



Sygn. akt I CSK 736/18

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 listopada 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący)
SSN Marta Romańska (sprawozdawca)
SSN Monika Koba

w sprawie z powództwa A. S.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 6 listopada 2020 r.,
skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

- 1) oddala skargę kasacyjną;**
- 2) odstępuje od obciążenia powódki kosztami postępowania kasacyjnego na rzecz Skarbu Państwa.**

UZASADNIENIE

Powódka A. S. wniosła o zasądzenie od Skarbu Państwa - Wojewody (...) kwoty 6.000.000 zł z odsetkami ustawowymi od 5 października 2010 r., jako odszkodowania za szkodę wyrządzoną jej na skutek decyzji Wojewody W. nr (...) z 31 lipca 1992 r., która decyzją Ministra Infrastruktury z 29 marca 2010 r. została

uznana za naruszającą prawo, a obliczonego stosownie do jej udziału wynoszącego 1/3 część w spadku po W. G., byłym właścicielu nieruchomości w W. przy ul. E. nr 35. Pozew wniosła 28 kwietnia 2011 r., wspólnie z O. G., W. G. i C. G., w zakresie roszczeń których został on jednak zwrócony.

Pozwany Skarb Państwa - Wojewoda (...) wniósł o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z 16 sierpnia 2016 r. Sąd Okręgowy w W. zasądził od pozwanego na rzecz powódki kwotę 721.360 zł z ustawowymi odsetkami od 16 sierpnia 2016 r., a w pozostałym zakresie oddalił powództwo.

Sąd Okręgowy ustalił, że powódka jest następcą prawnym W. G., który przed wejściem w życie dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279; dalej – „dekret o gruntach warszawskich”) był właścicielem nieruchomości w W. przy ul. E. nr 35, oznaczonej hip. nr (...) o powierzchni 381 m². 11 kwietnia 1947 r. W. G. zgłosił do protokołu oględzin wnioski o przyznanie mu prawa własności czasowej do gruntu z nieruchomości przy ul. E. nr 35 i 12 listopada 1947 r. go ponowił. W. G. zmarł 30 grudnia 1950 r., a jego spadkobiercami są O. G. i W. G. w udziałach po 1/6 części oraz C. G. i powódka w udziałach po 1/3 części.

Orzeczeniem z 22 stycznia 1951 r. Prezydium Rady Narodowej W. odmówiło W. G. przyznania prawa własności czasowej do gruntu z nieruchomości przy ul. E. nr 35. 14 lutego 1951 r. S. G. odwołała się od tego orzeczenia do Prezydium Rady Narodowej W., a 24 lutego 1951 r. wystąpiła o wstrzymanie jego wykonania. Decyzją z 8 czerwca 1951 r. Minister Gospodarki Komunalnej utrzymał w mocy orzeczenie z 22 stycznia 1951 r. Prawo własności nieruchomości przy ul. E. nr 35 w W. zostało ujawnione w księgach wieczystych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie postanowienia z 20 kwietnia 1956 r.

Decyzją z 31 lipca 1992 r. Wojewoda W. stwierdził, że P. nabyły użytkowanie wieczyste gruntu położonego w W. przy A. nr 65/67, stanowiącego część dawnej działki hip. nr (...) oraz nieodpłatnie własność budynków i urządzeń znajdujących się na tym gruncie.

Aktualnym użytkownikiem wieczystym tej nieruchomości jest L. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w W..

Decyzją z 25 sierpnia 2005 r. Minister Infrastruktury stwierdził nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej W. z 22 stycznia 1951 r. oraz orzeczenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 8 czerwca 1951 r.

Decyzją z 29 marca 2010 r., utrzymaną w mocy decyzją z 9 lutego 2011 r., Minister Infrastruktury stwierdził, że decyzja Wojewody W. z 31 lipca 1992 r. w części dotyczącej nieruchomości położonej w W. przy ul. E. nr 35, oznaczonej hip. nr (...), została wydana z naruszeniem prawa.

Decyzją z 18 czerwca 2015 r. Prezydent W. odmówił powódce, C. G., O. G. oraz W. G. ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu z nieruchomości hipotecznej nr (...), stanowiącej obecnie część działki ewidencyjnej nr 3 z obrębu (...).

Wartość 1 m² użytkowania wieczystego gruntu położonego w W. przy ul. E. nr 35, wchodzącego obecnie w skład działki ewidencyjnej nr 3 z obrębu (...) według cen aktualnych i stanu nieruchomości na 22 stycznia 1951 r., zarówno uwzględniając ówczesny sposób wykorzystania (funkcja mieszkaniowa), jak i przeznaczenie w planie zagospodarowania wynosi 5.680 zł, natomiast przy przyjęciu stanu nieruchomości na 31 lipca 1992 r. i ówczesnej funkcji (częściowo zabudowa budynkiem hotelu M., częściowo ciągi pieszo-jezdne - 8.603,13 zł).

Zdaniem Sądu Okręgowego powództwo było częściowo zasadne, a powódce przysługiwała legitymacja do dochodzenia zgłoszonego roszczenia, gdyż osoby, które nie brały udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji z naruszeniem prawa określonym w art. 156 § 1 k.p.a. są również - jak przyjął Sąd Najwyższy w uchwale z 21 czerwca 2012 r., III CZP 28/12 (OSNC 2013, nr 1, poz. 6) - uprawnione do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. Do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono zarówno przed, jak i po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a., bez konieczności jednak wyczerpania administracyjnego trybu dochodzenia odszkodowania przewidzianego w art. 160 § 4 k.p.a. W świetle art. 160 § 6 k.p.a. Sąd Okręgowy uznał za bezzasadny zarzut przedawnienia roszczenia powódki.

Na skutek wadliwego orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej W. z 22 stycznia 1951 r., a także decyzji Wojewody W. z 31 lipca 1992 r., powódka poniosła rzeczywistą szkodę, gdyż nie zostało zaspokojone uprawnienie jej poprzednika prawnego do uzyskania prawa własności czasowej nieruchomości. Ocena, czy istnieje adekwatny związek przyczynowy między szkodą w tej postaci a zdarzeniem ją powodującym, tj. decyzjami Prezydium Rady Narodowej W. z 22 stycznia 1951 r. i Wojewody W. z 31 lipca 1992 r., wymaga rozważenia, czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby decyzje te były zgodne z prawem. Alternatywnym zachowaniem się właściwego organu w odpowiedzi na wniosek W. G. złożony na podstawie art. 7 dekretu o gruntach warszawskich byłaby decyzja przyznająca mu prawo własności czasowej gruntu. Sąd Okręgowy uznał, że w postępowaniu o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem niezgodnej z prawem decyzji, której nieważność następnie stwierdzono, nie jest władny samodzielnie ustalać, czy odmowa przyznania własności czasowej była uzasadniona planem zabudowania obowiązującym w chwili wydania tej decyzji. Oznaczałoby to bowiem wkroczenie w materię zastrzeżoną do drogi postępowania administracyjnego i niedopuszczalne poddanie kontroli sądu powszechnego decyzji nadzorczej, stwierdzającej nieważność decyzji z powodu naruszenia art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach warszawskich. Skoro rozstrzygnięcia odmawiające W. G. przyznania prawa własności czasowej do gruntu z nieruchomości hip. nr (...) okazały się wadliwe, to uszczerbek majątkowy jego i jego następców był normalną konsekwencją decyzji Prezydium Rady Narodowej W. z 22 stycznia 1951 r. oraz decyzji Wojewody (...) z 29 marca 2010 r.

W ocenie Sądu Okręgowego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Nr 96 z 1 października 1949 r., z uwagi na wady związane z jego publikacją, nigdy nie wszedł w życie. Badanie kwestii przeznaczenia gruntu powinno opierać się zatem na planie przedwojennym, tj. na Ogólnym Planie Zabudowania W., zatwierdzonym przez Ministerstwo Robót Publicznych 11 sierpnia 1931 r. Pozwany nie wykazał w toku postępowania, że na podstawie planu z 1931 r. poprzednicy prawni powódki nie uzyskaliby prawa użytkowania wieczystego.

Sąd Okręgowy uznał, iż miarodajna dla ustalenia wysokości odszkodowania należnego powódce jest wartość prawa użytkowania wieczystego nieruchomości

gruntowej stanowiącej działkę nr 3 z obrębu (...) w W. o powierzchni 381 m², będącej częścią dawnej nieruchomości oznaczonej hip. nr (...), według stanu na 22 stycznia 1951 r. z uwzględnieniem przeznaczenia gruntu w tym czasie, gdyż wówczas doszło do utraty władztwa nad nieruchomością przez jej właścicieli.

Wyrokiem z 20 czerwca 2018 r. Sąd Apelacyjny w (...) zmienił wyrok Sądu Okręgowego z 16 sierpnia 2016 r. w ten sposób, że oddalił powództwo o zapłatę kwoty 721.360 zł z ustawowymi odsetkami od 16 sierpnia 2016 r.

Uzupełniając podstawę faktyczną rozstrzygnięcia Sąd Apelacyjny wskazał, że powództwo o odszkodowawcze za szkodę wywodzoną m.in. powódce wadliwymi decyzjami z 1951 r. zostało oddalone wyrokiem Sądu Apelacyjnego w (...) z 8 sierpnia 2008 r., I ACa (...), gdyż brak było podstaw do uznania, że poniosła ona szkodę na skutek wydania tych decyzji. Przyczyną stwierdzenia ich nieważności decyzją z 25 sierpnia 2005 r. było bowiem ustalenie, że zostały skierowane do osoby nieżyjącej, przy zastrzeżeniu zarazem, że w obowiązującym w 1951 r. planie zagospodarowania przestrzennego, ogłoszonym obwieszczeniem Przewodniczącego Naczelnej Rady Odbudowy W. z 1 października 1949 r. o uchwaleniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nieruchomość hip. nr (...) znajdowała się na terenach przeznaczonych na drogi wraz z urządzeniami pomocniczymi oraz pod budynki i urządzenia użyteczności publicznej z pozostawieniem niezabudowanej części terenu urządzonej jako dziedzińce, zieleńce, postoje i przejścia piesze do użytku publicznego, a takie przeznaczenie wykluczało uwzględnienie wniosku byłego właściciela o ustanowienie własności czasowej z racji niespełnienia przesłanki z art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach warszawskich. Gdyby decyzja była adresowana do spadkobierców zmarłego, to również odmawiałaby ustanowienia na ich rzecz prawa własności czasowej i odmowa ta byłaby uzasadniona. Powodowie nie ponieśli zatem szkody na skutek wydania orzeczeń administracyjnych z 1951 r., usytuowanie nieruchomości spadkowej wyłączało bowiem możliwość uzyskania w stosunku do gruntu prawa rzeczowego i zarazem zachowania własności budynku.

Za zasadnicze dla wyniku postępowania w sprawie Sąd Apelacyjny uznał pytanie, czy zdarzeniem szkodzącym, z którego mogła wyniknąć szkoda powódki,

było wydanie wadliwych decyzji dekretowych z 1951 r., których nieważność stwierdzono w 2005 r., czy - w powiązaniu z nimi lub też nie - wadliwej decyzji z 1992 r. o ustanowieniu użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej, której wadliwość stwierdzono w trybie nadzorczym w 2010 r. Odpowiadając na nie wskazał, że zdarzeniem szkodzącym, które mogło rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą za utratę prawa do nieruchomości przy ul. E. nr 35 w W. w realiach sprawy mogły być tylko wadliwe decyzje z 22 stycznia i z 8 czerwca 1951 r., których nieważność stwierdzono w 2005 r. Nie była nim natomiast wadliwa decyzja z 1992 r. O braku związku przyczynowego między szkodą polegającą na nieuzyskaniu przez poprzednika powódki prawa własności czasowej do gruntu z nieruchomości przy ul. E. nr 35 w W. a wadliwością decyzji z 1951 r. Sąd Apelacyjny wypowiedział się już w wyroku z 2008 r. Za zbędne uznał zatem Sąd Apelacyjny czynienie ustaleń co do skutków i mocy prawnej planów zagospodarowania przestrzennego z 1931 r. i 1949 r., skoro kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej z tego tytułu, także co do powódki, została już wiążąco przesądzona.

Sąd Apelacyjny wsparł swoje stanowisko odwołaniem się do uchwał siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16 (OSNC 2017, nr 1, poz. 1) oraz z 3 września 2015 r., III CZP 22/15 (OSNC 2016, nr 3, poz. 30), nie podzielił poglądu wyrażonego w uchwale Sądu Najwyższego z 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14, (OSNC 2015, nr 5, poz. 60), w której przyjęto, że w razie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, odmawiającej przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu o gruntach warszawskich, źródłem poniesionej przez niego (i jego następców prawnych) szkody może być także wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z 20 czerwca 2018 r. powódka zarzuciła, że orzeczenie to zostało wydane z naruszeniem prawa materialnego, to jest art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w związku z art. 361 § 1 i 2 k.c. w związku z art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach warszawskich przez błędną wykładnię i przyjęcie, że między decyzją Wojewody (...) z 31 lipca 1992 r. a nieuzyskaniem

przez spadkobierców W. G. użytkowania wieczystego gruntu z nieruchomości hip. nr (...) nie ma adekwatnego związku przyczynowego.

Powódka zarzuciła także, że zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem prawa procesowego, to jest: art. 365 § 1 k.p.c. przez uznanie, iż dla Sądów orzekających w niniejszej sprawie wiążący jest pogląd wyrażony w wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z 8 sierpnia 2008 r., I ACa (...); - art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. przez zaniechanie odniesienia się przez Sąd Apelacyjny do decyzji Prezydenta Miasta W. z 18 czerwca 2015 r.

Pozwany wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzut naruszenia art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c. może być skutecznym zarzutem kasacyjnym jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy sposób sporządzenia motywów orzeczenia sądu drugiej instancji uniemożliwia ocenę, jak sąd doszedł do wydania konkretnego rozstrzygnięcia, tak z uwagi na ustalenia faktyczne, które poczynił, jak i zastosowanie do nich prawa materialnego. Uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego nie jest dotknięte tego rodzaju wadliwością, gdyż Sąd ten klarownie wyjaśnił przesłanki, które doprowadziły go do wydanego w sprawie rozstrzygnięcia. Sąd Apelacyjny objął jego podstawą ustalenie, że postępowanie administracyjne w sprawie ustanowienia użytkowania wieczystego nieruchomości hip. nr (...), wszczęte na podstawie wniosku W. G. z 11 kwietnia 1947 r., było kontynuowane po stwierdzeniu nieważności decyzji z 22 stycznia 1951 r. oraz z 8 czerwca 1951 r. i zakończyło się decyzją Prezydenta W. z 18 czerwca 2015 r. odmawiającą uwzględnienia wniosku. W postępowaniu tym ustalono, że nieruchomość poddana została takim zmianom faktycznym i prawnym, które wykluczają oddanie jej w użytkowanie wieczyste następców W. G..

Trzeba zauważyć, że przy rozstrzyganiu spraw administracyjnych obowiązuje zasada aktualności, a zatem decyzja wydawana po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego i mająca kształtować sytuację prawną strony, musi uwzględniać kontekst faktyczny i prawny aktualny w czasie, gdy stanie się ostateczna. W sprawach mających swoją podstawę materialnoprawną w dekrete

o gruntach warszawskich oznacza to, że uwzględnienie wniosku uzależnione jest od stanu faktycznego i prawnego nieruchomości w czasie, gdy wydawana jest decyzja. O ile w decyzji z 18 czerwca 2015 r. wydający ją organ odniósł się do przeznaczenia nieruchomości stanowiącej obecnie działkę nr 3 z obrębu (...) w W., odpowiadającą dawnej nieruchomości hip. nr (...), o tyle jest to aktualne przeznaczenie planistyczne tej nieruchomości, a nie to, które było jej przypisane w 1951 r., gdy po raz pierwszy doszło do rozpoznania wniosku złożonego na podstawie dekretu o gruntach warszawskich i odmówiono jego uwzględnienia. Tymczasem powódka wiąże odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanego ze zdarzeniami z 1992 r. w powiązaniu z tymi, które miały miejsce w 1951 r., nie zaś z bieżącymi. Trudno też zakładać, że wniosek o ustanowienie użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej obecnie działkę nr 3 z obrębu (...) w W. zostałyby - wobec aktualnych warunków planistycznych gruntów na tym terenie - uwzględniony na rzecz następców prawnych W. G., gdyby nie wcześniejsze oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste P.. Z uwagi na kontekst historyczny sprawy, obecne warunki planistyczne nieruchomości zostały ukształtowane między innymi przez to, że w 1951 r. W. G. i jego poprzednicy prawni zostali pozbawieni nie tylko posiadania tej nieruchomości, ale także tytułu prawnego do niej; w 1975 r. zburzony został posadowiony na niej budynek, po czym powstały na niej inne zabudowana i publiczne ciągi komunikacyjne.

Ustawodawca określił granice związania prawomocnym orzeczeniem w art. 365 § 1 k.p.c. Z przepisu tego wynika, że takie orzeczenie wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej. Postępowanie w niniejszej sprawie toczy się w tej samej konfiguracji podmiotowej co sprawa zakończona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w (...) z 8 sierpnia 2008 r., I ACa (...) i także dotyczy roszczenia o naprawienie szkody powódki polegającej na nieuzyskaniu tytułu prawnego w postaci użytkowania wieczystego do gruntu z dawnej nieruchomości hip. nr (...). W niniejszej sprawie powódka wywodzi tę szkodę z innego jednak zdarzenia niż poprzednio, gdyż w sprawie zakończonej prawomocnie w 2008 r. wskazywała wyłącznie na decyzje administracyjne z 1951 r., a obecnie jako źródło szkody zidentyfikowała decyzję z 1992 r. o oddaniu nieruchomości w użytkowanie

wieczyste P.. Wyrok Sądu Apelacyjnego w (...) z 8 sierpnia 2008 r., I ACa (...) jest wiążący w relacjach między stronami i chociaż nie tworzy dla niniejszej sprawy stanu rzeczy osądzonej, to - z uwagi na jego przedmiot oraz identyczne relacje podmiotowe, w których toczy się to postępowanie - wymagał uwzględnienia stosownie do art. 365 § 1 k.p.c.

Nieruchomość przy ul. E. nr 35 w W., do której tytuł prawny przysługiwał poprzednikowi prawnemu powódki, została objęta działaniem dekretu o gruntach warszawskich i na podstawie art. 1 tego dekretu, z dniem jego wejścia w życie, tj. 21 listopada 1945 r., przeszła na własność gminy m.st. Warszawa. Zgodnie z art. 5 dekretu o gruntach warszawskich, budynki pozostawały odrębnym od gruntu przedmiotem własności byłych właścicieli gruntu, lecz tylko do czasu rozstrzygnięcia ich wniosków o przyznanie im prawa jego własności czasowej. Wniosek W. G. o przyznanie mu własności czasowej gruntu z nieruchomości hip. nr (...) został ostatecznie rozstrzygnięty decyzją z 8 czerwca 1951 r., utrzymującą w mocy decyzję o odmowie ustanowienia tego prawa z 22 stycznia 1951 r. Niezależnie od argumentacji przytoczonej w decyzji z 25 sierpnia 2005 r. stwierdzającej nieważność tych orzeczeń, trzeba zauważyć, że mimo formalnego adresowania do W. G. rozstrzygnięcia zawartego w decyzji z 22 stycznia 1951 r., trafiło ono do jego spadkobiercy - żony S. G., która złożyła odwołanie od tej decyzji i wystąpiła w postępowaniu odwoławczym w sprawie, a następnie zapoznała się z oświadczeniem adresowanym do byłego właściciela nieruchomości, jako jego następcą prawnym. Pominięcie w tym postępowaniu pozostałych spadkobierców W. G. stanowiło raczej wadę postępowania, która by uzasadniała jego wznowienie, zwłaszcza wobec ustalenia w postępowaniu nadzorczym, że uwarunkowania planistyczne z 1951 r. wykluczały uwzględnienie wniosku o ustanowienie własności czasowej nieruchomości hip. nr (...).

Z powyższego wynika, że W. G. utracił prawo własności gruntu z nieruchomości hip. nr (...) z dniem 25 listopada 1945 r. w związku z działaniem art. 1 dekretu o gruntach warszawskich, a prawo do budynku oraz ekspektatywę prawa własności czasowej gruntu stosownie do art. 8 dekretu o gruntach warszawskich z dniem 8 czerwca 1951 r., wraz z wydaniem decyzji kończącej postępowanie wszczęte na podstawie art. 7 dekretu. Z tą datą właścicielem nieruchomości stało

się W., a następnie - na podstawie dalszych zdarzeń - Skarb Państwa i znowu W. Decyzja z 8 czerwca 1951 r. spowodowała w majątku powódki uszczerbek polegający na tym, że nie weszło do niego prawo własności czasowej oraz utraciła własność budynku, która w oderwaniu od prawa do gruntu mogła funkcjonować nie stale, lecz wyłącznie przez czas niezbędny do złożenia i rozpoznania wniosków o oddanie gruntu we własność czasową. Wydanie decyzji z 8 grudnia 1951 r. miało swoje konsekwencje faktyczne i prawne. Nieruchomość - niezależnie od ujawnienia prawa do niej w księgach wieczystych - przeszła w posiadanie W., a następnie Skarbu Państwa i znowu W., a te podmioty przez działające w ich imieniu i na ich rzecz jednostki organizacyjne inwestowały na tej nieruchomości i zmieniały jej stan stosownie do potrzeb społecznych i realizowanej w danym momencie polityki przestrzennej i gospodarczej. Wyrazem właścicielskiego władania nieruchomością było oddanie jej w zarząd P. (najpierw przedsiębiorstwu państwowemu, a potem spółce akcyjnej), które następnie stało się przesłanką do orzeczenia decyzją z 31 lipca 1992 r. o nabyciu z dniem 5 grudnia 1990 r. - w związku ze spełnieniem przesłanek ustalonych w art. 2 ust. 1-3 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464) - przez tę spółkę użytkownika wieczystego gruntu z dawnej nieruchomości hip. nr (...) oraz własności budynków i urządzeń znajdujących się na nim.

Wśród skutków decyzji stwierdzającej nieważność innej decyzji administracyjnej zwykle wymienia się przywrócenie z mocą wsteczną stanu prawnego sprzed wadliwego aktu, mające uzasadniać postrzeganie rzeczywistości tak, jakby wadliwa decyzja nigdy nie została wydana. Odwoływanie się do tego rodzaju fikcji prawnej jest oczywiście uproszczeniem, gdyż każdą decyzję wydaje się po to, by wywoływała skutki prawne, z którymi zwykle zbiegają się jakieś skutki faktyczne, a im więcej czasu mija od wydania decyzji, tym większe jest ich spiętrzenie. Odwoływanie się w takich przypadkach do fikcji musi być bardzo ostrożne, gdyż może prowadzić do wyjątkowo rażącego rozdzwiewu między obserwowaną rzeczywistością i jej obrazem narzuconym fikcyjnie. Ustawodawca zdawał sobie sprawę z możliwości pojawienia się takiego rozdzwiewu i - przez określenie w art. 156 § 2 k.p.a. negatywnych przesłanek stwierdzenia nieważności

decyzji, z których jedną jest wywołanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych - przewidział mechanizm jego uniknięcia.

Do stwierdzenia nieważności decyzji dochodzi na drodze administracyjnej i pod kontrolą sądów administracyjnych, w których orzecznictwie przez długi czas niejednolicie postrzegane były stany mające cechy nieodwracalnych skutków prawnych decyzji. Sądy administracyjne nie zawsze tak samo kwalifikowały jako nieodwracalne w szczególności te kategorie skutków decyzji kształtujących prawo do nieruchomości, które powstają w następstwie udziału osoby uznawanej za uprawnioną do nieruchomości w obrocie cywilnym, a w nim doniosłe są nie tylko czynności prawne, ale długotrwałe stany faktyczne (zob. uchwała składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 listopada 1998 r., OPK 4/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 13, uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 grudnia 1996 r., OPS 7/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 49 i z 20 marca 2000 r., OPS 14/99, ONSA 2000, nr 3, poz. 93).

Do stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji z 8 czerwca 1951 r., utrzymującej w mocy decyzję z 22 stycznia 1951 r., doszło na mocy decyzji z 25 sierpnia 2005 r., wydanej po ponad pięćdziesięciu latach obowiązywania rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku W. G. o oddanie nieruchomości hip. nr (...) na własność czasową, po zburzeniu zabudowań na tej nieruchomości, po powstaniu na niej nowej infrastruktury, po jej oddaniu w użytkowanie wieczyste - w związku ze spełnieniem przesłanek oznaczonych w ustawie - podmiotowi trzeciemu, który nabył też własność posadowionych na gruncie budynków i przeniósł to prawo na jeszcze inny podmiot. Te wszystkie zaszłości, uniemożliwiające po latach przywrócenie stanu z 1951 r., były konsekwencją korzystającego z mocy wiążącej aż do 25 sierpnia 2005 r. ostatecznego rozstrzygnięcia z 8 czerwca 1951 r. o prawie do nieruchomości hip. nr (...).

Stwierdzenie nieważności decyzji z 22 stycznia 1951 r. i z 8 grudnia 1951 r. w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy otworzyło jedynie drogę do ponownego rozpoznania wniosku złożonego 11 kwietnia 1947 r. o ustanowienie własności czasowej (użytkowania wieczystego) gruntu z nieruchomości oznaczonej hip. nr (...), lecz nie mogło spowodować przywrócenia powódce i pozostałym

spadkobiercom W. G. własności budynków na tym gruncie, gdyż budynki istniejące na nim w 1951 r. zostały zburzone w 1975 r., przez podmiot, który na mocy dekretu o gruntach warszawskich i decyzji wydanych w 1951 r. wykonywał co do tej nieruchomości akty władania charakterystyczne dla właściciela. Budynki i urządzenia wzniesione na gruncie z nieruchomości oznaczonej hip. nr (...) po 1951 r., a w szczególności po 1975 r. były nakładem na ten grunt podmiotu korzystającego z niego za zgodą właściciela, „rozliczonym” następnie stosownie do art. 2 ust. 1-3 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464).

Decyzją z 29 marca 2010 r., utrzymaną w mocy decyzją z 9 lutego 2011 r., właściwy organ stwierdził, że decyzja oddająca nieruchomość hip. nr (...) w użytkowanie wieczyste P. jest niezgodna z prawem, gdyż została wydana z pominięciem wymagającego rozpoznania wniosku byłego właściciela o oddanie mu nieruchomości w użytkowanie wieczyste, przy czym kolejność rozpoznania wniosków obu zainteresowanych ustanowieniem prawa użytkowania wieczystego wyznaczona została ex post, już po zakończeniu postępowania wywołanego wnioskiem P. i z odwołaniem się do fikcji stworzonej decyzją orzekającą o stwierdzeniu nieważności decyzji wydanej w wyniku rozpoznania wniosku złożonego na podstawie dekretu o gruntach warszawskich. Uwzględnienie wniosku dekretowego w postępowaniu zakończonym decyzją z 18 czerwca 2015 r. nie było możliwe nie tyle ze względu na wywołanie skutków przez decyzje z 29 marca 2010 r. i 9 lutego 2011 r., co przez cały cykl zdarzeń, które do ich wydania doprowadziły jako konsekwencje rozstrzygnięcia już w 1951 r. o wniosku złożonym na podstawie dekretu o gruntach warszawskich.

Sąd Najwyższy w uchwalach siedmiu sędziów z 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16 (OSNC 2017, nr 1, poz. 1) i z 3 września 2015 r., III CZP 22/15 (OSNC 2016, nr 3, poz. 30) wyjaśnił, że szkoda osoby, która nie uzyskała prawa własności czasowej do nieruchomości warszawskiej jest ściśle powiązana ze zdarzeniem szkodzącym w postaci wadliwej - nieważnej lub wydanej z naruszeniem prawa - decyzji dekretowej, a odpowiedzialności odszkodowawczej należy dochodzić w terminie trzyletnim od wydania decyzji nadzorczej, stosownie do art. 160 § 6 k.p.c. i także w razie stwierdzenia wydania z naruszeniem prawa decyzji odmawiającej

byłemu właścicielowi przyznania prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach warszawskich, źródłem poniesionej przez niego szkody nie są decyzje będące podstawą zadysponowania nieruchomością lub jej częściami (wyodrębnionymi lokalami) na rzecz osób trzecich, choćby doszło do stwierdzenia ich wydania z naruszeniem prawa.

Przyznanie byłemu właścicielowi nieruchomości poddanej działaniu dekretu o gruntach warszawskich i jego następcom prawnym wykreowanego na powrót (z uwagi na otwarcie toku instancji w sprawie o oddanie nieruchomości na własność czasową po stwierdzeniu nieważności decyzji kończącej postępowanie w tej sprawie) uprawnienia do uzyskania użytkowania wieczystego gruntu z nieruchomości warszawskiej, mającego wyprzedać przewidziane innymi ustawami uprawnienia do uzyskania takiego prawa, prowadziło do przyznania byłym właścicielom nieruchomości warszawskich i ich następcom prawnym interesu prawnego (art. 28 k.p.a.) w postępowaniach, w których realizowane były uprawnienia innych osób do nieruchomości warszawskich. Doprowadzenie w administracyjnym postępowaniu nadzwyczajnym toczącym się z udziałem byłego właściciela nieruchomości warszawskiej lub jego następcy prawnego do stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji będącej podstawą powstania praw osób trzecich na takiej nieruchomości z uwagi na pominięcie uprawnienia byłego właściciela nieruchomości do ustanowienia na jego rzecz użytkowania wieczystego tego gruntu, gdy samo stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w oparciu o dekret o gruntach warszawskich miało (na zasadzie fikcji) przywracać mu własność budynków istniejących na gruncie w dacie wejścia w życie dekretu, oczywiście nie było źródłem szkody polegającej na utracie uprawnienia do uzyskania użytkowania wieczystego i własności budynków, gdyż te uszczerbki majątkowe powstawały na skutek wcześniejszych zdarzeń opisanych wyżej. W niniejszej sprawie ustalone zostało, że przeznaczenie planistyczne terenów, na których znajdowała się nieruchomość W. G., wykluczało ustanowienie na jego rzecz prawa własności czasowej tej nieruchomości w chwili rozpoznania już po raz pierwszy wniosku, który złożył 11 kwietnia 1947 r., o czym wypowiedział się zarówno organ stwierdzający nieważność decyzji z 22 stycznia 1951 r. i

utrzymującej ją w mocy decyzji z 8 czerwca 1951 r., jak i Sąd Apelacyjny w (...) w wyroku z 8 sierpnia 2008 r., I ACa (...).

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji. Odstąpił jednak, stosownie do art. 102 k.p.c., od obciążania powódki kosztami postępowania kasacyjnego na rzecz pozwanego. Miał przy tym na uwadze charakter sprawy, w tym w szczególności to, że poszukiwanie podstaw do uzyskania rekompensaty za majątki utracone przez byłych właścicieli, którzy utracili je w czasie powojennej transformacji ustrojowej, wynika z braku woli prawodawcy do ustalenia mechanizmu zaspakajania tego rodzaju roszczeń, czy choćby wyraźnej i jednoznacznej deklaracji, iż zaspokojone nie zostaną, przy jednoczesnym odsyłaniu zainteresowanych na drogę sądową i do podejmowania prób wykorzystania na niej rozmaitych instytucji cywilnoprawnych.

jw