



Sygn. akt II CSK 288/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 czerwca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Henryk Pietrkowski (przewodniczący)

SSN Grzegorz Misiurek

SSN Roman Trzaskowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa L. B.

przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta Ł. i Miastu Ł.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 19 czerwca 2019 r.,

skargi kasacyjnej powódki

od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt I ACa (...),

**oddala skargę kasacyjną i nie obciąża powódki kosztami
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 15 marca 2012 r. L. B. domagała się zasądzenia na swoją rzecz solidarnie od Skarbu Państwa i Gminy Miasta Ł. (dalej - „Gmina”), reprezentowanym przez Prezydenta Miasta Ł., kwoty 10.000.000 zł wraz z

odsetkami ustawowymi od dnia wytoczenia powództwa do dnia zapłaty, z tytułu odszkodowania za niemożność korzystania z (utrata) nieruchomości położonej w Ł. przy ul. G. (dalej - „Nieruchomość”), spowodowaną wydaniem wadliwych decyzji administracyjnych, tj. decyzji Terenowego Oddziału Likwidacyjnego z dnia 18 grudnia 1953 r. o uznaniu Nieruchomości za mienie opuszczone oraz decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 24 października 1967 r. o stwierdzeniu przejścia własności Nieruchomości z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa.

Wyrokiem z dnia 8 listopada 2016 r. Sąd Okręgowy w Ł. oddalił powództwo, a wyrokiem z dnia 7 listopada 2017 r. Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację powódki.

W sprawie zostało ustalone m.in., że w dniu 21 grudnia 1946 r. A. i J. W. nabyli od M. K. własność Nieruchomości, a w dniu 16 kwietnia 1947 r. zwrócili się do Okręgowego Urzędu Likwidacyjnego w Ł. o przywrócenie jej posiadania, jako pozostającej pod zarządem państwowym. Postanowieniem tego Urzędu z dnia 8 lipca 1947 r. posiadanie zostało przywrócone małżonkom W., zaś w dniu 29 grudnia 1947 r. wprowadzono A. W. w posiadanie Nieruchomości.

W dniu 18 grudnia 1953 r. Terenowy Oddział Likwidacyjny w Ł. wydał na podstawie art. 7 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87 ze zm.; dalej - „Dekret”) decyzję o uznaniu Nieruchomości, znajdującej się w Zarządzie Miejskiego Zarządu Budynków Mieszkaniowych, za majątek opuszczony w rozumieniu Dekretu (dalej - „Decyzja z 1953 r.”).

Orzeczeniem z dnia 24 października 1967 r. Minister Gospodarki Komunalnej na podstawie art. 17 pkt 2 ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz.U. Nr 11, poz. 37; dalej – „Ustawa”) stwierdził przejście na własność Skarbu Państwa bez odszkodowania Nieruchomości (dalej – „Decyzja z 1967 r.”).

Pismem z dnia 27 sierpnia 2001 r. pełnomocnik powódki wniósł o stwierdzenie nieważności Decyzji z 1953 r. i z 1967 r.

Decyzją z dnia 30 października 2002 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził nieważność Decyzji z 1953 r., wskazując, iż została ona

wydana z oczywistym naruszeniem przepisów Dekretu, a decyzją z dnia 5 lutego 2003 r. utrzymał w mocy własną decyzję z dnia 30 października 2002 r.

Wskutek skargi Gminy Wojewódzki Sąd Administracyjny w W., wyrokiem z dnia 7 maja 2004 r. stwierdził nieważność obu decyzji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, wskazując, że zostały one wydane z naruszeniem przepisów o właściwości rzeczowej, gdyż organem wyższego stopnia w stosunku do Terenowego Urzędu Likwidacyjnego jest aktualnie Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Wyrokiem z dnia 6 listopada 2008 r., I OSK [...] (nie publ.) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną od tego wyroku.

Decyzją z dnia 15 czerwca 2009 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło, że Decyzja z 1953 r. została wydana z naruszeniem prawa, lecz odmówił stwierdzenia jej nieważności z uwagi na to, że wywołała nieodwracalne skutki prawne. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, w dniu 3 września 2009 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze podtrzymało swe stanowisko.

Wskutek skargi powódki wyrokiem z dnia 22 stycznia 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. uchylił obie decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł., wyjaśniając, że Decyzja z 1953 r. została wydana z rażącym naruszeniem przepisów Dekretu, a wyrokiem z dnia 23 marca 2011 r., I OSK [...] (nie publ.) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną od tego wyroku.

Ponownie rozpatrując sprawę, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ł. decyzją z dnia 27 grudnia 2011 r. stwierdziło nieważność Decyzji z 1953 r., wskazując w uzasadnieniu m.in., że wyłącznym skutkiem prawnym tej Decyzji było wydanie na jej podstawie następczego aktu administracyjnego w postaci Decyzji z 1967 r. i że skutek ten jest odwracalny, skoro istnieje tryb postępowania administracyjnego w ramach którego może zostać usunięty.

Decyzjami Urzędu Wojewódzkiego w Ł. z dnia 15 grudnia 1992 r. i z dnia 7 lipca 1994 r. stwierdzono nabycie Nieruchomości z mocy prawa, nieodpłatnie przez Gminę, której prawo zostało ujawnione w księdze wieczystej.

W latach 1989 - 2000 Miasto Ł. dokonało wyodrębnienia na spornej nieruchomości ośmiu samodzielnych lokali mieszkalnych i ich sprzedaży najemcom.

Powódka wniosła także o stwierdzenie nieważności Decyzji z 1967 r., jednakże postępowanie administracyjne w tym przedmiocie zostało zawieszono.

Wartość Nieruchomości według stanu na dzień 18 grudnia 1953 r. i 24 października 1967 r. bez obciążeń w postaci obligatoryjnych umów najmu wynosi 1.497.721 zł, a z uwzględnieniem tych obciążeń według stanu na 18 grudnia 1953 r. wynosi 1.102.654 zł, zaś według stanu na 24 października 1967 r. - 1.081.090 zł.

Spadek po J. W., zmarłej w dniu 2 lutego 1989 r. w S. na podstawie testamentu z dnia 27 marca 1984 r. i po A. W., zmarłym w dniu 17 września 1989 r. w Z., na podstawie testamentu z dnia 27 marca 1984 r., nabyła wnuczka L. P. w całości.

W dniu 6 kwietnia 1991 r. L. P. zawarła związek małżeński z A. B. Małżeństwo zostało rozwiązane przez rozwód mocą wyroku Sądu Wojewódzkiego w S. z dnia 26 lutego 1998 r.

Oceniając żądanie powódki, Sądy obu instancji zgodnie uznały, że dochodzi ona odszkodowania za szkodę spowodowaną wydaniem wadliwych decyzji administracyjnych z 1953 r. i z 1967 r., w związku z czym ewentualną podstawą prawną jej roszczenia są przepisy art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.

Zgadzały się też co do tego, że Nieruchomość nie była nieruchomością opuszczoną w rozumieniu Dekretu i że w związku z tym wadliwe było zarówno wydanie Decyzji z 1953 r., jak i Decyzji z 1967 r. O ile jednak ostateczną decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. z dnia 27 grudnia 2011 r. stwierdzono nieważność Decyzji z 1953 r., o tyle nadal pozostaje w obrocie prawnym Decyzja z 1967 r., która stanowiła podstawę prawną ujawnienia prawa własności Skarbu Państwa w księdze wieczystej, a postępowanie w przedmiocie stwierdzenia jej nieważności jest obecnie zawieszono.

Sądy uznały to za istotne, zwracając uwagę, że Decyzja z 1953 r. nie wywołała żadnych skutków praworzeczowych, nie miała znaczenia dla tytułu prawnego powódki do Nieruchomości ani nie wpłynęła na zakres możliwości korzystania z niej, a jedynie przesądziła o jej kwalifikacji jako opuszczonej celem zabezpieczenia. Skutkiem stwierdzenia nieważności ww. Decyzji było zniesienie tej

kwalifikacji z mocą wsteczną. W konsekwencji przyjęły, że między wydaniem Decyzji z 1953 r., a powstaniem po stronie powódki szkody polegającej na pozbawieniu jej prawa własności Nieruchomości, nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy. Skutek w postaci utraty prawa nastąpił z mocy prawa z dniem 8 marca 1958 r. i został potwierdzony Decyzją z 1967 r., która stanowiła podstawę ujawnienia prawa własności Skarbu Państwa w księdze wieczystej. To zatem ta Decyzja może być źródłem ewentualnej szkody powódki. Jednakże mimo niewątpliwej wadliwości także tej Decyzji, Sąd jest nią związany.

Zdarzeniem, które skutkuje możliwością żądania odszkodowania, jest dopiero wydanie prawomocnej decyzji nadzorczej. Bez wydania decyzji nadzorczej nie powstaje możliwość uruchomienia jakiegokolwiek postępowania, skoro nie ma prejudykatu umożliwiającego dochodzenie roszczeń odszkodowawczych. *In casu* decyzja o charakterze prejudykatu nie została wydana, nie wiadomo, czy i kiedy będzie wydana, ani jaka będzie treść tej decyzji.

Mimo to Sąd Apelacyjny nie dopatrył się podstaw do zawieszenia postępowania, przyjmując, że dopiero stwierdzenie nieważności Decyzji z 1967 r. otworzy drogę do wszczęcia postępowania cywilnego o odszkodowanie.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniosła powódka, zaskarżając go w części oddalającej jej apelację. Zarzuciła naruszenie art. 2, art. 7, art. 8 § 1 i § 2, art. 21 § 1 i 2, art. 45 § 1, art. 64 § 1 i 2, art. 77 § 1 i § 2, art. 87 § 1, art. 173 i art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak również art. 1 i 2 k.p.c. w związku z art. 16 k.p.a. w związku z art. 45 Konstytucji RP, art. 417 § 1 w związku z art. 417¹ § 1 k.c., art. 232 zd. 1 k.p.c. w związku z art. 6 k.c., art. 361 § 1 i 2 k.c. w związku z art. 160 § 1, 2 i 3 k.p.a. oraz nierozpoznanie istoty sprawy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzucane w skardze naruszenie art. 2, art. 7, art. 8 § 1 i § 2 art. 21 § 1 i 2, art. 45 § 1, art. 64 § 1 i 2, art. 77 § 1 i § 2 art. 87 § 1, art. 173, art. 177 Konstytucji RP miało polegać na ich niezastosowaniu i w konsekwencji uznaniu, że mimo przewidzianych w tych przepisach gwarancji ochrony własności i prawa do odszkodowania za jej pozbawienie oraz prawa do rozpoznania jego sprawy przez sąd powszechny, obywatel może zostać pozbawiony prawa do merytorycznego

rozpoznania sprawy o odszkodowanie za mienie, którego został pozbawiony w wyniku wydania decyzji administracyjnych, wyłącznie z uwagi na 17-letnie zaniechanie organów administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej w rozpoznaniu wniosku o stwierdzenie jej nieważności, w sytuacji, w której Skarb Państwa reprezentowany przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej jest stroną pozwaną w postępowaniu o zapłatę odszkodowania. W sytuacji, w której Państwo Polskie jest w stanie zablokować merytoryczne rozpoznanie sprawy, nie rozpoznając wniosku o stwierdzenie nieważności Decyzji z 1967 r., która - w uzasadnionej ocenie Sądów - jest „niewątpliwie wadliwa”, zachodzi wyjątkowo możliwość samodzielnego stwierdzenia przez Sądy nieważności tej Decyzji jako „bezwzględnie nieważnej” czy też „nieistniejącej”. Odmienne stanowisko prowadziłoby - zdaniem powódki - do sytuacji, w której możliwe byłoby zablokowanie obywatelowi prawa do dochodzenia roszczenia przed sądem powszechnym „*ad calendas Graecas*”, powodując, że gwarancje konstytucyjne stają się iluzoryczne. 17-letnie zaniechanie organu władzy publicznej w rozpoznaniu należy uznać za świadome i celowe działanie władzy publicznej, która w ten sposób chce pozbawić obywatela przysługującego mu prawa do wystąpienia z roszczeniami cywilnymi przed sądem powszechnym. W tej sytuacji, przyjmując swe związanie Decyzją z 1967 r. oraz odmawiając samodzielnego ustalenia jej nieważności - choć była to decyzja „bezwzględnie nieważna” („nieistniejąca) – jak również nie uwzględniając, że Decyzja z 1967 r. nie mogłaby zostać wydana bez Decyzji z 1953 r., Sąd Apelacyjny naruszył też art. 1 i 2 k.p.c. w związku z art. 16 k.p.a. w związku z art. 45 Konstytucji RP. Wiąże się z tym także zarzut naruszenia art. 417 § 1 w związku z art. 417¹ §1 k.c., przez przyjęcie, że nie było podstaw do uznania odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego w związku z naruszeniem przez organy władzy publicznej przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, regulujących przebieg postępowania administracyjnego, w tym w szczególności art. 7, art. 8, art. 9 i art. 10 k.p.a., a także innych przepisów k.p.a., związanych w szczególności koniecznością podejmowania przez organy prowadzące postępowanie administracyjne z urzędu działań pogłębiających zaufanie obywateli do organów Państwa i działania w granicach prawa. Zważywszy, że wniosek o stwierdzenie nieważności Decyzji z 1967 r. został

złożony 17 lat temu, że w toku tego postępowania „składano liczne wnioski o nadanie sprawie biegu i skargi na bezczynność organów władzy publicznej”, że organy wyraźnie wskazywały na ścisłą zależność obu Decyzji, wyjaśniając, że Decyzję z 1967 r. wydano jako akt następczy względem Decyzji z 1953 r., której nieważność stwierdzono, że bez Decyzji z 1953 r. Decyzja z 1967 r. nigdy nie zostałaaby wydana, Sąd *meriti* powinien – w ocenie powódki - stwierdzić dla celów postępowania cywilnego i ze skutkami dla tego postępowania, bezwzględna nieważność Decyzji z 1967 r., bez konieczności jej stwierdzenia w drodze postępowania nadzorczego, a w konsekwencji przyjąć odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanego i zasądzić odszkodowanie na rzecz powódki.

Z uzasadnienia przedstawionych zarzutów wynika, że żaden z nich nie zmierza do wywiedzenia odpowiedzialności odszkodowawczej bezpośrednio z ewentualnego faktu wieloletniego zaniechania w zakresie postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności Decyzji z 1967 r. - w świetle dotychczasowego stanowiska powódki (w postępowaniu przed Sądami obu instancji nie formułowała takiej podstawy faktycznej żądania) byłoby to równoznaczne z niedopuszczalną w postępowaniu kasacyjnym (podobnie jak apelacyjnym - por. art. 383 k.p.c.) zmianą przedmiotową powództwa (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2004 r., V CK 246/04, nie publ., wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2008 r., II CSK 102/08, nie publ.) - lecz wyrażają łącznie dążenie do wykazania, iż Sądy *meriti* mogły i powinny przesłankowo ustalić wadliwość Decyzji z 1967 r. i w związku z tym uznać żądanie pozwu za uzasadnione na podstawie art. 417 § 1 k.c. (jak się wydaje w związku z art. 417¹ § 3 k.c., gdyż w świetle uzasadnienia zarzut naruszenia art. 417¹ § 1 k.c. wydaje się omyłką). Z wywodów skarżącej wynika, że ze względu na szczególne okoliczności sprawy („17-letnie zaniechanie” w zakresie postępowania nadzorczego) dostrzega ona potrzebę poszerzenia wyjątku od zasady niedopuszczalności badania przez sąd prawidłowości decyzji administracyjnej.

Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem, w postępowaniu cywilnym sąd nie jest uprawniony do kwestionowania prawidłowości i skutków decyzji administracyjnej, choćby w jego ocenie była wadliwa, z wyjątkiem decyzji dotkniętych tzw. bezwzględną nieważnością (nieistniejących), tzn. wydanych przez

władzę oczywiście niewłaściwą lub bez zachowania jakichkolwiek przepisów postępowania albo bez podstawy materialnoprawnej, przy czym „brak podstawy materialnoprawnej” nie oznacza merytorycznej wadliwości, lecz tylko brak materialnoprawnego uregulowania przedmiotu, co do którego organ administracyjny orzekł w decyzji (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07, OSNC 2008 nr 3, poz. 30, respektowaną w późniejszym orzecznictwie, por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2009 r., I CSK 175/09, OSNC 2010, nr 7-8, poz. 115, z dnia 19 maja 2011 r., I CSK 332/10, OSNC-ZD 2012, z. vw B, poz. 35, z dnia 19 maja 2011 r., I CSK 202/11, nie publ. oraz z dnia 19 maja 2011 r., I CSK 332/10, OSNC-ZD 2012, nr B, poz. 35z dnia 16 listopada 2016 r., I CSK 754/15, nie publ. i z dnia 10 sierpnia 2017 r., I CSK 30/17, nie publ., postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2015 r., IV CSK 575/15, nie publ., z dnia 21 lipca 2016 r., II CSK 660/15, nie publ., z dnia 10 lutego 2017 r., V CSK 296/16, nie publ., z dnia 25 maja 2018 r., I CSK 448/17, nie publ., z dnia 20 grudnia 2018 r., II CSK 736/17, nie publ.).

Przytoczone przez skarżącą racje mające przemawiać za zaliczeniem Decyzji z 1967 r. do kategorii decyzji bezwzględnie nieważnych czy nieistniejących nie są przekonujące. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że zasadzają się one częściowo na faktach, które nie są objęte ustaleniami faktycznymi, podczas gdy w postępowaniu kasacyjnym powoływanie nowych faktów jest niedopuszczalne (por. art. 398¹³ § 2 k.p.c.). Z poczynionych bowiem w sprawie ustaleń wynika jedynie, że postępowanie administracyjne w przedmiocie stwierdzenia nieważności Decyzji z 1967 r. zostało zawieszono, a uzasadnienie dopuszczonego jako dowód postanowienia Ministra Infrastruktury z dnia 21 stycznia 2011 r. wskazuje, iż nastąpiło to ze względu na prejudycjalne znaczenie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności Decyzji z 1953 r. (k. 105-106). Okoliczność w postaci zawieszenia postępowania została przy tym przywołana w odpowiedzi na pozew i ustalona na podstawie powołanego w niej dowodu (por. k. 102). Powódka nie wywodziła z tego żadnych konsekwencji i nie roztrząsała dalszych losów tego postępowania. Dopiero w skardze kasacyjnej powołała się na to, że w jego toku „składano liczne wnioski o nadanie sprawie biegu i skargi na bezczynność organów

władzy publicznej”, nie precyzując zresztą ani dat ani trybu, w którym to nastąpiło. Jest to wyrazem częściowej zmiany strategii argumentacyjnej, gdyż jeszcze w apelacji wywodziła, że to Decyzja z 1953 r. „bezpośrednio prowadziła do przejścia przedmiotowej nieruchomości na własność Państwa z mocy samego prawa w dniu 8 marca 1958 r.”, natomiast Decyzja z 1967 r. „stanowiła jedynie potwierdzenie stanu prawnego o zmianie prawa własności” i „pozostaje bez znaczenia prawnego dla powstania skutku przejścia prawa własności przedmiotowej nieruchomości na Państwo i tym samym nie wpływa bezpośrednio na możliwość podnoszenia przez powódkę roszczeń odszkodowawczych” (k. 795). W konsekwencji skarżąca w ogóle nie kwestionowała związania Sądu *meriti* Decyzją z 1967 r. (por. k. 709-800), a jedynie „z ostrożności procesowej” zarzucała naruszenie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. przez brak zawieszenia postępowania do czasu rozstrzygnięcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności Decyzji z 1967 r. (por. k. 796 i 804). W tej sytuacji zamieszczone w skardze wywody co do „świadomego i celowego” „blokowania” przez Państwo Polskie „merytorycznego rozpoznania sprawy” w celu pozbawienia obywatela przysługującego mu prawa do wystąpienia z roszczeniami cywilnymi przed sądem powszechnym, należy uznać *in concreto* za gołosłowne, a *in abstracto* - przynajmniej co do zasady - nie przekonujące, gdyż pomijają one całkowicie przewidziane w prawie polskim instrumenty umożliwiające stronie przeciwdziałanie przewlekłości postępowania administracyjnego, obejmujące oprócz ponaglenia (por. art. 37 w związku z art. 35 k.p.a.), także możliwość wniesienia do sądu administracyjnego skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (por. art. 3 § 2 pkt 8 i art. 50 i n., art. 149, art. 154 k.p.a. z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.). Wykorzystanie tych instrumentów warunkuje możliwość dochodzenia naprawienia szkody wyrządzonej przez niewydanie decyzji (por. art. 417¹ § 3 k.c.).

Zważywszy, że 17-letnie zaniechanie powódka liczy od daty złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności Decyzji z 1953 r. i z 1967 r. warto też zwrócić uwagę, iż czas trwania postępowania dotyczącego Decyzji z 1953 r. był w znacznej mierze uwarunkowany poważnymi wątpliwościami co do właściwości organów w postępowaniu nadzorczym. O wątpliwościach tych świadczy także chwiejne

orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w późniejszym względzie wyroku z dnia 6 listopada 2008 r., I OSK 1160/08 (nie publ.) - dotyczącego Decyzji z 1953 r. - postanowieniu z dnia 28 lutego 2013 r., I OW 218/12 (nie publ.) stwierdził w odniesieniu do takich decyzji, że po wejściu w życie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130 ze zm.) i na podstawie aktów wykonawczych do niej sprawy majątków opuszczonych i poniemieckich – należące uprzednio do właściwości rejonowych urzędów likwidacyjnych, jako organów pierwszej instancji i okręgowych urzędów likwidacyjnych, jako organów drugiej instancji (por. art. 7 Dekretu) - zostały przekazane do właściwości samodzielnych referatów likwidacyjnych funkcjonujących w ramach wydziałów finansowych odpowiednio prezydentów powiatowych rad narodowych (I instancja) i wojewódzkich rad narodowych (II instancja) i że ze względu na szczególne usytuowanie organów funkcjonujących w W. w mieście Ł., które miały pozycję terenowych organów władzy państwowej szczebla wojewódzkiego (art. 38 ust. 2 ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej), Terenowy Oddział Likwidacyjny w Ł. był organem stopnia wojewódzkiego, podległym właściwemu ministrowi. W związku z tym, rozstrzygając spór kompetencyjny, Sąd uznał, że właściwy do rozpoznania wniosku jest Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej a nie Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

W rezultacie należy stwierdzić, że *in casu* nie było żadnych podstaw do odstąpienia od utrwalonego stanowiska Sądu Najwyższego, wyłączającego możliwość kontrolowania przez sądy prawidłowości decyzji administracyjnych. Sądy nie mogły zatem stwierdzić, choćby tylko przesłankowo, nieważności Decyzji z 1967 r. (por. już postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1963 r., I CR 906/62, OSNPG 1964, nr 8, poz. 54).

Niezależnie od zarzutów zmierzających do wykazania dopuszczalności przesłankowego stwierdzenia przez Sąd *meriti* nieważności Decyzji z 1967 r., skarżąca wytknęła uchybienia związane z przyjęciem, że Decyzja z 1953 r. nie prowadziła do powstania jej szkody w postaci pozbawienia jej prawa Nieruchomości, choć „bezpośrednio prowadziła do przejścia przedmiotowej nieruchomości na własność Państwa z mocy samego prawa w dniu 8 marca

1958 r.” (zachodzi tu adekwatny związek przyczynowy), a Decyzja z 1967 r. stanowiła jedynie potwierdzenie tego stanu i nie wpływała na datę przejścia prawa własności (zarzut nierozpoznania istoty sprawy, naruszenia art. 232 zd. 1 k.p.c. w związku z art. 6 k.c. oraz art. 361 § 1 i 2 k.c. w związku z art. 160 § 1, 2 i 3 k.p.a.).

W kontekście tych zarzutów należy przede wszystkim przypomnieć, że Decyzja z 1953 r. została wydana przez Terenowy Oddział Likwidacyjny w Ł. i orzekała o uznaniu, że Nieruchomość stanowi majątek opuszczony w rozumieniu przepisów Dekretu. W założeniu ówczesnego ustawodawcy decyzja taka nie miała wywoływać żadnych bezpośrednich zmian w statusie prawnorzeczowym Nieruchomości - Dekret bowiem nie miał być aktem nacjonalizacyjnym (por. uchwała całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1956 r., I CO 9/56, OSN 1957, nr 1, poz. 1) - lecz stanowić podstawę jej objęcia w „nadzór zabezpieczający”, kontroli nad nią i oddawania jej w najem i dzierżawę albo w zarząd i użytkowanie przez właściwe władze publiczne (por. art. 7 ust. 2 pkt 1, art. 10 ust. 2, art. 12 ust. 2, art. 13 Dekretu w związku z uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 7 lutego 1959 r., I CO 32/58, OSN 1960, nr 3, poz. 61), z poszanowaniem praw osób, które mogły domagać się przywrócenia jej posiadania (por. art. 12 ust. 4, art. 15 i n. Dekretu). Do orzekania w sprawie przywrócenia posiadania były właściwe organy administracyjne (por. § 8 i § 20 rozporządzenia Ministrów Skarbu i Ziem Odzyskanych z dnia 23 grudnia 1948 r. o zakresie działania i organizacji urzędów likwidacyjnych, Dz. U. Nr 62, poz. 485 ze zm. - dalej „Rozporządzenie” - w związku z art. 19 Dekretu) albo sądy (por. art. 20 i n. Dekretu), a przywrócone w ten sposób posiadanie mogło być podstawą nabycia nieruchomości przez „przedawnienie (zasiedzenie) 10-letnie”, stwierdzone przez sąd w drodze postępowania niespornego (por. art. 33 Dekretu).

Uznanie majątku za opuszczony miało też takie znaczenie, że mogło być podstawą nabycia nieruchomości z mocy prawa przez Skarb Państwa (inną właściwą instytucję czy organizację) przez 10-letnie przemilczenie (por. art. 34 Dekretu), liczone od końca roku kalendarzowego, w którym wojna została ukończona, tj. od dnia 31 grudnia 1945 r. (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 1987 r., III CZP 2/87, OSNCP 1988, nr 4, poz. 46). Również orzekanie

w tym przedmiocie należało do właściwości sądów (por. uchwała całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1956 r., 1 CO 9/56, uchwały Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 1987 r., III CZP 2/87 i z dnia 5 grudnia 2014 r., III CZP 98/14, OSNC 2015, nr 10, poz. 115). Jednakże w orzecznictwie możliwość nabycia nieruchomości przez przemilczenie była ujmowana bardzo wąsko, przyjmowano bowiem, że wniosek o przywrócenie posiadania albo żądanie wydania rzeczy przerywały, w razie uwzględnienia, jego bieg (por. uchwała całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1956 r., 1 CO 9/56, por. też uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2016 r., III CZP 28/16, OSNC 2017, nr 4, poz. 43 i postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2015 r., I CSK 85/14, nie publ.), podobnie jak wyrażenie przez właściciela woli odzyskania swego prawa i jej zrealizowanie przez wejście w posiadanie przedmiotu swej własności, choćby przez jednostronne zawładnięcie (por. por. uchwała całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1956 r., 1 CO 9/56), przy czym ostatecznie w orzecznictwie zwyciężył pogląd, że raz przerwany bieg przemilczenia nie mógł rozpocząć się na nowo (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 1965 r., II CR 138/65, nie publ.), w związku z czym w rachubę wchodziło jedynie nabycie nieruchomości przez zasiedzenie na zasadach ogólnych (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 1994 r., III CZP 10/94, nie publ., wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 września 2002 r., II CK 51/02, OSNC 2003, nr 12, poz. 167 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2013 r., III CSK 204/12, nie publ. i z dnia 16 grudnia 2014 r., III CSK 42/14, nie publ.).

Co więcej, w orzecznictwie wyjaśniono, że uznanie przez organy likwidacyjne (finansowe), iż nieruchomość jest mieniem opuszczonym, nie wyłącza możliwości ustalenia przez Sąd, że nieruchomość ta w rzeczywistości nie stanowi majątku opuszczonego w rozumieniu Dekretu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 września 1965 r., I CR 4/65, nie publ.), co pozostawało w zgodzie z § 6 Rozporządzenia, który stanowił, iż „Do ustalania, czy dany majątek jest opuszczony lub ponemiecki, powołane są wyłącznie urzędy likwidacyjne. Ustalenie to nie narusza uprawnień osób zainteresowanych do dochodzenia swych roszczeń w drodze sądowej” (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 7 lutego 1959 r., I CO 32/58).

Zastosowanie przedstawionych reguł w okolicznościach niniejszej sprawy oznacza, że wydanie Decyzji z 1953 r. nie tylko nie mogło prowadzić do utraty przez właścicieli własności Nieruchomości ani bezpośrednio, gdyż takiego skutku Dekret w ogóle nie przewidywał w odniesieniu do ogólnej kategorii majątków opuszczonych, ani pośrednio, wskutek przemilczenia. Postanowienie Okręgowego Urzędu Likwidacyjnego z dnia 8 lipca 1947 r., przywracające małżonkom W. posiadanie Nieruchomości, i wprowadzenie A. W. w jej posiadanie w dniu 29 grudnia 1947 r. niewątpliwie bowiem wyłączały możliwość jej nabycia na własność przez Skarb Państwa w trybie art. 34 Dekretu. Wydanie Decyzji z 1953 r. nic w tej kwestii nie zmieniało, skoro nie było wiążące dla sądów orzekających w sprawie nabycia nieruchomości przez przemilczenie. W okolicznościach sprawy nie doszło też zresztą do stwierdzenia nabycia przez Skarb Państwa Nieruchomości z dniem 1 stycznia 1956 r. na podstawie art. 34 Dekretu.

W tej sytuacji Decyzja z 1953 r. miała tylko to znaczenie, że mogła stanowić *de facto* pozorną (nie wiążącą w postępowaniu cywilnym) podstawę wyzucia poprzedników prawnych powódki z władztwa nad rzeczą - czego w istocie w sprawie stanowczo nie ustalono (może to wynikać – co najwyżej - *implicite* z uzasadnienia Decyzji z 1967 r., wskazano tam bowiem, że Nieruchomość pozostawała w dniu 8 marca 1958 r. w faktycznym władaniu Prezydium Rady Narodowej m. Ł. od 1953 r.) - co otwierałoby drogę do jej zasiedzenia na zasadach ogólnych, przy czym stosownie do stanowiska Sądu Najwyższego bieg zasiedzenia mógł się rozpocząć dopiero z dniem 1 stycznia 1956 r. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 października 1998 r., III CKN 644/97, OSNC 1999, nr 4, poz. 76 i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 września 2002 r., II CK 51/02).

Wbrew twierdzeniom powódki nie można też przyjąć, że Decyzja z 1953 r. „bezpośrednio prowadziła do przejścia przedmiotowej nieruchomości na własność Państwa z mocy samego prawa w dniu 8 marca 1958 r.”, a więc w dniu wejścia w życie art. 17 pkt 2 lit. b Ustawy, który rozciągał przewidziany w art. 2 Dekretu - względem przedsiębiorstw pozostających pod zarządem państwowym - skutek nacjonalizacyjny także na inne mienie, którego władanie osoby uprawnione utraciły w okresie do dnia 31 grudnia 1954 r. i które pozostawało w faktycznym władaniu państwowych jednostek organizacyjnych, jednakże z wyłączeniem przypadków,

w których władanie opierało się na tytule prawnym wynikającym z przepisów szczególnych. Należy bowiem zwrócić uwagę, że już w ówczesnym orzecznictwie przyjmowano, iż zarząd wykonywany na podstawie Dekretu był „tytułem prawnym” wyłączającym zastosowanie art. 17 pkt 2 lit. b Ustawy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 grudnia 1962 r., III CR 566/61, nie publ.). W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 1959 r., I CO 32/58 wyjaśniono przy tym - co szczególnie istotne w okoliczności niniejszej sprawy - że sprzeczne z rzeczywistym stanem zakwalifikowanie przez organy likwidacyjne objętego przez nie mienia jako opuszczonego nie podważa wniosku, iż w wypadku takim nastąpiło „tymczasowe objęcie mienia na podstawie” Dekretu przez właściwe władze i w zakresie ich kompetencji, co wyłącza zastosowanie w stosunku do tego mienia przepisu art. 17 pkt 2 Ustawy, a dla oceny kwestii przejścia tego mienia na własność Państwa lub innych podmiotów albo zwrotu mienia oraz dla oceny zasadności innych roszczeń i trybu ich dochodzenia właściwe byłyby przepisy Dekretu i Rozporządzenia (por. też wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2007 r., I OSK 40/07, nie publ., z dnia 10 października 2006 r., I OSK 1304/05, nie publ. i z dnia 14 lipca 2017 r., I OSK 2657/15, nie publ.).

Z wywodów tych wynika, że odmiennie niż to zakłada skarżąca, wydanie Decyzji z 1953 r. i ewentualne objęcie jej we władztwo na tej podstawie nie stanowiło - także wtedy, gdy Decyzja była nieprawidłowa - podstawy nacjonalizacji Nieruchomości wskutek zastosowania art. 17 pkt 2 lit. b Ustawy, lecz przeciwnie immunizowało ją przed niekorzystnym dla niej skutkiem.

Wszystko to oznacza, że Decyzja z 1953 r. nie tylko nie skutkowałą bezpośrednio pozbawieniem poprzedników prawnych powódki własności Nieruchomości i nie mogła prowadzić do tego pośrednio wskutek przemilczenia przewidzianego w art. 34 Dekretu (ze względu na przywrócenie im posiadania i wprowadzenie ich w posiadanie), ale w ogóle nie mogła prowadzić do utraty prawa własności. Jeżeli wydanie tej Decyzji nie było podstawą objęcia Nieruchomości we władztwo państwowe, nie mogła prowadzić ani do zasiedzenia na zasadach ogólnych ani do nacjonalizacji na podstawie art. 17 pkt 2 lit. b Ustawy. Jeżeli zaś było - władztwo to „opierało się na tytule prawnym” w rozumieniu tego przepisu, co również wykluczało tę nacjonalizację.

Tym niemniej, jak długo Decyzja z 1967 r. nie została podważona w postępowaniu nadzorczym, tak długo sąd nie może wywieść z jej wadliwości konsekwencji także w kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej.

Nawet jednak gdyby okazało się, że zastosowanie art. 17 pkt 2 lit. b Ustawy do Nieruchomości było uzasadnione, nie można by uznać, iż przyczyną utraty własności Nieruchomości przez poprzedników powódki była Decyzja z 1953 r. W dacie bowiem wydania tej Decyzji Ustawa w ogóle jeszcze nie obowiązywała, w związku z czym skutek nacjonalizacyjny przewidziany w art. 17 pkt 2 lit. b Ustawy nie mógłby zostać uznany za pozostający w adekwatnym związku przyczynowym z wydaniem tej Decyzji. Skutek ten należałoby postrzegać jako wynikający z późniejszego względem Decyzji, przypadkowego zdarzenia, które może rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą tylko w przypadkach szczególnych (por. np. art. 225 zd. 2 i art. 478 k.c.).

W konsekwencji zarzuty zasadzające się na stanowisku, że Decyzja z 1953 r. prowadziła do powstania szkody po stronie powódki w postaci pozbawienia jej prawa Nieruchomości, należało uznać za bezzasadne.

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oraz - co do kosztów - art. 102 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

jw