

Dekret warszawski w świetle najnowszej uchwały Sądu Najwyższego

Warsaw Decree in light of the newest resolution passed by the Supreme Court

Dekret z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 50 poz. 279 z dnia 21 listopada 1945 roku ze zm.) (zwany dalej: „**dekretem warszawskim**”), pomimo upływu przeszło sześćdziesięciu pięciu lat i wydania szeregu przepisów zmieniających pośrednio jego treść nadal pozostaje w mocy. Upływ tak znacznego okresu nie doprowadził do zmarginalizowania przedmiotu zagadnień zeń wynikających i kwestia tzw. nieruchomości warszawskich, czyli nieruchomości objętych dekretem warszawskim stale jest przedmiotem kontrowersji nie tylko na polu *stricto* prawnym, czyli w doktrynie prawniczej i orzecznictwie sądowym, ale także na gruncie stosunków społecznych i gospodarczych, istotnie odciskając piętno na rynku inwestycyjnym nieruchomości w Warszawie.

Wątpliwości prawne wiążące się z problematyką nieruchomości warszawskich, stanowią pochodną zawilego stanu prawnego wynikającego z szeregu aktów normatywnych, które od dnia wejścia w życie dekretu warszawskiego, czyli od dnia 21 listopada 1945 roku, miały na celu uregulowanie sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości i ich następców prawnych. Wbrew prawdopodobnym założeniom twórców poszczególnych aktów prawnych, status tych podmiotów nie tylko nie stawał się bardziej klarowny, co poprzez wprowadzanie nowych regulacji różnicujących uprawnienia byłych właścicieli i dzielący ich na podgrupy, przyczyniał się do pogłębiania wątpliwości w tym zakresie.

W nowym systemie prawnym, który nastał w Polsce wraz ze zmianami ustrojowymi i zmianami w systemie gospodarczo-społecznym, wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 roku, a także szeregu ustaw dostosowujących ustawodawstwo zwykle do nowych norm konstytucyjnych, byli właściciele, a częściej już ich następcy prawni uzyskali szereg instrumentów prawnych pozwalających im skutecznie dochodzić swoich praw.

Upływ czasu, który nie jest obojętny z prawnego punktu widzenia, zmieniał uprawnienia i status prawny przedwojennych właścicieli. Na gruncie upływu czasu oraz jego znaczenia z prawnego punktu widzenia, a także nowelizacji zasad odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa wprowadzonej do kodeksu cywilnego w dniu 1 września 2004 roku, powstało dość istotne zagadnienie prawne dotyczącego tego, który przepis określający zasady liczenia terminu przedawnienia roszczeń byłych właścicieli należy stosować: czy art. 160 kodeksu postępowania administracyjnego czy art. 442¹ § 1 kodeksu cywilnego. Wskazane rozróżnienie jest o tyle istotne, o ile determinuje w określonym zakresie

The Decree of October 26, 1945 on Ownership and Usufruct of Land in the Area of the Capital City of Warsaw (Journal of Laws No. 50, item 279 of 21 November 1945 as amended) (hereinafter the “**Warsaw Decree**”) still remains in force despite the passage of over sixty five years and a number of rules amending its provisions.

The passage of such a substantial period of time has not lead to the marginalization of its subject matter and the so-called “Warsaw real estate” (real estate affected by the Warsaw Decree) still remains a controversial issue, not only from a strictly legal point of view (legal doctrine and judicial decisions), but also on the basis of social-economic relations, significantly impacting on the real estate investment market in Warsaw.

The legal uncertainties connected to the Warsaw real estate issues derive from the complex legal status of the series of normative acts which, from the inception of the Warsaw Decree (November 21, 1945), were aimed at regulating the legal situation of real estate owners and their legal successors. Contrary to the probable assumptions of the creators of the acts, the introduction of new regulations (differentiating the rights of former real estate owners and dividing them into subgroups), not only contributed to growing doubts in this regard, but meant that the status of the owners and their successors become more unclear.

The new legal system adopted by Poland along with the changes in the political and social-economic system, the new Constitution of the Republic of Poland of 1997 and a number of laws adjusting the “old” legislation to the new constitutional norms, equipped former real estate owners and their legal successors with a number of legal instruments allowing them to effectively assert their rights.

The time lapse (not irrelevant from a legal point of view), changed the rights and legal status of the pre-war real estate owners. As a result of the time lapse and its importance from a legal point of view, as well as the amendments to the principles of civil liability by the State Treasury (implemented into the Civil Code on 1 September 2004), an important legal issue arose, namely, which rules specifying the principles of calculating statutory limitation periods (in claims made by former real estate owners) should be used: Article 160 of the Code of Administrative Procedure, or Article 442¹ § 1 of the Civil Code.

dopuszczalność dochodzenia roszczeń przez byłych właścicieli.

Pierwsza ze wskazanych powyżej podstaw prawnych tj. art. 160 kodeksu postępowania administracyjnego uchylony wyżej wspomnianą nowelizacją kodeksu cywilnego z 2004 roku, zawierał przepisy regulujące odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za wydanie nieważnej decyzji administracyjnej albo wydanie jej z istotnym naruszeniem prawa. Stanowił on, że stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną szkodę rzeczywistą, chyba że ponosi winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. Natomiast zgodnie z § 6 powyższego artykułu, roszczenie o odszkodowanie ulega przedawnieniu z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego albo decyzja, w której organ stwierdził, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego.

Z kolei, zgodnie z art. 442¹ § 1 kodeksu cywilnego, roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem trzech lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednakże, termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę. Tym samym, stosując tą podstawę prawną, większość roszczeń o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną bezprawnymi decyzjami nacjonalizacyjnymi, które były wydawane na ogół w latach 40 i 50 po wojnie, uległo by przedawnieniu.

W oparciu o powyższe powstała bowiem wątpliwość, którą podstawę prawną należy stosować do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 roku, której nieważność lub wydanie z naruszeniem prawa stwierdzono po tym dniu. Pomimo bowiem uchylenia art. 160 kodeksu postępowania administracyjnego, ustawodawca przewidział jego dalsze stosowania w odniesieniu do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie powyższej nowelizacji. Jednakże, posłużenie się przez ustawodawcę niedookreślonym zwrotem „zdarzeń i stanów prawnych” spowodowało istotne rozbieżności orzecznicze w tym zakresie.

Prima facie wydaje się, że zasady liczenia okresu przedawnienia ustalone w nieobowiązującym już art. 160 kodeksu postępowania administracyjnego były dla poszkodowanych potencjalnie korzystniejsze niż

The first of the above-mentioned legal rules (Article 160 of the Code of Administrative Procedure, later repealed by the above-mentioned amendment to the Civil Code of 2004), contained provisions governing the State Treasury's liability for damages from issuing invalid administrative decisions or issuing them in material breach of the law. Article 160 provided that a party who suffered damage as a result of a decision in breach of Article 156 § 1 of the Code of Administrative Procedure, or from the invalidity of such a decision, could claim compensation for the actual suffered damage (unless that party itself was responsible for the circumstances referred to in that rule).

However, pursuant to § 6 of Article 160, a claim for compensation was barred by limitation (the time limit on bringing civil actions) after three years had passed from the date when:

the decision confirming the invalidity of the decision in breach of Article 156 § 1 of the Code of Administrative Procedure, or;

the decision in which the authority stated that the contested decision was adopted in breach of Article 156 § 1 of the Code of Administrative Procedure became final and binding.

On the other hand, in accordance with Article 442¹ § 1 of the Civil Code, a claim for restitution caused by a tort was barred by limitation after three years from the date on which the injured party knew of the damage and of the person under a duty to compensate for it. However, this period could not be longer than ten years from the date on which the harmful event occurred. Thus, in view of this legal rule, the majority of the compensation claims caused by unlawful nationalization decisions (issued generally between the 1940s and 50s) would be time barred.

The above triggered doubts as to which of the legal rules should be applied to compensation claims caused by final administrative decisions issued before September 1, 2004, but which were deemed invalid or in breach of the law after that date.

Despite the repeal of Article 160, legislators envisaged that it would continue to apply in relation to events and the regulatory environment that arose before the amendment of September 1, 2004 entered into force. However, legislators using the vague “events and the regulatory environment” led to significant discrepancies in the judgments in this respect.

Prima facie, it appears that the principles of calculating the limitation period set out in (repealed) Article 160

w przypadku stosowania przepisów ogólnych o przedawnieniu roszczeń z kodeksu cywilnego tj. art. 442¹ § 1. Początek biegu terminu przedawnienia wyznaczała bowiem data wydania ostatecznej decyzji administracyjnej w trybie nadzorczym ustalonym w kodeksie postępowania administracyjnego, a nie fakt dowiedzenia się przez poszkodowanego o szkodzie oraz osobie zobowiązanej do jej naprawienia. Dodatkowo, w przeciwieństwie do 442¹ § 1 kodeksu cywilnego, termin przedawnienia z art. 160 kodeksu postępowania administracyjnego nie mógł w zasadzie upłynąć przed uzyskaniem przez poszkodowanego realnej możliwości dochodzenia swych roszczeń z uwagi na wymagane stwierdzenie przez organ nadzorczy kwalifikowanego naruszenia prawa przez decyzję nacjonalizacyjną.

Jak wspomniano powyżej, rozstrzygane zagadnienie prawne budziło liczne wątpliwości zarówno w orzecznictwie sądów powszechnych jak i doktrynie prawniczej. Dążąc do ich rozstrzygnięcia, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zwrócił się do powiększonego składu Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały w przedmiotowym zakresie, a powiększony skład (co należy do rzadkości) skierował sprawę do rozpoznania przez pełen skład Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. W konsekwencji, z uwagi na swoją doniosłość prawną oraz znaczenie dla orzecznictwa sądów powszechnych orzekających w zakresie roszczeń reprivatyzacyjnych powstałych na gruncie dekretu warszawskiego, wiele sądów zdecydowało się zawiesić toczące się postępowania sądowe do czasu zajęcia stanowiska przez Sąd Najwyższy.

Odpowiadając na powyższe wątpliwości oraz wniosek Pierwszego Prezesa SN, Sąd Najwyższy uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10 stwierdził, że:

Do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.

Jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

Powyższe oznacza, że prawo do odszkodowania za szkody wyrządzone decyzjami nacjonalizacyjnymi wydanymi w oparciu o dekret warszawski, których bezprawność stwierdzono po dniu 1 września 2004 roku, nie uległo przedawnieniu, pod warunkiem zachowania, przewidzianego w art. 160 kodeksu postępowania administracyjnego, trzy letniego terminu na wystąpienie do

were potentially more favorable to injured parties than in the case of applying general provisions on limitation of claims from Article 442¹ § 1 of the Civil Code.

The start of the limitation period was set down by the date of a final administrative decision issued in the supervisory proceedings (as set in the Code of Administrative Procedure), and not from date on which the injured party knew of the damage and of the person under a duty to compensate for it. In addition, contrary to Article 442¹ § 1, the limitation period in Article 160 could not, in principle, expire before the injured party was allowed a real opportunity to pursue its claims because of the required decision by the supervisory organ of the infringement of law by the nationalization decision.

As mentioned above, these legal issues raised numerous doubts, both in the judgments of the common courts and in legal doctrine. In an attempt to settle these doubts, the First President of the Supreme Court made a request to an enlarged bench of the Supreme Court to pass a resolution addressing the issues.

The enlarged bench delegated the case for consideration by a full bench of the Civil Chamber of the Supreme Court (quite a rare event). Consequently, due to the legal significance and importance to the jurisprudence of the common law courts adjudicating the compensation claims under the Warsaw Decree, many courts simply decided to suspend the pending legal proceedings until the Supreme Court announced its position.

In response to the above mentioned doubts and upon the request of the First President of the Supreme Court, the Supreme Court (by resolution of the full bench of the Civil Chamber of 31 March 2011, File No. III CZP 112/10) held that:

Article 160 § 1, 2, 3 and 6 of the Code of Administrative Procedure applied to compensation claims caused by final administrative decisions issued before 1 September 2004 but whose invalidity or issuance in breach of Article 156 § 1 of the Code of Administrative Procedure was pronounced after that date;

If a final flawed administrative decision was issued before the 1997 Constitution entered into force, compensation owed under Article 160 § 1 would not include the benefits lost as a result of its being issued, even though the loss occurred after the Constitution entered into force.

The above means that the right to compensation for damage caused by nationalization decisions issued on the basis of the Warsaw Decree and found to be invalid

sądu z wnioskiem o odszkodowanie. Tym samym, Sąd Najwyższy nie potwierdził zasadności zarzutów podnoszony przez Prokuratorię Generalną w toku postępowań sądowych dotyczących roszczeń opartych na dekrecie warszawskim, zgodnie z którymi podstawą do ustalenia zasad przedawnienia tych roszczeń jest art. 442¹ § 1 kodeksu cywilnego, a w związku z tym roszczenia byłych właścicieli są już przedawnione.

Wskazana powyżej uchwała doczekała się już pierwszych prawniczych komentarzy, w których jedni podnoszą, że stanowisko Sądu Najwyższego odblokowuje roszczenia reprivatyzacyjne byłych właścicieli (w zakresie w jakim zliberalizowano stanowisko w przedmiocie przedawnienia roszczeń) natomiast z drugiej strony twierdzi się, że służy ono ochronie interesów Skarbu Państwa i zmierza do ograniczenia reprivatyzacji (w zakresie w jakim pozbawiono możliwości dochodzenia przez byłych właścicieli utraconych przez nich korzyści).

Zgodnie z ustawą o Sądzie Najwyższym, powyższa uchwała ma moc zasady prawnej, co *de facto* i *de iure* oznacza, że powinny ją respektować wszystkie sądy. Póki co nie zostało jeszcze sporządzone uzasadnienie do uchwały, którego należy się spodziewać dopiero w drugiej połowie maja 2011 roku. W związku z tym, pełne określenie konsekwencji nowego stanowiska Sądu Najwyższego w zakresie roszczeń reprivatyzacyjnych a także zasadności argumentacji Sądu Najwyższego, będzie można wskazać dopiero po analizie uzasadnienia.

after 1 September 2004, is not barred by limitation, subject to compliance with the three year period (under Article 160). By this, the Supreme Court did not confirm the legitimacy of the objections raised by the State Treasury Solicitors' Office during the course of the legal proceedings relating to claims based on the Warsaw Decree (in accordance with which Article 442¹ § 1 of the Civil Code constitutes the basis for establishing the limitation rules on these claims thereby barring the claims of the former owners).

The resolution referred to above is already accompanied by the first legal commentaries, some of which maintain that the position of the Supreme Court "unblocks" former real estate owners restitution claims (to the extent that the position on limitation was liberalized), whilst others maintain that it serves to protect the interests of the State Treasury and seeks to limit restitution (to the extent the former real estate owners are deprived of the possibility to claim for asserting lost benefits).

According to the Act of the Supreme Court, the above resolution is in force, which *de facto* and *de jure* means that it should be upheld by all courts. Grounds for the resolution have not been drafted as yet, but are expected in late May 2011.

Thus, a complete description of the consequences of the new resolution of the Supreme Court with respect to restitution claims and the legitimacy of the arguments of the Supreme Court, may only be made once the grounds for the resolution have been analyzed.



Kontakt:

Kamil Osiński

Aplikant Adwokacki

k.osinski@kochanski.pl

tel.: +(48 22) 596 46 00

kom.: +(48) 660 765 918

Kochański Zięba Rąpała i Partnerzy Sp.J.

ul. Fredry 6, 00-097 Warszawa

tel.: +(48 22) 596 46 00

fax: +(48 22) 596 46 01

www.kochanski.pl