



Sygn. akt I CSKP 240/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 lipca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Beata Janiszewska (przewodniczący)

SSN Marcin Krajewski (sprawozdawca)

SSN Joanna Misztal-Konecka

w sprawie z powództwa J. M. następcy prawnego I. M.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...) i Prezydentowi W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 7 lipca 2021 r.,

skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 18 stycznia 2019 r., sygn. akt I ACa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu (...) do ponownego rozpoznania
i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Pozwem z 19 grudnia 2012 r. powódka I. M. dochodziła od Skarbu Państwa-Wojewody (...) zapłaty kwoty 1.611.000 zł wraz z ustawowymi odsetkami, tytułem naprawienia szkody poniesionej wskutek wydania z naruszeniem prawa przez Wojewodę (...) decyzji administracyjnej z 23 grudnia 2009 r., na podstawie

której stwierdzono nabycie z dniem 5 grudnia 1990 r. przez H. prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa położonej w W., dzielnica (...), składającej się z działek nr 22/2 o pow. 0,1184 ha i nr 22/3 o pow. 0,1074 ha. Powódka twierdziła, że wydanie przez Wojewodę (...) decyzji z naruszeniem prawa doprowadziło do powstania szkody w postaci niemożliwości uzyskania przez nią prawa użytkowania wieczystego gruntu w odniesieniu do działki nr 22/3.

Pismem z 27 kwietnia 2017 r. powódka zmodyfikowała powództwo, domagając się odszkodowania za bezprawną, trwającą 63 lata, bezczynność organu administracji, przejawiającą się w zaniechaniu wydania merytorycznego rozstrzygnięcia odnośnie do działki nr 22/3 w postępowaniu administracyjnym wszczętym przez poprzednika prawnego powódki L. R. na skutek złożenia przez niego wniosku w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. W. (dalej: „dekret warszawski”).

Wyrokiem z 14 lipca 2017 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo.

Sąd Okręgowy ustalił, że nieruchomość (...) „D.” KW nr (...) rej.(...) o pow. 5273,33 m², położona przy ul. S., stanowiła przed wojną własność ojca powódki L. R. i została objęta działaniem dekretu warszawskiego, stając się ostatecznie własnością Skarbu Państwa.

Wnioskiem z 17 stycznia 1949 r. L. R. wystąpił w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego o przyznanie prawa własności czasowej do tej nieruchomości.

Prezydium Rady Narodowej m. W. orzeczeniem administracyjnym z 28 lipca 1964 r. odmówiło wnioskodawcy przyznania prawa własności czasowej do części gruntu ww. nieruchomości o pow. 2636,60 m² z uwagi na to, że na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego teren przeznaczony został pod budowę magazynów spedycyjnych H. W odniesieniu do pozostałej części nieruchomości (obejmującej m.in. działkę nr 22/3) wniosek nie został rozpoznany.

Decyzją z 23 grudnia 2009 r. Wojewoda (...) stwierdził nabycie z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r. przez H. prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa, oznaczonego jako działki nr 22/2

o pow. 0,1184 ha i 22/3 o pow. 0,1074 ha, objętego księgą wieczystą nr (...) (dalej: „decyzja uwłaszczeniowa”).

Decyzją z 6 listopada 2012 r. Prezydent m. W. odmówił powódce jako następczyni prawnej L. R. ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na gruncie działki nr 22/3. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że nieruchomość ta spełnia warunki określone w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, jednak ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nie jest możliwe wobec wydania przez Wojewodę (...) decyzji z 23 grudnia 2009 r., a następnie dokonania czynności rozporządzających prawem użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej.

Decyzją z 9 maja 2013 roku Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej umorzył postępowanie z wniosku I. M. w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody (...) z 23 grudnia 2009 r., a następnie decyzją z 7 listopada 2013 r. utrzymał w mocy decyzję z 9 maja 2013 r. Wyrokiem z 19 sierpnia 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił skargę I. M. na decyzję z 7 listopada 2013 r., a wyrokiem z 9 listopada 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną.

Spadek po L. R., zmarłym 13 czerwca 1971 r., nabyły H. R. i I. M. po ½ części. Spadek po zmarłej 2 grudnia 1983 r. H. R. nabyła I. M. w całości.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał powództwo za bezzasadne. W odniesieniu do pierwszej z powołanych podstaw żądania Sąd Okręgowy wskazał, że powódka nie przedstawiła wymaganej na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. decyzji nadzorczej, która stanowiłaby prejudykat w postępowaniu przeciwko Skarbowi Państwa, co wykluczało uznanie jego odpowiedzialności za wydanie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej, która pozostaje w obrocie jako prawidłowa i ostateczna.

W odniesieniu do żądania odszkodowania za bezprawną bezczynność organu administracji polegającą na zaniechaniu rozpoznania wniosku dekretowego L. R. co do działki gruntu nr 22/3, Sąd Okręgowy wskazał, że materialnoprawną podstawą tak sformułowanego roszczenia jest art. 417¹ § 3 k.c., zgodnie z którym, jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po

stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Sąd Okręgowy podkreślił, że wniosek dekretowy złożony przez L. R. nie został rozpoznany aż do 2012 r., jednak od czasu wejścia w życie art. 417¹ § 3 k.c., co nastąpiło 1 września 2004 r., powódka mogła i powinna była skorzystać z instrumentów prawnych w celu zmobilizowania organu do wydania decyzji oraz uzyskania prejudykatu potwierdzającego opieszałość organu. Brak takiego prejudykatu wykluczał uwzględnienie powództwa. Bez znaczenia jest w tym kontekście fakt zakończenia postępowania administracyjnego.

Niezależnie od tego Sąd I instancji uznał roszczenie oparte na twierdzeniu o wystąpieniu szkody wskutek przewlekłości postępowania dekretowego za przedawnione na podstawie art. 442¹ § 1 k.c. W ocenie Sądu Okręgowego z chwilą wydania przez Prezydenta m. W. decyzji z 6 listopada 2012 r. powódka dowiedziała się zarówno o szkodzie, jak i osobie obowiązanej do jej naprawienia, w związku z czym roszczenie powódki przedawniło się z dniem 6 listopada 2015 r. Modyfikacja powództwa polegająca na zgłoszeniu żądania ewentualnego, opartego na twierdzeniu o bezczynności organu administracyjnego, dokonana została po upływie terminu przedawnienia, co wobec podniesienia przez pozwanego odpowiedniego zarzutu skutkowało oddaleniem powództwa.

Sąd Okręgowy wskazał również na dalsze przyczyny oddalenia powództwa. Powiązanie szkody powódki z przewlekłym rozpoznaniem wniosku dekretowego byłoby możliwe wyłącznie pod warunkiem, gdyby przyjąć za pewne, że w postępowaniu, które zakończyłoby się w terminie przewidzianym przez ówczesne przepisy prawa, zapadłaby decyzja uwzględniająca wniosek dekretowy. W ocenie Sądu pierwszej instancji nie ma podstaw, aby sąd w postępowaniu cywilnym projektował treść decyzji i przyjmował założenia co do tego, że w konkretnym czasie miałyby ona określoną treść. Oddalenie wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego działki gruntu nr 22/3 decyzją z 9 listopada 2012 r. oznaczało, że właściwy organ administracji publicznej uznał wniosek poprzednika prawnego powódki za niezasadny według stanu faktycznego i prawnego istniejącego w 2012 r. Do oceny przesłanek z art. 7 ust. 2 dekretu

warszawskiego powołane zostały organy administracji publicznej, a nie sąd powszechny, który nie jest władny po kilkudziesięciu latach prognozować, jaką treść miałyby niewydana przed laty decyzja. Gdyby zaś sąd miał to ustalać, musiałby bazować na powszechnej praktyce z właściwego okresu. W odniesieniu do spraw wszczynanych na podstawie dekretu o gruntach warszawskich praktyka ta polegała na odmawianiu uwzględnienia wniosków o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Sąd Okręgowy wskazał także, że rozporządzenie Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym z 1928 r. przewidywało w art. 70 środek prawny, przy wykorzystaniu którego można było zwalczać negatywne skutki przewlekłości postępowania administracyjnego. Z ustaleń poczynionych w sprawie nie wynika, aby poprzednik prawny powódki skorzystał ze środków zwalczania przewlekłości postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie jego wniosku, co pozwoliłoby usunąć skutki naruszenia prawa, o ile do takiego doszło w postępowaniu prowadzonym z jego udziałem.

Wyrokiem z 18 stycznia 2019 r. Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację powódki w części dotyczącej dochodzonej należności głównej i zmienił wyrok Sądu Okręgowego jedynie w zakresie dotyczącym rozstrzygnięcia o obowiązku zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd drugiej instancji uzupełniając ustalił, że działka gruntu nr 22/3 nie stanowiła nieprzerwanie własności Skarbu Państwa. Na mocy decyzji Wojewody (...) z 28 lutego 1992 r. stwierdzono nabycie działki nr 22 (z której wydzielona została działka nr 22/3) z mocy prawa nieodpłatnie przez Dzielnicę Gminę W. (dalej: „decyzja komunalizacyjna”). Decyzja ta pozostawała w obrocie prawnym aż do roku 2001, kiedy decyzją z 17 stycznia 2001 r. wydaną na podstawie art. 155 k.p.a. uchylił ją Wojewoda (...). W tym stanie rzeczy od dnia uprawomocnienia się decyzji komunalizacyjnej, która potwierdzała tytuł własności przysługujący jednostce samorządu terytorialnego, rozpoznanie wniosku dekretowego stanowiło obowiązek gminy. Uchylenie decyzji komunalizacyjnej rodziło wyłącznie skutki na przyszłość, w związku z czym w ocenie Sądu Apelacyjnego nie ma możliwości przypisania Skarbowi Państwa obowiązku

rozpoznania wniosku dekretowego do gruntu w okresie, w którym musiał być uznawany za nieruchomość komunalną, a nie państwową.

Sąd Apelacyjny przyjął, że przez wydanie decyzji komunalizacyjnej i potwierdzenie w ten sposób właściwości gminy do rozpoznania wniosku dekretowego, zerwany został związek przyczynowy między ewentualnym zaniechaniem Skarbu Państwa istniejącym do 1992 r. a szkodą powstałą w 2009 r., skoro pomiędzy tymi dwiema datami, przez 9 lat, obowiązek rozpoznania wniosku dekretowego obciążał m. W. Skarb Państwa nie może ponosić odpowiedzialności za ewentualną beczynność gminy we wskazanym okresie. Koniec okresu beczynności pozwanego, która może pozostawać w związku przyczynowym ze szkodą powódki, wyznacza data decyzji uwłaszczeniowej, która potwierdzała prawa osoby trzeciej do nieruchomości i umożliwiła uwłaszczonemu podmiotowi zbycie nieruchomości. Ewentualna beczynność pozwanego w postępowaniu z wniosku L. R., która miałaby miejsce po 23 grudnia 2009 r., byłaby zdaniem Sądu Apelacyjnego nieistotna z punktu widzenia odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę, ponieważ nie ma możliwości stwierdzenia związku przyczynowego między szkodą a działaniem lub zaniechaniem późniejszym w stosunku do chwili powstania szkody.

Obowiązkiem powódki było w ocenie Sądu Apelacyjnego wykazanie, że w okresie od 2001 r. do 23 grudnia 2009 r. organy w sposób bezprawny zachowywały beczynność przy rozpoznaniu wniosku dekretowego. Powódka nie zgłosiła zasadniczych twierdzeń, w czym konkretnie upatruje zaniechania po stronie pozwanej, co doprowadziło do uznania, że nie jest wystarczające powołanie się ogólnie na 63 lata, które dzieli złożenie wniosku od jego rozpoznania, szczególnie wobec zmieniających się w tym okresie podmiotów za to odpowiedzialnych.

Sąd Apelacyjny wskazał, że z załączonych akt administracyjnych wynika, iż organy administracji podejmowały w tym czasie szereg działań niezbędnych do rozpoznania wniosku, przy czym zasadniczym problemem była kwestia wyjaśnienia zakresu orzeczenia z 28 lipca 1964 r., co skutkowało zawieszeniem postępowania dekretowego do czasu rozstrzygnięcia sprawy o stwierdzenie nieważności

decyzji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z 31 lipca 2002 r. Wniosek o podjęcie zawieszonego postępowania dekretoowego, prowadzonego z wniosku poprzednika prawnego powódki, został zgłoszony pismem pełnomocnika powódki z 15 marca 2011 r.

Oceniając przebieg postępowania administracyjnego w przedmiocie wniosku dekretoowego poczynawszy od roku 2001 r., Sąd Apelacyjny uznał, że nie zostało wykazane zaniechanie pozwanego (bezprawna bezczynność) w okresie, w którym rozpoznanie wniosku ponownie należało do Skarbu Państwa i przed wystąpieniem szkody w postaci trwałej utraty roszczeń powódki do działki nr 22/3. Gdyby uznać, że w przypadku rozciągającej się na dwa stany prawne bezczynności organu administracji, która rozpoczęła się przed 1 września 2004 r. (data wejścia w życie art. 417¹ § 3 k.p.c.), a skutkowała wystąpieniem szkody już po tej dacie, powódka nie musi legitymować się stosownym prejudykatem uzyskanym w postępowaniu administracyjnym, gdyż podstawę prawną jej roszczenia stanowi art. 417 k.c. w poprzednim brzmieniu, to w świetle poczynionych w sprawie ustaleń powództwo podlegało oddaleniu już z tej tylko przyczyny, że powódka nie zdołała wykazać bezprawnego zaniechania organu w okresie od 2001 r. do 2009 r., w którym właściwy do rozpoznania wniosku dekretoowego był „organ Skarbu Państwa”.

Sąd Apelacyjny uznał również, że brak jest normalnego związku przyczynowego między zaniechaniem Skarbu Państwa przy rozpoznawaniu wniosku dekretoowego a szkodą w postaci utraty praw do nieruchomości (roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego). Między tymi zdarzeniami można dopatrzeć się spełnienia warunku *sine qua non*, gdyż można założyć, że gdyby przed grudniem 2009 r. został rozpoznany pozytywnie dla powódki wniosek dekretoowy, to nie doszłoby do wydania decyzji uwłaszczeniowej, a następnie przeniesienia prawa użytkowania wieczystego. Zdaniem Sądu drugiej instancji utrata roszczeń dekretoowych nie jest jednak typowym, normalnym następstwem opieszałości organu administracji prowadzącego postępowanie dotyczące wniosku dekretoowego, mimo że roszczenia dekretoowe mają pierwszeństwo przed roszczeniami z innych podstaw prawnych. Jeżeli w określonym przypadku doszło do wydania decyzji uwłaszczeniowej na rzecz innego podmiotu przed zakończeniem postępowania dekretoowego, to źródła szkody poszukiwać należy

w decyzji uwłaszczeniowej. Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie jest zasadne stanowisko, że utrata roszczeń przez dawnego właściciela lub jego następców prawnych jest w takim przypadku normalnym skutkiem nierozpoznania wniosku dekretowego we właściwym terminie.

Sąd Apelacyjny nie badał kwestii przedawnienia roszczenia, mając na uwadze, że po stronie powódki nie powstało roszczenie odszkodowawcze. Sąd Apelacyjny za słuszne uznał także stanowisko Sądu pierwszej instancji, że nie ma możliwości uznania za źródło szkody decyzji uwłaszczeniowej. Na przeszkodzie temu stoi art. 417¹ § 2 k.c., który wymaga przedstawienia przez stronę prejudykatu. Przyczyny, które spowodowały jego nieuzyskanie, pozostają poza zakresem okoliczności ustalanych w postępowaniu cywilnym. Sąd powszechny nie ma uprawnień, aby badać prawidłowość decyzji kończącej postępowanie nadzorcze, które w tym przypadku zakończyło się umorzeniem postępowania, gdyż organy administracji, a następnie sądy administracyjne uznały, że brak jest interesu prawnego po stronie powódki.

W kwestii bezczynności organu Sąd Apelacyjny wskazał również, że wobec jej nieudowodnienia oraz niewykazania normalnego związku przyczynowego, kwestia ustalenia właściwej podstawy prawnej odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie wydania decyzji, które rozpoczęło się przed 1 września 2004 r. i trwało także po tej dacie, ma znaczenie drugorzędne. Obowiązek wykazania bezczynności oraz związku przyczynowego spoczywał na powódce niezależnie od tego, czy za podstawę prawną przyjmie się art. 417¹ § 3 k.c. (wymagający przedstawienia prejudykatu), czy też art. 417 k.c. w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r.

Odnosząc się jednak do kwestii oceny bezczynności organu (zaniechania) w świetle reguł prawa międzyczasowego, Sąd drugiej instancji wskazał, że wprowadzenie do porządku prawnego art. 417¹ § 3 k.c. nie doprowadziło do zmiany materialnoprawnych przesłanek odpowiedzialności za bezczynność. Zmiana nastąpiła jedynie w odniesieniu do właściwości organu stwierdzającego bezczynność, gdyż obecnie konieczne jest uzyskanie odpowiedniego prejudykatu w postępowaniu administracyjnym. Nowe uregulowanie ma wobec tego charakter

kompetencyjny i procesowy. Odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego, Sąd Apelacyjny uznał, że art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, na podstawie którego wprowadzony został m.in. art. 417¹ § 3 k.c., określa zasady ustalania prawa materialnego właściwego do oceny odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną decyzją administracyjną, jednakże nie odnosi się do trybu dochodzenia odszkodowania. Ostatecznie ten wątek argumentacji zamknięty został konkluzją, zgodnie z którą Sąd Apelacyjny dostrzega istotne argumenty na rzecz tezy, że art. 417¹ § 3 k.c. powinien mieć zastosowanie jako podstawa odpowiedzialności za niewydanie decyzji, które doprowadziło do powstania szkody w 2009 r., jednak przeanalizowana została także odpowiedzialność na podstawie art. 417 k.c., co doprowadziło do wniosku o niewykazaniu przesłanek odpowiedzialności, o których mowa w tym przepisie.

Powódka zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego w części oddalającej jej apelację, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego w postaci:

1) art. 361 § 1 w zw. z art. 361 § 2 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że wydanie decyzji uwłaszczeniowej nie pozostaje w związku przyczynowym z zaniechaniem rozpoznania wniosku dekretowego;

2) art. 361 § 1 w zw. z art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 155 k.p.a. przez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że skutek wydania decyzji komunalizacyjnej i potwierdzenia właściwości gminy do rozpoznania wniosku dekretowego zerwany został związek przyczynowy między zaniechaniem Skarbu Państwa do 1992 r. a szkodą powstałą w 2009 r., gdyż Skarb Państwa nie może ponosić odpowiedzialności za bezczynność gminy w okresie, gdy decyzja komunalizacyjna pozostawała w obrocie (lata 1992-2001). W konsekwencji, zdaniem skarżącej, doszło do błędnego niezastosowania art. 441 k.c., gdyż szkoda spowodowana została jednym deliktem stanowiącym zdarzenie ciągłe, które ustało w wyniku rozpoznania wniosku dekretowego, a zatem odpowiedzialność Skarbu Państwa i m. W. jest solidarna, zaś między bezprawnym zaniechaniem każdego z zobowiązanych do rozpoznania wniosku dekretowego a szkodą istnieje adekwatny związek przyczynowy;

3) art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 441 k.c. w zw. z art. 77 Konstytucji RP i art. 1 Protokołu nr 1 i nr 4 do Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez ich niezastosowanie wobec błędnego uznania, że nie doszło do zaniechania władzy publicznej, gdy było ono bezprawne i naruszało obowiązek z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, którego wykonanie w terminie wyłączyłoby powstanie szkody;

4) art. 417 § 1 k.c. przez błędne przyjęcie, że w przypadku zaniechania podjęcia przez władzę publiczną działań zapewniających powódce realizację jej praw podmiotowych szkoda zmaterializowała się wówczas, gdy doszło do wydania bezprawnej decyzji uwłaszczeniowej, tj. w 2009 r., podczas gdy stan zaniechania ustał z chwilą rozpoznania wniosku dekretowego - 6 listopada 2012 r.;

5) art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 6 k.c. przez błędne przyjęcie, że powódka nie wykazała, na czym polegało trwające wiele lat zaniechanie rozpoznania wniosku dekretowego, podczas gdy w przeciwieństwie do bezprawnego działania trudno jest udowodnić bezprawne zaniechanie inaczej niż poprzez wskazanie wieloletniej bezczynności, która trwa do chwili, gdy stan bezprawnego zaniechania ustał;

6) art. 417 k.c. w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r. w zw. z art. 5 ustawy nowelizującej z 17 czerwca 2004 r. przez jego błędne zastosowanie z uwagi na to, że bezczynność organu obejmowała dwa stany prawne - tj. do 1 września 2004 r. (data wejścia w życie art. 417¹ § 3 k.c.) i po tym dniu, a szkodę wyrządziła już po tej dacie;

7) art. 471 k.c. w zw. z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego przez ich błędne niezastosowanie i nieuznanie, że nienależyte wykonanie przez Skarb Państwa swego obowiązku wynikającego z przepisów prawa, tj. zwłoka w rozpoznaniu wniosku dekretowego powoduje uszczerbek w majątku powódki;

8) art. 21 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 8 ust. 2 i art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 361 § 2 k.c. w wyniku błędnego przyjęcia, że nierozpoznanie wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego przez 63 lata nie skutkuje odpowiedzialnością odszkodowawczą pozwanego, w sytuacji gdy istnieje zakaz pozbawienia własności bez odpowiedniego odszkodowania.

Powódka zarzuciła również naruszenie przepisów postępowania, które w jej ocenie miało istotny wpływ na wynik sprawy w postaci:

1) art. 382 k.p.c. w zw. z art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 k.p.c. przez pominięcie przy orzekaniu o braku związku przyczynowego tego, że powódka podjęła starania celem wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji uwłaszczeniowej, dodatkowo interweniując u Rzecznika Praw Obywatelskich;

2) art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 k.p.c. przez błędne przyjęcie w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia, że:

- powódka nie wskazała, w czym konkretnie upatruje zaniechania pozwanego;

- organy administracyjne podejmowały szereg czynności niezbędnych do rozpoznania wniosku dekretowego;

- postępowanie dekretowe zostało zawieszone do czasu rozstrzygnięcia sprawy o stwierdzenie nieważności decyzji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z 31 lipca 2002 r., podczas gdy nigdy nie było ono zawieszone, natomiast pismo pełnomocnika powódki z 15 marca 2011 r. należy uznać za ponowienie wniosku dekretowego.

Wskazując na powyższe podstawy skargi kasacyjnej, powódka wniosła o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania z pozostawieniem rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniosł o jej oddalenie i zasądzenie od powódki na rzecz Skarbu Państwa-Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie kasacyjne według norm przepisanych.

W toku postępowania kasacyjnego zmarła powódka I. M., a postępowanie zostało podjęte z udziałem J. M. G. jako jej następcy prawnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się uzasadniona, co nie dotyczy jednak wszystkich zawartych w niej zarzutów.

Nieuzasadnione okazały się zarzuty naruszenia prawa procesowego.

Oba z tych zarzutów odnoszą się do art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 k.p.c. Przepisy te w stanie prawnym właściwym dla postępowania odwoławczego w niniejszej sprawie regulowały zasady sporządzania uzasadnienia wyroku. W orzecznictwie przyjmuje się, że naruszenie przez sąd drugiej instancji takich zasad (aktualnie uregulowanych w art. 327¹ k.p.c. oraz art. 387 § 2¹ k.p.c.) jedynie wyjątkowo może stanowić usprawiedliwioną podstawę kasacyjną, co ma miejsce, gdy wskutek uchybienia wymaganiom stawianym uzasadnieniu, zaskarżone orzeczenie nie poddaje się kontroli kasacyjnej (zob. wyroki SN: z 7 października 2005 r., IV CK 122/05; z 28 listopada 2007 r., V CSK 288/07; z 21 lutego 2008 r., III CSK 264/07, OSNC-ZD 2008, nr D, poz. 118; z 2 czerwca 2011 r., I CSK 581/10; z 11 marca 2020 r., I CSK 585/18; z 24 września 2020 r., IV CSK 32/19). Rozpowszechnione w orzecznictwie, choć budzące pewne kontrowersje, jest także stanowisko, zgodnie z którym wady uzasadnienia z natury nie mogą mieć wpływu na treść rozstrzygnięcia, gdyż uzasadnienie jest sporządzane już po wydaniu orzeczenia (zob. np. wyroki SN: z 5 września 2001 r., I PKN 615/00, OSNP 2003, nr 15, poz. 352; z 27 czerwca 2001 r., II UKN 446/00, OSNP 2003, nr 7, poz. 182).

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem zarzut naruszenia przez sąd drugiej instancji art. 382 k.p.c. może stanowić uzasadnioną podstawę kasacyjną jedynie wtedy, gdy sąd pominie część zebranego w sprawie materiału dowodowego i wyda orzeczenie wyłącznie na podstawie materiału zebranego przed sądem pierwszej instancji lub wyłącznie na podstawie własnego materiału (zob. wyroki SN: z 6 lipca 2000 r., V CKN 256/00; z 24 kwietnia 2008 r., IV CSK 39/08; z 1 kwietnia 2011 r., II PK 248/10; z 10 października 2012 r., II PK 65/12; z 13 czerwca 2012 r., II CSK 614/11).

Sąd Najwyższy nie dostrzega w zaskarżonym orzeczeniu wskazanych powyżej wadliwości. W rzeczywistości jednak skarżąca wcale się na nie nie powołuje, ale wskazuje na pominięcie, przy ocenie związku przyczynowego, faktu w postaci podjęcia przez powódkę starań w celu wyeliminowania z obrotu

prawnego decyzji wywłaszczeniowej, a także na błędne ustalenie wyszczególnionych w skardze okoliczności faktycznych.

Pierwsza z wymienionych kwestii podlega ocenie w ramach zarzutów prawa materialnego odnoszących się do uznania za normalny związku przyczynowego między bezczynnością strony pozwanej a szkodą poniesioną przez powódkę. Nic nie wskazuje bowiem, aby do określonej kwalifikacji związku przyczynowego przez Sąd Apelacyjny doszło w wyniku pominięcia części materiału dowodowego. Fakt podejmowania przez powódkę starań w celu wyeliminowania z obrotu decyzji uwłaszczeniowej znalazł się wśród ustaleń faktycznych orzekających w sprawie Sądów *meriti*.

Druga kwestia w postaci rzekomej wadliwości ustaleń faktycznych w ogóle nie podlega ocenie Sądu Najwyższego. Należy bowiem przypomnieć, że zgodnie z art. 398³ § 3 k.p.c. podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów, a Sąd Najwyższy związany jest ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (art. 398¹³ § 2 *in fine* k.p.c.).

Uchylenie zaskarżonego orzeczenia wynikało przede wszystkim z uznania za zasadne tych zarzutów prawa materialnego, które odnosiły się do niewłaściwej oceny związku przyczynowego między zaniechaniem pozwanego a szkodą doznaną przez powódkę. Przed przejściem do rozważenia tej kwestii niezbędne jest jednak przesądzenie, na czym polega szkoda powódki, gdyż dla ustalenia, że dwa zdarzenia łączy związek przyczynowy, konieczne jest zawsze uprzednie stwierdzenie, o jakie zdarzenia chodzi. Zagadnienie to jest też przedmiotem jednego z zarzutów kasacyjnych, w ramach którego skarżąca twierdzi, że szkoda nie powstała w 2009 r. wraz z wydaniem decyzji uwłaszczeniowej, ale dopiero 6 listopada 2012 r., w chwili ostatecznego rozpoznania wniosku dekretowego.

Powódka wiąże szkodę, której naprawienia żąda w niniejszej sprawie, z utratą działki gruntu nr 22/3. Zastrzec należy, że powódce nigdy nie przysługiwało żadne prawo rzeczowe do wymienionej działki, dysponowała natomiast swoistym uprawnieniem wynikającym z art. 7 dekretu warszawskiego, na mocy którego mogła domagać się ustanowienia na swoją rzecz użytkowania wieczystego tej nieruchomości. Definitywna utrata przez powódkę wskazanego

uprawnienia nastąpiła nie 6 listopada 2012 r., gdy Prezydent m. W. odmówił ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, ale wcześniej, kiedy uprawnienie to stało się niemożliwe do realizacji. Niemożliwość ta trafnie wiązana jest z wydaniem decyzji uwłaszczeniowej, jednak ściśle rzecz biorąc, nie nastąpiła w chwili jej wydania ani uprawomocnienia się, gdyż nie można było jeszcze wówczas wykluczyć odwrócenia skutków decyzji w nadzwyczajnych trybach przewidzianych przepisami postępowania administracyjnego. Skutki te stały się nieodwracalne w chwili nabycia prawa użytkowania wieczystego przez osoby trzecie i z tą chwilą należy wiązać powstanie szkody po stronie powódki. Decyzja z 6 listopada 2012 r., w której Prezydent m. W. potwierdził niemożliwość realizacji wniosku dekretowego, może być co najwyżej wiązana z uzyskaniem przez powódkę informacji o szkodzie powstałej już wcześniej.

Na marginesie, gdyż kwestia ta nie była przedmiotem rozważań Sądu Apelacyjnego (podjął ją natomiast Sąd Okręgowy) i nie została podniesiona w skardze kasacyjnej, należy wspomnieć, że o szkodzie po stronie powódki we wskazanej wyżej postaci może być mowa jedynie przy przyjęciu założenia, że w razie niewystąpienia powyższych okoliczności powodujących niemożliwość uwzględnienia wniosku dekretowego, wniosek ten powinien zostać rozstrzygnięty pozytywnie. Z ustaleń faktycznych Sądów *meriti* wynika, że stanowisko takie zajął Prezydent m.st. Warszawy w uzasadnieniu decyzji z 6 listopada 2012 r., co jest istotnym argumentem na rzecz jego zaakceptowania również w niniejszej sprawie. W tym kontekście nie można zaaprobować sposobu rozumowania przyjętego przez Sąd pierwszej instancji, który odwołał się do istniejącej przed 1990 r. praktyki negatywnego rozstrzygania wniosków dekretowych. Jeżeli w tym okresie istniały wynikające z przepisów prawa przesłanki uwzględnienia wniosku, to Skarb Państwa nie może powoływać się na panującą wówczas praktykę, która prawo to naruszała. Na poziomie ogólnym należy stwierdzić, że sprawca szkody nie może w celu uniknięcia odpowiedzialności odwoływać się do argumentu, zgodnie z którym nawet gdyby nie dopuścił się określonego bezprawnego zachowania, to wyrządziłby identyczną szkodę innym zachowaniem, które również należałoby ocenić jako bezprawne.

Kwestia związku przyczynowego między bezczynnością pozwanego a szkodą w postaci utraty uprawnienia wynikającego z art. 7 dekretu warszawskiego jest skomplikowana ze względu na to, że wymaga analizy złożonego zagadnienia w postaci przyczynowości zaniechania. Na gruncie nauk nieprawniczych można kwestionować, czy zaniechanie (lub szerzej - brak jakiegoś zdarzenia) może być w ogóle przyczyną czegokolwiek. W prawie, a w szczególności w prawie cywilnym, przyjmuje się jednak bez większych wątpliwości, że zaniechanie jest przyczyną określonego skutku (najczęściej chodzi o szkodę), gdy skutek ten nie nastąpiłby, gdyby zamiast zaniechania podjęto działanie. Należy przy tym przyjąć, że opisany związek przyczynowy ma charakter związku normalnego, jeżeli w razie podjęcia działania skutek nie wystąpiłby nie tylko w konkretnych okolicznościach faktycznych, ale również w typowych sytuacjach podjęcie działania, którego faktycznie zaniechano, zmniejsza prawdopodobieństwo wystąpienia skutku takiego rodzaju.

Przenosząc powyższe uwagi na stan faktyczny niniejszej sprawy, wbrew wnioskowi przyjętemu przez Sąd Apelacyjny, należy uznać, że między zaniechaniem pozwanego a szkodą poniesioną przez powódkę istniał związek przyczynowy i związek ten miał charakter związku normalnego.

W pierwszej kolejności wymaga wskazania, że nieuzasadniony był wniosek, zgodnie z którym związku przyczynowego brakowało między bezczynnością właściwego organu administracji do czasu wydania decyzji komunalizacyjnej a utratą uprawnienia wynikającego z art. 7 dekretu warszawskiego. Z prawdopodobieństwem granicznym z pewnością można uznać, że gdyby przed 28 lutego 1992 r. rozpoznano pozytywnie wniosek dekretowy i przyznano powódce prawo użytkowania wieczystego, nie doszłoby do utraty przez nią praw do nieruchomości, gdyż nie zostałaby wydana decyzja uwłaszczeniowa i prawo użytkowania wieczystego nieruchomości nie zostałoby nabyte przez osoby trzecie. Wydanie decyzji komunalizacyjnej i związana z tym zmiana właściwości organu po wskazanej dacie nie sprzeciwia się w żaden sposób powyższemu wnioskowi i nie można przyjąć, że doprowadziły one do przerwania związku przyczynowego, jak twierdzi Sąd Apelacyjny.

Na marginesie należy zaznaczyć, że trafne jest założenie Sądu Apelacyjnego, zgodnie z którym Skarb Państwa nie może ponosić odpowiedzialności za bezczynność organu w okresie, kiedy rozpoznanie wniosku dekretowego należało do właściwości gminy. Odpowiedzialność za zaniechanie w tym czasie powinna ponosić gmina. Obciążenie odpowiedzialnością także innego podmiotu nie może jednak samo z siebie zwolnić Skarbu Państwa z odpowiedzialności za skutki jego wcześniejszego zachowania. W tym kontekście zasadny jest przyjęty przez skarżącą wniosek, zgodnie z którym hipotetyczna odpowiedzialność Skarbu Państwa i gminy na podstawie art. 441 k.c. byłaby odpowiedzialnością solidarną. Kwestia ta jest jednak pozbawiona znaczenia w niniejszym procesie, w którym pozwany został wyłącznie Skarb Państwa.

Istnienie adekwatnego związku przyczynowego należy dostrzec także między szkodą a zaniechaniem, które miało miejsce po uchyleniu decyzji komunalizacyjnej. W odniesieniu do tej kwestii Sąd Apelacyjny uznał, że między wymienionymi zdarzeniami istnieje związek typu *conditio sine qua non*, gdyż gdyby przed grudniem 2009 r. pozytywnie rozpoznano wniosek dekretowy, to nie doszłoby do wydania decyzji uwłaszczeniowej. Związek ten, zdaniem Sądu drugiej instancji, nie ma jednak charakteru związku normalnego, gdyż właściwym źródłem szkody jest decyzja uwłaszczeniowa. Roszczenia dekretowe mają pierwszeństwo przed roszczeniami z innych podstaw prawnych, a sam przedłużony czas rozpoznania wniosku nie powinien wpłynąć na uszczuplenie ani tym bardziej na utratę roszczeń przez dawnego właściciela.

Powyższy sposób rozumowania nie może zostać uznany za prawidłowy, gdyż opiera się na błędnym założeniu, że szkoda może pozostawać w adekwatnym związku przyczynowym tylko z jednym zdarzeniem. W rzeczywistości każde zdarzenie pozostaje wynikiem wielu przyczyn i wiele z nich jest także powiązanych ze szkodą normalnym związkiem przyczynowym. W orzecznictwie w odniesieniu do związku normalnego uznaje się często, że może on mieć postać wielocłonowego łańcucha zdarzeń i nie ma rozstrzygającego znaczenia, czy przyczyna pozostaje w bezpośrednim, czy też pośrednim związku z następstwem (por. post. SN z 12 marca 2010 r., III CZP 129/09; uchw. SN z 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14, OSNC 2015, nr 5, poz. 60; wyroki SN: z 2 lutego 2017 r., I CSK 302/16;

z 6 września 2012 r., I CSK 27/12; z 4 października 2012 r., I CSK 665/11; z 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, OSP 2004, nr 7-8, poz. 99). Tak np. utrata pojazdu wskutek kradzieży jest normalnym skutkiem pozostawienia kluczyków w stacyjce, mimo że do utraty konieczne jest jeszcze bezprawne działanie złodzieja, które również pozostaje ze skutkiem w normalnym związku przyczynowym. Jedynym testem normalności powiązania przyczynowego określonych zdarzeń powinno być to, czy zdarzenie rozpatrywane jako potencjalna przyczyna w normalnych okolicznościach zwiększa prawdopodobieństwo powstania skutku. Dla oceny tej kwestii nie ma natomiast znaczenia, czy do jego powstania konieczne są jeszcze inne przyczyny.

Przenosząc powyższe uwagi ogólne na stan faktyczny niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że bezczynność organu administracji przy rozpoznawaniu wniosku dekretowego każdorazowo zwiększa prawdopodobieństwo utraty odpowiedniego uprawnienia wskutek takich późniejszych zdarzeń, które sprawiają, że realizacja wniosku staje się niemożliwa. Gdyby bowiem wniosek rozpoznano w terminie, prawdopodobieństwo, że dojdzie do utraty uprawnień byłoby niewątpliwie niższe. Obojętne jest przy tym, czy ostatecznie niemożliwość realizacji wniosku nastąpi bezpośrednio wskutek bezprawnego zdarzenia, za które można komuś przypisać odpowiedzialność, czy też - tak jak w niniejszej sprawie - wskutek zdarzenia, którego bezprawności stwierdzić nie można, i z którym nie można powiązać niczyjej odpowiedzialności. Konieczność zajścia takiego zdarzenia nie podważa wniosku o istnienie normalnego związku przyczynowego między bezczynnością organu a skutkiem w postaci utraty uprawnienia. W konsekwencji podmiot, któremu można przypisać bezczynność, może z tego tytułu ponieść odpowiedzialność niezależnie od ewentualnej odpowiedzialności za zdarzenie, które stało się bezpośrednią przyczyną szkody. W konkretnych okolicznościach faktycznych może być również i tak, że inny podmiot będzie odpowiadał za bezczynność, a inny za dalsze zdarzenie. W niniejszej sprawie sytuacja taka mogłaby mieć miejsce, gdyby za bezczynność odpowiadała gmina, a Skarbowi Państwa można było przypisać odpowiedzialność za wydanie decyzji uwłaszczeniowej.

Jedynie na marginesie powyższych rozważań należy zaznaczyć, że nietrafna jest zawarta w skardze kasacyjnej argumentacja, zgodnie z którą o istnieniu normalnego związku przyczynowego między bezczynnością organu a poniesioną szkodą ma decydować podejmowanie przez powódkę starań w celu wzruszenia decyzji uwłaszczeniowej, a w szczególności interwencje u Rzecznika Praw Obywatelskich. Okoliczności te, podobnie jak w ogóle akty staranności poszkodowanego, pozostają zasadniczo bez wpływu na ocenę charakteru związku przyczynowego między zdarzeniem przypisywanym sprawcy a szkodą.

Zasadne okazały się również zarzuty skargi kasacyjnej odnoszące się do kwestii bezprawności przedłużonego rozpatrywania wniosku dekretowego przez stronę pozwaną. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Sądu Apelacyjnego, zgodnie z którym nie wystarcza ogólne powołanie się na 63 lata prowadzenia postępowania administracyjnego, na przestrzeni których rozpoznawano wnioski dekretowe, a powódka zobowiązana była zgłosić konkretne twierdzenia dotyczące bezczynności organu, w tym również twierdzenia odnoszące się do okresu od 2001 r. do 2009 r.

Stanowisko Sądu drugiej instancji należy najprawdopodobniej rozumieć w ten sposób, że w jego ocenie powódka powinna wskazać, jakich konkretnie czynności i w jakich terminach powinien dokonać organ administracji publicznej, a następnie udowodnić, że czynności te nie zostały dokonane. Obarczanie powódki tak daleko idącymi obowiązkami jest nieuprawnione. Strona postępowania administracyjnego nie musi wiedzieć, co dokładnie powinien uczynić organ w celu załatwienia sprawy, gdyż kwestie te należą do wewnętrznej pragmatyki funkcjonowania administracji. Z punktu widzenia strony istotne jest jedynie ostateczne załatwienie sprawy. Przepisy regulujące postępowanie administracyjne, które obowiązywały w okresie rozpoznawania wniosku, ulegały zmianie, jednak jako zasadę przyjmowały załatwianie spraw bez zbędnej zwłoki lub w określonym krótkim terminie (liczonym w miesiącach, a nie latach). Jest oczywiste, że w stanie faktycznym sprawy terminy te były wielokrotnie przekraczane. Jeżeli istniały jakieś szczególne przyczyny, które uzasadniały przekroczenie terminów, a tym samym wykluczały bezprawność opóźnień w załatwieniu sprawy, ich istnienie powinien wykazać pozwany. Ciężarem dowodu nieistnienia takich przyczyn nie można

natomiast obciążać powódki, gdyż dowód taki byłby dowodem na okoliczność negatywną, którego przeprowadzenie jest na ogół niemożliwe.

Sąd Apelacyjny w części uzasadnienia poświęconej rozważaniom merytorycznym wskazał, że „organy administracji podejmowały w tym czasie [tj. między 2001 a 2009 r.] szereg działań niezbędnych do rozpoznania wniosku, przy czym zasadniczym problemem była kwestia wyjaśnienia zakresu” orzeczenia Prezydium Rady Narodowej m. W. z 28 lipca 1964 r. Jednocześnie toczyło się postępowanie nadzorcze w odniesieniu do tego orzeczenia, a postępowanie dekretowe było zawieszone „do czasu rozstrzygnięcia sprawy o stwierdzenie nieważności decyzji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 31 lipca 2002 r., a wniosek o podjęcie zawieszonego postępowania administracyjnego dekretowego (...) został zgłoszony pismem pełnomocnika powódki z dnia 15 marca 2011 r.”

Stwierdzenia powyższe, mimo że nie zostały w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia wyodrębnione w odpowiedniej części, mają charakter nowych ustaleń faktycznych dokonanych samodzielnie przez Sąd Apelacyjny, którymi Sąd Najwyższy jest związany na podstawie art. 398¹³ § 2 *in fine* k.p.c. Ustalenie powyższe są jednak na tyle niejednoznaczne i mało konkretne, iż nie uzasadniają wniosku, że przekroczenie terminów załatwienia sprawy było uzasadnione, nawet jeżeli miałoby to dotyczyć wyłącznie okresu między 2001 a 2009 r. W szczególności brakuje istotnych danych w postaci daty zawieszenia postępowania dekretowego i daty jego podjęcia, a także wyjaśnienia, jakie czynności podejmowano w czasie, gdy postępowanie nie było zawieszone i czy czynności te podejmowano bez zbędnej zwłoki. W tym stanie rzeczy należy uznać, że zaskarżone orzeczenie narusza prawo materialne w zakresie, w jakim ustalono brak bezprawności w opóźnionym rozpatrywaniu wniosku dekretowego, a naruszenie to polega na zastosowaniu prawa materialnego (w postaci art. 417 k.c.) w odniesieniu do niedostatecznie ustalonego stanu faktycznego (zob. m.in. wyroki SN: z 17 września 2020 r., II PK 6/19, OSNP 2021, nr 6, poz. 60; z 16 stycznia 2020 r., II UK 190/18; z 8 lipca 2015 r., II UK 220/14; z 4 kwietnia 2014, I UK 377/13, OSNP 2015, nr 7, poz. 102; z 11 grudnia 2013 r., IV CSK 180/13; z 1 czerwca 2012 r., II PK 259/11; z 5 września 2001 r., I PKN 615/00, OSNP 2003, nr 15, poz. 352).

Częściowo zasadny okazał się również zarzut skargi kasacyjnej, zgodnie z którym, wbrew wnioskowi przyjętemu w zaskarżonym orzeczeniu, skarżąca nie musi legitymować się stosownym prejudykatem stwierdzającym beczynność organu administracji. Zbyt daleko idący jest jednak wywód powódki zmierzający do wykazania, że prejudykat taki jest w obowiązującym stanie prawnym całkowicie zbędny, jeżeli postępowanie administracyjne, w którym dopuszczono się przewlekłości, już się zakończyło.

Zgodnie z art. 417¹ § 3 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Wbrew temu, co może wynikać ze skargi kasacyjnej, przepisu tego nie można rozumieć jako odrębnej, samodzielnej podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu wykonywania władzy publicznej, a wprowadza on jedynie modyfikację zasad odpowiedzialności przewidzianych w art. 417 § 1 k.c. Oznacza to m.in, że przesłanką odpowiedzialności również w tym przypadku jest niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, tyle że wymaga ono stwierdzenia w szczególny sposób.

W odniesieniu do postępowania sądowego i innych postępowań uregulowanych w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (dalej: „ustawa o skardze na przewlekłość”), po prawomocnym zakończeniu odpowiedniego postępowania możliwe jest dochodzenie przez stronę, która nie wniosła skargi, naprawienia szkody wynikającej z przewlekłości postępowania bezpośrednio na podstawie art. 417 k.c. Oznacza to, że strona taka nie musi legitymować się prejudykatem, a to, czy sąd lub inny organ dopuścił się przewlekłości, oceniane jest przez sąd w postępowaniu, w którym dochodzone jest naprawienie szkody.

Wniosek powyższy wynika wyraźnie z art. 16 ustawy o skardze na przewlekłość, który trafnie uznaje się za „stanowiący inaczej” przepis odrębny

w rozumieniu art. 417¹ § 3 k.c. Takiego przepisu szczególnego nie ma jednak w odniesieniu do postępowania administracyjnego. W obecnie obowiązującym stanie prawnym stronie takiego postępowania zgodnie z art. 37 k.p.a. służy prawo wniesienia ponaglenia (uprzednio było to zażalenie), ponadto może ona wnieść skargę do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej „p.p.s.a.”). Należy dodać, że w razie wniesienia skargi w toku postępowania, zgodnie z art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. sąd administracyjny może stwierdzić, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, nawet jeżeli w międzyczasie doszło już do załatwienia sprawy. Natomiast wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania przez wydanie decyzji ostatecznej stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi (zob. uchw. NSA z 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19, ONSAiWSA 2020, nr 6, poz. 79).

Z powyższego wynika, że na tle obowiązującego stanu prawnego nie jest możliwe dochodzenie odszkodowania z tytułu przewlekłego postępowania administracyjnego, jeżeli w jego toku nie uzyskano prejudykatu wymaganego zgodnie z art. 417¹ § 3 k.c., albo też co najmniej nie zainicjowano postępowania sądowoadministracyjnego zmierzającego do uzyskania takiego prejudykatu. Stanowisko takie ogranicza wprawdzie uprawnienia stron do dochodzenia odpowiedzialności za szkodę wywołaną przez opieszale prowadzenie postępowania przez organ władzy publicznej, ale jednocześnie mobilizuje strony do podejmowania działań zmierzających do wyeliminowania bezczynności lub przewlekłego postępowania jeszcze w jego trakcie. Wobec braku odpowiednika art. 16 ustawy o skardze na przewlekłość w odniesieniu do postępowania administracyjnego przyjęcie odmiennej wykładni nie jest możliwe. Zauważyć należy również, że taka odmienna wykładnia prowadziłaby w praktyce do rzeczywistego wyeliminowania znaczenia art. 417¹ § 3 k.c., który znajdowałby zastosowanie jedynie w sytuacjach, gdy odpowiednie postępowanie jeszcze się toczy. W rzeczywistości przypadki dochodzenia odszkodowania z tytułu bezczynności organu w takich przypadkach są wyjątkowe.

Powyższy wniosek nie oznacza jednak, że stwierdzenia bezczynności organu rozpoznającego wniosek dekretowy należy wymagać w niniejszej sprawie w odniesieniu do całości okresu, w którym organ ten dopuszczał się bezczynności. Artykuł art. 417¹ § 3 został wprowadzony do Kodeksu cywilnego z dniem 1 września 2004 r. na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z art. 5 tej ustawy do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie należy stosować przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 k.c. w brzmieniu obowiązującym uprzednio.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że z art. 5 ustawy nowelizującej wynika, iż przepisy dotychczasowe należy stosować do skutków zaniechania legislacyjnego, które rozpoczęło się przed 1 września 2004 r. (tak m.in. SN w uchw. siedmiu sędziów z 19 maja 2009 r., III CZP 139/08, OSNC 2009, nr 11, poz. 144; w uchw. z 24 listopada 2005 r., III CZP 82/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 148; w wyr. z 5 grudnia 2007 r., I CSK 273/07, OSNC 2009, nr 2, poz. 28; w wyr. z 8 sierpnia 2012 r., I CSK 29/12). Natomiast w wyroku z 5 kwietnia 2017 r. (II CSK 417/16) Sąd Najwyższy przyjął, że naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez przewlekłość postępowania administracyjnego jest „stanem prawnym” w rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej, w związku z czym do stanu tego należy stosować przepisy obowiązujące przed 1 września 2004 r.

W zaskarżonym orzeczeniu Sąd Apelacyjny zajął całkowicie odmienne stanowisko, przyjmując że zmiana odnosząca się do odpowiedzialności za bezczynność organu administracji ma charakter proceduralny – odnosi się jedynie do trybu dochodzenia odszkodowania. Miałaby z tego wynikać konieczność zastosowania ustawy nowej, nawet jeżeli zaniechanie rozpoczęło się pod rządami dawnych przepisów, jeżeli tylko trwało ono nadal po wejściu w życie nowelizacji i szkoda została wyrządzona już pod rządami ustawy nowej. Jako argument na rzecz tego stanowiska wskazana została również konieczność ograniczenia w czasie stosowania ustawy dawnej i brak uzasadnienia dla zróżnicowania sytuacji poszkodowanych w zależności od daty, w której rozpoczęła się bezczynność organu władzy publicznej.

Stanowisko zajęte w zaskarżonym orzeczeniu nie jest możliwe do zaakceptowania. Trudno także uznać je za w pełni konsekwentne, gdyż przyjęcie procesowego charakteru nowelizacji powinno oznaczać konieczność uzyskania prejudykatu także w przypadku, gdy zarówno bezczynność, jak i szkoda zaszły pod rządami ustawy dawnej, jeżeli tylko sąd orzeka o tym w chwili obowiązywania nowej regulacji. Nie powinno ulegać wątpliwości, że wymóg uzyskania prejudykatu potwierdzającego bezprawne zaniechanie wydania decyzji administracyjnej nie może odnosić się do okresu sprzed wejścia w życie nowelizacji. We wspomnianym czasie nie było takiego obowiązku, a ewentualna odpowiedzialność Skarbu Państwa za zaniechanie powinna opierać się na art. 417 § 1 k.c. w dawnym brzemieniu. W związku z tym strona postępowania administracyjnego mogła liczyć na uzyskanie odszkodowania z tytułu bezprawnej bezczynności organu bez podejmowania dodatkowych kroków (wszczynania odrębnego postępowania) w celu stwierdzenia tego faktu. Nowelizacja przepisów nie może zamykać jej tej możliwości, a przyjęcie innego wniosku mogłoby oznaczać stosowanie przepisów nowych do stanów faktycznych istniejących pod rządami dawnej regulacji.

W sposób bardziej złożony kwestia ta przedstawia się w odniesieniu do tej części zwłoki w rozstrzygnięciu wniosku dekretowego, która miała miejsce już po 1 września 2004 r. Argument z art. 5 ustawy nowelizującej nie ma tu rozstrzygającego znaczenia. O ile w przypadku zaniechania legislacyjnego można mówić o „stanie prawnym” powstałym pod rządami dawnych przepisów, to uznanie za stan prawny opóźnienia w wydaniu decyzji administracyjnej jest w świetle wykładni językowej wątpliwe. Względ na konieczność doprowadzenia do sytuacji, w której przepisy dawne będą stosowane jak najkrócej, a także potrzeba uniknięcia nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji poszkodowanych, w stosunku do których zarzuczalna bezczynność organu rozpoczęła się przed 1 września 2004 r., oraz takich, w stosunku do których rozpoczęła się po tej dacie, przemawiają za przyjęciem, że poszkodowany, który chce się powołać na bezczynność mającą miejsce po wejściu w życie nowych przepisów, powinien zawsze przedstawić stosowny prejudykat zgodnie z art. 417¹ § 3 k.c. Wskazać przy tym należy, że w konkretnych okolicznościach faktycznych bezczynność organu administracji

może nie mieć charakteru jednolitego ciągłego zdarzenia i wystąpi jedynie w pewnych okresach trwania postępowania.

Za oczywiście bezzasadny należało uznać zarzut naruszenia art. 471 k.c. w zw. z art. 7 ust 1 i 2 dekretu warszawskiego. Obowiązki organów władzy publicznej związane z prowadzeniem postępowania administracyjnego nie są obowiązkami wynikającymi ze stosunku zobowiązaniowego łączącego ten organ (czy też Skarb Państwa lub właściwą jednostkę samorządu terytorialnego) ze stroną, nawet jeżeli obowiązki te kierują się przede wszystkim na realizację jej interesu. Normy, z których wynikają wskazane obowiązki, należą w całości do prawa publicznego, w związku z czym ewentualne ich naruszenie nie może rodzić cywilnoprawnej odpowiedzialności kontraktowej.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c., orzekł jak w sentencji.