

UCHWAŁA
składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 13 lipca 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Tadeusz Ereciński (przewodniczący)
SSN Antoni Górski
SSN Jacek Gudowski
SSN Barbara Myszka
SSN Agnieszka Piotrowska
SSN Marta Romańska
SSN Maria Szulc (sprawozdawca)

Protokolant Katarzyna Bartczak

w sprawie z powództwa D. M., T. M.

i M.T.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie M.

o odszkodowanie,

po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym

w dniu 13 lipca 2016 r.

przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Wojciecha Kasztelana,

zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Najwyższy

postanowieniem z dnia 15 stycznia 2016 r., sygn. akt I CSK 1080/14,

do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu tego Sądu,

"Czy prowadzenie postępowania administracyjnego o ustanowienie prawa wieczystego użytkowania, po stwierdzeniu nieważności decyzji odmawiającej ustanowienie własności czasowej 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), przerywa bieg przedawnienia pieniężnego roszczenia odszkodowawczego za szkodę spowodowaną nieustanowieniem tego prawa (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.)?"

podjął uchwałę:

Postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, toczące się po stwierdzeniu nieważności decyzji odmawiającej ustanowienia własności czasowej nieruchomości objętej dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279), nie przerywa biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej nieustanowieniem tego prawa unieważnioną decyzją (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.).

UZASADNIENIE

Sąd Najwyższy, w toku rozpoznania skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 13 czerwca 2014 r., oddalającego ich apelację od wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 23 sierpnia 2013 r., którym zostało oddalone powództwo o odszkodowanie za szkodę poniesioną wskutek wydania nieważnej decyzji odmawiającej przyznania prawa własności czasowej na podstawie przepisów dekretu z dnia 16 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm. - dalej „dekret”), postanowieniem z dnia 15 stycznia 2016 r. przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu w powiększonym składzie przytoczone na wstępie zagadnienie prawne na podstawie art. 398¹⁷ § 1 k.p.c.

Sąd Apelacyjny oddalił apelację, uznając, że nie nastąpiła przerwa biegu przedawnienia roszczenia powodów, bo postępowanie administracyjne toczące się przed Prezydentem m. st. Warszawy o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nie stanowi czynności zmierzającej bezpośrednio do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego przed sądem powszechnym (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.). Zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a., trzyletni termin przedawnienia jest niezależny od chwili powstania lub ujawnienia się szkody i rozpoczyna bieg od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji odmawiającej przyznania własności czasowej do nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu.

Uzasadniając poważne wątpliwości co do wykładni prawa Sąd Najwyższy wskazał, że skutek *ex tunc* wywołany przez nadzorczą decyzję administracyjną stwierdzającą nieważność decyzji odmawiającej przyznania własności czasowej przywraca obowiązek ponownego rozpoznania przez organ administracyjny wniosku o ustanowienie na rzecz osób uprawnionych prawa użytkowania wieczystego przez organ, który wydał nieważną decyzję. Stanowisko prawne zajęte w tych orzeczeniach, które negują wpływ postępowania administracyjnego na odszkodowawcze postępowanie cywilne jako niespełniającego przesłanek z art. 123 § 1 pkt 1 k.c., odwołuje się do odrębności i samoistności postępowania administracyjnego oraz braku jego związku z roszczeniem odszkodowawczym, jak również do poglądu, że art. 363 § 1 k.c. nie stanowi podstawy do wyboru sposobu

kompensacji poniesionej szkody, jeżeli ustawodawca przewidział odrębne tryby postępowania do ich dochodzenia (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09, OSNC-ZD 2010, nr A, poz. 22, z dnia 16 lipca 2009 r., I CSK 499/08, nie publ. i z dnia 18 grudnia 2013 r., I CSK 142/13 nie publ.). Stanowisko przeciwne, do którego przychylił się Sąd Najwyższy, opiera się na argumente, że jeżeli poszkodowany wybrał restytucję naturalną, a następnie zmienił żądanie na świadczenie pieniężne, to pierwsza czynność przerywa bieg przedawnienia w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 k.c., domaganie się bowiem restytucji naturalnej jest tym samym odszkodowaniem, dochodzonym jedynie w innej formie. W ocenie Sądu Najwyższego, stanowisko to wspiera wyłączenie przez ustawodawcę w art. 160 § 2 k.p.a. tylko stosowania art. 418 k.c., wobec czego w art. 160 k.p.a. trzeba posługiwać się pojęciem odszkodowania w szerokim znaczeniu, nie wyłączając stosowania art. 363 § 1 k.c. Bez wpływu na bieg przedawnienia roszczenia odszkodowawczego pozostaje tryb administracyjny rozpoznania wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego, gdyż z art. 123 § 1 pkt 1 k.c. wynika wprost, że przerwanie biegu przedawnienia następuje przez każdą czynność przed organem właściwym do rozpoznania sprawy przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia roszczenia.

Prokurator Generalny wniósł o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Izby Cywilnej uchwały o następującej treści: „Prowadzenie postępowania administracyjnego o ustanowienie prawa wieczystego użytkowania, po stwierdzeniu nieważności decyzji odmawiającej ustanowienia własności czasowej 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), nie przerywa biegu przedawnienia pieniężnego roszczenia odszkodowawczego za szkodę spowodowaną nieustanowieniem tego prawa (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Nie każda czynność dokonana przez wierzyciela przerywa bieg przedawnienia, lecz wyłącznie taka, która jest przez niego podjęta bezpośrednio w celu dochodzenia, ustalenia lub zabezpieczenia roszczenia przed właściwym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju, w tym też sądem polubownym (art. 123 § 1 pkt 1 k.p.c.).

Powiązanie w art. 123 § 1 pkt 1 k.c. przerwy biegu przedawnienia wyłącznie z czynnościami podjętymi bezpośrednio w celu dochodzenia, ustalenia lub zabezpieczenia roszczenia ograniczyło, w przeciwieństwie do zasady ustalonej w art. 279 k.z. i art. 111 pkt 2 p.o.p.c., krąg czynności prowadzących do przerwy biegu przedawnienia. Hipotezą art. 123 § 1 pkt 1 k.p.c. są objęte wszelkie czynności konieczne, czyli takie, których nie można ominąć w toku procesu realizacji roszczenia; po podjęciu czynności koniecznej, do czasu zakończenia postępowania, uprawniony nie może więc podjąć innej czynności koniecznej mogącej też przerwać bieg przedawnienia. Czynności te powodują nie tylko przerwę biegu przedawnienia, ale też to, że przedawnienie nie biegnie na nowo, dopóki nie zostanie zakończone postępowanie nimi wywołane (art. 124 § 2 k.c.). Uregulowanie to odpowiada fundamentalnemu założeniu przedawnienia, że jego termin nie może biec, jeżeli uprawniony nie ma możliwości realizowania roszczenia (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2002 r., III CZP 72/01, OSNC 2002, nr 9, poz. 107, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2004 r., III CZP 101/03, OSNC 2005, nr 4, poz. 58, postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2003 r., V CK 13/03, OSP 2004, nr 4, poz. 53, i z dnia 9 maja 2003 r., V CK 24/03, nie publ.). Tożsame stanowisko prezentuje też doktryna, wywodząc, że cechą bezpośredniości noszą te czynności, które stanowią warunek *sine qua non* zaspokojenia roszczenia, przy czym trzeba odnotować pogląd, który wiąże bezpośredniość czynności z jej skutkiem. Oznacza to, że nie nosi tej cechy czynność, która wszczyna postępowanie zmierzające do innego skutku, choćby był on koniecznym warunkiem wszczęcia następnego zespołu działań prowadzącego do dochodzenia, ustalenia, zabezpieczenia lub zaspokojenia roszczenia.

Za utrwalone w judykaturze trzeba uznać stanowisko podkreślające w odniesieniu do wykładni art. 123 § 1 pkt 1 k.c. konieczność tożsamości dochodzonego roszczenia i roszczenia, co do którego biegnie przedawnienie oraz limitujące przerwę przedawnienia granicami żądania stanowiącego przedmiot danego postępowania (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2006 r., II CSK 202/06, OSNC-ZD 2008, nr A, poz. 5, z dnia 27 października 1971 r., I CR 427/71, OSNCP 1972, nr 5, poz. 88, z dnia 5 czerwca 2007 r., I CSK 86/07,

nie publ., z dnia 17 kwietnia 2009 r., III CSK 298/08, OSNC - ZD 2009, Nr D, poz. 107, z dnia 6 kwietnia 2011 r., I CSK 684/09, nie publ., z dnia 21 maja 2010 r., II CSK 614/09, „Izba Cywilna” 2011, nr 5, s. 26, z dnia 25 października 2012 r., I CSK 155/12 nie publ.).

Decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia zagadnienia, czy ponowne rozpoznanie wniosku o przyznanie własności czasowej w wyniku stwierdzenia nieważności decyzji odmawiającej przyznania tej własności wywiera skutek przerwy biegu przedawnienia, ma zarówno charakter prawny uprawnień przyznanych przepisami dekretu byłym właścicielom gruntów położonych na obszarze m.s.t. Warszawy, jak i charakter prawny roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w art. 160 § 1 k.p.a. Skutek przerwy biegu przedawnienia zachodzi tylko w podmiotowych i przedmiotowych granicach czynności podjętej przez wierzyciela, zatem ocena, czy rozpoznanie wniosku jest czynnością bezpośrednio ukierunkowaną na cel, jakim jest dochodzenie roszczenia odszkodowawczego, przesądza o zaistnieniu przesłanek wymienionych w art. 123 § 1 pkt 1 k.c.

Zgodnie z art. 1 dekretu, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły z dniem jego wejścia w życie na własność gminy m.st. Warszawy. Dotychczasowy właściciel, jego następcy prawni będący w posiadaniu gruntu lub osoby jego prawa reprezentujące mogli w określonym terminie zgłosić wniosek o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy (art. 7 ust. 1), gmina zaś uwzględniała wniosek, jeżeli były spełnione warunki określone w art. 7 ust. 2. Prawo to zostało przekształcone w prawo własności czasowej na podstawie art. XXXIX § 1 dekretu z dnia 11 października 1946 r. przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz. U. Nr 57, poz. 321 ze zm.). i następnie w prawo wieczystego użytkowania na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr. 32, poz. 159 ze zm.) oraz § 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 26 stycznia 1962 r. w sprawie zmiany niektórych praw do gruntu na prawo wieczystego użytkowania lub użytkowania (Dz. U. Nr 15, poz. 67). Obowiązek odszkodowawczy gminy w myśl art. 7 ust. 5 dekretu aktualizował się w razie niezgłoszenia wniosku przewidzianego w ust. 1 lub nieprzyznania z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej

dzierżawy lub prawa zabudowy, w tym również nieprzyznania prawa własności czasowej na podstawie art. 7 ust. 4 dekretu. Budynki znajdujące się na przejętych gruntach pozostawały własnością dotychczasowych właścicieli (art. 5), z tym że nieprzyznanie dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy powodowało ich przejście na własność gminy, która zobowiązana była do wypłaty właścicielowi odszkodowania ustalonego w myśl art. 9 (art. 8).

W razie zgłoszenia na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu wniosku o przyznanie prawa własności czasowej i jego nierozpoznanie przez właściwy organ, uprawnienia przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 dekretu nie wygasły na podstawie art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.) z tej przyczyny, że wygaśnięcie dotyczy praw istniejących w chwili wejścia ustawy w życie, a uprawnienia te powstają dopiero po rozpoznaniu wniosku (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2008 r., I CSK 235/08, nie publ.).

Prawo do przyznania własności czasowej (użytkowania wieczystego) jest realizowane wyłącznie w drodze postępowania administracyjnego, a decyzja przyznająca to prawo ma charakter konstytutywny. Zgodnie z dominującym poglądem judykatury i doktryny, po stronie byłego właściciela gruntu istniało cywilnoprawne majątkowe uprawnienie do domagania się ustanowienia prawa własności czasowej, któremu po stronie gminy odpowiadał cywilnoprawny obowiązek majątkowy ustanowienia tego prawa. (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 4, wyrok z dnia 26 sierpnia 2009 r.).

Niejednolite stanowisko orzecznictwa co do problemu, czy uprawnienie do ubiegania się o przyznanie prawa użytkowania wieczystego ma charakter odszkodowawczy, a uwzględnienie wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego w ramach postępowania administracyjnego stanowi formę naprawienia szkody, związane było z oceną skutku przejścia prawa własności nieruchomości gruntowych na rzecz gminy Warszawa z dniem wejścia w życie dekretu w sferze majątkowej byłych właścicieli. Zgodnie z jednym stanowiskiem uwzględnienie wniosku i ustanowienie użytkowania wieczystego jest naprawieniem szkody i oznacza nawiązanie do art. 363 § 1 k.c., stanowiąc szczególną, bo realizowaną

w trybie administracyjnym, postać restytucji naturalnej. Taki pogląd wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 stycznia 2000 r., I CSK 1038/98 (nie publ.) i Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 września 2009 r., I OSK 32/2009 (nie publ.). W doktrynie również można spotkać się z argumentem, że oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste na podstawie dekretu nie może być wprowadzanie utożsamiane ze zwrotem własności, ale stanowi swoistą restytucję z tytułu komunalizacji gruntów. Stanowisko przeciwne stwierdza, że ustanowienie użytkowania wieczystego w wyniku uwzględnienia wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego nie stanowi naprawienia szkody. Pozwala ono na przyjęcie, że dopiero w następstwie bezprawnej odmowy uwzględnienia wniosku powstaje szkoda i tym samym konkretyzują się wszystkie przesłanki roszczenia odszkodowawczego realizowanego na podstawie art. 160 k.p.a. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 6 marca 2015 r., III CZP 111/14 (OSNC 2016, nr 1, poz. 4,) dekret nie przewidywał kompensowania uszczerbku w majątkach dotychczasowych właścicieli wywołanego utratą prawa własności gruntu, lecz jedynie kompensowanie uszczerbku w postaci niezyskania do niego prawa własności czasowej lub prawa zabudowy. Przyznanie byłemu właścicielowi prawa własności czasowej lub prawa zabudowy, a potem prawa użytkowania wieczystego nie następowało tytułem rekompensaty lub odszkodowania.

Przyjęcie tego stanowiska prowadzi do wniosku, że uprawnienie przyznane byłym właścicielom w art. 7 ust. 1 dekretu do złożenia wniosku o przyznanie własności czasowej (użytkowania wieczystego) nie ma charakteru odszkodowawczego i nabycie tego prawa na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu nie może być kwalifikowane jako naprawienie szkody w postaci restytucji naturalnej. Przemawia za takim poglądem również art. 7 ust. 4, 5 i 8 dekretu, zgodnie z którym uprawnionemu nie przysługiwało prawo wyboru uprawnień, a uprawnienie odszkodowawcze powstawało dopiero w wyniku ostatecznej decyzji odmownej ustanowienia użytkowania wieczystego.

Źródłem roszczenia odszkodowawczego z art. 160 § 1 k.p.a. jest wydanie ostatecznej decyzji odmawiającej przyznania prawa wieczystego użytkowania na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu, która okazała się sprzeczna z prawem w stopniu uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności. Skutek *ex tunc* decyzji nadzorczej

sprawa, że ponownie aktualizuje się obowiązek organu administracji samorządowej rozpoznania wniosku byłego właściciela złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o przyznanie prawa użytkowania wieczystego oraz zostaje przywrócone prawo własności nieruchomości budynkowej. Dopiero ostateczna decyzja wydana w wyniku rozpoznania wniosku, w razie przyznania prawa użytkowania wieczystego może wyeliminować uszczerbek majątkowy lub ograniczyć go do szkody wynikłej z nienależytego wykonania obowiązku przez gminę lub Państwo, a w razie odmowy przesądzić o zaistnieniu przesłanki szkody, jej postaci i wysokości.

Ukształtowanie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną nieważną decyzją na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., w świetle określonego *ex lege* przez przepisy dekretu charakteru uprawnienia do przyznania prawa wieczystego użytkowania, nie pozwala na przyjęcie, że postępowanie administracyjne w sprawie wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego i postępowanie odszkodowawcze przed sądem cywilnym toczą się w tym samym przedmiocie.

Wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego w przedmiocie wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego dotyczy etapu wcześniejszego niż powstanie szkody, bo dotyczącego wykonania zobowiązania gminy przyznania prawa użytkowania wieczystego na warunkach określonych w art. 7 ust. 2 dekretu. Celem wniosku jest uzyskanie uprawnienia do gruntu i uregulowanie relacji byłego właściciela o charakterze prawnorzeczowym z właścicielem gruntu, natomiast nie jest nim bezpośrednio zmierzanie do dochodzenia naprawienia uszczerbku majątkowego w formie restytucji naturalnej, stąd nie można uznać, że wszczęcie i prowadzenie tego postępowania stanowi czynność, która zmierza do dochodzenia roszczenia o naprawienie szkody, którego źródłem jest nieważna decyzja. Postępowanie administracyjne powiązane jest jedynie pośrednio z odszkodowawczym postępowaniem cywilnym w zakresie jego wpływu na skuteczność dochodzenia roszczenia odszkodowawczego przez rozstrzygnięcie o niektórych elementach stanu faktycznego. Decyzja w przedmiocie wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego nie stanowi prejudykatu dla roszczenia odszkodowawczego rozpoznawanego na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., nie jest decyzją nadzorczą a jest decyzją zwykłą pozostającą bez wpływu zarówno na

powstanie roszczenia, jak i na możliwość jego dochodzenia, a więc nie jest czynnością, bez której nie można podjąć innej czynności koniecznej mogącej też przerwać bieg przedawnienia. Trzeba rozróżnić czynność bezpośrednio zmierzającą do dochodzenia roszczenia oraz czynność, której przedmiot i skutek bezpośrednio do dochodzenia roszczenia nie zmierzają, chociaż stanowią warunek skuteczności jego dochodzenia w innym postępowaniu. Czynności wszczynające postępowanie, którego wynik przesądza jedynie o pewnych elementach stanu faktycznego roszczenia stanowiącego przedmiot innego postępowania nie noszą cechy bezpośredniości w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 k.c. i do nich trzeba zakwalifikować wniosek o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu. Trzeba też uwzględnić, że rozpoznanie wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego następuje z urzędu, a więc trudno mówić o podjęciu przez byłego właściciela czynności, o której mowa w tym przepisie.

Omawiane zagadnienie byłoby pozbawione znaczenia prawnego w razie podzielenia poglądu, że drogę do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. otwiera prawomocna decyzja kończąca postępowanie w sprawie rozpoznania wniosku dekretowego. Oznaczałoby to jednak dokonanie rozszerzającej i niedopuszczalnej wykładni art. 160 § 6 k.p.a., gdyż wymagalność roszczenia i początek biegu przedawnienia zostały oznaczone na dzień, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a., natomiast nie zostały powiązane ani ze zdarzeniem kreującym zobowiązanie, ani z ustaleniem chwili, w której szkoda powstała lub się ujawniła. Dokonaniu wykładni rozszerzającej stoi na przeszkodzie jasne i precyzyjne brzmienie przepisu, który reguluje w sposób wyłączny i szczególny problematykę rozpoczęcia biegu przedawnienia roszczenia przewidzianego w art. 160 § 1 k.p.a. oraz bezwzględny charakter przepisów o przedawnieniu roszczeń. Podobne rozwiązanie, zaakceptowane przez judykaturę, zostało przyjęte w nieobowiązującym już art. 442 § 1 zd. 2 k.c., zgodnie z którym roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym przedawniało się z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę (uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r. III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75 i z dnia

17 lutego 2006 r., III CZP 84/05, OSNC 2006, nr 7-8, poz. 114, uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, OSNC 1989, nr 9, poz. 129 i z dnia 26 kwietnia 2005 r., III CZP 125/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 194, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 2009 r., I CSK 499/08, nie publ., z dnia 18 grudnia 2013 r., I CSK 142/13, nie publ., z dnia 19 marca 2014 r., I CSK 299/13, OSP 2015, nr 5, poz. 44).

Skutki przedstawionych rozwiązań ustawowych związane z krótkim, trzyletnim terminem przedawnienia mogą być złagodzone przez zastosowanie art. 177 § 3 k.p.c., gdyż brak decyzji w przedmiocie rozpoznania wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego stanowi przeszkodę w ustaleniu szkody i związku przyczynowego. Rozstrzygnięcie sądu w sprawie cywilnej o odszkodowanie zależy od uprzedniej decyzji organu administracji samorządowej, którą jest związany i która stanowi element podstawy faktycznej. W tych sytuacjach, w których postępowanie administracyjne zostało zakończone po upływie terminu przedawnienia, w razie podniesienia zarzutu przedawnienia roszczenia przez zobowiązanego, możliwe jest *in casu* zastosowanie art. 5 k.c. Pozbawiony znaczenia jest fakt braku tożsamości podmiotu, do którego kompetencji należy ponowne rozpoznanie wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego i podmiotu zobowiązanego do naprawienia szkody, bo oba pozostają w strukturze organizacyjnej władzy publicznej. Zastosowanie tych przepisów, w razie spełnienia przesłanek w nich określonych, uwzględnia konstytucyjną zasadę prawa do słusznego odszkodowania i powszechnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (art. 21 i 77 ust. 1 Konstytucji RP).

Z tych względów podjęto uchwałę jak na wstępie (art. 390 § 1 k.p.c.).

jw

kc