz rozbieżności poglądów w literaturze, orzecznictwie sądów powszechnych, a także w judykaturze Sądu Najwyższego. Stan ten wynika przede wszystkim z wadliwej regulacji tego dekretu (niejasne przepisy, luki prawne) oraz częstych zmian legislacyjnych w materii gruntów warszawskich.

Warto podkreślić, iż dekret warszawski nie jest jedynym aktem normującym przedmiotową problematykę.

Analizowane w opracowaniu zagadnienia nie wyczerpują katalogu problemów związanych z gruntami warszawskimi. Omówione bliżej zostały jedynie te, które wystąpiły, choćby na dalszym planie, w rozważaniach sądów, których orzecznictwo było badane. Grunty warszawskie „generują” zdecydowanie więcej trudności teoretycznych i praktycznych.

Jak się wydaje, remedium na ten stan rzeczy nie jest kolejna interwencja ustawodawcy. Doświadczenie minionych lat raczej wskazuje, że takie próby kończą się jeszcze większym skomplikowaniem i tak już niejasnej sytuacji prawnej byłych właścicieli gruntów warszawskich. Najlepszym rozwiązaniem, jak dotychczas, jest konsekwentne budowanie jednolitej linii orzeczniczej przez Sąd Najwyższy w budzących wątpliwości kwestiach związanych z problematyką gruntów warszawskich.