



Sygn. akt II CSKP 433/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 kwietnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący)
SSN Paweł Grzegorzczak (sprawozdawca)
SSN Monika Koba

w sprawie z powództwa M. Z.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Mazowieckiemu
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 20 kwietnia 2023 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 29 listopada 2019 r., sygn. akt V ACa 759/17,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania,
pozostawiając temu sądowi rozstrzygnięcie o kosztach
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

M. Z. i K. Z. wniosły o zasądzenie od Skarbu Państwa - Wojewody Mazowieckiego odszkodowania za szkodę, jaką poniosły w wyniku wydania

wadliwego orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej z dnia 10 października 1950 r. nr [...], odmawiającego przyznania, poprzednikom prawnym powódek, własności czasowej do nieruchomości warszawskiej przy ul. [...], o powierzchni 874,05 m², stanowiącej aktualnie część działki ewidencyjnej nr [...] z obrębu [...], dla której prowadzona jest księga wieczysta o nr [...], której nieważność stwierdziło Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzją z dnia 13 stycznia 2014 r. M. Z. domagała się zasądzenia na swoją rzecz kwoty 2 500 000 zł, a K. Z. kwoty 7 500 000 zł z odsetkami ustawowymi.

Zarządzeniem z dnia 21 maja 2015 r. zwrócono pozew w zakresie dotyczącym powódki K. Z..

Pismem z dnia 21 lipca 2015 r. M. Z. zmodyfikowała powództwo w ten sposób, iż wniosła o zasądzenie od Skarbu Państwa - Wojewody Mazowieckiego na jej rzecz kwoty 10 000 000 zł, wskazując, iż przysługuje jej aktualnie uprawnienie do dochodzenia całego odszkodowania, ponieważ w dniu 10 lipca 2015 r. zawarła z K. Z. umowę darowizny, na mocy której K. Z. zbyła na jej rzecz przysługujący jej udział w roszczeniu odszkodowawczym.

Wyrokiem z dnia 31 stycznia 2017 r. Sąd Okręgowy w Warszawie w punkcie pierwszym oddalił powództwo.

Sąd ustalił, że nieruchomość położona w W. przy ul. [...] stanowiła własność A. S., poprzedniczki prawnej M. Z. i K. Z.. A. S. zmarła w dniu 10 października 1939 r.

Pismem z dnia 31 grudnia 1945 r. Biuro Odbudowy Stolicy (BOS) - Wydział Urbanistyki poinformował Wydział Nadzoru - Dział Inspekcji Budowlanej, że remont (odbudowa) budynku położonego w W. przy ul. [...] jest niemożliwa z uwagi na projektowane poszerzenie ul. [...]. O braku możliwości prowadzenia prac remontowo - budowlanych został poinformowany J. S. pismem BOS z dnia 18 grudnia 1946 r. W uzasadnieniu podano, że nieruchomość leży na trasie ul. [...].

W dniu 30 września 1948 r. J. S. i H. Z. złożyli wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości. Wniosek został złożony w terminie.

W dniu 6 maja 1949 r., na wniosek Ministra Odbudowy, uchwalono plan miejscowy nr [...]. Obwieszczenie o uchwaleniu planu ogłoszono w dniu 25 maja 1949 r. w Monitorze Polskim. Zgodnie z postanowieniami planu nieruchomość przy ul. [...] była położona w całości na terenie przeznaczonym wyłącznie na drogi z urządzeniami pomocniczymi. W lipcu i sierpniu 1950 r. wykonano rozbiórkę pozostałości po budynku położonym na nieruchomości.

Orzeczeniem z dnia 10 października 1950 r. (orzeczenie z 1950 r.) Prezydium Rady Narodowej w m. W. odmówiło przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości A. S., H. S., L. S. i J. S. W uzasadnieniu wskazano, że zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego teren nieruchomości jest przeznaczony pod społeczne budownictwo mieszkaniowe.

Decyzją z dnia 13 stycznia 2014 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO) w W. stwierdziło, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 158 § 1 k.p.a., nieważność orzeczenia z 1950 r. W uzasadnieniu wskazano, że w kwestionowanym orzeczeniu organ nie wskazał planu zagospodarowania przestrzennego ustalającego przeznaczenie nieruchomości, powołując się jedynie na plan „opracowywany”, a ponadto w żaden sposób nie wyjaśnił, w jaki sposób dotychczasowi właściciele zamierzali korzystać z nieruchomości i dlaczego to korzystanie nie dało się pogodzić z jej przeznaczeniem. Uchybienia te w ocenie SKO stanowiły rażące naruszenie art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. W. (Dz. U. nr 50, poz. 279, dalej – „dekret”), co uzasadniało stwierdzenie nieważności kwestionowanego orzeczenia. Zdaniem SKO, organ nadzoru nie jest zobligowany do badania faktycznego przeznaczenia gruntu w planie zabudowy obowiązującym w dacie wydania decyzji odmawiającej prawa własności czasowej, a wystarczającą podstawą stwierdzenia nieważności takiej decyzji jest ustalenie, że organ - odmawiając prawa własności czasowej - nie wskazał planu, z którym niezgodne miało być korzystanie z gruntu.

Decyzją z dnia 18 marca 2014 r. Prezydent m. W., po rozpatrzeniu wniosku z dnia 30 września 1948 r., odmówił K. Z. i M. Z. ustanowienia prawa użytkowania wieczystego działki ewidencyjnej nr [...], w skład której wchodzi dawna

nieruchomość przy ul. [...]. Odmowa wynikała z tego, że aktualnie nieruchomość stanowi część działki ewidencyjnej nr [...], a wedle informacji z rejestru gruntów działka ta (oznaczona symbolem „dr”) stanowi drogę publiczną – [...]. Grunt ten jest częścią drogi publicznej i stanowi przestrzeń ogólnodostępną, służącą ogółowi mieszkańców oraz zapewniającą ład komunikacyjny. Nie ma tym samym możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz spadkobierców właścicielki, gdyż w świetle art. 7 ust. 2 dekretu spadkobiercy nie mogą korzystać z gruntu zgodnie z jego obecnym przeznaczeniem.

Dawna nieruchomość [...] położona przy ul. [...] jest własnością m. W., nie jest zabudowana i stanowi część drogi publicznej (część [...]). Wartość rynkowa nieruchomości według stanu na dzień 10 października 1950 r. i cen rynkowych na dzień 29 marca 2016 r. wynosi 5 165 636 zł.

Odwołując się do art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 września 2004 r. Sąd wskazał, że zgodnie z zasadą rozkładu ciężaru dowodu (art. 6 k.c.) na stronie powodowej spoczywa obowiązek wykazania szkody i normalnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a wadliwą decyzją. Stwierdzenie nieważności decyzji przesądza o bezprawności i winie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. W realiach rozpoznawanej sprawy nie mogło zatem budzić wątpliwości, że wskazywane jako źródło szkody orzeczenie z 1950 r. miało charakter bezprawny, co potwierdził organ nadzorczy.

Idąc dalej Sąd zwrócił uwagę, że w świetle opinii geodezyjnych i planu miejscowego nr [...] ogłoszonego dnia 25 maja 1949 r. nieruchomość znajdowała się na terenach przeznaczonych wyłącznie na drogi publiczne wraz z urządzeniami pomocniczymi (poszerzenie ulicy [...]). Z analizy korespondencji prowadzonej na przełomie 1945 r. i 1946 r. między ówczesnymi jednostkami władzy publicznej (tj. BOS - Wydziałem Urbanistyki i Wydziałem Nadzoru - Działem Inspekcji Budowlanej) wynikało, że planowano poszerzenie ul. [...], obejmujące nieruchomość przy ul. [...]. O takim przeznaczeniu nieruchomości został poinformowany pismem z dnia 18 grudnia 1946 r. J. S. - poprzednik prawny powódki. W konsekwencji, w ocenie Sądu, w dacie zdarzenia szkodzącego

nieruchomość była faktycznie przeznaczona na wykorzystanie pod ulicę i korzystanie z niej przez dotychczasowego właściciela nie dało się pogodzić z planowym przeznaczeniem gruntu.

Oznacza to, jak przyjął Sąd Okręgowy, że poprzednicy prawni powódki nie uzyskaliby na swoją rzecz pozytywnej decyzji dekretowej. To zaś skutkuje brakiem związku przyczynowego między zachowaniem pozwanego, polegającym na wydaniu wadliwego orzeczenia dekretowego, a szkodą powódki polegającą na utracie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej obecnie działkę nr [...]. Drogi stanowią rzeczy wyłączone z powszechnego obrotu i wyłączenie to ma charakter bezwzględny. W konsekwencji nikt poza Skarbem Państwa i jednostką samorządu terytorialnego nie może być właścicielem gruntu przeznaczonego pod drogę publiczną, wyłączona jest nadto możliwość ustanowienia na gruncie zajęтым pod drogę publiczną prawa wieczystego użytkowania na rzecz osoby fizycznej. Także regulacje prawne obowiązujące w latach 50-tych XX wieku nie przewidywały urządzenia drogi publicznej na gruncie stanowiącym własność prywatną. W związku z tym wadliwa odmowna decyzja dekretowa nie spowodowała szkody w majątku powódki.

Na skutek apelacji powódki Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 29 listopada 2019 r. zmienił zaskarżony wyrok zasądzając od pozwanego na rzecz powódki kwotę 9 050 454,00 zł z odsetkami ustawowymi.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego należało podzielić stanowisko powódki, że jej roszczenie ma uzasadnienie w świetle art. 160 § 1 k.p.a., bowiem wykazała ona niezbędne przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w postaci wydania bezprawnej decyzji administracyjnej, uszczerbku majątkowego obejmującego stratę, związaną z utratą szczególnego uprawnienia nabytego przez poprzednich właścicieli nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, czyli prawa ustanowienia własności czasowej, a w późniejszym okresie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości objętej działaniem dekretu, odpowiadającą wartości tego prawa, które nie weszło do jej majątku, jak również udowodniła istnienie związku przyczynowego między bezprawną decyzją, a opisaną szkodą.

Sąd przyjął, że skoro art. 7 ust. 2 dekretu przewidywał obowiązek ustanowienia przez gminę prawa własności czasowej, pozbawienie właściciela tego praw stanowi szkodę w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. Stawiając pytanie, czy szkoda powstałaby również wówczas, gdyby wniosek właścicieli hipotecznych rozstrzygnięto zgodnie z prawem, tj., gdyby wydano decyzję korzystną dla powódki (jej poprzedników prawnych), Sąd uznał, że należy na nie udzielić odpowiedzi negatywnej, co przesądza o istnieniu związku przyczynowego. To, że w dacie zdarzenia szkodzącego nieruchomość była przeznaczona na wykorzystanie pod ulicę nie może skutkować przyjęciem braku związku przyczynowo między zachowaniem pozwanego a szkodą powódki. Jeśli bowiem decyzja stwierdzająca nieważność orzeczenia z 1950 r. została wydana i nie została wzruszona, to nie można przyjąć, że poprzednicy prawni powódki nie uzyskaliby pozytywnej decyzji dekretowej. Sąd Apelacyjny podzielił w tym kontekście zapatrywanie, że w postępowaniu cywilnym o naprawienie szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem wydaniem decyzji o odmowie przyznania prawa własności sąd nie jest uprawniony do samodzielnego badania i ustalania, czy pierwotna decyzja w przedmiocie wniosku o ustanowienie własności czasowej była uzasadniona planem zabudowania obowiązującym w chwili jej wydania. Zakres kognicji sądu nie obejmuje bowiem 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.

Droga administracyjna została oznaczona przez ustawodawcę jako właściwa dla rozpoznania wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, jak i kontroli decyzji wydanych w tym przedmiocie. W konsekwencji ocena, czy odmowa przyznania prawa własności czasowej ma dostateczne umocowanie w przesłankach z art. 7 ust. 2 dekretu, może być dokonana wyłącznie przez organ administracji publicznej i to najpóźniej w decyzji nadzorczej. Niezależnie więc od tego, w jakim stopniu organ wywiązał się ze swojej powinności wydając decyzję stwierdzającą wadliwość decyzji dekretowej, wykluczona jest możliwość odmiennego ustosunkowania się przez sąd powszechny do kwestii przesłankowej,

która leżała u podstaw stwierdzonej w postępowaniu administracyjnym wadliwości decyzji.

Sąd uznał, że efektem związania sądu powszechnego decyzją nadzorczą i wyłączenia z drogi postępowania cywilnego oceny zasadności wniosków, które były składane na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, jest niedopuszczalność ustalenia w niniejszej sprawie, że wniosek złożony przez poprzedników prawnych powódki nie zasługiwałby na uwzględnienie, choć z innych przyczyn niż wskazane przez organ rozpoznający wniosek w roku 1950. Należało zatem, zdaniem Sądu Apelacyjnego, podzielić pogląd, że w procesie mającym za przedmiot roszczenie przewidziane w art. 160 k.p.a. prawnie niemożliwe jest wykazanie, iż – niezależnie od trafności negatywnej decyzji dekretowej, zakresu zbadanych w niej okoliczności i przyczyn nieuwzględnienia wniosku opartego na art. 7 ust. 1 dekretu – wniosek nie był zasadny. Organ nadzorczy bada bowiem wszelkie okoliczności mające wpływ na zasadność nieuwzględnionych wniosków, a tym samym decyzja stwierdzająca wadliwość decyzji dekretowej nie powinna zostać wydana, jeżeli wniosek dekretowy nie powinien być uwzględniony, niezależnie od zakresu okoliczności, które zostały zbadane przy wydaniu takiej decyzji i odzwierciedlone w jej uzasadnieniu. Decyzja nadzorcza przesądza zatem zarówno o bezprawności działania organów publicznych, jak i o istnieniu związku przyczynowego między tą bezprawnością a szkodą.

Wychodząc z tych założeń Sąd Apelacyjny uznał za bezprzedmiotowe zarzuty pozwanego dotyczące przeznaczenia spornego gruntu pod drogę. Zarzuty te mogłyby podlegać rozważeniu jedynie w aspekcie nieuchronności przyszłego wyłączenia, co jednak - jak wynika z utrwalonego orzecznictwa - nie przerywa związku przyczynowego między wydaniem decyzji z rażącym naruszeniem prawa a powstałą szkodą.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył skargą kasacyjną w całości pozwany, zarzucając naruszenie: art 160 § 1 k.p.a. w związku z art. 156 § 1 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 2 dekretu; art. 7 ust. 2 dekretu w związku art. 2 i 12 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymywaniu dróg publicznych (Dz. U. z 1921 r., nr 6, poz. 32) w związku z art. 160 § 1 i 2 k.p.a.; art. 361 § 1 k.c. w związku

z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w związku 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) oraz art. 2 § 3 k.p.c. w związku z art. 361 § 1 i 2 k.c. w związku z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw w związku z art. 7 ust. 2 dekretu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu, dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela będący w posiadaniu gruntu lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu mogli w terminie 6 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. W razie uwzględnienia wniosku gmina powinna była ustalić tytuł przekazania gruntu i określić warunki, pod którymi umowa mogła być zawarta (art. 7 ust. 3 dekretu). Począwszy od wejścia w życie dekretu z dnia 11 października 1946 r. - Prawo rzeczowe (Dz. U. nr 57, poz. 319 ze zm.; dalej – „pr. rzecz.”), tj. od dnia 1 stycznia 1947 r., przez przyznanie prawa zabudowy lub prawa dzierżawy wieczystej należało rozumieć przeniesienie własności gruntu za opłatą symboliczną z zastrzeżeniem powrotu własności na rzecz gminy m. W. (własność czasowa). Przeniesienie to następowało na podstawie umowy, która mogła określać sposób korzystania z nieruchomości przez właściciela czasowego (art. 103 pr. rzecz.). W orzecznictwie przyjęto, że w braku określonych w art. 7 dekretu przesłanek negatywnych, na gminie, a po likwidacji gmin na państwie, ciążył obowiązek przyznania byłemu właścicielowi prawa do nieruchomości, którego niewykonanie skutkowało stratą w rozumieniu art. 361 § 2 k.c., co odpowiada rzeczywistej szkodzie, o jakiej mowa była w art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu poprzedzającym wejście w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 4).

W okolicznościach sprawy poprzednikom prawnym powódki odmówiono przyznania prawa własności czasowej (art. 7 pkt 2 dekretu) decyzją dekretową (orzeczeniem z 1950 r.), której nieważność została stwierdzona na podstawie art. 156 pkt 2 k.p.a. Decyzja nadzorcza stwierdzająca nieważność decyzji dekretowej, zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem, wiąże sąd powszechny co do bezprawności wadliwej decyzji jako jednej z przesłanek roszczenia o naprawienie szkody wywodzonego z art. 160 § 1 k.p.a., nie przesądza natomiast co do zasady o powstaniu szkody i istnieniu związku przyczynowego między wydaniem bezprawnej decyzji a szkodą (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03).

W praktyce orzeczniczej, na kanwie badania związku przyczynowego między wydaniem bezprawnej decyzji dekretowej odmawiającej przyznania prawa własności czasowej a powstaniem szkody po stronie właścicieli nieruchomości objętej działaniem dekretu, odpowiadającej utracie wartości tego prawa, wyłoniły się problemy wynikające z wielości możliwych przyczyn stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej w postępowaniu nadzorczym i dopuszczalnością oceny przez sąd w postępowaniu cywilnym, czy mimo stwierdzenia nieważności odmownej decyzji dekretowej właściciele nieruchomości, w miarodajnym stanie prawnym i faktycznym, uzyskaliby prawo własności czasowej ze względu na przewidzianą w art. 7 ust. 2 dekretu przesłankę możliwości pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z jego przeznaczeniem według planu zabudowania. Problemu tego dotyczyły sformułowane w skardze kasacyjnej zarzuty, które koncentrowały się na błędnym, zdaniem pozwanego, zaniechaniu przez Sąd Apelacyjny oceny, czy w czasie, w którym zapadła bezprawna odmowna decyzja dekretowa (orzeczenie z 1950 r.), korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela zgodnie z przeznaczeniem planistycznym było możliwe, i nieuwzględnieniu, że w dacie zdarzenia szkodzącego nieruchomość była przeznaczona pod drogę publiczną, a w konsekwencji korzystanie z niej przez dotychczasowego właściciela było nie do pogodzenia z przeznaczeniem gruntu w planie zagospodarowania.

Zagadnienie to zostało kompleksowo rozważone w podjętej już po wydaniu zaskarżonego wyroku uchwale Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 2020 r., III

CZP 71/19, OSNC 2021, nr 3, poz. 15. W obszernej argumentacji Sąd Najwyższy zanegował przeważające dotychczas stanowisko, według którego w postępowaniu cywilnym niedopuszczalna jest ocena, czy nie zachodziły – nierozważone przez organ administracyjny wydający decyzję nadzorczą – okoliczności uprawniające do wydania decyzji dekretowej tej samej treści, jak decyzja odmowna uznana za nieważną, z zastrzeżeniem sytuacji, w których stwierdzone wady decyzji dekretowej mają wyłącznie „formalny” charakter, co odnosi się przede wszystkim do przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej uregulowanych w art. 156 § 1 pkt 1 i 4 k.p.a.

Sąd Najwyższy zwrócił w tym kontekście uwagę, że w świetle dominującego stanowiska, mimo deklarowanej w judykaturze i nauce zgody co do tego, że decyzja nadzorczą stwierdzająca nieważność lub niezgodność z prawem decyzji kontrolowanej przesądza tylko o bezprawności wadliwej decyzji, wiążąca moc decyzji nadzorczej interpretowana jest w rzeczywistości znacznie szerzej. Tylko w odniesieniu do decyzji stwierdzających nieważność decyzji szkodzącej spowodowaną wadami „formalnymi” dopuszcza się bowiem ocenę przez sąd w postępowaniu cywilnym, czy decyzja prawidłowa miałaby tę samą merytoryczną treść, w pozostałych zaś wypadkach o związku przyczynowym między wydaniem bezprawnej decyzji a szkodą przesądzać ma zawarte w decyzji nadzorczej stwierdzenie nieważności decyzji kontrolowanej, postrzegane jako wiążące także co do ustalenia, że prawidłowa decyzja uwzględniałaby wniosek dekretowy i byłaby korzystna dla byłych właścicieli nieruchomości.

Zdaniem Sądu Najwyższego, zasadność wskazanego rozróżnienia jest wątpliwa, mając na względzie, że jego uzasadnieniem jest tylko rodzaj wadliwości kontrolowanej decyzji, skutkiem zaś to, że w odniesieniu do pewnego zakresu spraw odszkodowawczych rozpoznawanych na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. przyjmuje się możliwość rzeczywistego badania, czy wystąpiła przesłanka związku przyczynowego między zdarzeniem szkodzącym a szkodą, podczas gdy w pozostałych uznaje się wiążące wydanie decyzji nadzorczej w zakresie, który – w świetle uzasadnienia tej decyzji – nierzadko nie był nawet przedmiotem badania organu administracji publicznej. Ponadto, w ocenie Sądu Najwyższego badanie przez sąd powszechny, czy uszczerbek spowodowany wydaniem bezprawnej

decyzji nastąpiłby także wtedy, gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem, nie stanowi niedopuszczalnej kontroli prawidłowości decyzji administracyjnej przez sąd powszechny ani nie wkracza w zakres kompetencji organów administracji publicznej. Rekonstrukcja przebiegu prawidłowego postępowania dekretoowego, która nie była przedmiotem rozważań w postępowaniu administracyjnym i nie znalazła odzwierciedlenia w treści decyzji nadzorczej, a także nie była przedmiotem oceny w decyzji ponownie rozstrzygającej o wniosku dekretowym, jest natomiast niezbędna do ustalenia, czy wystąpił związek przyczynowy między utratą prawa do gruntu w wyniku wydania wadliwej pierwotnej odmownej decyzji dekretowej a szkodą, której naprawienia domaga się powód. Rekonstrukcja ta stanowi realizację obowiązku poddania ocenie pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, które nie zostały przesądzone w decyzji nadzorczej, jest ona tym samym dopuszczalna i stanowi jeden z elementów gwarancji prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Idąc tym torem, Sąd Najwyższy stwierdził w tezie uchwały, że w sprawie o naprawienie szkody spowodowanej wydaniem decyzji administracyjnej o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, której nieważność 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, sąd może ustalać, czy prawidłowe rozpoznanie wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego również doprowadziłoby do odmowy ustanowienia tego prawa.

Stanowisko wyrażone w tej uchwale zostało zaakceptowane w późniejszym orzecznictwie (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2021 r., I CSKP 107/21, z dnia 28 kwietnia 2021 r., I CSKP 56/21 i z dnia 16 grudnia 2022 r., II CSKP 204/22).

Aprobując je jako trafne i miarodajne w sprawie, w której wydano zaskarżony wyrok, należało dodatkowo wskazać, że w przyjętym w art. 156 i n. k.p.a. modelu postępowania nadzwyczajnego nie mieści się co do zasady badanie, czy w postępowaniu administracyjnym, w którym doszło do wydania decyzji

administracyjnej dotkniętej jedną z kwalifikowanych wad określonych w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a., powinna zapaść decyzja innej, czy też tożsamej treści; jedną z cech tego postępowania jest bowiem jego kasacyjny charakter, z którego wynika, że po stwierdzeniu nieważności wadliwej decyzji sprawa jest rozstrzygana samodzielnie przez organ administracji publicznej, który ją wydał (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 1983 r., I SA 178/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 51 i z dnia 7 lipca 2011 r., II OSK 256/11). W piśmiennictwie wskazuje się w tym kontekście, że skutkiem decyzji stwierdzającej nieważność innej decyzji jest stwierdzenie, że „materialna” sprawa administracyjna nie została rozstrzygnięta. Koresponduje z tym brak w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji odpowiednika art. 146 § 2 k.p.a., zgodnie z którym wadliwej decyzji nie uchyla się, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej.

W granicach tego modelu nie mieści się zatem założenie, według którego stwierdzenie nieważności wadliwej odmownej decyzji dekretovej uprawnia *per se* do przyjęcia, że zgodne z prawem rozpoznanie wniosku dekretowego prowadzioby do odmiennego merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy i wydania decyzji innej treści – korzystnej dla właścicieli nieruchomości. Stwierdzenie nieważności decyzji dekretovej rozstrzyga o jej niezgodności z prawem i ten właśnie skutek decyzji nadzorczej, przez wzgląd na zasadę trójpodziału władz i spójność systemu ochrony prawnej, nie może być ignorowany przez sąd w postępowaniu cywilnym. Decyzja taka kreuje również określony stan prawny, usuwając z obrotu prawnego decyzję uznaną za nieważną, który sąd zobligowany jest respektować. Decyzja stwierdzająca nieważność innej decyzji nie rozstrzyga natomiast o tym, w jakim kierunku powinno zmierzać rozstrzygnięcie „materialnej” sprawy administracyjnej, co odnosi się zwłaszcza do przypadków, w których stwierdzona wadliwość skupia się na uchybieniach w podstawie faktycznej kontrolowanej decyzji, związanych z niedokonaniem przez organ ustaleń koniecznych do zastosowania prawa materialnego. Odrębną kwestią jest przy tym, w jakich przypadkach tego rodzaju sytuacje mogą być uznane za wyczerpujące przesłankę określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 marca 2019 r., II OSK 1018/11, w którym stwierdzono, że o rażącym naruszeniu prawa

w płaszczyźnie przepisów postępowania można mówić wtedy, gdy organy w ogóle pominęły prowadzenie postępowania wyjaśniającego, albo też prowadziły je w sposób nie pozwalający na ustalenie podstawowych kwestii stanu faktycznego w danej sprawie).

Związanie wydaną w takich warunkach decyzją nadzorczą nie stoi tym samym na przeszkodzie dokonywaniu w rozważanym zakresie własnych ustaleń przez sąd w postępowaniu cywilnym, jeżeli nie zostały one dokonane w postępowaniu administracyjnym, a ich poczynienie jest konieczne do oceny zasadności powództwa, w tym w aspekcie związku przyczynowego jako przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej. Dokonywanie takich ustaleń nie może być utożsamiane z sądową kontrolą prawidłowości decyzji stwierdzającej nieważność innej decyzji. Sąd nie wkracza także w tym przypadku w sposób niedopuszczalny w kompetencje przynależne organowi administracji publicznej, zważywszy, że badanie hipotetycznego wyniku postępowania administracyjnego (dekretowego) ma wyłącznie przesłankowy charakter i następuje dla potrzeb rozstrzygnięcia sprawy, której jednoznacznie cywilny charakter nie ulega zmianie przez incydentalne rozstrzygnięcie kwestii, która jako samodzielna sprawa należałaby do kompetencji organu administracji publicznej.

Materiał sprawy pozwalał uznać, że przyczyną stwierdzenia nieważności odmownej decyzji dekretowej (orzeczenia z 1950 r.) było *in casu* zaniechanie wskazania planu zagospodarowania, z którym miało być niezgodne korzystanie z gruntu, zaniechanie wyjaśnienia sposobu zamierzonego korzystania z nieruchomości i przyczyn niemożności pogodzenia tego korzystania z przeznaczeniem nieruchomości. Z decyzji nadzorczej wynikało z kolei, że SKO, stwierdzając nieważność odmownej decyzji dekretowej, nie uznało za konieczne badania faktycznego przeznaczenia nieruchomości w planie zagospodarowania obowiązującym w chwili wydania decyzji odmawiającej przyznania prawa własności czasowej. Stan ten był zatem istotnie zbliżony do tego, który stał się kanwą podjęcia przez Sąd Najwyższy powołanej wcześniej uchwały z dnia 30 czerwca 2020 r., III CZP 71/19.

Przyjęcie w tej sytuacji przez Sąd Apelacyjny, z powołaniem się na moc wiążącą decyzji nadzorczej i niemożność wnikania w kompetencję organów administracji publicznej, że zarzuty pozwanego związane z przeznaczeniem nieruchomości pod drogę publiczną według planu obowiązującego w dacie wydania orzeczenia z 1950 r. są bezprzedmiotowe, należało uznać za nieprawidłowe. Decyzja SKO z dnia 13 stycznia 2014 r. rozstrzygała o bezprawności odmownej decyzji dekretowej (orzeczenia z 1950 r.), nie uprawniała natomiast do przyjęcia, że poprzednikom prawnym powódki powinno być przyznane prawo własności czasowej, zgodnie z art. 7 ust. 2 dekretu, a tym samym, że wydanie wadliwej decyzji dekretowej pozostawało w adekwatnym związku z nieuzyskaniem przez poprzedników powódki tego prawa. W świetle scharakteryzowanego modelu postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej za zbyt daleko idący należało także uznać pogląd Sądu Apelacyjnego, że decyzja stwierdzająca nieważność odmownej decyzji dekretowej nie powinna zapaść, jeżeli wniosek o przyznanie prawa własności czasowej byłby bezzasadny.

W tym stanie rzeczy za przedwczesne należało uznać przyjęcie, że powódka wykazała wszystkie przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej w świetle art. 160 § 1 k.p.a. w miarodajnym brzmieniu w związku z art. 361 § 1 k.c.

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.