

Ewa Stawicka

Cywilnoprawna odpowiedzialność władzy publicznej za szkody wynikłe ze stosowania dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy

Palestra 51/11-12(587-588), 35-42

2006

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

CYWILNOPRAWNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ WŁADZY PUBLICZNEJ ZA SZKODY WYNIKŁE ZE STOSOWANIA DEKRETU O WŁASNOŚCI I UŻYTKOWANIU GRUNTÓW NA OBSZARZE M.ST. WARSZAWY

1. Dekret Rady Ministrów zatwierdzony przez Prezydium KRN, wydany w dniu 26 października 1945 roku, do dzisiejszego dnia pozostaje w mocy. Na jego podstawie – w wypadkach, w których zgłoszonego niegdyś wniosku w ogóle dotąd nie rozpoznano – są podejmowane nowe decyzje administracyjne uwzględniające wniosek i ustanawiające na rzecz dawnych właścicieli, a częściej – ich następców prawnych – prawo użytkowania wieczystego, albo też odmawiające im ustanowienia tego prawa. Decyzje odmowne wywierają cywilnoprawny skutek w postaci przejścia na rzecz gminy (to znaczy miasta stołecznego Warszawy) własności budynków, które znajdowały się na gruncie w dacie objęcia go w posiadanie przez gminę w latach czterdziestych.

Natomiast co do ostatecznych decyzji odmownych podjętych w minionych kilkudziesięciu latach, w wielu przypadkach są wszczynane bądź toczą się postępowania administracyjne mające na celu eliminację skutków tych decyzji z obrotu prawnego.

Twórcy dekretu zapowiedzieli w jego treści wypłatę odszkodowań dla osób, które nie złożyły (a w szczególności – nie złożyły w terminie) wniosków, jak również osób, których wnioski rozpatrzono odmownie. Jednakże nigdy nie zostały wydane przepisy będące wykonaniem zapowiedzi z art. 9 ust. 3 dekretu. Natomiast art. 89 ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (zresztą następnie uchylonej) stanowił o wygaśnięciu praw do odszkodowania przewidzianych dekretem.

2. Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej za szkody spowodowane nienależytym stosowaniem dekretu była przedmiotem licznych postępowań jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 roku. Od tej daty nastąpiła zmiana w zakresie dopuszczalnego zakresu pokrywalnych szkód, spowodowana orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego o sygnaturze K 20/02. Nowelizacja kodeksu cywilnego, która weszła w życie 1 września 2004 roku, umożliwiła konstruowanie szeregu podstaw odpowiedzialności nie tylko za skutki niewłaściwego stosowania dekretu, ale także za szkody wynikające z wielorako rozumianej opieszałości

w postępowaniach administracyjnych, a potencjalnie – również za bezczynność legislacyjną polegającą na niewydaniu przepisów wykonawczych oraz za bezprawie legislacyjne polegające na sprzeczności przynajmniej niektórych przepisów z Konstytucją. Możliwości te są częściowo ograniczone normą intertemporalną umieszczoną w art. 5 ustawy nowelizującej kodeks cywilny. Norma ta doznała zresztą, w zakresie stosowania art. 160 k.p.a., swoistej modyfikacji poprzez wydanie późniejszego od niej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygnaturze P 18/04.

W niniejszym opracowaniu, z zamierzenia mającym jedynie skrótowo nakreślić spektrum zagadnień cywilistycznych, aspekty administracyjnoprawne oraz konstytucyjne, jak również proceduralne zostają z konieczności zredukowane do niezbędnego minimum.

3. Ze względu na upływ czasu, spośród procedur przewidzianych postępowaniem administracyjnym praktycznie tylko wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa bądź – w wypadku nieodwracalnych skutków prawnych – o stwierdzenie jej wydania z rażącym naruszeniem prawa może znaleźć zastosowanie dla wzruszenia ostatecznych odmów ustanowienia użytkowania wieczystego wydanych w minionych dziesięcioleciach.

Najbardziej typowa sytuacja polega na tym, że po odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego (lub przewidzianego poprzednim ustawodawstwem prawa własności czasowej, względnie – jeszcze wcześniej – prawa wieczystej dzierżawy bądź prawa zabudowy) gmina, a częściej, bo w latach 1950–1990 – Skarb Państwa zbył poszczególne lokale w kamienicy na rzecz osób trzecich (z reguły tzw. najemców kwaterek), chronionych ręką wiary publicznej ksiąg wieczystych. Mógł to uczynić, gdyż skutkiem odmowy ustanowienia prawa do gruntu jest automatyczna utrata przez dawnego właściciela prawa własności budynku (traktowanego jako wyjątek od zasady *superficio solo cedit*). Przeprowadzenie po latach procedury przewidzianej art. 158 w związku z art. 156 k.p.a. może najczęściej przynieść byłemu właścicielowi taki oto wynik, że na jego wniosek zostanie wydana decyzja stwierdzająca wydanie z rażącym naruszeniem prawa decyzji odmawiającej ustanowienia prawa do gruntu w trybie dekretowym w tej części, której dotyczą nieodwracalne skutki prawne, a w pozostałej części – stwierdzająca nieważność decyzji o odmowie. Ze względu na niekwestionowaną obecnie w orzecznictwie bezpośredniość związku przyczynowego pomiędzy dawną bezprawną decyzją odmowną a szkodą, nie jest konieczne przeprowadzanie przez właściciela drugiej procedury, w wyniku której zostanie wydana decyzja stwierdzająca wydanie z naruszeniem prawa decyzji administracyjnej stanowiącej według dawniej obowiązujących przepisów podstawę zawarcia notarialnej umowy przeniesienia własności lokalu na lokatora z jednoczesną sprzedażą na jego rzecz ułamkowej części współwłasności budynku i ustanowieniem ułamkowego prawa użytkowania wieczystego działki gruntu (jej unieważnieniu stoją na zawadzie cywilistyczne, nieodwracalne skutki prawne). Wraz z wydaniem decyzji stwierdzającej bezprawność pierwotnej decyzji

odmownej zostaje otwarta droga do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, z reguły od gminy warszawskiej, a nie od skarbu państwa (zagadnienie legitymacji bierniej w takim procesie pozostaje poza ramami niniejszego opracowania).

Podstawą roszczeń jest – w stosunku do decyzji niwelujących skutki dawniejszego bezprawia, wydanych przed 1 września 2004 r. – art. 160 k.p.a., stosowany z mocy art. 5 ustawy wprowadzającej zmianę kodeksu cywilnego i zarazem podlegający dwu istotnym modyfikacjom wynikającym z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Szkoda w omawianym typowym przykładzie polega – tak jak ją przyjęło orzecznictwo – na utracie przez dawnego właściciela kamienicy wartości sprzedanych lokali pomniejszonej o koszty „uwolnienia” lokali od prawa najmu, które częstokroć na nich ciąży i ciążyłoby nadal z mocy zasłóci przepisów o publicznej gospodarce lokalami, a ostatnio – o ochronie lokatorów.

Inny typowy przykład to odpowiedzialność odszkodowawcza za szkodę spowodowaną ustanowieniem użytkowania wieczystego na niezabudowanym gruncie, co do którego odmówiono przyznania uprawnień dekretowych – na rzecz innego podmiotu, np. spółdzielni mieszkaniowej, która następnie postawiła tam budynki. W takich wypadkach przedwojenny właściciel działki może się domagać odszkodowania za utracone przezeń potencjalne korzyści ze zbycia gruntu, względnie usytuowania na nim własnej dochodowej inwestycji. Dla tak zdefiniowanej szkody zasadnicze znaczenie ma wyrok Trybunału stwierdzający niekonstytucyjność ograniczenia obowiązku wynikającego z art. 160 k.p.a. do „rzeczywistej szkody”, w uproszczeniu utożsamianej z *damnum emergens*; zgodnie z treścią orzeczenia Trybunału, obowiązek odszkodowawczy sprowadzony do pełni szkód, obejmujących także *lucrum cessans*, stosuje się do szkód powstałych od daty wejścia w życie Konstytucji z 1997 roku.

Kontrowersje budziło zagadnienie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem polegającym na odmowie przyznania własności czasowej a szkodą w postaci utraty przez właściciela potencjalnych zysków ze sprzedaży bądź też z wynajmu lokali. W procesach odszkodowawczych próbowano wywodzić, że jest to związek zbyt odległy i że za zdarzenie wywołujące szkodę można byłoby uznać co najwyżej późniejszą decyzję o sprzedaży lokalu osobie trzeciej. Ostatecznie zwyciężył w orzecznictwie pogląd, którego synteza brzmiałaby w punktach następująco:

- Pomiędzy decyzją odmawiającą ustanowienia prawa użytkowania wieczystego a cywilnoprawnym skutkiem w postaci pozbawienia dawnego właściciela prawa do nieruchomości zachodzi więcej niż tylko relacja *conditio sine qua non*, gdyż jest to normalny związek przyczynowy;

- Stwierdzenie nieważności decyzji odmownej niweczy ten cywilnoprawny skutek, a zatem szkodą po stronie byłego właściciela jest cały uszczerbek poniesiony przezeń w następstwie bezprawnego przejęcia gruntu;

- Adekwatność związku przyczynowego polega na tym, że w danym układzie

stosunków i w zwyczajnym biegu rzeczy, bez zaistnienia szczególnych okoliczności, szkoda jest normalnym następstwem tego rodzaju zdarzeń; dla „normalności” związku nie jest przy tym konieczne, by dany skutek pojawiał się zawsze – wystarczy, że jest on następstwem typowym;

- Prawne znaczenie decyzji odmownej wydanej w którymś z minionych dziesięcioleci należy oceniać nie tylko przez pryzmat ówczesnych realiów (niejako *ex ante*), lecz również brać pod uwagę stosunki gospodarcze z daty stwierdzenia jej nieważności (ocena *ex post*), gdyż wymagają tego zasady państwa prawa;

- Nie ma podstaw do twierdzenia, iż znaczący upływ czasu pomiędzy decyzją odmowną a zaistnieniem szkody miałby odgrywać znaczącą rolę przy ustalaniu związku przyczynowego – zwłaszcza że szkodę tę wyrządziły obywatelowi organa państwa niedemokratycznego.

Duże praktyczne znaczenie w dochodzeniu roszczeń ma wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o sygnaturze P 18/04, uznającego niekonstytucyjność 30-dniowego terminu na wniesienie powództwa do sądu powszechnego z art. 160 § 5 k.p.a.

Gdyby po 1 września 2004 r. zapadła decyzja odmawiająca przyznania użytkownika wieczystego gruntu w trybie dekretowym dotknięta wadami skutkującymi jej nieważność z punktu widzenia procedury administracyjnej, wówczas były właściciel albo jego następca prawny korzystałby już z uregulowania art. 417¹ § 2 kodeksu cywilnego w związku z art. 156 k.p.a. i ewentualnie z art. 287 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W świetle art. 5 ustawy zmieniającej jest dyskusyjne, czy wprowadzone nią podstawy prawne obowiązują także wtedy, gdy decyzja stwierdzająca nieważność wydanej przed laty odmowy lub wydanie jej z rażącem naruszeniem prawa zapada po 1 września 2004 r.

4. Po 1 września 2004 r., a przed 1 października 2005 roku miasto stołeczne Warszawa wytoczyło około 2 tysięcy powództw o eksmisję z gruntu, przerywając tym samym bieg terminów zasiedzenia, zmodyfikowanych co do ich obliczania przepisami przejściowymi towarzyszącymi nowelizacji kodeksu cywilnego z 1990 roku. Część tych pozwów dotyczy byłych właścicieli albo ich następców prawnych, których złożone w trybie dekretowym wnioski nie zostały dotychczas rozpatrzone. Postępowania te (z których nieliczne, po wyroku orzekającym eksmisję w pierwszej instancji, dotarły już do sądu okręgowego) zostały w większości zawieszono w nieformalnym oczekiwaniu na ustawowe rozwiązania reprywatyzacyjne. Moim zdaniem istnieją zresztą podstawy do oddalania tych powództw, i to nie tylko wskutek zastosowania art. 5 k.c. Powinny być one oddalane jako przedwczesne, ponieważ były właściciel, którego wniosku dotąd nie rozpatrzono, użytkuje grunt legalnie, albowiem kwestia jego rzeczowych uprawnień do gruntu nie została dotąd rozstrzygnięta.

Zakładając jednak teoretycznie, że postępowania te mogą zostać podjęte i że mogą w nich następnie zapaść i ewentualnie zostać wykonane orzeczenia eksmitujące osoby, których wnioski dekretowe nie zostały jeszcze rozpatrzone – należałoby

rozważyć możliwość konstruowania odpowiedzialności gminy za straty wywołane eksmisją z ogólnej podstawy art. 417 § 1 k.c.

Przed wszystkim trzeba byłoby ustalić, co jest zdarzeniem wywołującym szkodę. Nie jest nim wniesienie i popieranie powództwa o eksmisję, ponieważ jest to działanie zgodne z prawem, a nadto mieści się w materii *dominium*, nie zaś *imperium* władzy publicznej. Zdarzeniem takim jest raczej przewlekłość postępowania administracyjnego, w którym rozpatrywany jest wniosek dekretowy. Czy można byłoby zatem twierdzić, że nie art. 417 § 1 k.c., ale art. 417¹ § 3 byłby tu podstawą odpowiedzialności gminy? Takie postawienie sprawy stawiałoby eksmitowanego w nader niekorzystnej sytuacji. Po pierwsze, nawet pomyślne przejście procedury administracyjnej i sądownoadministracyjnej (będzie o nich bliżej mowa w następnej części opracowania) po zapadnięciu wyroku eksmisyjnego stawiałoby w wątpliwość związek przyczynowy między szkodą wynikłą z tego wyroku a administracyjnym czy sądownoadministracyjnym nakazem wydania decyzji w sprawie. Po drugie, dopóki nie zostanie uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego dla Warszawy może budzić wątpliwości zapadanie w Samorządowym Kolegium Odwoławczym i w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym rozstrzygnięć nakazujących rozpatrzenie wniosku dekretowego w ustalonym terminie. Po trzecie, opieszałość w rozpoznawaniu wniosku dekretowego nie jest kwestią li tylko bezczynności gminy w ostatnim czasie, ale w większym nawet stopniu opieszałości organów rozpisanej na kilka dziesięcioleci, na przestrzeni których istniały zresztą plany zagospodarowania przestrzennego umożliwiające uwzględnienie tego wniosku.

Należy zatem uznać, że zaniechanie władzy publicznej będące w następstwie źródłem szkody należy w omawianej hipotetycznej sytuacji oceniać w płaszczyźnie ogólnej podstawy odpowiedzialności art. 417 § 1 kodeksu cywilnego w brzmieniu obecnym, a w razie potrzeby sięgać – poprzez art. 5 ustawy z 2004 roku – do tejże ogólnej podstawy sprzed nowelizacji kodeksu. Niezgodność z prawem zaniechania daje się z łatwością wyprowadzić z ogólnych nakazów procedury administracyjnej, jak również z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Na marginesie trzeba jednak dodać, że pozostaje pewien niepokój biorący źródło stąd, że oto władza publiczna wykorzystuje swe uprawnienia w ramach *dominium* dzięki temu, iż równocześnie dopuszcza się niezgodnego z prawem zaniechania w dziedzinie swego *imperium*. Konstatacja ta otwiera pole do dyskusji nad zagadnieniem prawnych podstaw odpowiedzialności w wypadku krzyżowania się obu sfer.

5. Art. 417¹ § 3 kodeksu cywilnego znajdzie zastosowanie w dwóch sytuacjach: po pierwsze, zwłoki w rozpoznawaniu toczącej się pod rządami nowelizacji kodeksu cywilnego z 2004 roku sprawy administracyjnej mającej za przedmiot nieważność bądź stwierdzenie wydania z rażącym naruszeniem prawa dawniejszej decyzji odmawiającej ustanowienia użytkownika wieczystego w trybie dekretowym; po drugie, zwłoki w rozpoznawaniu dotychczas nierozpatrzonego wniosku dekretowego.

W obydwu sytuacjach strona powinna wyczerpać procedurę art. 37 k.p.a. (skargi do Samorządowego Kolegium Odwoławczego) po to, by w wypadku jej nieskuteczności móc skorzystać z art. 149 w związku z art. 3 § 2 pkt 8 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że w pierwszym przypadku, gdyby najpierw uwzględniono skargę na bezczynność, a następnie po myśli strony stwierdzono wydanie z naruszeniem prawa dawnej decyzji odmawiającej ustanowienia użytkownika wieczystego – będą tej stronie przysługiwały dwa niezależne i niekonkurujące z sobą roszczenia odszkodowawcze. Jest kwestią kazuistyki ustalenie, na czym będzie polegała szkoda i jaka będzie jej wysokość.

6. Art. 9 ust. 3 dekretu zawiera delegację dla łącznie działających trzech ówczesnych ministrów do określenia rozporządzeniem zasad i sposobu ustalania odszkodowania oraz przepisów o emisji papierów wartościowych przeznaczonych na ten cel. Wypada zaznaczyć, że w art. 9 ust. 1 dekretu znalazły się postanowienia co do wysokości odszkodowania.

Uważam za słuszny pogląd, że choć do 1 września 2004 r. nie istniało w kodeksie cywilnym uszczegółowienie podstaw odpowiedzialności za bezczynność legislacyjną, to jednak od momentu wejścia w życie Konstytucji RP, to znaczy od 17 października 1997 roku, wystarczającą jej podstawę stanowił samodzielnie stosowany art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej – a to otwierałoby drogę do wywodzenia odpowiedzialności skarbu państwa za szkody wywołane brakiem przepisów wykonawczych do dekretu.

Przyjęcie odmiennego założenia, to znaczy uznanie, że odpowiedzialność władzy publicznej za bezczynność legislacyjną można wywodzić dopiero z uszczegółowienia zawartego w nowelizacji kodeksu cywilnego, oznacza, iż punktu widzenia art. 5 ustawy nowelizującej kodeks od 1 września 2004 roku na pierwszy rzut oka trzeba by uznać, że skoro stan polegający na niewydaniu rozporządzenia wykonawczego do dekretu zaistniał przed tą datą, to nie ma podstaw do konstruowania odpowiedzialności cywilnej z art. 417¹ § 4 kodeksu cywilnego. Wymaga jednak rozważenia, czy utrzymywanie się tego zaniechania legislacyjnego również po dniu 1 września 2004 r. nie jest zdarzeniem tworzącym przesłankę odpowiedzialności w obecnym stanie prawnym. Wyrażam pogląd, że jest ono takim zdarzeniem. Dekret nie zawiera terminu do wydania rozporządzenia, co jest istotne w świetle faktu, iż w toku prac legislacyjnych ostatecznie nie przyjęto poprawki Senatu polegającej na wprowadzeniu do art. 417¹ § 4 kodeksu przesłanki obowiązku wydania aktu z określonym terminem. Utrzymywanie się stanu zaniechania legislacyjnego jest zatem stanem faktycznym o prawnej doniosłości. Upływ czasu jest bez wątpienia nowym zdarzeniem; stwierdzenie takie najlepiej wszak ilustruje instytucja zasiadzenia i dostrzeżona przez ustawodawcę konieczność regulowania skutków tego zdarzenia w przejściowych stanach prawnych. Jest przy tym bez znaczenia, że obowiązek z art. 9 ust. 3 dekretu rozpoczął swe istnienie już w 1945 roku, ponieważ nie ma żadnych powodów do czynienia różnic między zaniechaniem legislacyjnym

biorącym swój początek tuż po wojnie i polegającym na pogwałceniu bezterminowo określonego nakazu wydania aktów wykonawczych a takim zaniechaniem, które – hipotetycznie rzecz biorąc – polegałoby na naruszeniu nakazu terminowego i rozpoczęłoby się na krótko przed datą 1 września 2004 roku, a mimo upływu po tej dacie końcowego terminu wydania przepisów trwałoby nadal pod rządami obecnej regulacji kodeksu cywilnego.

Przy tak poczynionym założeniu pozostawałaby do rozważenia kwestie natury konstytucyjnej, w większości wykraczające poza ramy niniejszego tekstu. Dlatego też uczynię o nich jedynie wzmiankę, wyrażając własne przekonanie, że delegacja dekretowa nadaje się do wykonania. Moim zdaniem, odszkodowawcze cele dekretu byłyby możliwe do osiągnięcia nawet z pominięciem emisji specjalnych miejskich papierów. Poza tym zaś, dekret wystarczająco precyzuje w art. 9 ust. 1 wysokość odszkodowań i delegacja z ust. 3 tyczy się technicznych kwestii związanych z ich ustalaniem i wypłacaniem.

Pozostawałaby za to do przewyżczenia inna niebagatelna przeszkoda, a mianowicie postanowienie art. 89 ust. 1 ustawy z 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości o wygaśnięciu praw do odszkodowań z dekretu – o czym uczynię wzmiankę w następnym punkcie.

Stwierdzenia zaniechania legislacyjnego miałby dokonywać sąd powszechny rozstrzygający sprawę odszkodowawczą i rozpatrywany tu przykład dobrze unaczynia ryzyko rozbieżności orzecznictwa, wynikające z nieprzyznania tego rodzaju kompetencji Trybunałowi Konstytucyjnemu (choć, jak wiadomo, jest to rozwiązanie bardzo rzadko spotykane w europejskich systemach prawnych).

7. Ponieważ hipotetyczne podstawy odpowiedzialności z art. 417¹ § 1 k.c. stanowią w głównej mierze materię konstytucyjną, przede wszystkim zaś – warunkiem ich uruchomienia byłoby wszczęcie i zakończenie zgodnie z wnioskami skarg konstytucyjnych, dlatego też niniejszy, przedostatni punkt rozważań na kanwie dekretu o gruntach warszawskich zostanie potraktowany zupełnie skrótowo.

Moim zdaniem, art. 89 ust. 1 (w pierwotnej numeracji – art. 82 ust. 1) ustawy z 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości jest sprzeczny z Konstytucją z punktu widzenia – najogólniej mówiąc – przepisów o ochronie własności oraz o równości praw. Trzeba przy tym zaznaczyć, że w przepisie tym mowa o wygaśnięciu **praw do odszkodowania**, podczas gdy art. 9 ust. 2 dekretu posługuje się pojęciem wygaśnięcia **prawa do żądania odszkodowania** po upływie 3 lat od objęcia gruntu w posiadanie przez miasto. Można byłoby zatem podjąć próbę wywiedzenia, że termin dekretowy nie nosi charakteru terminu prawa materialnego.

Ponadto, w moim przekonaniu art. 7 ust. 1 dekretu jest niekonstytucyjny co najmniej w części ustanawiającej krótki, 6-miesięczny termin na zgłaszanie wniosków (art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji). Orzeczeniu o niekonstytucyjności tego przepisu dekretowego nie stoją na przeszkodzie względy analogiczne do tych, które legły u podstaw orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego art. 2 dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej (SK 5/01), gdyż na podstawie

dekretu warszawskiego tworzy się nadal nowe stany prawne, ustanawiając nowe prawa użytkowania wieczystego – bądź odmawiając ich ustanowienia – i zmieniając tym samym stan własności budynków posadowionych na gruncie.

8. Nowe pole do rozważań na gruncie konstytucyjnym, w szczególności z punktu widzenia zasady równości obywateli wobec prawa, otwiera się wskutek wydania uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego o sygnaturze III CZP 84/05 w kwestii biegu terminów przedawnienia roszczeń z czynów niedozwolonych. Oto uchylony art. 160 k.p.a. ustanawiał w § 6 własny, 3-letni termin przedawnienia, liczony od daty ostateczności decyzji administracyjnej stwierdzającej bezprawność wcześniejszej decyzji, wydanej choćby i w latach 50. Tymczasem art. 5 ustawy zmieniającej kodeks cywilny ogranicza dalsze działanie tego przepisu do „zdarzeń i stanów prawnych” zaistniałych pod rządami poprzedniego brzmienia kodeksu cywilnego. Odnośny fragment uzasadnienia do projektu tej ustawy brzmi: *Postanowienie to wyklucza możliwość jej zastosowania do aktów normatywnych, które zostały wydane przed terminem wejścia w życie ustawy, oraz orzeczeń i decyzji, które przed tym terminem stały się prawomocne i ostateczne.* Poza wspomnianym § 6 artykułu 160 k.p.a. oraz § 1 i 2, mającymi znaczenie materialnoprawne, pozostała jego treść nosiła cechy przepisów *stricte* proceduralnych. Można więc sądzić, że niewykonalne byłoby teraz wszczęcie procedury odszkodowawczej na podstawie uchylonego art. 160 w odniesieniu do skutków tych decyzji, których nieważność bądź fakt wydania z rażącym naruszeniem prawa zostają stwierdzone po 1 września 2004 r. A skoro tak, to żądania zgłaszane bezpośrednio w sądach na podstawie art. 417¹ § 2 w związku z art. 156 k.p.a. względnie z art. 287 u.p.s.a. mogą być kwestionowane z racji twierdzeń o ich przedawnieniu. Należałoby w związku z tym zaryzykować tezę o niekonstytucyjności art. 5 ustawy zmieniającej kodeks cywilny. Jest ona uzasadniona tym bardziej, iż wyrokiem w sprawie SK 14/06 Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją art. 442 § 1 zdanie 2 kodeksu cywilnego przez to, że pozbawia on pokrzywdzonego dochodzenia odszkodowania za szkodę na osobie, która ujawniła się po upływie lat dziesięciu od wystąpienia zdarzenia wyrządzającego szkodę. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie może być utrzymywany w systemie prawnym mechanizm powodujący istnienie pozornego prawa majątkowego, które od razu staje się nieskuteczne, podlegając natychmiast przedawnieniu. Zakwestionowany przepis utraci moc wiążącą dopiero z dniem 31 grudnia 2007 roku, z tym że nie można wykluczyć, iż wcześniej wejdzie w życie nowelizacja kodeksu i że obejmie ona jedynie przypadki szkód polegających na uszkodzeniu ciała bądź rozstroju zdrowia, tudzież wynikłych ze zbrodni albo występku.

9. Tak zwany dekret warszawski, ze względu na skalę problemu (około 14 000 wniosków pozostaje dotąd nierozpoznanych), jeszcze przez długi czas będzie źródłem licznych procedur i nawet ewentualne uchwalenie jakiegokolwiek ustawy mającej w założeniu zniwelować jego skutki nie usunie licznych zaszłości o charakterze odszkodowawczym.