



Sygn. akt I CSKP 185/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 lipca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mariusz Łodko (przewodniczący)

SSN Marcin Łochowski

SSN Tomasz Szanciło (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa K. S.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...]

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 27 lipca 2021 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 24 maja 2019 r., sygn. akt V ACa [...],

I. oddala skargę kasacyjną;

**II. zasądza od Skarbu Państwa - Wojewody [...] na rzecz K. S.
kwotę 5.400 zł (pięć tysięcy czterysta złotych) tytułem zwrotu
kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód K. S. wniósł o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody (...) kwoty 1.222.200 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty tytułem odszkodowania za szkodę wyrządzoną w związku z wydaniem z rażącym naruszeniem prawa decyzji: a/ Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej dla Dzielnicy W. Dzielnicowego Zarządu Gospodarki Mieszkaniowej (dalej: Prezydium) nr (...) /66 z dnia 12 lipca 1966 r., znak: (...), ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego na 99 lat na obecnej działce ewidencyjnej nr (...) z obrębu (...) M. o powierzchni 286 m² na rzecz Z. i T. C., b/ Prezydium nr (...) /65 z dnia 12 lipca 1966 r., znak: (...), ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego na obecnej działce ewidencyjnej nr (...) /1 z obrębu (...) M. o powierzchni 285 m² na rzecz J. i Z. K., c/ Naczelnika Dzielnicy M. (dalej: Naczelnik Dzielnicy) z dnia 29 października 1975 r., znak: (...), zmieniającej decyzję Prezydium nr (...) /65, ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego dodatkowo na obecnej działce ewidencyjnej nr (...) /21 z obrębu (...) M. o powierzchni 108 m² na rzecz J. i Z. K., a także o zasądzenie na jego rzecz od pozwanego zwrotu kosztów procesu.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie zwrotu kosztów procesu.

Wyrokiem z dnia 9 marca 2018 r. Sąd Okręgowy w W.:

I. zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 1.038.315 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 9 marca 2018 r. do dnia zapłaty;

II. oddalił powództwo w pozostałym zakresie;

III. rozdzielił stosunkowo koszty procesu pomiędzy stronami, ustalając, że powód winien ponieść koszty procesu w 15%, zaś pozwany w 85%, pozostawiając ich szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu.

Sąd Okręgowy ustalił, że nieruchomość położona w W. przy ul. I., o łącznej powierzchni 1.025 m², oznaczona dawniej jako „W.”, wchodząca obecnie m.in. w

skład działek ewidencyjnych nr (...) z obrębu (...) (powierzchnia 286 m²), dla której Sąd Rejonowy w W. prowadzi KW nr (...), nr (...)/1 z obrębu (...) (powierzchnia 285 m²), dla której ten Sąd prowadzi KW nr (...) i nr (...)/2 z obrębu (...) (powierzchnia 108 m²), dla której ten Sąd prowadzi KW nr (...), stanowiła własność H. S.. Grunt został objęty w posiadanie przez Gminę W. w dniu 16 sierpnia 1948 r., tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 20 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego W. z 1948 r. H. S. w dniu 14 lutego 1949 r. złożyła do Zarządu Miejskiego W. Wydziału Gospodarki Gruntami wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości. Pomimo nierozpoznania tego wniosku Prezydium ustanowiło decyzjami nr (...)/66 i (...)/65 wyżej opisane prawa użytkowania wieczystego. Natomiast decyzją Naczelnika Dzielnicy z dnia 29 października 1975 r. zmieniono decyzję Prezydium nr (...)/65, ustanawiając prawo użytkowania wieczystego dodatkowo na obecnej działce ewidencyjnej nr (...)/2.

Sąd Rejonowy w W., postanowieniem z dnia 28 lutego 1984 r., sygn. akt V Ns (...), stwierdził, że spadek po H. S., zmarłej w dniu 29 kwietnia 1983 r., nabyli H. S. i G. S. po 1/2 części, a postanowieniem z dnia 15 marca 1991 r., sygn. akt II Ns (...), stwierdził, że spadek po H. S. nabyli G. S. i K. S. po 1/2 części. Na podstawie umowy darowizny udziału w spadku zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 24 lutego 2014 r. (Rep. A nr (...)) G. S. darowała K. S. swoje udziały w należnym jej spadku po H. S. i H. S..

Ostateczną decyzją z dnia 29 września 2015 r., znak: (...), Prezydent W. odmówił powodowi ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu położonego w W. przy ul. I., ozn. hip. „W.”, w części wchodzącej w skład działek ewidencyjnych nr (...)/1, (...)/2 i (...), z obrębu (...). W uzasadnieniu organ stwierdził, że pomimo spełniania przez nieruchomość warunków z art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. nr 50, poz. 279; dalej: dekret), nie było możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego z uwagi na fakt, iż te działki, stanowiące część dawnej nieruchomości hipotecznej „W.”, są przedmiotem prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na rzecz osób trzecich. Organ stwierdził zatem, że trwałe rozdysponowanie nieruchomości w postaci oddania części gruntu w

użytkowanie wieczyste na rzecz osób trzecich i związane z tym zawarcie umowy notarialnej uniemożliwiło ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz następców prawnych byłych współwłaścicieli hipotecznych.

Decyzją z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt (...), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. (dalej: SKO) stwierdziło, iż decyzja Prezydium nr (...)/66 w części dotyczącej dawnej nieruchomości warszawskiej, oznaczonej księgą hip. „W.”, została wydana z naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić jej nieważności z powodu wywołania przez tę decyzję nieodwracalnych skutków prawnych w postaci ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich. Decyzją z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt (...), SKO stwierdziło, że decyzja Naczelnika Dzielnicy z dnia 29 października 1975 r., zmieniająca decyzję Prezydium nr (...)/65, została wydana z naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić jej nieważności z powodu wywołania przez tę decyzję nieodwracalnych skutków prawnych.

Wartość prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, dawniej oznaczonej jako nieruchomość (...) „W.”: obecnie działka nr (...), z obrębu (...), zgodnie z jej stanem na dzień 12 lipca 1966 r. i według cen aktualnych wynosi 447.295 zł, działka nr (...)/1, z obrębu (...) - 445.731 zł, a działka nr (...)/2, z obrębu (...), zgodnie z jej stanem na dzień 29 października 1975 r. i według cen aktualnych - 145.289 zł.

Na podstawie tak ustalonego stanu faktycznego Sąd Okręgowy uznał powództwo w przeważającej części za uzasadnione.

Powód jako źródło doznanej szkody wskazywał na wydanie z rażącym naruszeniem prawa w 1966 r. i 1975 r. trzech decyzji administracyjnych, ustanawiających prawo użytkowania wieczystego do przedmiotowej nieruchomości na rzecz osób trzecich. Niezgodność z prawem tych decyzji została stwierdzona decyzjami nadzorczymi SKO z dnia 20 listopada 2013 r. Jako następca prawny poprzedniej właścicielki nieruchomości, swojej babki - H. S., powód posiadał legitymację czynną w procesie, a legitymacja bierna przysługiwała Skarbowi Państwa, za którego czynności procesowe w procesie podejmowało *statio fisci* -

Wojewoda (...), co wynika z domniemania kompetencji zawartego w art. 24 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 80, poz. 872 ze zm.), aktualnie nieobowiązującej. Należąca do poprzedniczki prawnej powoda przedwojenna nieruchomość była objęta działaniem dekretu, na podstawie którego z dniem 21 listopada 1945 r. grunt przeszedł na własność Gminy W., a z dniem 13 kwietnia 1950 r. stał się własnością Skarbu Państwa - 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). W dniu 14 lutego 1949 r. H. S. złożyła skutecznie - na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu - wniosek o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym. Przewidziana w tym przepisie konstrukcja prawna wykreowała istniejący po stronie gminy, a później państwa cywilnoprawny obowiązek ustanowienia prawa własności czasowej, któremu to obowiązkowi odpowiadało cywilnoprawne uprawnienie majątkowe byłego właściciela gruntu do domagania się ustanowienia tego prawa. Chociaż zgodnie z art. 68 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. nr 36, poz. 341 ze zm.) organ administracji, do którego złożono wniosek o ustanowienie prawa własności czasowej, miał obowiązek rozpoznać sprawę w tym przedmiocie bez zbędnej zwłoki, a w każdym razie w terminie nie dłuższym niż 5 miesięcy, to w niniejszej sprawie, pomimo prawidłowego złożenia wniosku oraz istniejącego po stronie właściwego organu obowiązku jego rozpoznania, wniosek nie został w tym terminie rozpoznany przez organy gminy, nie został on rozpoznany również w ustawowym terminie w okresie, gdy jego rozpatrzenie znalazło się w kompetencjach Skarbu Państwa. Rozpoznanie wniosku nastąpiło dopiero wyżej opisaną decyzją Prezydenta W. z dnia 29 września 2015 r.

Powołując się na art. 160 § 1 i 3 k.p.a., Sąd Okręgowy uznał, że pomiędzy faktem wydania w 1966 r. i 1975 r. niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych a powstaniem po stronie powoda szkody, polegającej na utracie prawa własności czasowej części gruntu przedmiotowej nieruchomości, istnieje adekwatny związek przyczynowy. Stwierdzenie zaistnienia szkody wymagało ustalenia, czy wniosek dekretowy poprzedniczki prawnej powoda zostałby pozytywnie rozpoznany, gdyby nie fakt wydania trzech wymienionych powyżej

decyzji naruszających prawo. Z decyzji Prezydenta W. z dnia 29 września 2015 r. wprost wynika, że grunt spełniał przesłanki z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, a jedyną przyczyną nieustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz powoda była okoliczność rozdysponowania terenem na rzecz osób trzecich.

Sąd Okręgowy nie podzielił stanowiska pozwanego, który wskazywał na możliwość zastosowania w sprawie art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (aktualnie: t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. ze zm.; dalej: u.g.n.), który reguluje uprawnienia poprzednich właścicieli lub ich następców prawnych do otrzymania odszkodowania za gospodarstwo rolne na gruntach, które z mocy prawa przeszły na własność najpierw Gminy W., a następnie Skarbu Państwa. Koniecznym warunkiem do uzyskania odszkodowania jest udokumentowanie przez uprawnionych pozbawienia ich faktycznego prawa do władania gospodarstwem po dniu 5 kwietnia 1958 r., oraz że gospodarstwo to było przez nich prowadzone. Przedmiotowa nieruchomość - według wiedzy powoda - została odebrana H. S. przed tą datą, a nadto to do powoda należał wybór trybu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Nieskorzystanie z drogi administracyjnej w sytuacji, gdy powód nie spełniłby podstawowych przesłanek ustawowych, nie mogło prowadzić do ograniczenia dochodzenia należnych mu roszczeń.

Ustalając wysokość szkody, Sąd Okręgowy przyjął wartość prawa użytkowania wieczystego gruntu według stanu na datę wydania niezgodnych z prawem orzeczeń administracyjnych i według cen obecnych, opierając się na opinii biegłego sądowego.

Wyrokiem z dnia 24 maja 2019 r. Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację pozwanego i rozstrzygnął o kosztach postępowania apelacyjnego.

Sąd ten podkreślił, że zdarzeniem mającym wpływ na istnienie związku przyczynowego pomiędzy szkodą a wadliwą decyzją może być wyłącznie ostateczna decyzja odmawiająca ustanowienia własności czasowej zapadła po stwierdzeniu wydania z naruszeniem prawa decyzji stanowiących podstawę dochodzonego roszczenia. Decyzja taka przesądza bowiem, że prawo własności

czasowej nie powinno być przyznane. Chociaż Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił, na podstawie dowodu z dokumentu – decyzji Prezydenta W. z dnia 29 września 2015 r., że przyczyną odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu, pomimo spełniania warunków z art. 7 ust. 2 dekretu, był fakt, iż działki nr (...)/1, (...)/2 i (...) stanowią przedmiot prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na rzecz osób trzecich, to pozwany w apelacji zarzucił, że poprzedniczka prawna powoda nie spełniała przesłanek z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, ponieważ w chwili złożenia wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej nie była w posiadaniu nieruchomości (...).

Sąd Apelacyjny wskazał, powołując się na ugruntowany w orzecznictwie pogląd, że na gminie, a później na państwie ciążył obowiązek przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej albo użytkowania wieczystego gruntu, jeżeli nie zachodziły przeszkody wskazane w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu. Temu obowiązkowi odpowiadało prawo majątkowe - uprawnienie byłego właściciela i roszczenie o ustanowienie prawa własności czasowej gruntu. Zgodnie bowiem z tymi przepisami dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu, mogli w ciągu sześciu miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną, a gmina, a następnie państwo uwzględniały wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela, będącego osobą fizyczną, dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania. Uprawnienie byłego właściciela i obowiązek gminy lub państwa mają charakter cywilnoprawny, ale realizacja tego uprawnienia dokonywana jest w toku postępowania administracyjnego przez wydanie konstytutywnej decyzji administracyjnej. Niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie obowiązku przez gminę lub państwo, naruszające uprawnienie byłego właściciela i pozbawiające go prawa własności lub obniżające jej wartość, uznawane jest za zdarzenie powodujące straty w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. i tym samym szkodę rzeczywistą w znaczeniu art. 160 § 1 k.p.a., który to przepis stanowi podstawę

roszczeń poszkodowanego w przypadku, gdy ostateczna decyzja administracyjna będąca źródłem szkody została wydana przed dniem 1 września 2004 r.

Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko judykatury, że sąd powszechny nie jest władny kwestionować ostatecznych decyzji administracyjnych, i to nawet gdy decyzje te dotknięte są wadami. Nie może zatem podważać ich istoty, chyba że decyzja jawi się jako nieistniejąca lub okazuje się bezwzględnie nieważna, czyli godząca w samą istotę aktu administracyjnego, jakim jest decyzja administracyjna, np. niewydanie go przez organ administracyjny. Taka sytuacja nie zachodzi w rozpoznawanej sprawie, gdyż wydana przez Prezydenta m.st. Warszawy decyzja o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) nie jest dotknięta tak rażącymi wadami.

W związku z tym Sąd drugiej instancji podkreślił, że sąd w postępowaniu cywilnym jest związany ostateczną decyzją administracyjną, czyli ma obowiązek uwzględnić stan prawny wynikający z jej osnowy, który stanowi element stanu faktycznego sprawy. Sąd nie może zatem pominąć tego stanu ani inaczej odnieść się do niego, niż uczynił to organ administracyjny. Związanie to ma miejsce niezależnie od treści uzasadnienia decyzji, gdyż w zakresie objętym treścią rozstrzygnięcia jest ona - bez względu na motywy jej podjęcia - wyrazem stanowiska organu administracji publicznej. W odniesieniu do decyzji negatywnej odmawiającej ustanowienia prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) istotne znaczenie ma określenie przyczyny odmowy uwzględnienia wniosku. Stan prawny wykreowany przez decyzje nadzorcze SKO z dnia 20 listopada 2013 r. i decyzję Prezydenta W. z dnia 29 września 2015 r. wskazuje, że nie istnieje decyzja administracyjna odmawiająca przyznania poprzednim właścicielom nieruchomości prawa własności czasowej (prawa użytkowania wieczystego) do gruntu z powodu braku przesłanek objętych art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, jak też, że obecnie wykluczone jest ustanowienie takiego prawa.

Za nietrafne Sąd Apelacyjny uznał stanowisko pozwanego, że sąd cywilny jest w rozpoznawanej sprawie uprawniony do samodzielnego ustalenia, iż prawo własności czasowej nie podlegało przyznaniu powodowi, ale z innych przyczyn niż podane w decyzji z dnia 29 września 2015 r. Zaaprobowanie tego poglądu

oznaczałoby, że sąd posiada kompetencje do rozstrzygania kwestii przekazanych do decyzji wyłącznie organowi administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (art. 7 dekretu). Gdyby dopuścić badanie tych kwestii w procesie cywilnym i podzielić pogląd pozwanego o niespełnieniu przesłanek z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu przez poprzedniczkę prawną powoda, to doszłoby do niedozwolonego samodzielnego wykreowania przez sąd zdarzenia celem wykorzystania go jako mającego znaczenie dla istnienia związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem mogącym wyrządzić szkodę a szkodą. Jest to niedopuszczalne, gdyż rozpoznanie wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej podlega wyłącznej kompetencji organów administracji publicznej (należy do drogi administracyjnej), a sąd powszechny nie ma ustawowego umocowania do sprawowania kontroli decyzji administracyjnych.

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

I. naruszenie przepisów prawa materialnego:

1) art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 162, poz. 1692; dalej: ustawa z 2004 r.) poprzez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że:

- na skutek trzech decyzji administracyjnych powód poniósł szkodę polegającą na utracie prawa użytkowania wieczystego gruntu położonego w W. przy ul. I., w części wchodzącej w skład działek ewidencyjnych nr (...)/1, (...)/2 i (...),

- pomiędzy szkodą wskazywaną przez powoda a decyzjami Prezydium i Naczelnika Dzielnicy, na mocy których ustanowiono na rzecz osób trzecich prawo użytkowania wieczystego do nieruchomości położonej przy ul. I., w części wchodzącej w skład działek ewidencyjnych nr (...)/1, (...)/2 i (...), zachodzi związek przyczynowy;

2) art. 7 ust. 1 i 2 dekretu w zw. z art. 160 § 1 i § 2 k.p.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że poprzedniczka prawną powoda była

w posiadaniu nieruchomości objętej jej wnioskiem dekretowym, a zatem możliwe było ustanowienie na jej rzecz prawa własności czasowej nieruchomości warszawskiej;

II. naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 2 § 3 k.p.c., art. 16 § 1 k.p.a. w zw. z art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z 2004 r. w zw. z art. art. 7 ust. 1 i 2 dekretu poprzez niezgodne z zasadą związania sądu decyzją administracyjną uznanie, że poprzedniczka prawna powoda uzyskałaby pozytywną decyzję dekretową, podczas gdy wydana w sprawie decyzja, którą Sąd pozostaje związany, była decyzją odmawiającą następcy prawnemu dawnej właścicielki ustanowienia prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) do nieruchomości położonej przy ul. I., a Prezydent W. w decyzji z dnia 29 września 2015 r. nie badał, czy dawna właścicielka nieruchomości spełniała przesłankę wynikającą z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu (była w posiadaniu nieruchomości).

Powołując się na powyższe zarzuty, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego i zmianę poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego poprzez oddalenie powództwa w całości i rozstrzygnięcie o kosztach postępowania za obie instancje, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego, a także zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej RP.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powód wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od pozwanego kosztów postępowania według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna podlegała oddaleniu, jako niezasadna.

Przepis art. 7 ust. 1 dekretu, którego dotyczył spór w niniejszej sprawie, uprawniał m.in. dotychczasowego właściciela gruntu lub jego następców prawnych, będących w posiadaniu gruntu, do wystąpienia w wyznaczonym terminie z

wnioskiem o przyznanie prawa własności czasowej (wieczystej dzierżawy) z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Stosownie do ust. 2 tego artykułu, gmina (a państwo po wejściu w życie ustawy z 1950 r.) uwzględniała wniosek dotychczasowego właściciela będącego osobą fizyczną, jeżeli korzystanie z gruntu przez niego dało się pogodzić z przeznaczeniem tego gruntu według planu zabudowania. Rozpoznanie wniosku dekretowego następowało w drodze decyzji administracyjnej (zob. uchwały NSA: z dnia 11 grudnia 1995 r., VI SA 9/95, ONSA 1996, nr 1, poz. 7; z dnia 23 października 2000 r., OPK 11/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 60).

Podstawę prawną roszczenia powoda stanowi - nieobowiązujący już, ale obowiązujący w okresie, którego dotyczy sprawa - przepis art. 160 k.p.a. Zgodnie z treścią jego § 1 stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie.

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, co też nastąpiło w niniejsze sprawie. 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.).

Wniosek w trybie art. 7 ust. 1 dekretu złożyła poprzedniczka prawna powoda - H. S.. Pozwany podnosił, że nie zostały spełnione przesłanki posiadania przez nią nieruchomości, co miało wynikać z podania kierowanego do Okręgowego Urzędu Likwidacyjnego w sprawie przywrócenia posiadania nieruchomości. Na tej

podstawie pozwany wywodził błędność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy o odmowie przyznania użytkowania wieczystego. Tego tak naprawdę, a więc możliwości poczynienia odmiennych ustaleń niż w decyzji administracyjnej, dotyczyły wszystkie zarzuty zawarte w skardze kasacyjnej. Chodziło o dokonanie ustaleń faktycznych wbrew treści decyzji, co - zdaniem skarżącego - jest prawnie dopuszczalne.

Odnosząc się do twierdzeń pozwanego należy zauważyć, że w dniu 29 września 2015 r. została wydana decyzja nr (...) odmawiająca oddania w użytkowanie wieczyste przedmiotowego gruntu, przy czym w jej uzasadnieniu wskazano, że w odniesieniu do gruntu stanowiącego działki nr (...)/1, (...)/2 i (...) zostały spełnione warunki przyznania prawa użytkowania wieczystego, wynikające z treści art. 7 ust. 1 i 2 dekretu (s. 3 decyzji). Sąd Apelacyjny wskazał, że sąd w postępowaniu cywilnym jest związany ostateczną decyzją administracyjną i ma obowiązek uwzględnić stan prawny z niej wynikający.

Bezspornie, sąd powszechny jest związany decyzją administracyjną. W orzecnictwie 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; 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.).

Co istotne, 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.; z dnia 2 listopada 2020 r., I CSK 175/19, 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; zob. też postanowienie SN z dnia 9 maja 2019 r., I CSK 617/18, niepubl.). 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.

Związanie oznacza zatem konieczność wzięcia przez sąd pod rozwagę stanu prawnego ukształtowanego albo ustalonego w decyzji. W tym zakresie sąd nie jest uprawniony do dokonania odmiennej oceny konsekwencji prawnych określonych faktów, stanowiących podstawę decyzji administracyjnej. Zasada uwzględniania przez sądy powszechne skutków prawnych orzeczeń organów administracyjnych ma swoje źródło w prawnym rozgraniczeniu drogi sądowej i drogi administracyjnej, czego wyrazem jest art. 16 k.p.a., a także wyrażone w art. 7 i 10 Konstytucji RP zasada działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa oraz zasada podziału władz (zob. wyrok SN z dnia 27 lutego 2019 r., I NSK 17/18, niepubl.). Decyzja administracyjna nie może wywoływać skutków prawnych, pomimo jej formalnego nieuchylenia, jeśli jest dotknięta wadami, godzącymi w jej istotę jako aktu administracyjnego, np. w wyniku wydania

przez organ powołany do orzekania w określonej materii, niezastosowania jakiegokolwiek procedury lub oczywistego naruszenia zasad postępowania administracyjnego.

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).

Z powyższego zatem wynika, że do podważenia decyzji administracyjnej służy tryb administracyjny, a stronie przysługują przewidziane w nim stosowne środki zaskarżenia. Droga procesu cywilnego nie stanowi natomiast właściwego trybu podważenia decyzji administracyjnej i skutków z niej wynikających.

W niniejszej sprawie nie można mówić o zajściu któregośkolwiek ze wskazanych wyjątków, które uprawnialyby sąd powszechny do nieuwzględnienia stanu prawnego wywołanego decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 29 września 2015 r. Innymi słowy, jeżeli strona nie zgadza się z treścią decyzji administracyjnej, powinna skorzystać ze środków przewidzianych w przepisach regulujących postępowanie administracyjne. Natomiast organ administracji publicznej uprawniony do wydania - w ramach przysługujących mu kompetencji - decyzji co do określonego zagadnienia musi zachować tryb postępowania administracyjnego, a więc przeprowadzić stosowne postępowanie i wydać decyzję o określonej treści, zachowując wymogi przewidziane m.in. w art. 107 k.p.c. Zgodnie z § 1 pkt 6 i § 3 tego artykułu decyzja administracyjna zawiera m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne; uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych, uzasadnienie faktyczne i prawne powinno zawierać wskazanie okoliczności faktycznych i prawnych, którymi organ kierował się przy podejmowaniu decyzji. W szczególności winno ono zawierać ocenę zebranego w postępowaniu materiału dowodowego, dokonaną przez organ wykładnię stosowanych przepisów oraz ocenę przyjętego stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa. Uzasadnienie decyzji ma szczególne znaczenie przy ocenie prawidłowości decyzji przez organ wyższego stopnia, zwłaszcza decyzji o charakterze uznaniowym (zob. np. wyrok NSA z dnia 23 października 1998 r., I SA/Ka 225/97, Biuletyn Skarbowy 1999, nr 1, poz. 20).

Także z art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. wynika obowiązek wyczerpującej oceny zgromadzonego materiału dowodowego, zaś ta ocena powinna znaleźć, w świetle wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a., pełne odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji administracyjnej (zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2009 r., II SA/Wr 174/04, niepubl.; wyr. WSA w Krakowie z dnia 27 października 2015 r., II SA/Kr 976/15, niepubl.; wyrok NSA z dnia 2 października 2019 r., II OSK 2708/17, niepubl.). Organ administracji publicznej będący gospodarzem postępowania administracyjnego prowadzi postępowanie dowodowe, mając za zadanie ustalić, jakie dowody należy przeprowadzić, zebrać je, a następnie je ocenić (zob. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 września 2010 r., I SA/Kr 837/10, Wspólnota 2010, nr 39, s. 42).

W związku z powyższym należy podkreślić, że decyzja administracyjna jest aktem, który składa się m.in. z rozstrzygnięcia i uzasadnienia. Obie te części stanowią jedność w znaczeniu materialnym i formalnym, żadna z tych części oddzielnie nie może istnieć w obrocie prawnym, a więc powinny one być wewnętrznie spójne (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2005 r., II SA/Wa 223/05, niepubl.). Istotne jest bowiem, że uzasadnienie decyzji - stosownie do art. 107 § 1 k.p.a. - stanowi jej integralną część i kontroli sądu podlega decyzja jako całość, a więc łącznie z uzasadnieniem (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2006 r., VI SA/Wa 1710/05, niepubl.). Skoro wymogi decyzji administracyjnej zostały precyzyjnie określone w art. 107 k.p.a., to braki w tym zakresie stanowią o wadliwości tego aktu (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2004 r., IV SA 3537/02, niepubl.).

W konsekwencji: a/ nie można utrzymać w obrocie prawnym decyzji administracyjnej, w której rozstrzygnięcie (osnowa) dotyczy innego stanu prawnego i faktycznego niż opisano to w uzasadnieniu (zob. np. wyrok NSA z dnia 3 listopada 2000 r., IV SA 13/98, niepubl.), b/ jeżeli rozstrzygnięcie zawarte w sentencji decyzji nie tylko nie koresponduje z treścią uzasadnienia, ale jest diametralnie różne od motywów zawartych w uzasadnieniu, taka decyzja rażąco narusza art. 107 k.p.a. i jako dotknięta wadą wskazaną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. podlega stwierdzeniu nieważności (zob. wyrok NSA z dnia 13 maja 1999 r., IV SA 935/98, niepubl.), c/ dopuszczalne jest zaskarżenie samego uzasadnienia w trybie administracyjnym, jak również dopuszczalna jest skarga do sądu administracyjnego (zob. np. wyroki NSA: z dnia 13 lutego 1984 r., II SA 1790/83, OSPiKA 1985, Nr 4, poz. 72; z dnia 20 września 1994 r., SA/Lu 130/94, niepubl.; z dnia 20 maja 1998 r., I SA 1896/97, niepubl.).

Powyższe oznacza, że wbrew wywodom skarżącego, nie chodzi tu o dokonanie ustaleń faktycznych, ale o podważenie w trybie procesowym decyzji administracyjnej, a konkretnie - jej integralnej części, tj. uzasadnienia faktycznego i prawnego. Strona skarżąca, negując ustalenia, że H. S. była w posiadaniu nieruchomości, w rzeczywistości próbuje podważyć podstawę faktyczną wydania decyzji, do czego nie jest uprawniona w toku niniejszego postępowania. Do rozpatrzenia tego rodzaju zarzutów nie jest bowiem właściwy sąd w postępowaniu cywilnym. Skoro organ administracji ustalił, że zostały spełnione wszystkie warunki przyznania prawa użytkowania wieczystego, wynikające z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, to również w odniesieniu do posiadania gruntu. Zgodnie z powołanymi przepisami i orzecznictwem te ustalenia powinny były nastąpić po przeprowadzeniu właściwego postępowania dowodowego. W postępowaniu przed sądem powszechnym nie jest możliwe kwestionowanie ustaleń faktycznych, jeżeli te ustalenia zostały zawarte w uzasadnieniu decyzji administracyjnej, stanowiąc podstawę jej wydania (w tym co do spełnienia przesłanek z art. 7 ust. 1 dekretu).

Zatem jedynie na marginesie można wskazać, że twierdzenia skarżącego o niebadaniu przez organ administracji publicznej jednej z przesłanek wynikających z art. 7 ust. 1 dekretu nie zostały poparte jakimikolwiek dowodami w toku postępowania rozpoznawczego i stanowiły jedynie dowolną interpretację ze strony

pozwanego treści przedmiotowej decyzji. Co więcej, o posiadaniu rzeczy decyduje sama możliwość korzystania z niej nie zaś faktyczne korzystanie, a władztwo faktyczne nad rzeczą będące jej posiadaniem nie musi wyrażać się w formie gospodarczo efektywnej. Zmiana formy gospodarowania na nieruchomości lub nawet przejściowe zaprzestanie wykorzystywania jej w sposób efektywny ekonomicznie samo w sobie nie musi oznaczać, że dotychczasowy władający nią utracił atrybuty posiadania, tj. *corpus* i *animus* charakteryzujące posiadacza (zob. postanowienie SN z dnia 4 marca 2016 r., I CSK 519/15, niepubl. i powołane tam orzecznictwo).

Analogicznie posiadanie postrzegane było na tle przepisów Kodeksu Napoleona, obowiązującego na obszarze m.st. Warszawy w dacie wejścia w życie dekretu. W tym miejscu należy wskazać na postanowienie Sąd Najwyższy z dnia 19 czerwca 2018 r. (I CSK 509/17, niepubl.), zgodnie z którym stosownie do treści art. 2228 tego Kodeksu utratę władztwa można rozważać dopiero wtedy, gdy posiadacz, który nie może rzeczą władać osobiście, utraci możliwość posiadania pośredniego przez inną osobę. Ciągłość posiadania nie wymaga natomiast, aby dzierżenie lub używanie rzeczy trwało ustawicznie w każdym momencie i bez żadnych przerw, gdyż byłoby to niemożliwe do wykonania (tak Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 10 stycznia 1934 r., I C 873/33, niepubl.). Dekret z dnia 11 października 1946 r. - Prawo rzeczowe (Dz.U. nr 57, poz. 319 ze zm.), obowiązujący od dnia 1 stycznia 1947 r., powielał rozwiązania przyjęte w Kodeksie Napoleona.

Nie można zatem mówić o oczywistej zasadności stanowiska skarżącego, ale z uwagi na niemożność kwestionowania decyzji administracyjnej w zakresie wskazanym przez pozwanego nie jest konieczne rozwijanie tego wątku (zob. szerzej w tym przedmiocie wyroki WSA w Warszawie: z dnia 28 lutego 2019 r., I SA/Wa 1632/18, niepubl.; z dnia 2 kwietnia 2019 r., I SA/Wa 2143/18, niepubl.).

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

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c. w zw. z § 2 pkt 7 w zw. z § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości

z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych
(t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 265 ze zm.).

ke