



Sygn. akt I CSK 175/19

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 listopada 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Beata Janiszewska (przewodniczący)

SSN Tomasz Szanciło (sprawozdawca)

SSN Kamil Zaradkiewicz

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa W. N.

przeciwko Miastu W. oraz Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...) i Prezydentowi m. W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 22 października 2020 r.,
skargi kasacyjnej powoda

od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 10 września 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

I. oddala skargę kasacyjną;

**II. odstępuje od obciążenia powoda kosztami zastępstwa
procesowego na rzecz pozwanych w postępowaniu
kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 29 stycznia 2018 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo W. N. o zasądzenie od Skarbu Państwa - Wojewody (...) i m. W. (dalej: Miasto) solidarnie kwoty 5.000.000 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie w transakcjach

handlowych od dnia wytoczenia powództwa, względnie doręczenia pozwu albo od dnia następnego po wykonaniu operatu szacunkowego ustalającego wysokość odszkodowania, ewentualnie od dnia wydania wyroku – do dnia zapłaty, i rozstrzygnął o kosztach procesu.

Powyższy wyrok zapadł w oparciu o następujące ustalenia i rozważania:

Nieruchomość położona w W. przy ul. T., o powierzchni 596 m², dla której prowadzona była księga wieczysta oznaczona nr hip. „Nieruchomość w mieście W. pod N [...]”, stanowiła własność H. S. w 1/6 części, B. J. S. w 3/6 części i S. J. S. w 2/6 części. Stał na niej budynek, który w czasie wojny został częściowo zniszczony i nie nadawał się do odbudowy, a w styczniu 1947 r. nakazano jego rozbiórkę. Nieruchomość została objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta W. (Dz.U. nr 50, poz. 279 ze zm.; dalej: dekret) i z dniem jego wejścia w życie przeszła na własność Gminy m.st. W., a na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. nr 14 poz. 130) – Skarbu Państwa. Obecnie nieruchomość jest położona w obrębie [...] i składa się z działek o nr ew. 4 [...], [...]5/4 i [...]6, będących własnością Miasta i stanowiących drogi.

W dniu 7 lipca 1948 r. B. S. złożył - w trybie art. 7 ust. 1 dekretu – wniosek o przyznanie prawa własności czasowej ww. nieruchomości. Pismem, które wpłynęło do Urzędu Dzielnicy w W. w dniu 14 marca 1994 r., A. N. zgłosiła swoje roszczenia do nieruchomości. Decyzją nr (...) z dnia 4 września 1997 r. Kierownik Urzędu Rejonowego w W. odmówił ustanowienia użytkowania wieczystego (własności czasowej) do części gruntu nieruchomości, stanowiącej część działki nr [...]7, zaś Wojewoda (...), decyzją nr (...) z dnia 6 listopada 1997 r., utrzymał ją w mocy. Decyzją nr (...) z dnia 27 czerwca 2012 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej stwierdził nieważność decyzji nr (...) i (...), gdyż zapadły one z rażącym naruszeniem prawa, albowiem na skutek błędnych ustaleń ww. organów zakresem orzekania przez organy dekretowe objęta była działka [...]7, a nie działki nr [...]4, [...]5/4 i [...]6. Decyzją nr (...) z dnia 22 maja 2015 r., po rozpoznaniu wniosku dekretowego z dnia 7 lipca 1948 r., Prezydent m. W. odmówił powodowi ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do działek nr [...]4, [...]5/4 i [...]6, gdyż grunt pochodzący z dawnej nieruchomości hip. N [...] w całości stanowi drogi

publiczne (ul. T. i F.), a więc nie może być przedmiotem własności innej niż Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego. Powód złożył odwołanie od tej decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

S. J. S. zmarł w dniu 11 listopada 1944 r., zaś H. S. zmarła w dniu 7 czerwca 1945 r. Postanowieniem z dnia 6 sierpnia 1996 r. Sąd Rejonowy w K. stwierdził, że spadek po J. S. nabyli H. S. i B. J. S. po 1/2 części, a spadek po H. S. – B. J. S. . Postanowieniem z dnia 29 listopada 1996 r. Sąd Rejonowy w W. stwierdził, że spadek po B. S. , zmarłym w dniu 29 września 1969 r., nabyła W. S. . Z kolei spadek po W. S. , zmarłej w dniu 28 grudnia 1988 r., nabyła A. N. , matka powoda, co stwierdził Sąd Rejonowy w S. postanowieniem z dnia 4 marca 1996 r. Postępowania te zostały wszczęte przez A. N. . O stwierdzeniu nabycia spadku po J. S. , H. S. , B. S. i W. S. A. N. zawiadomiła Urząd Rejonowy w W. pismem, które wpłynęło w dniu 3 marca 1997 r. Następnie postanowieniem z dnia 31 marca 2008 r. Sąd Rejonowy w K. stwierdził, że spadek po A. N., zmarłej w dniu 18 października 2002 r., nabył powód.

Jak wskazał Sąd Okręgowy, zgodnie ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego m. W. (Uchwała Rady m. W. nr (...) z dnia 10 października 2006 r.) nieruchomość znajduje się w strefie terenów wielofunkcyjnych o orientacyjnej wysokości zabudowy do 20 m. Działki nr [...]5/4 i [...]6 stanowią ul. F., a działka nr [...]4 - ul. T.. Od lat 60. XX w., tj. od zakończenia odbudowy gmachu Teatru [...] i budowy gmachu Szkoły [...] działającej przy tym Teatrze oraz budynku mieszkalnego przy ul. T., teren objęty żądaniem pozwu zachowuje obecną funkcję elementu układu drogowego wraz z ciągami pieszymi i pasami zieleni. Ostatnia przebudowa układu drogowego w ww. rejonie miała miejsce w 2000 r. W Planie Ogólnego Zagospodarowania Przestrzennego Dzielnicy w W. , zatwierdzonego uchwałą nr (...) Rady Dzielnicy W.[...] z dnia 9 lutego 1992 r. (dalej: P.), te trzy działki leżały w pasie terenu rezerwowanego pod komunikację.

Na podstawie tak ustalonego stanu faktycznego Sąd Okręgowy uznał, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie, a powód dochodził w niniejszym postępowaniu odszkodowania za wydanie wadliwej decyzji administracyjnej z dnia 4 września 1997 r., utrzymanej w mocy w dniu 6 listopada 1997 r., której nieważność stwierdzono decyzją z dnia 27 czerwca 2012 r., ewentualnie za

bezprawne zaniechanie organu administracyjnego, a mianowicie niezafatwienie w terminie wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu.

Sąd Okręgowy stwierdził, że zastosowaniu art. 160 k.p.a. nie stał na przeszkodzie fakt jego uchylecia z dniem 1 września 2004 r., na podstawie - art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych ustaw (Dz.U. nr 162, poz. 1692; ustawa nowelizująca). Z uwagi na treść art. 5 ustawy nowelizującej zastosowanie znajdowały art. 417, 419, 420, 420¹ k.c. oraz art. 153, 160, 161 § 5 k.p.a. w brzmieniu dotychczasowym. Ponieważ decyzje administracyjne, na które powoływał się powód jako źródło doznanej szkody, zostały wydane przed dniem 1 września 2004 r., ma zastosowanie wskazana podstawa prawna w świetle przywołanych przepisów intertemporalnych, z istotnym zastrzeżeniem – wyrażonym w uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r. (III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75) – że żadne racje leżące u podstaw ustawy nowelizującej nie przemawiają za dalszym stosowaniem art. 160 § 4 i 5 k.p.a. nie tylko wtedy, gdy stwierdzenie nieważności lub wydania z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. ostatecznej decyzji podjętej przed dniem 1 września 2004 r. nastąpiło po tym dniu (jak to miało miejsce w niniejszej sprawie), ale i wtedy, gdy nastąpiło to wcześniej. Ponieważ w myśl art. 160 § 2 k.p.a. do odszkodowania stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, konieczne było ustalenie, czy nastąpiło zdarzenie szkodzące, którym było wydanie decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenie nieważności takiej decyzji, a następnie, czy szkoda została wyrządzona i w jakiej wysokości oraz czy pozostaje ona w związku przyczynowym z wydaniem decyzji. Wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa przesądza jedynie o bezprawności i winie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzanej mu czynności. Decyzja nadzorcza nie stanowi zatem czynu niedozwolonego ani jego elementu, a jedynie prejudykat stwierdzający jedną z przesłanek warunkujących możliwość skutecznego dochodzenia odszkodowania.

Sąd Okręgowy uznał jednak, że decyzje dekretowe nr (...) i (...) nie dotyczyły nieruchomości objętej wnioskiem złożonym w trybie art. 7 dekretu. Jak wynika wprost z decyzji nadzorczej, organy dekretowe błędnie ustaliły położenie nieruchomości objętej wnioskiem, wskazując, iż stanowi ona część

działki nr [...]7, gdy tymczasem nieruchomości ta obejmuje działki nr [...]4, [...]5/4 i [...]6. Wydanie decyzji administracyjnych mających za przedmiot inną nieruchomość niż stanowiąca własność poprzedników prawnych powoda nie mogło zatem wyrządzić jemu szkody wyrażającej się utratą prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieujętego w tych decyzjach. Nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy pomiędzy tymi decyzjami administracyjnymi a szkodą powoda, skoro decyzje te pozostają irrelewantne z punktu widzenia wniosku dekretowego. Samo wydanie decyzji z naruszeniem prawa nie może uzasadniać roszczenia odszkodowawczego, gdy ich wadliwość prawną organ administracyjny powiązał z kwestiami formalnymi. Nieistotne było zaś ustalenie, czy gdyby te decyzje zostały wydane bez rażącego naruszenia prawa, powód nie doznałby wskazywanej przez siebie szkody, gdyż przy tego rodzaju wadzie obu decyzji należałoby w istocie dokonać antycypacyjnego rozstrzygnięcia sprawy merytorycznie należącej do wyłącznej kompetencji organu administracji.

Analizując kwestię odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanych za zaniechanie rozpoznania wniosku dekretowego we właściwym czasie, Sąd Okręgowy uznał za zasadny zarzut przedawnienia roszczenia wobec Skarbu Państwa. Od dnia 27 maja 1990 r. kompetencje do rozpoznania takiego wniosku złożonego przez poprzedników prawnych powoda przeszły na miasto W.. Skarb Państwa był właściwy do rozpoznania wniosków o ustanowienie prawa własności czasowej na podstawie dekretu od dnia 13 kwietnia 1950 r. (data likwidacji samorządu terytorialnego i powstania w jego miejsce rad narodowych jako terenowych organów jednolitej władzy państwowej) do dnia 26 maja 1990 r. Od tej chwili rozpoczął bieg 10-letni termin przedawnienia roszczeń odszkodowawczych powoda, dochodzonych na podstawie art. 417 k.c., a zatem upłynął on najpóźniej z dniem 27 maja 2000 r., a podlegał ocenie na podstawie art. 442 § 1 k.c. W wyniku wyroku Trybunał Konstytucyjny ten przepis nie został uchylony, lecz odroczone termin utraty jego mocy obowiązującej. Jeszcze przed upływem tego terminu przepis ten został zastąpiony przez art. 442¹ k.c., który stosuje się jedynie do roszczeń nieprzedawnionych w dniu wejścia w życie nowelizacji (10 sierpnia 2007 r.). Brak było przy tym podstaw do uznania, że podniesienie przez pozwany Skarb

Państwa zarzutu przedawnienia stanowi nadużycie prawa podmiotowego w rozumieniu art. 5 k.c.

W zakresie odpowiedzialności Miasta za zaniechanie rozpoznania wniosku dekretowego Sąd Okręgowy wskazał, że obecna Gmina nie jest następcą m. W., które było zobligowane do rozpoznania wniosku dekretowego do czasu likwidacji gmin w 1950 r. Nie może go zatem obciążać zaniechanie funkcjonariuszy m. W. z tamtych lat. Ponadto, powód - pomimo żądań strony pozwanej - nie sprecyzował, w jakim - jego zdaniem - terminie organ powinien rozpoznać wniosek dekretowy złożony w dniu 7 lipca 1948 r. Powołał się jednak na art. 68 ust. 2 i 4 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. nr 36, poz. 341 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1928 r.), zgodnie z którymi sprawy powinny być załatwiane niezwłocznie; przy załatwianiu sprawy pisemnie termin ten nie powinien przekroczyć 3 miesięcy, a jeżeli sprawa miała być w myśl obowiązujących przepisów załatwiona po porozumieniu się z inną władzą - 5 miesięcy. Gdyby przyjąć, że dla rozpoznania wniosku dekretowego miarodajne są od dnia 1 stycznia 1961 r. przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, to termin ten nie powinien przekroczyć miesiąca od dnia wszczęcia postępowania lub dwóch miesięcy przy sprawie szczególnie skomplikowanej (obecny art. 35 k.p.a., do dnia 28 marca 1980 r. - art. 32 k.p.a.). W większości przypadków terminu, w którym powinna być załatwiona konkretna sprawa administracyjna, nie można oznaczyć mechanicznie, po dodaniu konkretnej liczby miesięcy do daty, w której zarejestrowano wniosek strony o wszczęcie postępowania w sprawie.

Sąd Okręgowy podkreślił, że obowiązek wykazania następstwa prawnego spoczywał na stronach postępowania administracyjnego, a uchybili mu kolejno H. S. , B. S. i W. S. , zaś A. N. i W. N. dopełnili go z obciążającym ich opóźnieniem. Postępowania spadkowe po S. S. , H. S. , B. S. i W. S. zostały przeprowadzone przez A. N. dopiero w 1996 r., a po A. N. – przez powoda w 2008 r. A. N. powiadomiła organ dekretowy o nabyciu spadku pismem z dnia 25 lutego 1997 r. Tym samym w latach 1944-1997 i 2002-2008 organy nie mogły prowadzić postępowania z udziałem następców prawnych współwłaścicieli nieruchomości objętej wnioskiem dekretowym jako stronami tego postępowania. Tym samym

działaniu organów dekretowych – polegającemu na nierozpoznaniu wniosku w ww. okresach - nie można przypisać bezprawności. Gdy zaś organ dysponował już postanowieniami spadkowymi i mógł rozstrzygnąć sprawę merytorycznie, to wniosek nie podlegał uwzględnieniu z powodu zajęcia nieruchomości pod drogi publiczne. Nawet gdyby organ administracyjny wzywał do złożenia postanowień spadkowych i zawiesił postępowanie wobec nieprzedstawienia stosownych orzeczeń, to do 2008 r. i tak nie mógłby wydać decyzji w sprawie wobec braku postanowień spadkowych. Rozporządzenie z 1928 r. przewidywało środek prawny, przy wykorzystaniu którego można było zwalczać negatywne skutki przewlekłości postępowania administracyjnego (art. 70 ust. 1-3), ale poprzednicy prawni powoda przed dniem 1 stycznia 1961 r. nie skorzystali z niego.

W przekonaniu Sądu I instancji powód nie wykazał także, że na skutek wskazanych wadliwych decyzji administracyjnych poniósł rzeczywistą szkodę, gdyż nie wykazał, że wniosek z 1948 r. spełniał przesłanki z art. 7 ust. 2 dekretu, tj. że „korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania”, o czym decyduje plan z chwili rozpoznania wniosku. Powód nie wykazał, że gdyby organ dekretowy rozpoznał wniosek dekretowy w dowolnym okresie, to biorąc pod uwagę przeznaczenie nieruchomości w kolejno obowiązujących planach zagospodarowania przestrzennego, organ ten musiałby ustanowić na rzecz dawnego właściciela nieruchomości prawo użytkowania wieczystego gruntu. Powód powołał się w tym zakresie na plan zabudowania z 1931 r., który dla obszaru obejmującego przedmiotową nieruchomość nie przewidywał w żadnym zakresie przeznaczenia, które wykluczałoby możliwość ustanowienia użytkowania wieczystego. Skoro jednak Miasto nie jest następcą prawnym gminy funkcjonującej do 1950 r., to okoliczność, że wniosek mógł zostać uwzględniony do 1950 r. na podstawie planu z 1931 r., nie ma znaczenia dla odpowiedzialności cywilnej tego pozwanego. W 1948 r., a więc jeszcze przed złożeniem wniosku, został przyjęty plan, w którym przeznaczenie terenu było zgodne z jego obecnym przeznaczeniem. Aktualnie zaś przedmiotowa nieruchomość jest przeznaczona pod drogi publiczne, zatem nie ma możliwości ustanowienia na niej prawa użytkowania wieczystego na rzecz osoby fizycznej. Gdyby zaś przyjąć, że wniosek powinien

zostać rozpoznany w 1997 r., a więc z chwilą ustalenia stron postępowania administracyjnego, to w obowiązującym wówczas P. działki nr [...]4, [...]5/4 i [...]6 leżały w pasie terenu rezerwowanego pod komunikację.

Sąd Okręgowy podzielił pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy, że nie ma żadnych podstaw, aby sąd w postępowaniu cywilnym projektował treść decyzji i przyjmował założenia co do tego, że w konkretnym czasie miałyby ona taką, a nie inną treść, jeśli w rozważanym czasie decyzja nie została wydana. Decyzje wydawane na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu nie mają charakteru deklaratorywnego. Skoro ustawodawca zdecydował o konieczności rozstrzygnięcia aktem administracyjnym o uprawnieniach przyznawanych byłym właścicielom do gruntu objętego działaniem dekretu, to nie jest możliwe powoływanie się przez nich w obrocie prawnym na te prawa i obowiązki, które dopiero przyzna im decyzja przed jej wydaniem. Do oceny, czy korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, jest uprawniony organ administracji publicznej, a nie sąd powszechny, który po kilkudziesięciu latach od daty, w której strona spodziewała się uzyskać rozstrzygnięcie na drodze administracyjnej, nie może prognozować, jaką treść miałyby niewydana wówczas decyzja. Poza tym sąd i tak musiałby bazować na ustaleniu powszechnej praktyki z pewnego okresu, a ta polegała na odmawianiu uwzględnienia wniosków o oddanie nieruchomości w wieczystą dzierżawę (własność czasową, a później - użytkowanie wieczyste).

Wyrokiem z dnia 10 września 2018 r. Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację powoda (pkt I) i nie obciążył go kosztami postępowania apelacyjnego (pkt II).

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne Sądu I instancji i przyjął je za własne, nie uznając za zasadny zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c., który dotyczył błędnego – zdaniem apelującego – ustalenia, że korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela nie dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 2 dekretu. Jednak powód nie udowodnił przeznaczenia gruntu przed wojną, a także nie wykazał, aby ktokolwiek z właścicieli interesował się nieruchomością i wykorzystywał ją po wojnie. Z akt sprawy wynika, że nikt nie interesował się posesją, gdy w 1948 r. została wydana decyzja o wyburzeniu ruin i w 1951 r. dokonano takich czynności. W tym czasie obowiązywał już plan

zagospodarowania przestrzennego z 1948 r. z przeznaczeniem gruntu pod drogę, który nie był skarżony przez żadnego z poprzedników prawnych powoda. Ponadto powód nie wykazał, by zaskarżył którekolwiek z decyzji, które ostatecznie stanowiły o przeznaczeniu nieruchomości pod drogę.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że decyzja jest wiążąca dla sądu powszechnego i on sam nie może swoimi działaniami zastępować konieczności wydania aktu administracyjnego o treści, której oczekuje strona. Z treści decyzji dekretowych wynika, że nie dotyczyły one nieruchomości powoda. Ani wydanie decyzji w 1997 r., ani jej uchylenie w 2012 r. w ogóle nie dotyczyło praw powoda, więc pozostawało obojętne dla jego stanu majątkowego. Nie istnieje związek przyczynowy pomiędzy tymi aktami prawnymi a majątkiem powoda czy jego poprzedników. Strony nie mogły pozostawać w usprawiedliwionym przekonaniu, że sprawa jest załatwiona, bowiem z treści decyzji wprost wynika, że nie dotyczyła ona spornej nieruchomości, a więc brak zaskarżenia decyzji organu I instancji obciąża bezczynnością powoda. Powód nie wykazał też, że gdyby w 1997 r. organ wydał decyzję, to prawo użytkowania wieczystego weszłoby do majątku powoda. Powód powinien wykazać, że spełniał łącznie wszystkie przesłanki z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, czyli wykazać: (1) że wniosek złożył podmiot legitymowany w terminie 6 miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę, (2) fakt posiadania gruntu przez dotychczasowego właściciela lub jego następców w dacie złożenia wniosku, (3) że korzystanie przez dotychczasowego właściciela daje się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania. Pierwsza okoliczność stała się oczywista dopiero w 1996 r., gdy A. N. przeprowadziła postępowania spadkowe, druga okoliczność nigdy nie została przez powoda wykazana, a z materiału dowodowego wynika, że poprzednicy prawni z nieruchomości nie korzystali, w związku z czym trzecia okoliczność również nie została wykazana, gdyż dotychczasowego przeznaczenia nie dało się stwierdzić, wobec faktycznego korzystania przez mieszkańców W. z posesji jako traktu i drogi oraz takiego przeznaczenia nieruchomości w planie z 1931 r., a następnie z 1948 r. Na datę wydania decyzji odmownej (22 maja 2015 r.) przeznaczenie działek było oczywiste wobec obowiązywania aktów prawa miejscowego – uchwał o zaliczeniu działek do dróg powiatowych i decyzji co do przebudowy układu drogowego. Żadnego z tych

aktów powód ani jego poprzedniczka nie skarżyli, zatem godzili się na takie wykorzystanie terenu i sami nie korzystali z niego w inny sposób. Tym samym powód nie udowodnił, że nawet gdyby organ wydał w 1997 r. decyzję co do właściwej posesji, to powód lub jego poprzedniczka uzyskaliby prawo użytkowania wieczystego.

Nie jest do zaakceptowania - zdaniem Sądu Apelacyjnego - twierdzenie, że rozsądny termin do rozpoznania sprawy mógł być to każdy czas po złożeniu wniosku, tym bardziej, że co najmniej w latach 1944-1997 i 2002-2008 sprawa nie mogła się toczyć z uwagi na niewskazanie stron postępowania. Przy czym za brak czynności w tych okresach odpowiada m.in. powód oraz jego matka, gdyż nie przeprowadzali oni sprawnie postępowań spadkowych po swoich poprzednikach. Dopiero w apelacji powód wskazał na dwie daty, które miałyby znaczenie dla zakończenia postępowania: początkową - 5 miesięcy od złożenia wniosku (data wynikająca z rozporządzenia z 1928 r., nakazującego rozpoznanie sprawy w terminie 5 miesięcy) i datę dla oceny przesłanek zaniechania, czyli wydania ostatecznej decyzji przez Prezydenta m. W. w dniu 22 maja 2015 r. Odnośnie do pierwszej daty nie załączono wszystkich dokumentów i nie wiadomo było, kto jest stroną postępowania administracyjnego do 1997 r. Ponadto, powód nie wykazał przewlekłości postępowania administracyjnego i złożenia wniosku o przekazanie sprawy do organu wyższego z racji bezczynności, zatem nie udowodnił, że organy administracyjne były bezczynne. Odnośnie do drugiej daty, to postępowanie nadal się toczy, gdyż decyzja została zaskarżona przez powoda, jak i brakuje przedsądu dokonanego w trybie administracyjnym, co do stwierdzenia zwłoki w wydaniu aktu administracyjnego.

Jeżeli chodzi o Miasto, to powód nie wykazał, że nierozpoznanie wniosku do dnia 27 maja 1990 r. (powstanie samorządów) jedynie na skutek bezczynności organów administracyjnych doprowadziło do nieustanowienia na jego rzecz prawa użytkowania wieczystego. Samo przejście kompetencji do rozpoznania wniosków złożonych w trybie art. 7 dekretu z tym dniem nie jest wystarczające do przyjęcia zaniechania o charakterze kwalifikowanym po stronie Miasta. Obecna Gmina nie jest też kontynuatorką gminy zlikwidowanej w 1950 r.

Sąd odwoławczy podkreślił również, że w postępowaniu administracyjnym to strona musi wykazać, że ma interes w prowadzeniu sprawy i że w związku z tym jest stroną, a zatem skoro ani powód, ani jego poprzednicy nie złożyli dokumentów potwierdzających następstwo prawne do 1997 r., a następnie również w latach 2002-2008 istniała przeszkoda w prowadzeniu sprawy, to nie ma bezczynności organu administracyjnego, tym bardziej że nie została ona stwierdzona w trybie administracyjnym. Sąd powszechny nie jest właściwy dla rozpatrywania i dokonywania oceny, czy doszło do przewlekłości administracyjnej.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego Sąd Okręgowy prawidłowo ocenił zarzut przedawnienia roszczenia wobec Skarbu Państwa. Organem właściwym dla rozpoznania wniosku były organy państwowe do czasu powstania samorządu terytorialnego w 1990 r. Skoro w okresie 10 lat od tego czasu powód nie złożył pozwu, doszło do przedawnienia względem tego podmiotu. Nie było też podstawy do solidarnej odpowiedzialności Skarbu Państwa i Gminy. Nie ma też mowy o naruszeniu art. 5 k.c., tym bardziej, że okres opóźnienia we wniesieniu pozwu jest znaczny (wynosi ponad 16 lat). W sytuacji ustawowej zmiany kompetencji do wydania aktu administracyjnego Skarb Państwa nie może być obciążony niedziałaniem innego podmiotu prawa, w tym wypadku Gminy, która od 1990 r. jest właściwa dla rozpoznawania wniosków w trybie art. 7 dekretu.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku w całości wniósł powód, zarzucając:

1) naruszenie przepisów prawa materialnego:

a) art. 361 § 1 i 2 k.c. wskutek rażąco błędnego uznania, że:

- pomiędzy zdarzeniem szkodzącym (wydaniem bezprawnej decyzji lub zwłoką/zaniechaniem w rozpoznaniu wniosku dekretowego) a szkodą powstałą w majątku powoda, przejawiającą się utratą prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości, nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy:

- decyzja nr (...) i decyzja nadzorcza nr (...) nie dotyczą spornej nieruchomości i są irrelewantne dla sprawy, co stoi w sprzeczności z ich treścią – wydano je w związku ze złożonym wnioskiem dekretowym przez poprzednika prawnego powoda do nieruchomości hip. N [...] i ich wydanie powoduje odpowiedzialność odszkodowawczą z art. 160 k.p.a.;

- zaniechanie rozpoznania wniosku dekretowego, rozumianego jako delikt na gruncie art. 417 k.c., nie było źródłem szkody, a takim źródłem była bezczynność powoda i jego poprzednika prawnego, przejawiająca się w niezałożeniu w latach 1948-1997

postępowaniach spadkowych po pozostałych współwłaścicielach nieruchomości, co skutkowało niewskazaniem wszystkich stron postępowania, oraz niezainicjowaniem procedury wykazania bezczynności organu, gdy żadne okoliczności sprawy nie przemawiały za tym, aby uznać, że ta aktywność miałaby jakikolwiek wpływ na podjęcie prowadzenia sprawy administracyjnej przez organ administracji, który nawet nie powiadomił poprzednika prawnego powoda o wszczęciu postępowania, co wskazuje na brak zainteresowania prowadzeniem ww. sprawy;

- stosując prawidłową wykładnię art. 361 k.c., sąd nie musi badać, jaka byłaby treść decyzji, bowiem dla oceny związku skutkowo-przyczynowego istotne jest, czy w oparciu o dyspozycję art. 7 dekretu i właściwe przepisy prawa miejscowego zawarto by z powodem umowę cywilną o oddanie spornego gruntu w użytkowanie wieczyste, do czego sąd powszechny jest uprawniony; takie zachowanie nie jest tożsame z projektowaniem treści decyzji, gdyż dla rozstrzygnięcia sprawy cywilnej sąd powszechny tylko ustala, kiedy najpóźniej powinno zapaść rozstrzygnięcie, jako momentu przedmiotowo istotnego dla ustalenia innych prawnych regulacji powołanych w art. 7 dekretu;

b) art. 7 ust. 2 dekretu w zw. z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 2 i 3 k.p.c. w zw. z art. 16 k.p.a. przez ich rażąco błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że błędne oznaczenie w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 7 dekretu nieruchomości hipotecznej na mapie zasadniczej, skutkujące wydaniem rozstrzygnięcia administracyjnego, mając na uwadze niewłaściwe zapisy planu zagospodarowania dla nieruchomości obowiązującego w dacie wydania bezprawnej decyzji, nie skutkuje odpowiedzialnością odszkodowawczą pozwanych na gruncie art. 160 k.p.a., gdy z treści decyzji nadzorczej z 2012 r. wynika, iż zapisy obowiązującego w 1997 r. planu zagospodarowania przestrzennego dla właściwie oznaczonych działek ewidencyjnych, odpowiadających granicami spornej nieruchomości hipotecznej, przewidują jej wykorzystanie w sposób umożliwiający pogodzenie korzystania z niej przez dotychczasowego właściciela w rozumieniu art. 7 ust. 2 dekretu, co również zdaniem organu nadzoru przemawiało za zastosowaniem art. 156 § 2 pkt 2 k.p.a. i w konsekwencji uznaniem, że decyzję z 1997 r. wydano z rażącym naruszeniem prawa;

c) art. 417 k.c. w zw. z art. 7 dekretu oraz art. 214a ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarowaniu nieruchomościami (aktualnie: t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm.; dalej: u.g.n.) w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy zmieniającej ustawę o gospodarce nieruchomościami z dnia 25 czerwca 2015 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1271) przez ich błędną wykładnię i niezastosowanie, mimo że do czasu wejścia w życie art. 214a ust. 1 pkt 1 u.g.n. nie było uzasadnionych podstaw do odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego, gdyż w

dniu jego rozpoznania w granicach prawidłowo określonych działek ewidencyjnych, co nastąpiło po raz pierwszy w dniu 22 maja 2015 r., kiedy nie obowiązywał żaden plan zagospodarowania przestrzennego, a zapisy studium kierunków zagospodarowania przestrzennego z dnia 27 czerwca 2006 r. oraz postanowienia projektu decyzji o warunkach zabudowy z 2011 r. wydane przez Prezydenta m. W. w związku z toczącym się postępowaniem w przedmiocie rozpoznania wniosku dekretowego przekazany do uzgodnień konserwatorskich (zalegający w aktach sprawy oraz aktach własnościowych nieruchomości), przeznaczał nieruchomość pod zabudowę biurowo-hotelową, którą dotychczasowy właściciel mógł realizować zgodnie z dyspozycją art. 7 dekretu; dopiero wprowadzenie art. 214a ust. 1 u.g.n. „zalegalizowało” decyzję odmowną Prezydenta m. W. , co potwierdziło SKO w W. w decyzji z dnia 20 marca 2017 r., czego Sąd II instancji nie wziął pod uwagę; przy ocenie sposobu korzystania z nieruchomości przez dotychczasowego właściciela Sąd powinien wziąć również z urzędu pod uwagę fakt składania przez Prezydenta m. W. publicznych (medialnych) deklaracji w 2015 r., że na terenie spornej nieruchomości w miejscu pętli [...] powstanie Pomnik [...] oraz gotowości wypłaty należnych odszkodowań powodowi legitymującemu się roszczeniami dekretowymi;

d) art. 442¹ § 1 w zw. z art. 120 § 1 k.c. poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, co doprowadziło do uznania, że termin wymagalności, a tym samym termin przedawnienia roszczenia odszkodowawczego powoda względem Skarbu Państwa z tytułu wieloletniego zaniechania rozpoznania wniosku dekretowego rozpoczął bieg i upłynął przed datą zakończenia deliktu zaniechania – czynu ciągłego, a postępowanie dotyczące rozpoznania wniosku dekretowego zakończone wydaniem decyzji z dnia 4 września 1997 r. i 22 maja 2015 r. nie miało żadnego znaczenia, podczas gdy wymagalność i termin przedawnienia tego rodzaju roszczeń rozpoczyna swój bieg najwcześniej w dacie ustania zaniechania rozumianego jako wydanie odmownej decyzji dekretowej z dnia 4 września 1997 r. albo 22 maja 2015 r. (jeżeli uznane zostanie, że wniosek nie był rozpoznany w 1997 r., bowiem dz.ew. [...]7 nie mieści się w jej granicach), co wino skutkować zastosowaniem art. 442¹ § 1 k.c., a nie art. 442 k.c.;

2) naruszenie prawa procesowego mające istotny wpływ na wynik sprawy:

a) art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. polegające na wskazaniu w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku okoliczności mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy niemających potwierdzenia w zgromadzonym materiale dowodowym, że:

- bezpośrednią przyczyną uniemożliwiającą ustanowienie prawa użytkowania wieczystego był brak postępowań spadkowych po pozostałych współwłaścicielach, za co odpowiadali powód i jego matka, przy jednoczesnym oddaleniu wniosku powoda o

dopuszczenie dowodu z poszczególnych kart akt własnościowych spornej nieruchomości, w celu wykazania braku jakichkolwiek działań pozwanych związanych z wszczęciem postępowania oraz braku wskazania jakichkolwiek przyczyn tamujących wydanie rozstrzygnięcia w sprawie z wniosku dekretowego;

- powód jest zobligowany do wykazania, iż korzystał ze środków zwalczania przewlekłości postępowania administracyjnego, gdy ta okoliczność nie ma żadnego znaczenia, gdyż poza wnioskiem dekretowym nie ma żadnego dokumentu, który potwierdzałby chęć procedowania przez organ administracji publicznej, a pozwany sam również tego rodzaju dokumentów nie przedstawił; czynności zapobieżenia bezczynności powinny być przedsięwzięte przez organ z urzędu, tym samym bezczynność stanowi ryzyko organu; zdaniem Sądu II instancji powodem szkody było również niezaskarżanie przez B.S. uchwalanych kolejno (bliżej nieokreślonych przez Sąd) planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o lokalizacji drogi, gdy od dnia 26 października 1945 r. nie był on właścicielem gruntu, zatem choćby tylko z tej przyczyny nie miał wpływu na składanie stosownych środków zaskarżenia, zresztą przez Sąd również niewskazanych;

- powód nie wskazał przed Sądem I instancji daty, w której powinna zapaść decyzja w rozsądnym terminie, a rzekomo uczynił to dopiero w apelacji, co stoi w sprzeczności z treścią pozwu (s. 18) oraz pism procesowych składanych przez powoda przed Sądem I instancji, gdzie wskazywał 5-miesięczny termin zgodny z rozporządzeniem z 1928 r., albo termin realnego wydania decyzji odmownych w 1997 r. lub 2015 r.;

- na spornych działkach rzekomo znajdowała się droga, natomiast ze zdjęć załączonych przez pozwanych z lat 1976-77, 1982, 1990-1994, 2001 widać, że na nieruchomości droga się nie znajduje, a co najmniej na działce nr [...]5/4 (na której znajduje się 80% nieruchomości) żadna droga się nie znajdowała;

- sąd w postępowaniu cywilnym nie jest uprawniony do projektowania treści decyzji dekretowej i przyjmowania założenia, że w konkretnym czasie miałyby ona taką, a nie inną treść, jeżeli w rozważanym czasie decyzja nie zostałaaby wydana, podczas gdy nie chodzi o samą decyzję dekretową, a zbadanie kwestii cywilistycznej – czy doszłoby do zawarcia umowy użytkowania wieczystego (decyzja dekretowa *de facto* stanowi oświadczenie woli jednej ze stron), do czego sądy powszechne są uprawnione i wręcz zobligowane;

- decyzje nr (...) i nr (...) nie dotyczą tej nieruchomości i są irrelewantne dla sprawy, dlatego nie mogą stanowić żadnych cezur czasowych, od których biegną jakiekolwiek terminy;

- z akt sprawy wynika, iż nikt nie interesował się posesją i nie wykorzystywano jej po wojnie, gdy z treści decyzji administracyjnych z 1997 r., 2012 r., 2015 r. i 2017 r. oraz wniosku dekretowego wynika, że na skutek działań B. S. , wyrokiem Sądu Grodzkiego w W., przed złożeniem ww. wniosku przywrócono mu posiadanie spornej nieruchomości i aż do 1953 r. pozostawała ona w jego władaniu, a budynek, częściowo zniszczony, stanowił odrębny przedmiot własności zgodnie z art. 5 dekretu, co powodowało, że również po upływie 5 miesięcy, gdy organ powinien wydać decyzję zgodnie z przepisami postępowania administracyjnego ówczesnie obowiązującymi, nie było podstaw do odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego;

- postępowanie w przedmiocie rozstrzygnięcia wniosku dekretowego nadal się toczy, gdy z pisma procesowego powoda z dnia 27 kwietnia 2017 r. i załączonej decyzji SKO w W. z dnia 20 marca 2017 r. wynika, że zostało one zakończone ostatecznie;

- powód nie wykazał, że w 1997 r. uzyskałby decyzję pozytywną, gdy z treści decyzji nadzorczej wynika, iż zapisy planu dla prawidłowo określonych działek dadzą się pogodzić z korzystaniem przez dotychczasowego właściciela, co w efekcie również stanowiło podstawę stwierdzenia nieważności decyzji bezprawnej z 1997 r. (przy jednoczesnym oddaleniu wniosków powoda przed Sądem I instancji o dopuszczenie dowodu z opinii biegłych zmierzających do wykazania tych przesłanek);

- ustalenie, że w planie zagospodarowania przestrzennego z 2015 r. przeznaczenie spornej nieruchomości związane było z transportem i komunikacją, gdy z treści decyzji Prezydenta z 2015 r. wynika, iż nie ma obowiązującego planu dla nieruchomości;

- powód nie wskazał żadnych okoliczności, że do 1953 r. mógł liczyć na pozytywne rozpoznanie sprawy, gdy wskazywał na treść jednego aktu prawa miejscowego uchwalonego w tamtym czasie dla nieruchomości – Ogólnego Planu Zabudowy z 1931 r., na podstawie którego zabudowano ją budynkiem mieszkalnym, o którym mowa w decyzji z 2012 r., a dodatkowo wskazywał, że mógł również liczyć na uzyskanie nieruchomości zamiennej (art. 7 ust. 4 dekretu), aż do czasu wydania decyzji dekretowej z 1997 r.;

- z decyzji z 1997 r. wynikało, iż nie dotyczy ona powoda, czy jego poprzedników prawnych, i że sprawa została załatwiona, nie było usprawiedliwione, a brak zaskarżenia decyzji organu I instancji obciąża bezczynnością powoda, gdy z treści decyzji administracyjnych, w tym nadzorczej wynika, że powód nie tylko złożył odwołanie do Wojewody (...), ale również skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego;

2) art. 380 k.p.c. przez zaniechanie kontroli postanowień Sądu I instancji, co spowodowało istotne braki w materiale dowodowym w zakresie informacji wymagających wiedzy specjalnej – wnioski dowodowe z opinii biegłych zmierzały do

ustalenia spornych okoliczności związanych z ustaleniem granic spornego gruntu oraz potencjalnym sposobem jego wykorzystywania, zgodnym z obowiązującymi przepisami planistycznymi w konkretnych datach, jak również wysokości szkody poniesionej w skutek bezprawnych zachowań pozwanych.

Powołując się na powyższe zarzuty, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w (...) rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

W odpowiedziach na skargi kasacyjne pozwani wnieśli o jej oddalenie i zasądzenie od powoda kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Problem w niniejszej sprawie dotyczył odpowiedzialności Skarbu Państwa i jednostki samorządu terytorialnego z tytułu nieprawidłowego działania lub zaniechania. Możliwość przypisania odpowiedzialności tym podmiotom wynika z art. 417 i n. k.c. (w aktualnym stanie prawnym). W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, że odpowiedzialność odszkodowawcza związana z działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej jest uzależniona od stwierdzenia niedopełnienia konkretnego obowiązku działania przez *statio fisci* lub *statio communis* (zob. np. wyrok SN z dnia 28 kwietnia 2005 r., III CK 367/04, MoP 2006, nr 17, s. 941; uchwałę SN z dnia 21 stycznia 2011 r., III CZP 120/10, OSNC-ZD 2011, nr C, poz. 55). Oznacza to, że wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za szkodę jest uzależnione od tego, czy chodzi o zachowanie *statio fisci*, czy *statio communis* określonej jednostki samorządu terytorialnego.

Sprawa dotyczy tzw. wniosku dekretowego złożonego w dniu 7 lipca 1948 r. przez poprzednika prawnego powoda. Na podstawie art. 1 dekretu grunty położone na obszarze m. W. przeszły z dniem wejścia w życie dekretu, tj. 21 listopada 1945 r., na własność gminy m. W. (zgodnie z art. 7 ust. 2 dekretu organem właściwym do rozpoznania wniosku była właśnie gmina). Na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 16 sierpnia 1938 r. o samorządzie gminy m. W. (Dz.U. nr 63, poz. 479) miasto reprezentował Prezydent Miasta, chyba że upoważnił do tego innego członka Zarządu Miejskiego albo pracownika miejskiego.

W dniu 13 kwietnia 1950 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. nr 14, poz. 130), na

podstawie której grunty objęte działaniem dekretu przeszły na własność Skarbu Państwa, a rozpoznanie wniosków złożonych w trybie dekretu przekazano Prezydium Rady Narodowej w m. W. , jako organowi wykonawczemu i zarządzającemu (art. 12 ust. 1, art. 32 ust. 2), zaś organem odwoławczym był Minister Gospodarki Komunalnej. W 1973 r. uprawnienie do wydawania decyzji w trybie dekretu przeszło na naczelnika dzielnicy właściwego ze względu na położenie nieruchomości, zaś organem odwoławczym stał się Prezydent m. W.. Nie zmienia to jednak faktu, że w okresie 13 kwietnia 1950 r. - 26 maja 1990 r. do wydania decyzji w przedmiocie wniosku dekretowego był zobowiązany Skarb Państwa. W dniu 27 maja 1990 r. weszły bowiem w życie m.in. dwie ustawy: ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 32, poz. 191 ze zm.), zgodnie z którą grunty (...) – w następstwie komunalizacji - przeszły ponownie na własność gminy W. (art. 5), oraz ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 34, poz. 198), która w art. 1 zawierała zasadę domniemania właściwości organów gminy w zakresie jej zadań własnych w tych sprawach, które przed reformą administracji należały do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego. W związku z tym do zadań własnych gminy należało od tego momentu rozpoznawanie wniosków w sprawach wieczystego użytkowania na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu w odniesieniu do gruntów, które stały się ponownie własnością komunalną (uchwała NSA z dnia 11 grudnia 1995 r., VI SA 9/95, ONSA 1996, nr 1, poz. 83; zob. też uchwałę NSA z dnia 15 kwietnia 1996 r., OPK 9/96, ONSA 1997, nr 1, poz. 7). Kolejne zmiany, w tym dokonane ustawą z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta W. (Dz.U. nr 48, poz. 195 ze zm.), nie spowodowały zmiany podmiotu uprawnionego i zobowiązanego do rozpoznania takich wniosków, zmieniały się jedynie organy. Obecnie wnioski są rozpoznawane przez Prezydenta m. W. a organem odwoławczym jest SKO w W..

W związku z powyższym zgodzić się należy ze stanowiskiem Sądów obu instancji, że roszczenie skierowane przeciwko Skarbu Państwa jest przedawnione. Jak wskazano powyżej, Skarb Państwa był zobowiązany do rozpoznania wniosku

dekretowego w okresie od dnia 13 kwietnia 1950 r. do dnia 26 maja 1990 r. Przed dniem 13 kwietnia 1950 r. i po dniu 26 maja 1990 r. ten obowiązek spoczywał na jednostce samorządu terytorialnego. Oznacza to, że zaniechanie Skarbu Państwa w rozpoznaniu wniosku dekretowego ustało w dniu 27 maja 1990 r. Słusznie zatem przyjęły Sądy *meriti*, że z tym dniem rozpoczął bieg termin przedawnienia roszczenia odszkodowawczego dochodzonego przeciwko temu pozwanemu. Zgodnie z art. 442 § 1 k.c., obowiązującym w dacie ustania zaniechania Skarbu Państwa w zakresie obowiązku rozpoznania wniosku dekretowego, roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulegało przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia, w każdym jednak wypadku roszczenie to przedawniało się z upływem 10 lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę. Ten przepis obowiązywał do dnia 10 sierpnia 2007 r. W związku z tym 10-letni termin przedawnienia, o którym była mowa w art. 442 § 1 zd. 2 k.c., upłynął z dniem 27 maja 2000 r.

W wyroku z dnia 1 września 2006 r. (SK 14/05, Dz.U. nr 164, poz. 1166) Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 442 § 1 zd. 2 k.c. jest niezgodny z art. 2 i art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, ale przez to, że pozbawia pokrzywdzonego dochodzenia odszkodowania za szkodę na osobie, która ujawniła się po upływie lat dziesięciu od wystąpienia zdarzenia wyrządzającego szkodę (co w ogóle nie dotyczy przedmiotu roszczenia w niniejszej sprawie). Ponadto, Trybunał odroczył termin utraty jego mocy obowiązującej do dnia 31 grudnia 2007 r. Ustawą z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. nr 80, poz. 538) przepis ten został zastąpiony przez art. 442¹ k.c., co nastąpiło jeszcze przed upływem tego terminu, a zatem wyrok Trybunału nie wywołał skutków określonych w art. 190 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. przepis art. 442¹ k.c. stosuje się jedynie do roszczeń nieprzedawnionych w dniu jej wejścia w życie (10 sierpnia 2007 r.), co zostało potwierdzone w orzecznictwie (zob. np. wyrok SN z dnia 26 sierpnia 2009 r., I CSK 33/09, niepubl.). W tej sytuacji Sądy były zobowiązane zastosować w niniejszej sprawie powołany przepis ustawy nowelizującej, co uczyniły w prawidłowy sposób.

W uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej z dnia 17 lutego 2006 r. (III CZP 84/05, OSNC 2006, nr 7-8, poz. 114) podkreślono, że roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym przedawnia się z upływem 10 lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę (art. 442 § 1 zd. 2 k.c.), bez względu na to, kiedy szkoda powstała lub się ujawniła. Trafnie zatem przyjęły Sądy obu instancji, że w odniesieniu do Skarbu Państwa czyn, z którym można wiązać odpowiedzialność tego pozwanego, ustał z dniem, w którym miał on możliwość (i obowiązek) wydania decyzji dekretowej. Możliwość podjęcia działań ustała po stronie Skarbu Państwa w dniu 27 maja 1990 r.

Niezasadne w tym kontekście są zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące przedawnienia roszczenia związanego z czynem ciągłym. Faktem jest, że w wyroku z dnia 10 listopada 2006 r. (I CSK 222/06, niepubl.) Sąd Najwyższy uznał, iż przy zaniechaniu mającym charakter ciągły, zdarzenie wyrządzające szkodę w rozumieniu art. 442 § 1 zd. 2 k.c., od którego należy liczyć 10-letni termin przedawnienia, trwa aż do chwili, gdy stan takiego bezprawnego zaniechania ustał (zob. też wyrok SN z dnia 18 lipca 1972 r., I PR 343/71, OSNC 1973, nr 4, poz. 65 i powołaną uchwałę SN z dnia 17 lutego 2006 r., III CZP 84/05). Nie negując tego stanowiska, należy je uzupełnić, że chodzi o czyn własny sprawcy szkody lub osoby, za którą ponosi odpowiedzialność. Nie można obciążać Skarbu Państwa (ani jakiegokolwiek innego podmiotu prawa cywilnego) skutkami zaniechania innego podmiotu, za który nie ponosi on odpowiedzialności cywilnej. W tym wypadku chodzi o jednostkę samorządu terytorialnego, która od 1990 r. jest właściwa do rozpoznania wniosków dekretowych. Odpowiedzialność określonego podmiotu za działania lub zaniechania innego podmiotu musiałaby być przewidziana ustawą lub umową, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

Ponieważ czyn Skarbu Państwa zakończył się z dniem 26 maja 1990 r., to do przedawnienia roszczenia przeciwko niemu – zgodnie z powyższymi regułami – nastąpiło z dniem 27 maja 2000 r., a więc kilkanaście lat przed wytoczeniem powództwa w niniejszej sprawie. Oznacza to, że niezależnie od innych zarzutów zawartych w skardze kasacyjnej, roszczenie przeciwko Skarbowi Państwa jest przedawnione, a więc skarga kasacyjna w tym zakresie podlegała oddaleniu. W związku z tym zagadnienie prawne przedstawione w skardze kasacyjnej

dotyczące bezczynności strony w czasach komunistycznych pozostawało bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy w stosunku do tego pozwanego.

Jeżeli chodzi o skargę kasacyjną przeciwko drugiemu z pozwanych, to jak wskazano powyżej, obowiązek rozpoznania wniosku dekretoowego z dnia 7 lipca 1948 r. spoczywał na jednostce samorządu terytorialnego w dwóch okresach: od dnia złożenia wniosku do dnia 12 kwietnia 1950 r. oraz od dnia 27 maja 1990 r. W pierwszej kolejności należy wskazać, że brak jest ciągłości pomiędzy gminą m. W. istniejącą w dacie złożenia wniosku dekretoowego, a obecnie istniejącym m. W., co było podnoszone w toku procesu. Przywrócenie samorządu terytorialnego - ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95) - nie oznacza, że samorząd terytorialny, który powstał w 1990 r., stał się automatycznie kontynuatorem i następcą prawnym samorządu zlikwidowanego w 1950 r., nawet jeżeli weźmie się pod uwagę zasadę ciągłości urzędu, która ma wpływ na ocenę działania władzy publicznej. Miasto nie odpowiada również za szkody powstałe pod rządami jednolitej własności państwowej, w tym wywołane bezczynnością Skarbu Państwa przed dniem 27 maja 1990 r.

Zniesienie samorządu terytorialnego od dnia 13 kwietnia 1950 r. skutkowało tym, że Skarb Państwa stał się następcą prawnym jednostek samorządowych, co wynika chociażby z art. 32 ustawy z dnia 20 marca 1950 r., jak również wskazanej zasady ciągłości urzędu. Inaczej należy ocenić zmiany, które zaszły z dniem 27 maja 1990 r., gdyż powołane ponownie jednostki samorządu terytorialnego nie są następcami prawnymi Skarbu Państwa z tytułu bezprawnych działań jego organów. Przede wszystkim, odmiennie niż miało to miejsce w 1950 r., gdy zlikwidowano struktury samorządowe, w 1990 r. Skarb Państwa pozostał, a jednostki samorządu terytorialnego zaczęły funkcjonować obok niego. Nie doszło zatem do zniesienia podmiotu prawa cywilnego, ale do powstania nowych podmiotów. W art. 36 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. stosunkowo dokładnie uregulowano kwestię przejęcia zobowiązań i wierzytelności rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej określonych stopni. Z tego przepisu wynika, że jednostki samorządu terytorialnego nie stały się następcą Skarbu Państwa co do zobowiązań do naprawienia szkód wyrządzonych czynem niedozwolonym (działaniem lub zaniechaniem) funkcjonariuszy Skarbu Państwa.

Powyższe znalazło potwierdzenie w orzecznictwie. Przykładowo, w uchwale 7 sędziów SN z dnia 7 grudnia 2006 r. (III CZP 99/06, OSNC 2007, nr 6, poz. 79) wskazano, że to Skarb Państwa jest biernie legitymowany w sprawie o naprawienie szkody wynikłej z ostatecznej decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 36 ust. 3 pkt 3 tej ustawy, także wtedy, gdy stwierdzenie jej nieważności lub stwierdzenie, że została wydana z naruszeniem prawa nastąpiło po dniu 26 maja 1990 r. Tę samą zasadę należy odnieść do zaniechań funkcjonariuszy Skarbu Państwa za okres poprzedzający powołanie jednostek samorządu terytorialnego, gdyż oczywiste jest, że nie można odmiennie traktować działania i zaniechania.

W wyroku z dnia 4 marca 2016 r. (I CSK 96/15, niepubl.) Sąd Najwyższy podkreślił, że wprowadzie działania władzy publicznej trzeba oceniać z uwzględnieniem zasady ciągłości urzędu, to jednak sposób powołania jednostek samorządu terytorialnego w związku z reformą ustrojową państwa przeprowadzoną od dnia 27 maja 1990 r. oraz zasady powierzenia im zadań i rozgraniczenia odpowiedzialności za ich wykonywanie pomiędzy samorządem a administracją rządową nie mogą być porównywane z działaniami państwa podjętymi w 1950 r., a skutkującymi zniesieniem samorządu terytorialnego z mocą od dnia 13 kwietnia 1950 r. O ile zniesienie samorządu terytorialnego od tego dnia sprawiło, że w Skarbie Państwa należało upatrywać następcy struktur samorządowych, czego wymaga zasada ciągłości urzędu, to w powołanych w 1990 r. jednostkach samorządu terytorialnego, działających obok Skarbu Państwa, nie można widzieć jego następcy odpowiadającego za skutki bezprawnych działań Skarbu Państwa, chyba że ustawodawca wyraźnie tak postanowi. Z art. 36 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. nie wynika, aby jednostki samorządu terytorialnego miały stać się następcą prawnym Skarbu Państwa w zakresie zobowiązań do naprawienia szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym funkcjonariuszy Skarbu Państwa. W świetle podstawowych zasad prawa cywilnego nie sposób też przyjąć, że Skarb Państwa odpowiada za zobowiązania samodzielnych osób prawnych, działających w obrocie na swój rachunek i swoje ryzyko.

W związku z powyższym odpowiedzialność pozwanego Miasta mogła dotyczyć jedynie okresu od dnia 27 maja 1990 r. Zgodzić się przy tym należało z Sądami *meriti*, że skoro powód upatrywał szkody w wadliwej decyzji Kierownika

Urzędu Rejonowego w W. z dnia 4 września 1997 r. o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego (co zostało wprost wyrażone w toku procesu), utrzymanej w mocy decyzją Wojewody (...) z dnia 6 listopada 1997 r., to podstawę prawną tego roszczenia stanowi – nieobowiązujący już, ale obowiązujący w okresie, którego dotyczy sprawa – przepis art. 160 k.p.a.

Jak zgodnie przyjmuje się w orzecznictwie, powstanie odpowiedzialności w rozumieniu tego przepisu jest uwarunkowane zdarzeniem w postaci wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Odesłanie do kodeksu cywilnego dotyczy stosowania jego przepisów normujących odszkodowanie, w kwestiach nieunormowanych w art. 160 k.p.a., a więc np. art. 361 § 1 i art. 362 k.c. W kodeksie postępowania administracyjnego nie uregulowano bowiem samodzielnie związku przyczynowego, a zatem strona dochodząca szkody na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. musi wykazać, że szkoda ta pozostaje w normalnym związku przyczynowym z wydaniem przez organ administracji decyzji dotkniętej nieważnością. Decyzja nadzorcza wiąże sąd tylko w zakresie istnienia – wskazanej w art. 160 § 1 k.p.a. - przesłanki odpowiedzialności, a więc co do bezprawności funkcjonariusza publicznego, nie przesądza jednak o istnieniu związku przyczynowego między wadliwą decyzją a szkodą, której naprawienia dochodzi się w procesie, ani o powstaniu szkody (zob. np. uchwałę 7 sędziów SN z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, OSNCP 1989, nr 9, poz. 129; uchwałę SN z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSN 2004, nr 1, poz. 4; wyroki SN: z dnia 12 marca 2014 r., III CSK 152/12, niepubl.; z dnia 10 sierpnia 2017 r., I CSK 30/17, niepubl.). Każdorazowo zatem, dla stwierdzenia istnienia przesłanki normalnego związku przyczynowego między wadliwą decyzją a szkodą podlegającą naprawieniu, konieczne jest dokonanie przez sąd, w oparciu o art. 361 § 1 k.c., oceny, czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem (zob. wyrok SN z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 433/02, niepubl.).

Zgodzić się należy z Sądami obu instancji, że temu ciężarowi powód nie sprostał. Decyzja z dnia 4 września 1997 r. została wydana po rozpoznaniu wniosku B. J. S. złożonego w dniu 7 lipca 1948 r., a jej treścią była odmowa ustanowienia użytkowania wieczystego (własności czasowej) co do części gruntu

nieruchomości położonej w W. przy ul. T., ozn. hip. „Nieruchomość w mieście W. pod N [...]”, stanowiącej część działki ew. nr [...]7. W decyzji nadzorczej, tj. decyzji Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 27 czerwca 2012 r., stwierdzono nieważność dwóch decyzji (decyzji dekretovej i decyzji wydanej w wyniku wniesionego odwołania), przy czym opisano dokładnie nieruchomość objętą wnioskiem dekretowym i wskazano, że aktualnie w jej skład wchodzi działki nr [...]4, [...]5/4 i [...]6, będące własnością Miasta, stanowiące drogi. W związku z tym wskazano, że decyzje dekretowe rażąco naruszyły art. 7 ust. 2 dekretu, bowiem odmówiły przyznania prawa użytkowania wieczystego pomimo błędnego ustalenia położenia przedmiotowej nieruchomości przy ul. T., ozn. hip. „Nieruchomość w mieście W. pod N [...]”, a w konsekwencji błędnego określenia przeznaczenia nieruchomości w P. z 1993 r. Jeżeli chodzi o decyzję dekretową, to istotne znaczenie ma sentencja, która określa nieruchomość, której ta decyzja dotyczy. Zgodzić się należy ze skarżącym, że wskazane zostało, iż chodzi o nieruchomość przy ul. T., jednak podano oznaczenie sprzed II wojny światowej, zaś w odniesieniu do aktualnego oznaczenia podano numer działki [...]7. Nie ulega przy tym wątpliwości, że działka nr [...]7 nie stanowiła nieruchomości hip. N [...], nie wchodziła również w jej skład. Organ odmówił więc ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w odniesieniu do nieruchomości, która nie była nieruchomością hip. N [...], przy czym orzeczenie w tym przedmiocie zostało ostatecznie wyeliminowane z obrotu.

W związku z tym należy zgodzić się z Sądami *meriti*, że z tego tytułu w majątku powoda lub jego poprzedników prawnych nie powstała szkoda, która podlega naprawieniu w niniejszym postępowaniu, która – zgodnie z powszechnie przyjętą w orzecznictwie i literaturze przedmiotu metodą dyferencyjną – stanowi różnicę między stanem, jaki istniałby, gdyby nie doszło do zdarzenia wywołującego szkodę, a stanem, jaki zaistniał w wyniku tego zdarzenia. Skoro zdarzeniem szkodzącym miało być wydanie decyzji z 1997 r., to nie można mówić o szkodzie w majątku powoda lub jego poprzedników prawnych. Wynika to z faktu, że osobom tym nie przysługiwało prawo własności działki nr [...]7.

W konsekwencji, niezależnie od tego, czy decyzja o treści decyzji z dnia 4 września 1997 r. zostałaby wydana (co miało miejsce), czy też organ nie wydałby

takiej decyzji, nie miało to wpływu na sytuację prawną poprzedników prawnych powoda (wówczas: jego matki), a następnie powoda. Decyzja odmawiająca przyznania prawa użytkowania wieczystego, wydana na skutek rozpoznania wniosku dekretoowego, nie mogła zatem wyrządzić szkody w prawnie chronionych dobrach powoda. Sąd powszechny jest związany decyzją administracyjną. W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym zakres kognicji sądów nie obejmuje oceny prawidłowości decyzji wydanych we właściwym postępowaniu administracyjnym przez kompetentne organy, w tym też zgodności z prawem decyzji nadzorczych, stwierdzających nieważność decyzji administracyjnych albo ich wydanie z naruszeniem prawa (zob. np. uchwały 7 sędziów SN: z dnia 8 lutego 1971 r. – zasada prawna, III CZP 74/70, OSNC 1971, nr 7-8, poz. 121 i z dnia 18 listopada 1982 r., III CZP 26/82, OSNC 1983, nr 5-6, poz. 64; wyroki SN: z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 433/02, niepubl.; z dnia 6 czerwca 2009 r., I CSK 504/08, niepubl.; z dnia 4 marca 2010 r., I CSK 380/09, niepubl.). Decyzja dekretowa odnosiła się do działki nr 47, jak wynika z jej sentencji, w związku z czym, chociaż wskazano na dawne oznaczenie nieruchomości, to z decyzji nadzorczej wynika, że źle „nałożono” dawne oznaczenie na aktualne, a decyzja dekretowa dotyczyła aktualnego oznaczenia. Nie zostały zatem spełnione wszystkie przesłanki odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 160 k.p.a. Niezasadny był zatem zarzut naruszenia art. 361 § 2 k.c.

Drugim zdarzeniem, z którym powód wiązał odszkodowawczą odpowiedzialność pozwanych było niezakończanie w terminie wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu. Zdaniem powoda miał zastosowanie art. 68 rozporządzenia z 1928 r. lub ogólne przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Wymaga podkreślenia, że wskazanie samej tylko daty złożenia wniosku na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, bez przedstawienia szczegółowych danych o przebiegu postępowania w sprawie wszczętej na jego podstawie, nie jest wystarczające do oznaczenia momentu, w którym postępowanie wszczęte tym wnioskiem powinno się zakończyć. Zgodzić się jednak należy ze skarżącym, że odniósł się do przepisów, które jego zdaniem decydowały o terminie rozpoznania wniosku dekretoowego, przy czym jego wywody pomijają istotne aspekty sprawy.

Zgodnie z art. 68 i 69 rozporządzenia z 1928 r. zasadą było, że sprawy powinny być być załatwiane bez niepotrzebnej zwłoki, najpóźniej w ciągu 3 miesięcy, a jeżeli sprawa miała być w myśl obowiązujących przepisów załatwiona po porozumieniu się z inną władzą – najpóźniej w ciągu 5 miesięcy. Do tych terminów nie wliczało się terminów specjalnych, przewidzianych w poszczególnych przepisach prawnych dla dopełnienia warunków przez te przepisy wymaganych, a także okresów zwłoki spowodowanych bądź wyraźną winą osób interesowanych, bądź okolicznościami niezależnymi od władzy decydującej. Terminy nie miały również zastosowania w wypadkach wstrzymania postępowania administracyjnego (art. 74).

Nadto, w art. 70 ust. 1 i 3 tego rozporządzenia przewidziano, że o ile w ww. terminach sprawa nie została całkowicie załatwiona, a poszczególne przepisy prawne nie przewidywały skutków szczególnych na wypadek braku decyzji władzy w ciągu pewnego okresu czasu, strona miała prawo żądać przekazania sprawy do instancji wyższej celem jej załatwienia, a władza wyższa, która załatwiała sprawę za władzę niższą, działała w charakterze tej instancji, za którą spełniała tę czynność.

Zgodnie natomiast z art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, przy czym do tych terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

Powyższe normy należało odnieść do ustalonego stanu faktycznego. Niezasadne były bowiem również zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące kwestii bezczynności strony w latach 1944-1997 i 2002-2008 (jak ustaliły Sądy *meriti*), co było związane z nieustaleniem spadkobierców po zmarłych współwłaścicielach przedmiotowej nieruchomości (pierwszy zmarł jeszcze przed złożeniem wniosku dekretowego). Stosowne postępowania spadkowe wszczęła dopiero matka powoda w 1996 r., w wyniku czego w piśmie z dnia 25 lutego 1997 r. (w którym wykazała swoje następstwo prawne) wniosła o rozpoznanie wniosku dekretowego,

konsekwencją czego były decyzje z dnia 4 września 1997 r. i 6 listopada 1997 r. Z kolei powód postępowanie spadkowe po swojej matce, która zmarła w 2002 r., wszczął dopiero w 2008 r. Powód nie przedstawił jakichkolwiek argumentów, które uzasadniałyby wieloletnie zwłoki w tym przedmiocie. Zdaniem skarżącego nie można natomiast obciążać go skutkami takiego stanu rzeczy, albowiem, z uwagi na istniejący system polityczny w latach 1945-1990 nie było możliwości prowadzenia skutecznie postępowania w przedmiocie wniosku dekretowego, a ponadto to do organu administracji należeć miało ustalenie kręgu uczestników postępowania administracyjnego.

Ten pierwszy aspekt mógłby mieć znaczenie tylko dla odpowiedzialności Skarbu Państwa, a nie Miasta, a ponieważ roszczenie w stosunku do Skarbu Państwa pozwane było przedawnione, zarzuty w tym przedmiocie nie miały znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. W kontekście natomiast drugiego zagadnienia należy zwrócić uwagę na art. 97 § 1 pkt 1 k.p.a., który stanowi o obowiązku organu administracji publicznej zawieszenia postępowania w razie śmierci strony lub jednej ze stron, jeżeli wezwanie spadkobierców zmarłej strony do udziału w postępowaniu nie jest możliwe i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5 (co do spadku nieobjętego), a postępowanie nie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe. Zwrot „zawiesza postępowanie”, użyte w art. 97 § 1 k.p.a., oznacza, że w razie wystąpienia jednej ze wskazanych podstaw organ zobowiązany jest z urzędu zawiesić postępowanie, a także z urzędu kontrolować, czy w toku postępowania nie zaistniała taka podstawa (zob. wyrok NSA w W. z dnia 28 marca 2002 r., IV SA 1456/00, niepubl.; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 maja 2013 r., II SA/Sz 263/13, niepubl.).

Istotne jest tu jednak rozróżnienie postępowań wszczętych z urzędu i na żądanie strony - tylko w pierwszej sytuacji organ administracji publicznej, który zawiesił postępowanie, ma równocześnie obowiązek poczynić niezbędne kroki w celu usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania, a w drugiej sytuacji tylko wówczas, gdy interes społeczny przemawia za załatwieniem sprawy (art. 99 k.p.a.). Przepis w tym brzmieniu obowiązuje od dnia 1 września 1980 r., a więc ma zastosowanie do sytuacji prawnej Miasta. Jak wskazuje się w doktrynie, przykładami niezbędnych kroków czynionych w celu usunięcia

przeszkody dalszego prowadzenia postępowania są: wystąpienie do sądu o ustanowienie kuratora spadku (art. 30 § 5 k.p.a.), wystąpienie do sądu o wyznaczenie przedstawiciela ustawowego strony, która utraciła zdolność do czynności prawnych, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony (art. 34 § 1 k.p.a.), wystąpienie do sądu o wyznaczenie nowego przedstawiciela ustawowego strony, w miejsce ustawowego przedstawiciela, który utracił zdolność do czynności prawnych, wykonanie określonych czynności informacyjnych w stosunku do osób, które mogą należeć do kręgu spadkobierców zmarłej strony.

Niemniej w niniejszej sprawie zachodziła druga z opisanych sytuacji, gdyż postępowanie administracyjne zostało wszczęte w wyniku złożenia wniosku dekretoowego, co oznacza, że musiałby zająć interes społeczny, aby organ administracji podjął tego rodzaju działania. W literaturze przedmiotu zgodnie podkreśla się, że przy ocenie interesu społecznego, który jest wartością nieokreśloną, organ powinien uwzględniać zasady ogólne postępowania administracyjnego, a zwłaszcza zasadę uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.) oraz zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a.). Ocena w tym przedmiocie należy jednak wyłącznie do organu administracji publicznej, nie podlega zatem weryfikacji przez sądy powszechne. Należy jednak zwrócić uwagę, że chodzi przede wszystkim o sytuację, gdy strona postępowania administracyjnego nie może skutecznie działać w tym postępowaniu z przyczyn od niej niezależnych, np. z powodu braku zdolności do czynności prawnych lub braku ustawowego przedstawiciela. W takich przypadkach organ administracji publicznej powinien wykazać szczególną dbałość o interes strony. Do tego rodzaju przypadków nie należy bezczynność spadkobierców strony postępowania w złożeniu do sądu wniosku o stwierdzenie nabycia spadku.

Prawidłowo zatem uznały Sąd obu instancji, że to z przyczyn leżących po stronie poprzedników prawnych powoda doszło do nierozpoznania wniosku dekretoowego przez Miasto dopiero w 1997 r., niezależnie od tego, że w niewłaściwy sposób, ale w tym przedmiocie nie zostały podjęte przez matkę powoda żadne działania (nie zaskarżono niewłaściwej decyzji dekretowej). W orzecznictwie sądów

administracyjnych wskazuje się - m.in. w powołanym przez powoda wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 stycznia 2012 r. (I OSK 148/11, niepubl.) – na obowiązek ustalenia przez organ administracji stron postępowania administracyjnego. Jednak nawet z tego orzeczenia nie wynika bezwzględny obowiązek działania przez organ z urzędu w każdy sposób. Podkreślono bowiem, że trzeba odróżnić obowiązek organu administracji ustalenia stron postępowania, tj. kręgu osób, których interesu prawnego dotyczy sprawa administracyjna będąca przedmiotem prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego, od obowiązku podjęcia stosownych, prawem przewidzianych działań w celu uzyskania dowodów potwierdzających istnienie interesu prawnego w danej sprawie.

W powyższym orzeczeniu, jak i w kolejnych, podkreśla się, że ustalenie spadkobierców właścicieli jest niezbędne, bowiem bez ich udziału postępowanie administracyjne nie może się toczyć. Stronami są, niewątpliwie, współwłaściciele nieruchomości, a więc postępowanie administracyjne może toczyć się jedynie z udziałem wszystkich współwłaścicieli tej nieruchomości, a jeżeli oni nie żyją - z udziałem ich następców prawnych. Jedynie sąd powszechny jest uprawniony do stwierdzenia nabycia praw do spadku przez spadkobierców (aktualnie również można to uczynić przed notariuszem w formie poświadczenia dziedziczenia). Dopóki więc stosowne postanowienia nie zostaną przedłożone do akt administracyjnych, postępowanie administracyjne nie może się toczyć. Ustalenie spadkobierców właścicieli nieruchomości nie jest obowiązkiem organu, gdyż organ nie ma legitymacji czynnej przed sądem powszechnym do wystąpienia z takim wnioskiem. Jedynie osoby, które wylegitymują się postanowieniem sądu powszechnego o stwierdzeniu nabycia spadku po właścicielach nieruchomości, będą miały przymiot strony w postępowaniu. Postępowanie administracyjne prowadzone bez udziału wszystkich stron postępowania byłoby dotknięte istotną wadą i mogłoby być wzruszone w postępowaniu nadzwyczajnym (zob. np. wyrok WSA w W. z dnia 21 lipca 2009 r., I SA/Wa 29/09, niepubl.; wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2017 r., II SA/Kr 1192/17, niepubl.; wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2014 r., II OSK 1353/13, niepubl.).

Wobec tego ustalenie kręgu osób uprawnionych – w rozumieniu art. 7 dekretu – jest jedną z przesłanek warunkujących możliwość toczenia się

postępowania administracyjnego. W tym wypadku postępowanie dekreto- we nie mogło się toczyć, gdyż to strona postępowania (poprzednicy prawni powoda, a następnie sam powód) mogła wystąpić z wnioskiem o stwierdzenie nabycia spadku, mając do tego interes prawny, którego nie sposób przypisać organowi administracji. Dopiero po ustaleniu następców prawnych osób, które były współwłaścicielami przedmiotowej nieruchomości, było możliwe wezwanie tych osób do postępowania administracyjnego jako strony, a następnie rozpatrzenie wniosku dekreto- wego z 1948 r. Do momentu przedstawienia przez spadkobierców strony postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku lub aktu poświadczenia dziedziczenia organ administracji publicznej nie ma możliwości wezwania ich do udziału w postępowaniu. Niezasadne jest zatem stawianie przez skarżącego zarzutu z tej przyczyny organowi administracji publicznej. Jeżeli bowiem w toku postępowania dekreto- wego nie dojdzie do ustalenia następców prawnych zmarłych właścicieli nieruchomości, z przyczyn leżących po ich stronie, nie można mówić o bezczynności organu administracji publicznej.

Jedynie na marginesie można wskazać, że zgodnie z ustaleniami faktycznymi poczynionymi w toku procesu nikt z poprzedników prawnych powoda nie skorzystał ze środków zwalczania przewlekłości postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie wniosku dekreto- wego. Powód nie wykazał też okoliczności i przyczyn, które utrudniałyby lub uniemożliwiałyby wszczęcie stosownej procedury, i dlatego od momentu złożenia wniosku dekreto- wego (7 lipca 1948 r.) do dnia wpływu do organu pisma matki powódki, którym zgłosiła swoje roszczenia do nieruchomości (14 marca 1994 r.) nikt z uprawnionych nie interesował się sprawą dekreto- wą. Tak więc spadkobiercy pozostawali bierni. Co więcej, matka powoda twierdziła w kolejnych pismach, że przedmiotowa nieruchomość nie jest objęta dekretem i wnioskowała o jej zwrot, a nie o przyznanie na swoją rzecz prawa do gruntu. Tymi ustaleniami faktycznymi Sąd Najwyższy był związany (art. 398³ § 3 i art. 398¹³ § 2 k.p.c.). Nie negując sytuacji politycznej, jaka istniała przed 1989 r., należy uznać, że powód, pomimo spoczywającego na nim ciężaru dowodu (art. 6 k.c.), nie wykazał przyczyn, które spowodowały niepodjęcie jakichkolwiek czynności przez okres kilkudziesięciu lat. Nie można też pominąć, że na podstawie ustawy z dnia 15 listopada 1956 r.

o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz.U. nr 54, poz. 243), uchwalonej już po okresie, który jest uważany przez historyków za okres największego terroru, została stworzona nieznana wcześniej polskiemu systemowi prawnemu możliwość dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej działaniem (zaniechaniem) władczym funkcjonariusza publicznego (zob. np. uchwałę SN z dnia 11 października 1996 r., III CZP 76/96, OSNC 1997, nr 2, poz. 16; wyroki SN: z dnia 4 marca 1966 r. I CR 300/64, niepubl. i z dnia 2 lutego 2001 r. I CKN 1049/00, niepubl.).

Niezależnie od powyższego, odnosząc się do zarzutu, że gdyby decyzja dekretowa została wydana bez naruszenia prawa, powód nie doznałby szkody w postaci nieustanowienia na tej nieruchomości prawa użytkowania wieczystego, to zgodnie z art. 7 ust. 2 dekretu przesłanką uwzględnienia wniosku złożonego przez poprzedniego właściciela było stwierdzenie, że „korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania”. Do oceny tej przesłanki zostały powołane organy administracji publicznej, a nie sąd powszechny.

W orzecznictwie przyjęto, że orzekając o naprawieniu szkody powstałej na skutek stwierdzenia nieważności decyzji odmawiającej byłemu właścicielowi prawa do gruntu, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, wadliwej w stopniu określonym w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., sąd powszechny nie może w zasadzie dokonywać oceny, zastrzeżonej dla organów administracji i sądów administracyjnych, czy decyzja nadzorcza była prawidłowa, lub oceny, że prawidłowa decyzja dekretowa byłaby również - w całości albo w części - decyzją odmowną dla wnioskującego o przyznanie mu własności czasowej gruntu, i stosownie do tego zakwestionować przesłanki związku przyczynowego albo wysokości szkody. Byłoby to bowiem równoznaczne z niedopuszczalnym kwestionowaniem przez sąd powszechny merytorycznej zasadności nadzorczej decyzji administracyjnej (zob. np. wyroki SN: z dnia 16 grudnia 2009 r., I CSK 175/09, OSNC 2010, nr 7-8, poz. 115; z dnia 28 maja 2014 r., I CSK 419/13, niepubl.; z dnia 24 stycznia 2018 r., I CSK 188/17, niepubl.). Wyjątki od tej reguły dopuszcza się w orzecznictwie jedynie w przypadkach, w których stwierdzenie nieważności nastąpiło z przyczyn tylko formalnych (zob. wyrok SN z dnia 25 maja 2017 r., II CSK 584/16 i tam

przywoływane wcześniejsze orzecznictwo). To stanowisko jest oparte na założeniu – zgodnym ze stanowiskiem dominującym w nowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. np. wyroki NSA: z dnia 9 października 2015 r., I OSK 142/15, niepubl.; z dnia 28 czerwca 2017 r., I OSK 2014/16, niepubl.; z dnia 7 września 2017 r., I OSK 3043/15, niepubl.) - że organy administracyjne orzekające o nieważności takiej decyzji ze względu na jej wydanie z rażącym naruszeniem prawa powinny uwzględniać nie tylko wskazaną w niej podstawę prawną odmowy, ale także ocenić, czy istniały podstawy do odmowy w świetle obowiązujących wówczas przepisów. Taka możliwość, związana z legalnym zachowaniem alternatywnym, istnieje również, w świetle orzecznictwa, gdy nieważność decyzji administracyjnej o odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu stwierdzono z powodu niewyjaśnienia, czy korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego w dniu wydania tej decyzji (zob. uchwałę SN z dnia 30 czerwca 2020 r., III CZP 71/19, MoP 2020, nr 18, s. 939).

W niniejszej sprawie nie można mówić o zajściu któregośkolwiek z tych wyjątkowych przypadków. Oznacza to, że Sądy słusznie uznały, iż nie mogą dokonać antycypacyjnego rozstrzygnięcia sprawy należącej merytorycznie do kompetencji organu administracji, a więc przewidywać, o jakiej treści decyzja mogłaby zostać wydana, gdyby rozstrzygnięcie w 1997 r. nastąpiło zgodnie z prawem. Nie chodzi tu przy tym, wbrew temu, co podniesiono w skardze kasacyjnej, że sąd miałby jedynie ustalać, czy doszłoby do zawarcia umowy użytkowania wieczystego, skoro zajście negatywnych przesłanek wynikających z dekretu skutkuje wydaniem decyzji administracyjnej. Musiałoby w takiej sytuacji dojść do ustalenia, czy decyzja administracyjna o określonej treści zostałaby wydana.

Niezależnie od tego należy zauważyć, że powód powoływał się na plan z 1931 r., podczas gdy zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem istotny dla oceny prawidłowości decyzji wydanej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu jest plan zabudowania obowiązujący w dacie jej wydania (zob. np. wyrok WSA w W. z dnia 16 września 2005 r., I SA/WA 701/04, niepubl.; uchwała 7 sędziów NSA z dnia 26

listopada 2008 r., I OPS 5/08, ONSA i WSA 2009, nr 2, poz. 18; wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2020 r., I OSK 3472/18, niepubl.; postanowienie SN z dnia 12 marca 2010 r., III CZP 129/09, Biul. SN 2010, nr 3). Z przyczyn wskazanych wcześniej bez znaczenia dla odpowiedzialności Miasta pozostawała możliwość wydania decyzji w okresie 5 miesięcy od złożenia wniosku dekretoowego, niemniej trzeba wskazać, że jeszcze przed złożeniem wniosku dekretoowego ukazało się obwieszczenie Przewodniczącego Naczelnej Rady Odbudowy m. W. z dnia 12 czerwca 1948 r. w sprawie zatwierdzenia planu zagospodarowania przestrzennego (M.P. nr 54, poz. 308). Jak ustalił Sąd Apelacyjny, czym Sąd Najwyższy był związany, plan nie został zaskarżony, a przedmiotowy grunt został w nim przeznaczony pod drogę. O ile można zgodzić się ze stanowiskiem skarżącego co do braku możliwości zaskarżenia tego planu przez jego poprzednika prawnego, co ma związek z utratą przez niego prawa własności nieruchomości, to nie zmienia to faktu, że ogłoszony plan był wiążący i miał wpływ na zastosowanie dekretu. Nie było więc zasadne twierdzenie powoda, że plan zagospodarowania przestrzennego z 1931 r. dawał możliwość pogodzenia dalszego korzystania z nieruchomości z przeznaczeniem w planie, a więc że spełniona była przesłanka z art. 7 ust. 2. Niezależnie zatem od tego, że Miasto nie jest następcą prawnym gminy funkcjonującej przed 1950 r., decyzja w ówczesnym okresie byłaby odmowna. Podobnie rzecz miałaby się w kolejnych okresach, z uwagi na przeznaczenie tych terenów, w związku z czym okoliczność, że w pewnych okresach, w wyniku dokonywanej przebudowy, część nieruchomości nie była objęta pasem drogi, samo w sobie nie przesądza o zasadności twierdzeń powoda.

Jeżeli zaś chodzi o 1997 r., to obowiązywał wówczas P. z 1993 r., na co wskazano w uzasadnieniu decyzji nadzorczej. Wynikało z niej również, że po naniesieniu przedmiotowej nieruchomości przez uprawnionego geodetę na kopii P. około 90% tej nieruchomości znajdowało się w granicach obsługi komunikacyjnej wewnętrznej obszaru od ulic zbiorczych, a tylko około 10% - w granicach terenu przeznaczonego na skwer i parkingi po północnej stronie Pl. [...]. oraz obiekty kultury lub hotel, usługi towarzyszące: handel i gastronomia (k. 26). Te 10%, to niespełna 60 m², a więc nie ulega wątpliwości, że na takim terenie nie zostałoby powodowi wydane pozwolenie na budowę żadnego obiektu. O przeciwnym wniosku

nie świadczy przedłożony projekt pozwolenia na budowę, który nie został podpisany przez kogokolwiek (a tym bardziej uprawnione osoby) i nigdy nie wszedł w życie. Nie mógł on stanowić dowodu w niniejszej sprawie.

Niezasadne były więc twierdzenia, że nie zachodziły negatywne przesłanki uniemożliwiające ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz powoda lub jego poprzedników prawnych. Innymi słowy, na podstawie materiału dowodowego, prawidłowo ocenionego przez Sądy obu instancji, nie można uznać, by powód wykazał, by zaistniały przesłanki przewidziane w art. 7 ust. 2 dekretu, a więc iż na którymkolwiek etapie można było pogodzić korzystanie z gruntu z przeznaczeniem tego gruntu według planu zabudowania (zagospodarowania przestrzennego), a tym samym uzyskać decyzję przyznającą prawo użytkowania wieczystego na ich rzecz. Niezasadne były przy tym zarzuty dotyczące decyzji z 2015 r., którą - jak wskazano - sąd powszechny był związany, a z której jednoznacznie wynikały przyczyny odmownego rozpoznania wniosku dekretowego. Niezależnie zatem od okresu, za który odpowiadali obaj pozwani, nie zostało wykazane przez powoda, aby było możliwe wydanie innej decyzji co do przedmiotowej nieruchomości, a więc pozytywnej decyzji dekretowej. Nie zachodził więc adekwatny związek przyczynowy pomiędzy ewentualnym zaniechaniem pozwanych a szkodą, co słusznie stanowiło dodatkową przesłankę uzasadniającą oddalenie powództwa.

Reasumując, zarzuty zawarte w skardze kasacyjnej nie miały uzasadnienia z powyżej wskazanych przyczyn. Niezasadne było przy tym twierdzenie, że dopiero wejście w życie art. 214a u.g.n. dało podstawę do odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, albowiem wymienione w nim podstawy odmowy są „niezależne od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 tego dekretu” (ust. 1).

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., orzeczono, jak w sentencji wyroku.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 102 k.p.c., mając na uwadze przede wszystkim charakter sprawy i problematykę w niej przedstawioną, która mogła pozostawiać powoda w uzasadnionym przekonaniu co do zasadności powództwa.

