



Warszawa, 29. 05. 26

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

IV.7000.41.2026.MC

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

sygn. P 4/26

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

Pismem z 13 marca 2026 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu o sygn. P 4/26, przedstawiając stanowisko, że:

art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t. jedn. Dz. U. z 2025 r., poz. 1071, ze zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwia sądowi dokonanie samodzielnej oceny niezgodności z prawem ostatecznej decyzji będącej źródłem szkody – w wypadku, w którym poszkodowanemu nie przysługują środki pozwalające na uzyskanie takiego stwierdzenia we właściwym postępowaniu, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Niniejszym przedstawiam uzasadnienie stanowiska Rzecznika.

I. Stan faktyczny sprawy

1. Powodowie w sprawie prowadzonej przed Sądem Okręgowym w Warszawie (dalej: Sąd pytający) ██████████, przeciwko Skarbowi Państwa o zapłatę odszkodowania za bezprawne działanie władzy publicznej, są spadkobiercami byłych właścicieli nieruchomości objętej działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, dalej jako: dekret warszawski, dekret).

Byli właściciele złożyli w terminie, na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego, wniosek o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego m.in. w odniesieniu do działki ██████████. Zanim jednak wniosek ten został rozpoznany przez Prezydenta m.st. Warszawy, jeszcze przed zakończeniem postępowania dekretowego, w stosunku do tej samej nieruchomości, decyzją z 23 grudnia 2009 r., wydaną na podstawie art. 200 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz. U. z 2026 r., poz. 399, ze zm.; dalej u.g.n.), Wojewoda Mazowiecki stwierdził nabycie z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r. prawa użytkowania wieczystego przez inny podmiot. Decyzja taka została wydana, mimo wiedzy organu o toczącym się równoległe postępowaniu dekretowym i wbrew treści art. 200 ust. 4 u.g.n., zgodnie z którym „nabycie własności oraz prawa użytkowania wieczystego, o którym mowa w ust. 1 i 2 [tego przepisu], nie może naruszać praw osób trzecich”. Za uprawnione osoby trzecie orzecznictwo sądownoadministracyjne uważa m.in. byłych właścicieli gruntów warszawskich; ich roszczenia mają zatem pierwszeństwo przed „prawami” posiadaczy, którym ustawa umożliwia uwłaszczenie. Dlatego też takie osoby trzecie powinny mieć zapewniony udział w postępowaniu uwłaszczeniowym celem obrony swoich praw. Ponieważ w tej sprawie to nie nastąpiło, istnieją uzasadnione podstawy do przyjęcia, że w postępowaniu uwłaszczeniowym rzeczywiście doszło do naruszenia prawa, zarówno procesowego, jak i materialnego – a w konsekwencji i do naruszenia praw wnioskodawców.

Wkrótce po wydaniu decyzji uwłaszczeniowej, w 2010 r., prawo użytkowania wieczystego zostało zbyte na rzecz innego podmiotu, który ujawnił swoje prawa w księdze wieczystej.

W tych okolicznościach decyzją z 6 listopada 2012 r. Prezydent m.st. Warszawy uznał, iż mimo, że (1) wniosek spełnia warunki z art. 7 dekretu – co wprost stwierdzono w uzasadnieniu decyzji, to jednak (2) odmawia jego uwzględnienia ze względu na

wcześniejsze wydanie decyzji uwłaszczeniowej z 2009 r. oraz wystąpienie nieodwracalnych skutków prawnych: nieruchomości nie pozostaje już „w dyspozycji” organu i władają nią (kolejne) osoby trzecie, tj. kolejni nabywcy praw do gruntu. Tym samym właściwy organ potwierdził, że jedyną przeszkodą uniemożliwiającą wydanie decyzji przyznającej wnioskodawcom prawo majątkowe pozostaje wcześniejsze „przechwycenie” nieruchomości dekretem w innym postępowaniu przed podmiot trzeci – mimo, że w istocie nastąpiło to z naruszeniem prawa, a żądania wnioskodawców były uzasadnione.

2. W tej sytuacji, jeszcze w 2012 r., byli właściciele w celu ochrony swoich praw wystąpili na drogę sądową oraz administracyjną. Po pierwsze, wytoczyli przeciwko Skarbowi Państwa – Prezydentowi m.st. Warszawy oraz Skarbowi Państwa – Wojewodzie Mazowieckiemu powództwo o odszkodowanie za wadliwe działanie władzy publicznej. Bezprawności działania upatrywano przede wszystkim w wydaniu przez Wojewodę Mazowieckiego decyzji z 2009 r. To ona bowiem, jak potwierdzono to w późniejszej decyzji dekretem z 2012 r. (oraz późniejsze zbycie użytkownika wieczystego), uniemożliwiła uzyskanie przez powodów prawa użytkowania wieczystego do spornej działki. I to w tym postępowaniu naruszono zarówno klauzulę ochronną z art. 200 ust. 4 u.g.n., jak i ich prawa do udziału w tym postępowaniu. Tak skonstruowane powództwo, oparte o art. 417¹ k.c., tj. na twierdzeniu o wadliwości decyzji administracyjnej, wymagało jednak uzyskania prejudykatu, tj. „stwierdzenia we właściwym postępowaniu”, że decyzja ta jest niezgodna z prawem” (art. 417¹ § 2 zd. 1 k.c.). Dlatego też konieczne stało się równoległe wystąpienie przez powodów na drogę administracyjną, celem uzyskania w postępowaniu nadzorczym potwierdzenia wadliwości decyzji, w której wydaniu upatrywali źródła poniesionej przez siebie szkody.

Ścieżka administracyjna okazała się jednak dla powodów nieskuteczna, jak ostatecznie potwierdził to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 listopada 2016 r. [REDAKTOWANE]. Co jednak najistotniejsze, w tym postępowaniu w ogóle nie doszło do merytorycznej kontroli kwestionowanej przez wnioskodawców decyzji z 2009 r. – nikt nie badał, czy decyzja ta jest zgodna z prawem, czy też nie. Zdaniem organów administracyjnych oraz sądów postępowanie to musiało ulec umorzeniu, bowiem w takiej sytuacji procesowej jak w tej sprawie, wnioskodawcy w ogóle nie mają interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. do wszczęcia postępowania nieważnościowego. O ile rzeczywiście interes taki mógł im przysługiwać wcześniej (tj. gdy wnioskodawcy

dysponowali jeszcze roszczeniami dekretowymi), to jednak zdezaktualizował się on na skutek decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 6 listopada 2012 r., odmawiającej uwzględnienia wniosku dekretowego. Nie ma zaś żadnego prawnego znaczenia okoliczność, że wyłączną przyczyną wydania odmownej decyzji dekretowej był fakt pozostawania w obrocie wadliwej decyzji uwłaszczeniowej – o której kontrolę w tym konkretnym postępowaniu nadzorczym wnioskodawca właśnie się ubiegał. Od razu należy zaznaczyć, że stanowisko NSA wpisuje się w jednolitą linię orzeczniczą sądów administracyjnych (także na tle takich stanów faktycznych jak w niniejszej sprawie – o czym mowa w dalszej części), zgodnie z którą interes prawny, warunkujący udział w danym postępowaniu jako jego strona, musi być realnie istniejący i „aktualny”.

3. Bezskuteczność działań podjętych na drodze administracyjnej i niemożność uzyskania prejudykату wymaganego przez art. 417¹ § 2 zd. 1 k.c. zmusiła powodów do modyfikacji powództwa poprzez jego rozszerzenie o inną podstawę faktyczną, a mianowicie – o rażącą, bo trwającą ponad 60 lat, przewlekłość postępowania dekretowego. Gdyby organ prowadził je zgodnie z prawem, nie doszłoby do utraty praw do gruntu w konkurencyjnym postępowaniu, które – mimo że chroniło prawa słabsze – zakończyło się wcześniej, uniemożliwiając realizację praw silniejszych. Tym samym ostatecznie sformułowana podstawa żądania pozwu odszkodowawczego miała charakter złożony i została oparta na: (1) wadliwości decyzji uwłaszczeniowej Wojewody Mazowieckiego z 2009 r. oraz (2) przewlekłości postępowania dekretowego: to ona umożliwiła rozporządzenie prawem, o którego uzyskanie ubiegali się powodowie.

Tak przekształcone powództwo zostało oddalone w obu instancjach: oparte na przesłance (1) – ze względu na brak wymaganej decyzji prejudycjalnej (art. 417¹ § 2 k.c.), oparte zaś na przesłance (2) – z powodu przedawnienia roszczeń. Od prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 18 stycznia 2019 r. powodowie wnieśli jednak skargę kasacyjną, która okazała się skuteczna. Wyrokiem z 7 lipca 2021 r., [REDAKTOWANE] Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania, odmiennie oceniając takie kwestie jak: na czym polega szkoda powodów, co jest jej źródłem i kiedy została w rzeczywistości wyrządzona, jak również i to, z jaką datą można wiązać powzięcie przez powodów wiadomości o jej wystąpieniu – co ma znaczenie dla zastosowania art. 442¹ k.c. regulującego zasady przedawnienia roszczeń deliktowych.

4. W toku ponownego rozpoznania sprawy, przekazanej przez sąd drugiej instancji, Sąd pytający uznał, że powództwo oparte na przesłance (2) nie może zostać uwzględnione, a to ze względu na przedawnienie roszczeń, ocenione na nowo z uwzględnieniem wytycznych z wyroku Sądu Najwyższego. Jedyną podstawą zgłoszonego żądania odszkodowawczego mogłaby być zatem wadliwość decyzji administracyjnej z 2009 r. – w tym jednak wypadku na przeszkodzie jego uwzględnienia stoi brak wymaganego prawem prejudykatu odszkodowawczego. Brak ten nie wynika jednak z prawidłowości decyzji (przesądzającej o bezzasadności żądań powodów), ale wyłącznie z tej przyczyny, że nie istnieje żaden tryb, w którym niezbędny prejudykat w ogóle można byłoby uzyskać, tj. doprowadzić do merytorycznej oceny prawidłowości decyzji będącej źródłem majątkowej szkody.

Sytuacja ta skłoniła Sąd pytający do przedstawienia problemu konstytucyjnego w niniejszym postępowaniu.

5. W uzupełnieniu tej części pisma Rzecznik Praw Obywatelskich dodatkowo wskazuje, że sprawa powodów (ich poprzedniczki prawnej) była badana w Biurze Rzecznik (sprawa nr IV.7004.17.2015), a co więcej – w toku prowadzonych analiz Rzecznik zyskał przeświadczenie o braku środków prawnych, za pomocą których skarżący może uzyskać prawnie skuteczną ochronę jego konstytucyjnego prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działania władzy publicznej. Z podjęciem działań o charakterze generalnym Rzecznik wstrzymywał się w oczekiwaniu na ostateczny wynik postępowania cywilnego w sprawie powodów – tymczasem jeszcze w jego toku Sąd Okręgowy w Warszawie zdecydował się zadać pytanie prawne trafnie ujmujące istotę problemu. Istotnie, również zdaniem Rzecznika, w takiej sytuacji, w jakiej znaleźli się powodowie, nie jest w ogóle możliwe ani przywrócenie stanu zgodnego z prawem, ani nawet uzyskanie potwierdzenia wadliwości (bądź prawidłowości) decyzji naruszającej prawa majątkowe wnioskodawcy. Pierwotny błąd popełniony w jednym z „przeplatających się” i konkurujących postępowań administracyjnych, w stosunku do tej samej nieruchomości, nie jest możliwy do naprawienia – a przynajmniej za pomocą środków prawnych dostępnych temu podmiotowi, którego prawa naruszono.

Sprawa powodów również nie ma charakteru jednostkowego czy wyjątkowego. Problem konkurencji praw i kolizji postępowań pojawia się w praktyce stosunkowo często, w szczególności w tych sytuacjach, gdy chodzi o uregulowanie praw do nieruchomości na podstawie różnych, konkurujących ze sobą tytułów i prawnych podstaw (uwłaszczenie na różnych podstawach prawnych, tzw. regulacja spraw

majątkowych kościołów i związków wyznaniowych, sprawy na tle dekretu warszawskiego, na tle zwrotu wywłaszczonych nieruchomości itd.). Analiza orzecznictwa sądownoadministracyjnego wskazuje, że sprawy, w których o prawa do tej samej nieruchomości ubiega się jej posiadacz (np. na podstawie art. 200 u.g.n.) oraz były właściciel (który swoje prawo utracił na skutek dekretu warszawskiego albo np. wywłaszczenia) rozstrzygane są w taki właśnie sposób, jak w sprawie powodów i z jednakowym uzasadnieniem. Jedną z takich spraw była również zgłoszona Rzecznikowi przez stronę postępowania (sprawa nr IV.7004.3.2020).

II. Przedmiot postępowania i wzorce kontroli

1. Przedmiotem niniejszego postępowania pozostaje art. 417¹ § 2 kodeksu cywilnego, zgodnie z którym: „Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”.

Norma ta stanowi jeden z elementów całościowego mechanizmu – jak określa to orzecznictwo TK – „operacjonalizacji” w ustawie zwykłej konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia obywatelowi szkody za niezgodne z prawem działania władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji). W sytuacji, gdy źródłem szkody pozostaje orzeczenie organu władzy sądowniczej bądź wykonawczej wydane w sformalizowanej procedurze jurysdykcyjnej, postępowanie odszkodowawcze przed (co do zasady) sądem cywilnym musi być poprzedzone odrębnym „właściwym” postępowaniem, którego kształt określają przepisy procesowe właściwe dla danej kategorii spraw. Gdy zdarzeniem szkodzącym pozostaje decyzja administracyjna, konieczne jest uzyskanie potwierdzenia jej bezprawności w tzw. postępowaniach nadzwyczajnych uregulowanych w Rozdziałach 12 i 13 k.p.a., a w szczególności – w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 i nast. k.p.a.). Brak przedstawienia takiego orzeczenia prejudycjalnego w postępowaniu cywilnym, niezależnie od przyczyny, skutkuje zawsze oddaleniem powództwa – chyba że zachodzą ustawowe wyjątki (z założenia więc interpretowane ściśle). *De lege lata* wyjątek taki w stosunku do

niektórych orzeczeń sądów cywilnych wprowadza art. 424^{1b} k.p.c. (o czym jeszcze w dalszej części).

Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie polega na tym, że zdarzają się sytuacje prawne, w których obywatel doznał szkody na skutek działania władzy publicznej (a przynajmniej tego rodzaju twierdzenie kieruje pod osąd niezawisłego sądu), niemniej jednak prejudycjalne postępowanie przed właściwym organem jest dla niego niedostępne z przyczyn formalnych. Skoro zaś zgodność z prawem orzeczenia władczego – czyli kluczowa dla odpowiedzialności deliktowej przesłanka bezprawności – nie może zostać merytorycznie oceniona, to taki brak prejudykatu uniemożliwia sprawiedliwe rozstrzygnięcie sprawy odszkodowawczej przez sąd. Skutek taki wynika wprost z treści art. 417¹ § 2 k.c. (ściślej, z treści zdania pierwszego tej jednostki redakcyjnej). Przy jego obecnym brzmieniu Sąd pytający będzie więc zmuszony oddalić powództwo, i to w istocie bez badania „sprawy” (w rozumieniu konstytucyjnym) obywatela. Zakresowe stwierdzenie niekonstytucyjności, w sposób wskazany w pytaniu prawnym (i w *petitum* stanowiska Rzecznika), pozwoli usunąć z hipotezy tego przepisu te grupy przypadków, w których uzyskanie takiego prejudykatu jest dla poszkodowanego niemożliwe. Otworzy to drogę do samodzielnego rozstrzygnięcia przez sąd – zgodnie z domniemaniem jego kompetencji – całości sprawy cywilnej.

Należy więc stwierdzić, że źródłem problemu konstytucyjnego jest rzeczywiście treść art. 417¹ § 2 k.c., we wskazanym zakresie, a nadto – że spełniona jest tu przesłanka funkcjonalna pytania prawnego. Zarazem sytuacje, w których obywatel rzeczywiście nie może uzyskać prejudycjalnego stwierdzenia nieważności (stwierdzenia naruszenia prawa) występują realnie w praktyce i nie stanowią jednorazowego orzeczniczego ekscesu (wadliwego zastosowania prawa), jaki przydarzył się powodom.

2. Jeśli chodzi o wzorce kontroli konstytucyjności, sprowadzają się one do: nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do odszkodowania za bezprawne działania władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji w zw. jej art. 31 ust. 3) oraz pozbawienia poszkodowanego prawa dostępu do sądu (naruszenie zakazu zamykania drogi sądowej dla dochodzenia ochrony naruszonych wolności lub praw – art. 77 ust. 2 Konstytucji). Przystępując do niniejszego postępowania Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował się rozszerzyć wzorce kontroli również o art. 2 Konstytucji, statuujący zasadę demokratycznego państwa prawnego realizującego zasady sprawiedliwości społecznej.

Pomimo że w postępowaniu zainicjowanym przez inny podmiot to on wyznacza granice rozpoznania sprawy, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dopuszcza wyjątkowo rozszerzenie przez Rzecznika wzorców kontroli. Dotyczy to niektórych z tzw. konstytucyjnych „meta-zasad”, takich jak zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), czy też zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a ściślej – wywodzone z niej tzw. zasady pochodne (co do dopuszczalności rozszerzenia wzorców kontroli przez Rzecznika zob. m.in.: wyrok TK z 23 marca 2010 r., sygn. SK 47/08; wyrok TK z 30 maja 2007 r., SK 68/06).

Jest to o tyle uzasadnione, że – jak wskazuje się w orzecznictwie – „wyrażona w art. 2 zasada państwa prawnego utraciła wprawdzie [po wejściu w życie obowiązującej Konstytucji z 1997 r.] rolę "uniwersalnego punktu odniesienia" przy kontroli konstytucyjności, jednak - w przypadku praw i wolności z niej wyprowadzonych a ujętych w odrębnych przepisach - pełni rolę wskazówki interpretacyjnej. (L. Garlicki, *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, PS 1998, nr 6, s. 49, 50 i PS 1999, nr 6, poz. 122, 123). [Zdarzają się jednak] sytuacje, które uzasadniają podkreślenie naruszenia nie tylko przepisów Konstytucji wprost wyrażających prawo do sądu, ale także - zasad państwa prawnego” (tak wyrok TK z 8 marca 2004 r., SK 23/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 18).

W ocenie Rzecznika w niniejszej sprawie uniwersalny charakter zasad z art. 2 Konstytucji przesuwają ciężar rozważań z kwestii samego nadmiernego ograniczenia konstytucyjnych praw na poziom głębszy, mianowicie pozostawiania danego rozwiązania ustawowego w granicach konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, w którym fundamentalną rolę pełni zasada zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa. Zasada ta zakazuje m.in. tworzenia uprawnień pozornych, jak również nakładania na obywateli obowiązków niewykonalnych czy zastawiania na nich „proceduralnych pułapek”. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadzana jest również zasada sądowej ochrony praw jednostki (tj. gwarantowanej przez organ niezawisły i niezależny od władzy wykonawczej), szczególnie wówczas, gdy jednostka, doznawszy uszczerbku w swoich prawach (dobrach chronionych) na skutek działań władzy publicznej, domaga się od niej rekompensaty poniesionych szkód. Jest zaś rzeczą oczywistą, że ochrona taka ma być skuteczna, zatem rozwiązania ustawowe ją osłabiające będą godziły nie tylko w prawo do sądu, ale również i w tę zasadę wyższego rzędu.

Jednocześnie w przekonaniu Rzecznika takie ujęcie zarzutu spełnia również wynikające z orzecznictwa TK wymogi, by: „zakres zarzutów formułowanych przez Rzecznika stanowił pochodną zarzutów zgłoszonych przez inicjatora postępowania” (wyrok z 11 października 2012 r., sygn. SK 18/10); by „wzorce wskazane przez Rzecznika „dopełniały” wzorce powołane w skardze i pozostawały z nimi w integralnym związku” (wyrok z 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01); wreszcie – by Rzecznik wskazywał „takie wzorce konstytucyjne, które nie są co prawda przywołane w petitum [skargi konstytucyjnej], jednak nawiązuje do nich argumentacja uzasadnienia: jest to „nadanie właściwej formy zarzutom podnoszonym w uzasadnieniu skargi” (tak wyroki TK: z 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06 i z 16 lipca 2007 r., sygn. SK 61/06). Uzasadnienie stanowiska Sądu pytającego wprost wskazuje na naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego. Argumentacja budowana jest bowiem wokół podstawowego zarzutu, że ustawa wymaga od powodów warunku niemożliwego do spełnienia; przyznaje im prawo majątkowe, ale jednocześnie zamyka od strony formalnej możliwość jego uzyskania na drodze sądowej (tak przede wszystkim na s. 7 i 8 uzasadnienia).

III. Stwierdzenie bezprawności decyzji administracyjnej naruszającej korzystające z pierwszeństwa „prawa osób trzecich”

1. Celowym jest rozpoczęcie rozważań odnośnie konstytucyjności art. 417¹ § 2 k.c. od naszkicowania, jak w praktyce przedstawia się procedura uzyskiwania wymaganego tym przepisem prejudykatu w takich sprawach, jak ta, w której znaleźli się powodowie w sprawie zawisłej przed pytającym Sądem.

Otóż poprzednicy prawni powodów od lat domagali się ustanowienia prawa użytkownika wieczystego na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego. Równoległe inny podmiot ubiegał się o to samo prawo, na podstawie art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. poz. 464, z późn. zm.) – ‘poprzednika’ art. 200 u.g.n. Regulacje te umożliwiają stwierdzenie nabycia, z mocy prawa, z dniem 5 grudnia 1990 r. prawa użytkownika wieczystego gruntów oraz własności budynków, innych urządzeń i lokali przez państwowe i komunalne osoby prawne oraz Bank Gospodarki Żywnościowej, które posiadały w tym dniu grunty w zarządzie. Przepisy prawa materialnego jasno wskazują hierarchię roszczeń: uwłaszczenie posiadacza (art. 200 u.g.n.) może nastąpić jedynie

pod warunkiem, że nie narusza to praw osób trzecich (art. 200 ust. 4 u.g.n., poprzednio: art. 2 ust. 1 zd. 2, art. 2e ust. 1 zd. 2, art. 2g zd. 2 ustawy z 1990 r.). Orzecznictwo sądów administracyjnych od początku lat 90-tych XX w. jednolicie za takie uprawnione osoby trzecie uważa byłych właścicieli gruntów warszawskich, którzy zgłosili roszczenia dekretowe (tak m.in. wyrok SN w składzie 7 sędziów z 6.04.1995 r., III ARN 8/95, OSNP 1995/18/223; w nowszym orzecznictwie m.in. wyrok NSA z 7.06.2004 r., OSK 252/04, niepubl.; wyrok WSA w Warszawie z 5.07.2006 r., I SA/Wa 480/06, LEX nr 259543., zaaprobowany wyrokiem NSA z 27.11.2007 r., I OSK 1653/06, CBOSA oraz wszystkie wyroki cytowane w dalszej części).

2. O ile zakaz naruszania praw osób trzecich jest jednoznaczny, jego realizacja w praktyce wywołuje znaczne trudności, zwłaszcza wtedy, gdy został on naruszony, a osoba uprawniona próbuje odwrócić niekorzystne dla siebie skutki decyzji wydanej w postępowaniu konkurencyjnym. Nakładają się tu bowiem nie tylko równoległe toczące się postępowania (uwłaszczeniowe i dekretowe), ale dodatkowo również – postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji. Sytuację komplikuje dodatkowo to, że decyzje te mają różny charakter i różny skutek: decyzja uwłaszczeniowa ma charakter deklaratoryjny i stwierdza nabycie użytkowania wieczystego z mocy prawa na dzień 5 grudnia 1990; decyzja dekretowa ma charakter konstytutywny i działa na przyszłość, decyzje stwierdzające nieważność działają zaś wstecznie *ex tunc*. Decyzja kontrolowana jest eliminowana z obrotu *ab initio*, przy czym rzeczywiste znaczenie tego skutku jest w orzecznictwie sądownoadministracyjnym oceniane rozmaicie.

3. Przede wszystkim należy odmiennie traktować przypadki, w których: (1) decyzja uwłaszczeniowa zostaje wydana w sytuacji, gdy sprawa dekretowa została wcześniej (w okresie PRL-u) rozstrzygnięta odmownie, od przypadków, w których (2) w dacie wydania decyzji uwłaszczeniowej wniosek dekretowy pozostaje jeszcze nierozpoznany.

W pierwszej grupie, mimo że – wydawałoby się – w toku postępowania uwłaszczeniowego stan prawny nieruchomości jest wyjaśniony (właścicielem jest m.st. Warszawa bądź Skarb Państwa, postępowanie o ustanowienie użytkowania wieczystego na podstawie dekretu warszawskiego się nie toczy), to jednak jeżeli tylko byłym właścicielom warszawskim uda się doprowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji odmawiającej ustanowienia praw do nieruchomości warszawskiej, to mogą następnie skutecznie złożyć wniosek o stwierdzenie nieważności także decyzji uwłaszczeniowej. Wyeliminowanie z obrotu odmownej decyzji dekretowej – i to ze skutkiem *ex tunc* – powoduje, że „odżywa” pierwotny wniosek dekretowy, a sama

sprawa dekretowa staje się sprawą „w toku” (mimo że w rzeczywistości np. już od wielu lat była ona ostatecznie zakończona). W takiej sytuacji nie ma przeszkód do stwierdzenia nieważności decyzji uwłaszczeniowej, skoro – jak się ostatecznie okazało, *post factum* i na skutek przyjęcia swoistej prawnej fikcji – w dacie jej wydawania wniosek dekretowy miał (odzyskał) status „nierozpoznanego” (tak m.in. wyrok NSA z 27.11.2007 r., I OSK 1653/06, LEX nr 417175; wyrok NSA z 31.03.2009, I OSK 490/08, CBOSA; wyrok NSA z 30.09.2011 r., I OSK 1630/10, LEX nr 1149207; prawomocny wyrok WSA w Warszawie z 21.12.2012 r., I SA/Wa 1038/12, LEX nr 1329828).

Co warto podkreślić, sam wniosek o stwierdzenie nieważności odmowy dekretowej może (mógł) zostać zgłoszony wiele lat po wydaniu decyzji uwłaszczeniowej – zdaniem sądów nie ma to żadnego znaczenia, i tak taka decyzja staje się wadliwa (tak np. wprost NSA w wyroku I OSK 490/08).

Na marginesie odnotować też należy bardziej wstrzeźliwe stanowisko NSA w wyroku z 12.12.2013 r., I OSK 1183/12 (LEX nr 1528926). W tej sprawie w 1952 r. odmówiono realizacji roszczeń dekretowych; w 1998 r. doszło do uwłaszczenia (ze skutkiem na rok 1990), zatem w sytuacji, gdy nie istniały wówczas żadne roszczenia dekretowe; w 2000 r. stwierdzono jednak nieważność decyzji dekretowej z 1952 r., a następnie w 2009 r. – również decyzji uwłaszczeniowej. NSA uchylił jednak wyrok sądu pierwszej instancji (aprobujący prawidłowość decyzji nadzorczej), wskazując, iż o naruszeniu praw osób trzecich przy wydawaniu decyzji uwłaszczeniowej można by mówić wtedy, gdyby w chwili jej wydawania nie był rozpoznany wniosek o przyznanie własności czasowej. W tym wypadku organ uwłaszczeniowy orzekał, gdy w obrocie prawnym od kilkudziesięciu lat funkcjonowała ostateczna decyzja odmowna (wyeliminowana z obrotu już po zakończeniu post. uwłaszczeniowego). W tej sytuacji, zdaniem NSA, „nie zostało wykazane rażące naruszenie prawa przez decyzję uwłaszczeniową, ponieważ w dacie jej wydania w obrocie prawnym istniało orzeczenie odmawiające przyznania prawa własności czasowej, a skutki stwierdzenia nieważności tego orzeczenia nie były oczywiste”, zwłaszcza że – jak uznał Sąd – stan faktyczny i prawny tej sprawy rzeczywiście był zawily.

4. Odmienne jednak orzecznictwo traktuje sytuacje takie, jak te, w której znaleźli się powodowie. Jeżeli wniosek dekretowy w ogóle nie został jeszcze rozpoznany, a mimo to następuje uwłaszczenie, to wówczas można oczywiście składać wniosek o stwierdzenie nieważności uwłaszczenia. W tej jednak sytuacji kluczowe stają się daty poszczególnych czynności i kolejność ich podejmowania. Otóż mimo tego, że w tej

grupie przypadków wadliwość działania organu uwłaszczeniowego wydaje się większa niż w sytuacjach opisanych powyżej, to jednak właściciel dekretowy może złożyć wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji uwłaszczeniowej wyłącznie do momentu, w którym postępowanie dekretowe jeszcze się toczy. Tylko do tej chwili istnieje bowiem po jego stronie interes prawny do wszczęcia postępowania nadzorczego; po zakończeniu postępowania dekretowego interes taki wygasa (tak jednolicie: wyrok NSA z 9.11.2016 r., I OSK 3102/14, CBOSA, wydany w sprawie powodów; wyrok NSA z 17.02.2017 r., I OSK 841/15, LEX nr 2260665; wyrok NSA z 21.09.2017 r., I OSK 3155/15, LEX nr 2398150; wyrok NSA z 20.04.2017 r., I OSK 1741/15, LEX nr 2294092; wyrok NSA z 16.01.2020 r., I OSK 1466/18, LEX nr 3128750).

W rezultacie uprawniona osoba trzecia, której prawa (rzekomo silniej chronione) zostają naruszone wadliwą decyzją, nie może doprowadzić do skontrolowania jej prawidłowości. W świetle jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych, zakończenie postępowania dekretowego (tu z oczywistych przyczyn zawsze decyzją odmowną) unicestwia „prawa osób trzecich”, o jakich mowa w art. 200 ust. 4 u.g.n. Dzieje się tak nawet wtedy, gdy wyłączną przyczyną odmowy uwzględnienia, skądinąd słusznego, roszczenia dekretowego jest istnienie ostatecznej wadliwej (z tego właśnie powodu) decyzji uwłaszczeniowej (tak wprost uzasadnienia wyroków NSA w sprawach: I OSK 3102/14, I OSK 3155/15, I OSK 1741/15]. Znamienne jest tu stanowisko NSA w sprawie I OSK 3155/15, w której sąd pierwszej instancji uznał umorzenie postępowania nadzorczego za błędne – a interesu prawnego skarżącego upatrywał właśnie w tym, że kontrolowana decyzja uwłaszczeniowa uniemożliwiła mu realizację jego własnych roszczeń dekretowych (wyrok WSA w Warszawie z 29.06.2015 r., I SA/Wa 172/15), jednakże NSA pogląd taki zdecydowanie odrzucił, stwierdzając, że *de facto* liczą się tu jedynie daty wydania poszczególnych decyzji a nie ich funkcjonalny związek, a skarżący winien zaplanować określoną strategię postępowania i w odpowiedniej kolejności składać stosowne wnioski w różnych postępowaniach, żeby uzyskać korzystny dla siebie rezultat.

Pogląd taki NSA przyjął też m.in. w wyroku w sprawie I OSK 841/15 (nb. w bardzo zbliżonym stanie faktycznym do sprawy powodów). NSA stwierdził wówczas, iż: „Nawet ustalenie, że w dniu 5 grudnia 1990 r. takie roszczenia przysługiwały skarżącym nie powoduje, że aktualnie przysługuje im interes prawny we wszczęciu i prowadzeniu postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji uwłaszczeniowej. Celem ustawodawcy, który wprowadził do art. 2 ustawy uwłaszczeniowej zapis, że

uwłaszczenie nie może naruszać praw osób trzecich, było zapewnienie ochrony praw i roszczeń osobom, którym one przysługiwały, a nie osobom, co do których o ich prawach i roszczeniach już rozstrzygnięto. Inna byłaby sytuacja, gdyby skarżący złożyli wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji uwłaszczeniowej przed wydaniem decyzji o odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego, którą to decyzją rozstrzygnięto już w przedmiocie wniosku dekretowego. W takiej sytuacji skarżącym przysługiwałby niewątpliwie przymiot strony i mieliby interes prawny w kwestionowaniu decyzji uwłaszczeniowej wynikający z art. 2 ustawy uwłaszczeniowej i art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Sprawa o stwierdzenie nieważności decyzji uwłaszczeniowej powinna być wówczas rozpoznana przed rozstrzygnięciem w przedmiocie wniosku dekretowego, gdyż pierwszeństwo miałyby prawa i roszczenia dekretowe”.

5. Jeszcze większym wyzwaniem dla stron staje się „pilnowanie” kolejności składanych wniosków, gdy organy rozpatrujące sprawę konkurencyjną podważają uprawnienia wnioskodawcy z jednego postępowania do zainicjowania postępowania nadzorczego względem decyzji wydanej w drugim postępowaniu. I tak, w sprawach rozstrzyganych wyrokami NSA z 7.10.2014 r., I OSK 411/13 (LEX nr 1591029) oraz z 5.07.2006 r., I OSK 1041/05 (LEX nr 275825) organ uwłaszczeniowy rozpatrywał wniosek w sytuacji wydania decyzji odmownej w latach 50-tych XX w. Byłym właścicielom udało się wprawdzie stwierdzić nieważność tej decyzji, ale – na skutek zakwestionowania decyzji nadzorczej przez podmiot wnioskujący o uwłaszczenie siebie na tej samej nieruchomości – decyzja nie mogła zyskać waloru ostateczności; ostatecznie, po wyrokach sądów administracyjnych postępowanie nadzorcze wobec decyzji dekretowej zostało zawieszono do czasu rozstrzygnięcia sprawy o uwłaszczenie: chodziło o potwierdzenie, czy podmiot wnioskujący o uwłaszczenie w ogóle miał prawo kwestionować decyzje dekretowe (tj. czy miał w tym interes prawny). W tej konkretnej konfiguracji akurat pierwsze powinno się więc zakończyć postępowanie uwłaszczeniowe.

Podobne problemy występowały w sprawie, w której zapadł cytowany wyżej wyrok w sprawie I SA/Wa 1038/12 (w sprawie z kategorii (1), gdzie uwłaszczenie nastąpiło w sytuacji uregulowania praw do gruntu odmową dekretową, unieważnioną po zakończeniu postępowania uwłaszczeniowego – w tej sprawie po upływie ponad 10 lat od tej decyzji). Poszczególne wątki tej sprawy, a dotyczące kwestii, które z równoległe toczących się postępowań nadzorczych należało zawieszać celem prejudycjalnego rozstrzygnięcia przysługiwania interesu prawnego do zainicjowania postępowania

nadzorczego, a następnie prawidłowości takiej decyzji, były wielokrotnie rozpatrywane przez sądy administracyjne (w sprawie zapadło kilkanaście wyroków), a cała sprawa zakończyła się po 20 latach stwierdzeniem nieważności decyzji uwłaszczeniowej.

6. Reasumując, pogląd NSA wyrażony w niekorzystnym dla powodów wyroku w sprawie ██████████ – prejudycjalnej dla postępowania odszkodowawczego przed Sądem pytającym – jest w orzecznictwie podzielany. Próbując rozwikłać problemy pojawiające się na styku dwóch zazębiających się postępowań administracyjnych (lub postępowań nadzorczych względem tychże postępowań), sądy administracyjne stoją na stanowisku, że odmowa uwzględnienia wniosku dekretowego, niezależnie od przyczyny, zawsze uniemożliwia skontrolowanie prawidłowości postępowania uwłaszczeniowego. Co równie istotne, oceny tej nie zmienia nawet okoliczność, że ustawodawca w sposób oczywisty traktuje priorytetowo roszczenia dekretowe, a powodem utraty interesu prawnego (wiązanego ze „stanem nierozpoznania” wniosku dekretowego) w rzeczywistości jest zaś wadliwa decyzja, która ów interes (roszczenia) powinna właśnie zabezpieczać.

Podobna koncepcja – tyle że nie na tle roszczeń dekretowych, ale roszczeń na tle przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości, załatwionych odmownie przed rozpoznaniem wniosku o stwierdzenie nieważności uwłaszczenia – legła u podstaw wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2011 r., ██████████ (██████████).

Wydaje się zatem, że w przypadku toczących się równolegle konkurencyjnych postępowań orzecznictwo sądów administracyjnych przyjmuje następującą – dość skomplikowaną – koncepcję. Przede wszystkim, co do zasady organ prowadzący postępowanie uwłaszczeniowe powinien je zawiesić, celem umożliwienia rozpoznania roszczeń osób trzecich, niewątpliwie mających tu pierwszeństwo. O ile jednak do takiego zawieszenia nie dojdzie, uprawniony może żądać stwierdzenia nieważności decyzji uwłaszczeniowej. Jednakże jeśli już na taki krok się zdecyduje, a równolegle toczy się jeszcze postępowanie rozstrzygające o jego własnych prawach (dekretowe, zwrotowe) – to powinien wówczas żądać zawieszenia tego ostatniego postępowania, po to tylko, by z kolei ‘nie pozbawić się’ interesu prawnego wymaganego przy postępowaniu nadzorczym względem uwłaszczenia (tak przynajmniej wynikałoby z wyroku w sprawie ██████████). Jeżeli jednak postępowanie dekretowe (albo zwrotowe) zostanie zakończone odmową uwzględnienia wniosku, strona może teoretycznie jeszcze próbować żądać stwierdzenia nieważności decyzji kończącej to

postępowanie – ze względu na niezawieszenie go przed rozpoznaniem sprawy nieważnościowej dotyczącej uwłaszczenia – tego rodzaju „wskazówek” udzielał powodom NSA w uzasadnieniu wyroku w sprawie ██████████, aczkolwiek czynił to ledwie na marginesie głównego nurtu rozważań.

Jeżeli natomiast strona w ogóle nie wie o równoległe toczącym się postępowaniu uwłaszczeniowym (choć powinna w nim uczestniczyć), a o wydanej w nim decyzji dowiaduje się dopiero z odmownej decyzji dekretowej, najprawdopodobniej powinna wówczas złożyć odwołanie – mimo że w tych okolicznościach decyzja jest prawidłowa, a odwołanie byłoby traktowane czysto instrumentalnie, w celu „sztucznego” przedłużenia etapu „trwania” postępowania dekretowego. Następnie zaś powinno się wnosić o zawieszenie postępowania odwoławczego oraz złożyć wnioski o stwierdzenie nieważności uwłaszczenia – licząc dodatkowo na to, że organ takie wnioski uwzględni.

Dla porządku jedynie można dodać, że to, czy organ zawiesi postępowanie, czy też nie, nie zależy od strony postępowania, ale od przyjęcia istnienia prejudycjalnego związku pomiędzy równoległe toczącymi się postępowaniami (zwykłymi, nadzorczymi) uzasadniającego zastosowanie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. (ze względu na immanentny konflikt pomiędzy zainteresowanymi, zawieszenie fakultatywne na zgodny wniosek stron nie wydaje się prawdopodobne). Kwestia ta nie musi być jednak oczywista. Dyskusyjna jest bowiem w orzecznictwie możliwość powoływania się na tę podstawę zawieszenia w sytuacji, gdy postępowanie mające mieć charakter prejudycjalny dopiero ma zostać wszczęte (np. w celu zmiany stanu istniejącego w dacie wydania decyzji – por. na tle spraw o zwrot wywłaszczonych nieruchomości m.in. wyrok NSA z 10.12.2024 r., I OSK 1943/21 (LEX nr 3826940)): „zagadnienie wstępne pojawia się „jedynie w sytuacji bezpośredniego uzależnienia rozstrzygnięcia danej sprawy od rozstrzygnięcia zagadnienia prejudycjalnego, a zatem w sytuacji istnienia pomiędzy tymi kwestiami ścisłego związku. Związek ten nie zachodzi natomiast, kiedy sprawa, co do której rozstrzygać ma organ, jest przedmiotowo związana z inną sprawą toczącą się przed organem administracji bądź sądem czy organami ścigania, ale której brak rozstrzygnięcia nie tamuje (nie uniemożliwia) prawidłowego rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej. Samo stwierdzenie, że wynik innego postępowania może mieć, a nawet będzie miał, wpływ na losy sprawy administracyjnej, nie daje jeszcze podstaw do zawieszenia postępowania, jeżeli w chwili orzekania możliwe jest rozpatrzenie sprawy przez organ administracyjny i wydanie decyzji”.

7. Tak zarysowany schemat postępowania dla zrealizowania – zdawałoby się prostej – zasady nienaruszania praw osób trzecich wydaje się dla przeciętnej osoby wyjątkowo skomplikowany i niezrozumiały. Jakkolwiek na gruncie pojedynczej sprawy administracyjnej taki sposób podejścia do kwestii przysługiwania interesu prawnego zdaje się być uzasadniony. Jednakże traktowany całościowo, pod kątem realnej dostępności procedur chroniących prawa osób trzecich, bywa niezrozumiały, prowadzący do trudnych do zaakceptowania rezultatów (w szczególności jeśli porównać sytuację stron postępowania w obu kategoriach spraw, opisanych wyżej w punktach 3. i 4.) i w gruncie rzeczy realizujący nie do końca jasne wartości czy cele. „Wskazówki”, jakich udziela orzecznictwo, przypominają raczej żonglerkę terminami w celu instrumentalnego, „sztucznego” utrzymywania „stanu toczenia się” postępowania ważniejszego, żeby tylko „utrzymać istnienie” „aktualnego” interesu prawnego. Istotnie, wydaje się to nałożeniem nadmiernych i niezrozumiałych wymogów, których obywatel często nie może spełnić. Co więcej jednak, popełnienie prostego, *de facto* czysto taktycznego, błędu (jak np. niewniesienie jednocześnie: odwołania od prawidłowej decyzji dekretowej, wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji uwłaszczeniowej oraz wniosku o zawieszenie postępowania odwoławczego) skutkuje utratą praw i odmową przyznania prawnej ochrony – co z kolei wydaje się skutkiem nieproporcjonalnie dolegliwym, tym bardziej, że procedura taka jest przewidziana dla dochodzenia prawa o randze konstytucyjnej.

IV. Stwierdzenie bezprawności decyzji administracyjnej jako prejudykat w postępowaniu odszkodowawczym w ujęciu konstytucyjnym

1. Sprawa, na tle której pytanie zadał Sąd Okręgowy w Warszawie, dotyczy odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za bezprawne działania władzy publicznej, zatem chodzi w niej o realizację konstytucyjnego prawa wyrażonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Norma ta – i sposób jej implementacji w ustawie zwykłej – doczekała się rozbudowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, począwszy od kluczowego, precedensowego wyroku z 4.12.2001 r. w sprawie SK 18/00. Wyjaśniając istotę tego prawa i zakreślając kierunkowe wytyczne jego ukształtowania w ustawie (w tym eliminując przesłankę winy jako warunku odpowiedzialności) orzeczenie to w istocie wymusiło całościową przebudowę ustawowych mechanizmów dochodzenia na drodze sądowej wynagrodzenia za szkody wyrządzone działalnością władzy publicznej.

Jeśli chodzi o model odpowiedzialności za wadliwe decyzje administracyjne, po uchyleniu w 2004 r. art. 160 k.p.a., w zasadniczej części jest on normowany przepisami kodeksu cywilnego – w szczególności kwestionowanym w niniejszym postępowaniu art. 417¹ § 2 k.c. W sytuacji, gdy działanie władzy publicznej przybiera postać orzeczenia sądu bądź decyzji administracyjnej, przepis ten wymaga, by przed skierowaniem powództwa odszkodowawczego kwestia bezprawności orzeczenia bądź decyzji została wcześniej przesądzona we właściwym postępowaniu przed odpowiednim organem. W przypadku decyzji administracyjnych najczęściej jest to postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej, uregulowane w art. 156 i nast. k.p.a.

W szeregu orzeczeń Trybunał oceniał konstytucyjność przepisów np. ograniczających zakres należnego odszkodowania do określonych postaci szkód (wyrok TK z 23.09.2023 r., sygn. K 20/02) czy też wiążących odpowiedzialność majątkową tylko z kwalifikowanymi postaciami bezprawności (wyrok TK z 27.09.2012 r., sygn. SK 4/11; wyrok TK z 27.10.2015 r., sygn. SK 9/13). Wielokrotnie zajmował się też kwestiami proceduralnymi, tj. przepisami, które w różny sposób ograniczały dochodzenie odpowiedzialności odszkodowawczej od państwa (jak np. ograniczenie zbyt krótki terminem – wyrok z TK z 5.09.2005 r., sygn. P 18/04).

2. W kontekście sprawy niniejszej szczególne znaczenie mają te orzeczenia Trybunału, w której konstytucyjnej ocenie – tak z punktu widzenia art. 77 ust.1, jak i art. 77 ust. 2 Konstytucji – podlegał kształt procedur prejudycjalnych, w istocie warunkujących dostęp do sądowej ochrony konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej działaniem władzy publicznej. W odniesieniu do decyzji administracyjnych oceniany był m.in. wpływ bezczynności organu prowadzącego postępowanie prejudycjalne na dochodzenie odszkodowania (choć jeszcze na podstawie poprzednio obowiązującego art. 160 k.p.a., przewidującego procedurę odmienną od tej przewidzianej w obecnym art. 417¹ k.c.). W wyroku z 21.10.2008 r., sygn. SK 51/04, Trybunał uznał jednak, że wynikająca z bezczynności organu nadzoru czasowa niedopuszczalność drogi sądowej (równoznaczna z ograniczeniem prawa do sądu) znajduje uzasadnienie w innych wartościach, jakim procedura prejudycjalna (a zarazem i odszkodowawcza), realizowana na drodze administracyjnej, ma służyć (pkt 5.4. i 5.8 uzasadnienia wyroku).

Więcej uwagi Trybunał poświęcił procedurom prejudycjalnym wymaganym do dochodzenia odpowiedzialności za wadliwe orzeczenia sądów – i mimo że orzeczenia

te dotyczą innych przejawów działań władzy publicznej, uniwersalny charakter argumentacji konstytucyjnej ma znaczenie także i dla sprawy niniejszej. Orzeczenia te dotyczyły kształtu postępowania, w którym oceniana jest legalność orzeczeń sądów cywilnych, tj. postępowania przed Sądem Najwyższym ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ i nast. k.p.c.). Skarga ta właśnie ma służyć uzyskaniu prejudykatu w sprawach o odszkodowanie za szkody wyrządzone prawomocnymi orzeczeniami sądów cywilnych, od których nie przysługuje skarga kasacyjna. I tak, w wyroku z 1.04.2008 r., sygn. SK 77/06 uznano za niezgodne z art. 32 ust. 1 oraz art. 77 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji rozwiązanie, zgodnie z którym skarga ta ograniczała się wyłącznie do orzeczeń „kończących postępowanie w sprawie”. Powodowało ono bowiem, że dla osób poszkodowanych orzeczeniami sądów cywilnych, które mają inny charakter (nie kończą postępowania co do istoty sporu), niedostępna była procedura, w której osoby te mogły uzyskać potwierdzenie bezprawności takiego orzeczenia, a tym samym również i ubiegać się o odszkodowanie; powództwo w takiej sytuacji jest oddalane *a limine*. Skutek taki wynikał z treści art. 417¹ § 2 k.c., który w owym czasie nie przewidywał żadnych wyjątków od bezwzględnej zasady uzyskania prejudykatu w każdej sprawie.

Wykonując ten wyrok w 2010 r. ustawodawca taki wyjątek wprowadził, w art. 424^{1b} k.p.c., sygnalizując go również w treści art. 417¹ § 2 k.c. Zgodnie z art. 424^{1b} k.p.c., „w wypadku prawomocnych orzeczeń, od których skarga nie przysługuje, odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem można domagać się bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem w postępowaniu ze skargi, chyba że strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych”. W tej kategorii spraw wprost więc wyłączono wymóg uzyskania prejudykatu. Tym samym należy uznać, że *de lege lata* ustawa zapewnia otwartą drogę sądową dla wszystkich przypadków, w których mogłoby dojść do wyrządzenia obywatelowi szkody orzeczeniem sądu cywilnego: służy tu albo skarga kasacyjna, albo skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem (funkcję taką pełni również skarga o wznowienie), a we wszystkich pozostałych sytuacjach obywatel może wystąpić bezpośrednio do sądu z powództwem odszkodowawczym i to sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie samodzielnie bada przesłankę bezprawności.

Innego rodzaju uzupełnienie systemu środków prejudycjalnych – o aspekt międzyczasowy – wprowadził wyrok TK z 8.12.2009 r., sygn. SK 34/08, w którym stwierdzono niezgodność z art. 77 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji przepisu

przejściowego do ustawy z 2004 r., całościowo wykonującej wyrok SK 18/00 i wprowadzającej nowy model odpowiedzialności za delikty władzy (m.in. uchylającej art. 160 k.p.a. czy właśnie wprowadzającej skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia). Przepis intertemporalny (art. 5 ustawy z 2004 r.), wykładany zgodnie z treścią uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 26.10.2005 r. (sygn. III BZP 1/05, OSNC nr 5/2006, poz. 78), uniemożliwiał wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w stosunku do tych orzeczeń, które stały się prawomocne przed dniem wejścia w życie nowej ustawy (tj. przed 1 września 2004 r.). Zamknięcie procedury prejudycjalnej uniemożliwiało więc uzyskanie odszkodowania za szkody wyrządzone orzeczeniami sądów, które stały się prawomocne po dniu wejścia w życie Konstytucji – mimo że jej art. 77 ust. 1 *expressis verbis* takie prawo obywatelom gwarantował.

3. Z cytowanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wynikają jednoznaczne, konsekwentnie formułowane wytyczne pod adresem ustawodawcy zwykłego: skoro prawo do odszkodowania ma rangę konstytucyjną, ustawa musi zapewniać jego pełną tzw. operacjonalizację. Jest to pozytywny obowiązek prawodawcy zaprojektowania spójnego, pełnego i skutecznego systemu dochodzenia takich roszczeń przez obywateli. Jako że prawo to jest jedną z gwarancji podmiotowego traktowania jednostki przez demokratyczne państwo (szkody ewentualnie wyrządzone obywatelom działaniami wykonywanymi w ramach *imperium* muszą zostać wynagrodzone), to musi być ono realne i skuteczne, droga do sądowego uzyskania odszkodowania – dla obywateli otwarta, a instrumenty proceduralne – rzeczywiście dostępne. Wszelkie mechanizmy ją ograniczające powinny być badane ze szczególną wnikliwością, z uwzględnieniem oczywiście zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ochrona ta powinna być pełna, nie można pozostawiać przypadków nieuregulowanych, np. poprzez brak ustawowego mechanizmu dochodzenia odszkodowania czy właśnie uzyskania stosownego prejudykatu. W przeciwnym razie dochodzi do (nieproporcjonalnego) naruszenia art. 77 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Od razu warto też zasygnalizować, że sytuacje, w których procedury dochodzenia swoich praw, w szczególności prawa do wyrównania szkody wyrządzonej wadliwymi działaniami władzy publicznej, jawią się jako ponadprzeciętnie skomplikowane, niejasne i dla obywatela niezrozumiałe – są traktowane również jako naruszenie Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności (por. wyrok ETPC z 7.07.2009 r., 22279/04, *Plechanow przeciwko Polsce*, LEX nr 504446 oraz wyrok ETPC z

3.11.2009 r., 38016/07, *Sierpiński przeciwko Polsce*, LEX nr 523429). W sprawach tych stwierdzono naruszenie przez Polskę art. 1 Protokołu Nr 1 właśnie z tego powodu, że skarżący, zdaniem ETPC, „stali się [...]ofiarami reform administracyjnych, niekonsekwencji orzecznictwa oraz braku pewności i spójności prawa w tym zakresie, [na skutek czego] nie byli w stanie uzyskać należnego odszkodowania za poniesioną szkodę. W świetle powyższych rozważań Trybunał uznał, że państwo nie wykonało obowiązku podjęcia pozytywnych działań, mających na celu zagwarantowanie prawa skarżących do skutecznego korzystania ze swojego mienia”, chronionego przez art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich z analogiczną sytuacją mamy do czynienia na gruncie sprawy niniejszej.

V. Ocena zgodności zaskarżonej normy z wzorcami kontroli

1. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, z powodu okoliczności przedstawionych w punktach III. i IV., zakwestionowana norma, we wskazanym w *petitum* zakresie, jest niezgodna z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Z perspektywy tego przepisu „niedopuszczalne są bowiem takie sytuacje, w których po naruszeniu praw i wolności nie byłyby możliwe stwierdzenie, rozpoznanie i ocena naruszenia” (tak TK w wyroku w sprawie SK 34/08, pkt 9.1.1. uzasadnienia). Konstytucja ustanawia domniemanie drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych praw i wolności, a konstytucyjne prawa i wolności muszą być efektywne. Zakazane jest nie tylko stanowienie przepisów wprost wyłączających orzekanie o naruszonych prawach i wolnościach, ale również wprowadzanie takich środków prawnych, których zastosowanie w praktyce doprowadzi do wyłączenia możliwości takiego orzekania – jest to pośrednie zamknięcie drogi sądowej (tak wyrok TK z 12.03.2002 r., sygn. P 9/01).

W niniejszej sprawie zachodzi właśnie ta druga postać zamknięcia drogi sądowej, a to poprzez nagromadzenie opisanych szczegółowo utrudnień formalnych, proceduralnych, z powodu których efektywne uruchomienie niezbędnej procedury prejudycjalnej jest nadmiernie ograniczone. Istnieje wprawdzie szansa, że znajdą się osoby, którym uda się przejść ów proceduralny labirynt, z wykorzystaniem nieoczywistych procesowych „sztuczek” i doprowadzić do tego, że właściwy organ, we właściwej procedurze rzeczywiście zbada, czy kwestionowana decyzja została wydana

zgodnie z prawem. Wydaje się jednak, że zastawione tu proceduralne pułapki są na tyle skuteczne, że przeciętny uczestnik obrotu żądanej ochrony prawnej nie uzyska.

2. Jednocześnie dochodzi tu do uniemożliwienia rozpoznania sprawy o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej polegające na wydaniu decyzji administracyjnej – co stanowi postać naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji. Procedura prejudycjalna stanowi element sprawy odszkodowawczej *sensu largo*, a zarazem oczywiście „sprawy” w rozumieniu konstytucyjnym. Jak już wielokrotnie podkreślano wcześniej, sytuacje, w których droga do uzyskania decyzji prejudycjalnej jest *de facto* zamknięta, są równoznaczne z pozbawieniem jednostki prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej – bez wymaganego prejudykatu powództwo odszkodowawcze podlega oddaleniu. Stanowisko TK wyrażone choćby w sprawach o sygn. SK 77/06 oraz sygn. SK 34/08 dobitnie zaś świadczy o tym, że art. 77 Konstytucji wymaga stworzenia efektywnego mechanizmu dochodzenia odszkodowania za działalność orzeczniczą organów stosujących prawo. Pozbawienie pewnej grupy przypadków dostępu do procedury prejudycjalnej – przy jednoczesnym braku zwolnienia z obowiązku przedstawienia takiego prejudykatu, pozostaje w sprzeczności z gwarancjami wynikającymi z obowiązującej Konstytucji.

3. Sposób, w jaki ukształtowano mechanizm dochodzenia odszkodowania za wadliwe decyzje, może w niektórych sytuacjach – gdy, tak jak w niniejszej sprawie powodom odmówiono rozstrzygnięcia prejudycjalnego – naruszać zasady wynikające z art. 2 Konstytucji, a ściślej, wynikającą z niego zasadę zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa.

Szczególnym przejawem tej zasady jest m.in. także zakaz tworzenia instytucji (praw) pozornych, a więc „zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego”. Wzgląd na tę właśnie zasadę wymaga m.in. usunięcia z porządku prawnego przeszkód uniemożliwiających realizację prawa podmiotowego – „z jej punktu widzenia ocenie podlega też sposób ochrony danego prawa, które zostało przez prawodawcę przyznane, a nie jego treść” (z wyroku TK z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, pkt A.1.6) uzasadnienia). Prawodawca nie może też stwarzać swoistej pułapki dla poszkodowanego, nakładania warunku, którego nie może on spełnić – uniemożliwiając mu *de facto* w pewnych sytuacjach wytoczenie roszczeń odszkodowawczych także wtedy, gdy w zgodzie z ogólnie przyjętymi

zasadami (*vigilantibus iuris rem scriptae*) wykazywałby on wymaganą staranność we własnych sprawach. Nie może być więc z punktu widzenia rudymenarnych zasad sprawiedliwości i reguł prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) utrzymywany w systemie mechanizm prowadzący *de facto* do kreacji pozornego prawa majątkowego, a więc prawa, które – mimo że zagwarantowane w ustawie – w rzeczywistości, w praktyce jego stosowania, staje się nieskuteczne. Wykreowanie takiego *nudum ius* wprowadza w błąd ewentualnych beneficjentów prawa, tworząc złudzenie istnienia skutecznych instrumentów ochrony prawnej (z wyroku TK z 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, pkt 7.3 uzasadnienia).

4. Jednocześnie trudno też wskazać uzasadnione powody, dla których kwestionowane rozwiązanie miałyby zostać ocenione jako proporcjonalne. Zasada proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji) nakazuje badanie regulacji normatywnej – ukształtowanej w praktyce stosowania prawa – przy pomocy tzw. testu proporcjonalności. „Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela” (tak m.in.: orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, oraz wyroki: z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, z 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01 czy z 30 maja 2007, SK 68/06). Innymi słowy, badana regulacja musi być: racjonalna, niezbędna, proporcjonalna *sensu stricto*, a ograniczenie danej wolności czy prawa musi być uzasadnione potrzebą ochrony innej wartości o randze konstytucyjnej. Ograniczenie nie może również naruszyć istoty danej wolności czy prawa.

Zdaniem Rzecznika, w niniejszej sprawie mamy do czynienia również z naruszeniem zasady proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnego prawa do dochodzenia na drodze sądowej prawa do odszkodowania za wadliwe decyzje administracyjne. Przede wszystkim nie jest w ogóle jasne, jakim celom ograniczenie takie w ogóle miałyby służyć. Pozbawienie sądu możliwości merytorycznego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia istoty sporu o wynagrodzenie szkody wyrządzonej obywatelowi działaniami władzy publicznej, w sytuacji, gdy powód z przyczyn formalnych nie może uruchomić wymaganej procedury prejudycjalnej, nie wydaje się chronić żadnej konstytucyjnie uzasadnionej wartości. Przeciwnie, o tym, czy jednostka taką ochronę uzyska, czy też nie, decydują właściwie faktyczne, przypadkowe okoliczności (kiedy się zakończy dane postępowanie), na które strona ma nikły wpływ. Być może też za sankcją w postaci

pozbawienia roszczenia odszkodowawczego stoi ogólne dążenie do skłaniania obywateli, by dbali o swoje prawa i we właściwych terminach podejmowali czynności w ochronie swych interesów. Chodziłoby tu o zasadę wyrażaną paremią *ius civile vigilantibus scriptum est*, tj. przyznawania prawnej ochrony wyłącznie jednostkom należycie dbającym o swoje sprawy. Niezależnie od wątpliwości, na ile zasada ta mieściłaby się w katalogu wartości uzasadniających ograniczenia praw (być może w ramach ochrony porządku publicznego czy moralności publicznej), to jednak – opisywane w punkcie III. – ciężary i sankcje nakładane na poszkodowanego za taktyczne pomyłki przy instrumentalnym wykorzystaniu dostępnych środków procesowych, w postaci definitywnej utraty prawa do odszkodowania, wydają się stanowczo zbyt dolegliwe. O tym, że wprowadzeniu takiego ograniczenia nie przyświecał żaden uzasadniony konstytucyjnie cel, świadczy również porównanie opisywanych w punkcie III. grup przypadków (1) i (2), wśród których uzyskanie prejudykatu w grupie pierwszej wydaje się znacznie łatwiejsze niż w grupie drugiej – przy czym takie zróżnicowanie rzeczywiście trudno jest uzasadnić (chodzi tu o uzasadnienie konstytucyjne, a nie o dogmatycznoprawne ujęcie „interesu prawnego” warunkującego udział w postępowaniu administracyjnym).

5. Wydaje się też, że brak jest ważkich argumentów konstytucyjnych sprzeciwiających się zastosowaniu rozwiązania niejako proponowanego przez pytający Sąd, tj. takiego zakresowego orzeczenia o niekonstytucyjności, które by umożliwiło samodzielne rozstrzygnięcie całej sprawy odszkodowawczej (tj. wszystkich przesłanek odpowiedzialności, w tym przesłanki bezprawności) przez sąd cywilny – w sytuacji, gdy uzyskanie prejudykatu administracyjnego przez powoda w ogóle nie jest możliwe.

Po pierwsze, obowiązek uzyskania prejudykatu nie ma charakteru bezwzględny. Przeciwnie, w kodeksie cywilnym i kodeksie postępowania cywilnego wprost przewidziano sytuacje (jak omawiany wcześniej art. 424^{1b} k.p.c.), w których taki prejudykat nie jest w ogóle potrzebny. Sąd może więc samodzielnie zbadać legalność innego orzeczenia, i to nawet takiego, które pochodzi od niezawisłego sądu. Tym bardziej dopuszczalne, na zasadzie wyjątku, mogłoby być analogiczne badanie „zaledwie” decyzji administracyjnej. Tego rodzaju ocena w żaden sposób nie ingeruje w trwałość ostatecznej decyzji administracyjnej (pozostaje ona w obrocie), a jedynie umożliwiłaby dokonanie przesłankowej oceny ziszczenia się podstawy dochodzenia konstytucyjnego prawa do odszkodowania przez niezawisły sąd.

Po drugie, również nie ma charakteru bezwzględny rozdział pomiędzy kompetencją sądów oraz organów administracyjnych do rozstrzygania poszczególnych kategorii

spraw. Co do zasady wprowadzenie skierowanie sprawy na niewłaściwą drogę skutkuje albo odrzuceniem pozwu (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.), albo odmową przyjęcia podania (art. 66 § 3 zd. 1 k.p.a.), niemniej jednak jest to niedopuszczalne, gdy ten drugi organ uznał się w tej sprawie wcześniej za niewłaściwy. *De lege lata* wprost przewidziano wyjątkowe przypadki, w których w sprawie administracyjnej mógłby orzec sąd (i *vice versa*) (art. 199¹ k.p.c., art. 66 p 4 k.p.a.) – a wszystko to ponownie celem zapewnienia efektywnego prawa do sądu, jako wartości nadrzędnej.

Po trzecie, w takich sytuacjach, jak w sprawie zawisłej przed Sądem pytającym, sąd *meriti* dysponuje ostateczną decyzją administracyjną, z reguły z obszerną oceną sprawy administracyjnej przez rozpoznający ją organ. Odmawiając uwzględnienia żądania powodów organ dekretowy wprost bowiem stwierdził, że ich roszczenia są uzasadnione, niemniej jednak przeszkodą do ich realizacji pozostaje wydanie decyzji o uwłaszczeniu, której powodowie wzruszyć nie mogą. Ocena taka dawałaby podstawy do samodzielnego rozstrzygnięcia sprawy cywilnej przez pytający Sąd.

Reasumując powyższe rozważania Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że w zakresie, w jakim osoba, która doznała szkody majątkowej na skutek działań władzy publicznej, nie może uzyskać orzeczenia prejudycjalnego, zakwestionowany w niniejszym postępowaniu art. 417¹ § 2 kodeksu cywilnego jest niezgodny z art. 77 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z tych wszystkich powodów wnoszę jak na wstępie.

Marcin Wiącek
(-) podpis na oryginale

Załączniki:

5 odpisów pisma