

UCHWAŁA

Dnia 30 czerwca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Roman Trzaskowski (przewodniczący)

SSN Anna Owczarek

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa P. W.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)

przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej

o zapłatę,

po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym

w dniu 30 czerwca 2020 r.,

zagadnienia prawnego przedstawionego

przez Sąd Apelacyjny w (...)

postanowieniem z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt V ACa (...),

"Czy w sprawie o naprawienie szkody dochodzonej na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. wynikającej z wydania niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej, sąd jest uprawniony do badania, czy prawidłowe rozpoznanie wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej, na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279, z późn. zm.), również prowadziłoby do jego oddalenia zgodnie z obowiązującymi w chwili wydania decyzji przepisami, w sytuacji gdy organ administracji publicznej stwierdził nieważność tej decyzji z powodu zaniechania przeprowadzenia postępowania dowodowego i niewykazania sprzeczności pomiędzy korzystaniem z gruntu przez dotychczasowego właściciela a przeznaczeniem gruntu zgodnie z obowiązującym w dniu wydania orzeczenia planem zagospodarowania przestrzennego?"

podjął uchwałę:

W sprawie o naprawienie szkody spowodowanej wydaniem decyzji administracyjnej o odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), 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 badając przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej może ustalać, czy prawidłowe rozpoznanie wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego również doprowadziłoby do odmowy ustanowienia tego prawa.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w (...) postanowieniem z dnia 18 lipca 2019 r. przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozpoznania zagadnienie prawne, które wystąpiło w sprawie z powództwa P. W. przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...) o odszkodowanie, rozpoznawanej przez Sąd Apelacyjny na skutek apelacji obydwu stron od wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 20 kwietnia 2018 r.

W sprawie tej powód żąda od pozwanego zapłaty kwoty 1 584 000 zł z odsetkami ustawowymi za opóźnienie i kosztami procesu, jako równowartości fragmentu (198 m²) nieruchomości położonej przy ul. G. w W. Powództwo ma charakter odszkodowawczy, jego podstawę prawną stanowi art. 160 § 1 k.p.a.

Z ustalonych okoliczności faktycznych wynika, że zabudowana nieruchomość przy ul. G. do dnia 20 listopada 1945 r. stanowiła własność A. K. i W. P. (dalej - „przeddekretowi właściciele”). Na mocy postanowień dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm. - dalej „dekret warszawski”) prawo własności gruntu przeszło na Gminę W. Poprzedni właściciele złożyli w dniu 13

maja 1948 r. wniosek o przyznanie im prawa własności czasowej tej nieruchomości (dalej - „wniosek dekretowy”), rozpoznany odmownie decyzją Prezydium Rady Narodowej w W. z dnia 7 października 1972 r. (dalej - „decyzja odmowna”).

Powód dwoma umowami z sierpnia i września 2012 r. nabył od spadkobierców A. K. i W. P. roszczenie o ustanowienie na nieruchomości przy ul. G. prawa użytkowania wieczystego, a także ewentualne roszczenia odszkodowawcze - pod warunkiem stwierdzenia nieważności lub wydania z naruszeniem prawa decyzji odmownej.

O nieważności decyzji odmownej orzekło w dniu 8 lutego 2013 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO), za przyczynę uznając zaniechanie przeprowadzenia przez Prezydium Rady Narodowej w W. postępowania dowodowego, a w konsekwencji niewykazanie, że wystąpiła przesłanka sprzeczności korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z przeznaczeniem nieruchomości, wynikającym z planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego w dniu wydania orzeczenia.

Przy ponownym rozpoznawaniu wniosku dekretowego powód dostosował żądania do aktualnego stanu prawnego i faktycznego, domagając się ustanowienia na jego rzecz prawa użytkowania wieczystego części nieruchomości obejmującej niezabudowane działki nr 37 oraz 13/5 oraz odmowy przyznania mu tego prawa w odniesieniu do zabudowanej działki nr 12/1 o pow. 198 m², zajętej przez część budynku stanowiącego własność osoby trzeciej, wzniesionego po wydaniu wadliwej decyzji odmownej z dnia 7 października 1972 r.

Prezydent W. decyzją z dnia 17 kwietnia 2014 r. uwzględnił zmieniony wniosek w całości.

Według Ogólnego Planu Zabudowania W. nieruchomość przy ul. G. stanowiła w dniu 7 października 1972 r. tereny przeznaczone pod przemysł i obiekty uciążliwe, z szerokością pasa ochronnego 100 m lub 50 m. Jej wartość - określoną na podstawie cen bieżących i stanu z dnia wydania decyzji odmownej - Sąd Okręgowy w W. ustalił na 86 526 zł. Za źródło szkody powoda uznał nieważną decyzję odmowną. Stwierdził, że jej wydanie pozostawało w normalnym związku przyczynowym ze szkodą polegającą na utracie prawa użytkowania

wieczystego działki 12/1. Sąd nie uwzględnił zarzutu pozwanego, który powoływał się na zerwanie związku przyczynowego pomiędzy stwierdzeniem nieważności decyzji a spowodowaniem przez nią szkody wskazywanej w pozwie. Zdaniem pozwanego gdyby w 1972 r. wydana została niewadliwa decyzja, to jej treść byłaby taka sama jak decyzji, której nieważność stwierdziło SKO. Sąd Okręgowy uznał jednak, że nie jest uprawniony do merytorycznej kontroli decyzji wydanej przez organy administracji na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego ani też decyzji nadzorczej, stwierdzającej nieważność decyzji dekretowej z powodu naruszenia przy jej wydaniu art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego. Konsekwencją przyjętego stanowiska było zasądzenie na rzecz powoda od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody (...) odszkodowania w kwocie 86 526 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 20 kwietnia 2018 r., odpowiadającego wartości utraconego prawa do nieruchomości, ustalonej według stanu i przeznaczenia tej nieruchomości z dnia wydania decyzji odmownej oraz cen z chwili orzekania. W pozostałym zakresie powództwo zostało oddalone.

Wyrok ten zaskarżyły apelacjami obydwie strony. Pozwany Skarb Państwa - Wojewoda (...) podniósł m. in. zarzut naruszenia art. 2 § 3 k.p.c. w zw. z art. 361 § 1 k.c. i art. 160 § 2 k.p.a. oraz art. 7 ust 2 dekretu warszawskiego przez uznanie, że Sąd Okręgowy nie jest uprawniony do badania i ustalenia, jako elementu istotnego przy ocenie związku przyczynowego, czy były właściciel nieruchomości spełniał wymagania do przyznania mu prawa własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego w chwili wydawania decyzji odmownej.

Sąd Apelacyjny - nawiązując do tego zarzutu - zwrócił uwagę na występującą w orzecznictwie sądowym rozbieżność stanowisk co do dopuszczalności badania przez sąd powszechny tej okoliczności prawnej. Stwierdził, że wykładnia zastosowana przez Sąd Okręgowy odpowiada pogładowi dominującemu w orzecznictwie, akcentującemu związanie sądu cywilnego decyzjami organów administracji publicznej, wydanymi w zakresie ich kompetencji i niedopuszczalność oceny prawidłowości tych decyzji w postępowaniu cywilnym. Drugi pogląd natomiast dopuszcza badanie przez sąd powszechny prawdopodobnego wyniku poprawnego rozpoznania wniosku dekretowego, jednak tylko w wypadku, w którym przyczyną stwierdzenia nieważności lub wydania

z naruszeniem prawa decyzji szkodzącej były uchybienia formalne organu, które ją wydał. Ustalenie, że to samo postępowanie - lecz formalnie poprawne - z dużym prawdopodobieństwem doprowadziłoby do wydania takiej samej decyzji odmownej, stanowi podstawę do zakwestionowania ciągłości związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem szkodzącym a powstaniem szkody.

Sąd Apelacyjny zwrócił też uwagę, że co do zasady nie kwestionuje się uprawnienia sądu powszechnego do oceny w postępowaniu odszkodowawczym opartym na podstawie z art. 160 § 1 k.p.a. wszystkich przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej i przyjmuje, że decyzja nadzorcza stwierdzająca kwalifikowaną wadliwość decyzji kontrolowanej przesądza jedynie wiążąco o bezprawności tej decyzji. Natomiast pozostałe przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej musi zbadać sąd powszechny w postępowaniu cywilnym. Przy czym decyzja nadzorcza często nie zawiera ustaleń wystarczających do stwierdzenia związku przyczynowego pomiędzy decyzją szkodzącą a dochodzoną szkodą ani do ustalenia samej szkody. Danych tych nie dostarcza także decyzja wydana po ponownym rozpoznaniu wniosku dekretowego (w razie stwierdzenia nieważności poprzedniej decyzji), w której kryterium odniesienia jest stan prawny i faktyczny z chwili jej wydawania (a więc późniejszy). Sąd Apelacyjny zwrócił też uwagę na umniejszanie w postępowaniu cywilnym roli uzasadnienia decyzji administracyjnej jako podstawy ustaleń i przypisywaniu znaczenia tylko jej części rozstrzygającej. W podsumowaniu Sąd pytający podkreślił trudności lub niemożliwość uzyskania danych o hipotetycznej treści prawidłowej decyzji dekretowej ustalonych na drodze administracyjnej i opowiedział się za dopuszczalnością przesłankowego zbadania przez sąd powszechny orzekający o roszczeniu odszkodowawczym, jaką decyzją powinno się zakończyć prawidłowe rozpatrzenie wniosku dekretowego w pierwotnym postępowaniu administracyjnym, nie tylko w wypadku stwierdzenia wadliwości decyzji z przyczyn formalnych, ale także wtedy, kiedy wady decyzji były skutkiem nieprawidłowego zbadania jej podstaw materialnoprawnych.

Strony przedstawiły swoje stanowiska co do sposobu rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego.

Powód wniósł o udzielenie odpowiedzi odmawiającej sądowi powszechnemu prawa badania, czy prawidłowe rozpoznanie wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego również prowadziłoby do jego oddalenia zgodnie z przepisami obowiązującymi w chwili wydania decyzji.

Pozwany Skarb Państwa opowiedział się za przyjęciem, że sąd rozpoznający roszczenie odszkodowawcze rozstrzyga samodzielnie wszelkie kwestie mające znaczenie do oceny przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej w wypadku, gdy organ administracji publicznej nie ustalił, czy w chwili wydania decyzji odmownej zachodziły przesłanki warunkujące uwzględnienie wniosku dekretowego.

Stanowisko w sprawie przedstawił także prokurator wyznaczony na podstawie art. 85 § 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jedn. tekst: Dz. U. z 2019 r., poz. 825), który optował za przyjęciem uprawnienia sądu do badania wszystkich przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, w tym także przesłanki wystąpienia normalnego związku przyczynowego pomiędzy faktem wskazanym jako przyczyna szkody a szkodą oraz rozważenia tzw. przyczyny rezerwowej jako wyznaczającej zakres szkody.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd Apelacyjny dąży do uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy nie przekroczy granic zastrzeżonych dla organów administracji, jeśli w sprawie o odszkodowanie za wydanie decyzji odmawiającej przyznania własności czasowej (użytkowania wieczystego) nieruchomości (...), która została uznana we właściwym, administracyjnym postępowaniu nadzorczym za nieważną z powodu wadliwie przeprowadzonego postępowania dowodowego, ustali, jakie orzeczenie zapadłoby z najwyższym prawdopodobieństwem, gdyby organ administracyjny swoje obowiązki wykonał wówczas prawidłowo.

Artykuł 7 ust. 1 dekretu warszawskiego uprawniał m. in. dotychczasowego właściciela gruntu, do wystąpienia w wyznaczonym terminie z wnioskiem o przyznanie mu prawa własności czasowej (wieczystej dzierżawy) z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Stosownie do ust. 2 tego artykułu, gmina (Państwo po wejściu w życie ustawy z dnia 20 marca 1950 r.

o terenowych organach jednolitej władzy państwowej - Dz.U. Nr 14, poz. 130) uwzględniała wniosek dotychczasowego właściciela będącego osobą fizyczną, jeżeli korzystanie z gruntu przez niego dało się pogodzić z przeznaczeniem tego gruntu według planu zabudowania. Z czasem podstawy odmowy ustanowienia na rzecz byłego właściciela prawa do korzystania z gruntu zostały rozszerzone także na wypadki, kiedy dopuszczalne było wywłaszczenie nieruchomości.

Rozpoznanie wniosku dekretoowego następowało w drodze decyzji administracyjnej (por. uchwały składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 1995 r., VI SA 9/95, ONSA 1996, nr 1, poz. 7 i z dnia 23 października 2000 r., OPK 11/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 60). Jeżeli kontrola tej decyzji, przeprowadzona przez właściwy organ (art. 157 k.p.a.) w oparciu o przesłanki wskazane w art. 156 § 1 k.p.a. doprowadziła do stwierdzenia wystąpienia którejkolwiek z nich, organ nadzorczy stwierdzał w decyzji nadzorczej nieważności decyzji kontrolowanej, chyba że zachodziły okoliczności wskazane w art. 156 § 2 k.p.a. - wówczas ograniczał się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa. Orzeczenie nadzorcze stwierdzające wadliwość decyzji dekretowej stanowiło prejudykat uprawniający poszkodowanych wydaniem wadliwej decyzji do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym na drogę procesu cywilnego. Z uwagi na to, że roszczenie dochodzone przez powoda wynika ze stwierdzenia nieważności decyzji wydanej w 1972 r., podstawę prawną roszczenia odszkodowawczego stanowi art. 160 k.p.a. (art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw), a postępowanie odszkodowawcze toczy się w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym. Decyzja nadzorcza orzekająca o nieważności decyzji poddanej kontroli wiąże sąd powszechny i w postępowaniu odszkodowawczym przesądza o bezprawności decyzji, której nieważność (wydanie z naruszeniem prawa) stanowi zdarzenie szkodzące (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 4), nie przesądza natomiast o powstaniu szkody ani o związku przyczynowym między wydaniem bezprawnej decyzji a szkodą, której naprawieniu służyło roszczenie przewidziane w art. 160 k.p.a. (por. uchwałę (7) Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, OSN 1989 Nr 9, poz. 129 i uchwałę tego Sądu z dnia 21 marca 2003 r., III CZP

6/03, OSN 2004, nr 1, poz. 4). Udowodnienie wystąpienia tych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, ocenianych według kryteriów przewidzianych w art. 361 i 363 k.c. należało do obowiązków strony występującej z roszczeniem.

Zgodnie z art. 361 § 1 k.c. sprawca szkody odpowiada za normalne następstwa zdarzenia powodującego szkodę, a sama szkoda powinna być ustalona z wykorzystaniem metody różnicowej, polegającej na porównaniu hipotetycznego stanu majątkowego, jaki byłby udziałem osoby poszkodowanej, gdyby nie wystąpiło zdarzenie szkodzące, z tym, który powstał w wyniku normalnych następstw włączenia się w bieg zdarzeń przyczyny stanowiącej źródło szkody. Stosując tę zasadę do określenia skutków majątkowych wydania bezprawnej decyzji administracyjnej należałoby więc porównać konsekwencje majątkowe, jakie dotknęły poszkodowanego w wyniku normalnych następstw wydania wadliwej decyzji, i odnieść je do stanu, jaki powstałby w razie wydania decyzji niedotkniętej wadami. W tym punkcie badania sprawy ujawnił się problem, stanowiący przedmiot przedstawionego zagadnienia prawnego - czy i w jakim zakresie sąd powszechny dysponuje swobodą ustalania - niezbędnego do przeprowadzenia oceny zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej - hipotetycznego faktu prawnego, jaki stanowi treść prawidłowej decyzji, która winna być wydana w przeszłości, w postępowaniu zakończonym podjęciem decyzji następnie uznanej za nieważną (niezgodną z prawem) i w miejsce tej decyzji.

Rozpoznanie wniosku dekretoowego następowało na drodze administracyjnej, podobnie jak przeprowadzenie kontroli prawidłowości tej decyzji, co powodowało, że sąd powszechny nie był władny rozstrzygać władczo tych zagadnień i wiązały go wydane decyzje. W decyzji nadzorczej organ administracji publicznej określał wiążąco wady, które spowodowały stwierdzenie nieważności decyzji szkodzącej, lecz nie zawsze czynił to po rozważeniu całości przepisów mogących mieć zastosowanie w sprawie. W licznych wypadkach ograniczał się tylko do kontroli naruszenia przepisów wskazanych w badanej decyzji. Poza tym - ze względu na różny charakter wad powodujących nieważność decyzji (jej wydanie z naruszeniem prawa) - nie w każdym wypadku dochodziło do ustaleń pozwalających stwierdzić, jaka decyzja byłaby merytorycznie prawidłowa w okolicznościach danej sprawy. Ponadto ustalenia zawarte w uzasadnieniu decyzji nie były uznawane za

wiążące. Pomocą zazwyczaj nie mogła służyć decyzja wydana po ponownym rozpoznaniu wniosku dekretoowego, następującym w razie stwierdzenia nieważności wcześniejszej decyzji, ponieważ jej przedmiotem była ocena zasadności wniosku w świetle aktualnie obowiązujących przepisów i uwarunkowań a nie tych, które tworzyły rzeczywistość faktyczną i prawną w chwili wydania decyzji szkodzącej.

Poszukiwanie rozwiązania tych trudności doprowadziło do wykształcenia się w orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowiska, że wiążący dla sądu powszechnego charakter decyzji nadzorczej zamyka mu drogę do przeprowadzenia symulacyjnej oceny, jaka decyzja dekretoowa zapadłaby, gdyby postępowanie przeprowadzone było bez rażących uchybień powodujących stwierdzenie nieważności decyzji rzeczywiście wydanej, gdyż równałoby się to kontroli prawidłowości decyzji nadzorczej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2009 r., I CSK 175/09, OSNC z 2010 r., nr 7-8, poz. 115). Sąd Najwyższy podkreślił, że sąd powszechny nie może pominąć sytuacji prawnej wywołanej decyzją administracyjną ani inaczej ocenić stanu faktycznego będącego podstawą tej decyzji, gdyż równałoby się to kwestionowaniu jej zasadności. Sąd nie może więc stwierdzić, że zachodziły - nierozważone przez organ wydający decyzję nadzorczą - okoliczności uprawniające do wydania decyzji pierwotnej o tej samej treści. Decyzja nadzorcza nie tylko więc w sposób wiążący sąd powszechny przesądza, że wystąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę, ale uprawnia także do przyjęcia (i wiąże w tym zakresie), iż zgodne z prawem rozpoznanie wniosku dekretoowego powinno doprowadzić do podjęcia decyzji pozytywnej dla właściciela przeddekretowego i to niezależnie od motywów wyrażonych w uzasadnieniu tej decyzji (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2009 r., III CZP 28/09,, nie publ. poza bazą Lex 508951 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 433/02, nie publ., z dnia 5 czerwca 2009 r., I CSK 504/08, nie publ. oraz z dnia 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09, OSNC-ZD 2010, nr A, poz. 22).

Z czasem prezentowany pogląd utrwalił się i został uznany za wiążącą, ustabilizowaną wykładnię art. 160 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2019 r., I CSK 617/18, baza Lex nr 2681258 i z dnia 21 stycznia 2020 r., I CSK 358/18,

baza Lex nr 29872220 oraz powołane tam orzecznictwo). Sąd Najwyższy podkreślił spójność swojego stanowiska z wykładnią dominującą w nowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (tu wskazał przykładowo wyroki z dnia 9 października 2015 r., I OSK 142/15, nie publ., z dnia 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1771/16, z dnia 28 czerwca 2017 r., I OSK 2014/16, nie publ. i z dnia 7 września 2017 r., I OSK 3043/15, nie publ.) - że organy administracyjne orzekające o nieważności decyzji ze względu na jej wydanie z rażącym naruszeniem prawa powinny uwzględniać nie tylko wskazaną w kontrolowanej decyzji podstawę prawną odmowy przyznania prawa własności czasowej, ale także ocenić, czy podjęcie decyzji odmownej uzasadniały inne obowiązujące wówczas przepisy, ponieważ stwierdzenie nieważności decyzji ma doprowadzić do wycofania z obrotu prawnego decyzji i niektórych postanowień administracyjnych dotkniętych najcięższymi wadami. Niepowołanie w decyzji właściwej podstawy prawnej nie jest jej wadą, która samoistnie umożliwiałaby stwierdzenie jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, że nawet jeśli organ administracji publicznej ograniczył badanie do podstawy wskazanej w decyzji administracyjnej albo orzekł o nieważności tej decyzji, mimo że w całości albo w części, w aspekcie materialnoprawnym, jej skutki były zgodne z prawem, a brak ten nie został wyeliminowany w trybie kontroli instancyjnej albo sądowoadministracyjnej, sąd powszechny nie jest władny korygować związanych z tym negatywnych konsekwencji.

Sąd Najwyższy dopuścił jednak wyjątki od powyższej reguły, które Sąd przedstawiający zagadnienie zakwalifikował jako konkurencyjną linię orzecniczą. W istocie jest to - dość konsekwentnie przestrzegana i także traktowana jako utrwalona - wykładnia odnosząca się do wypadków, w których przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji szkodzącej miały charakter wyłącznie formalny (por. wyroki Sądu Najwyższego wyroki z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 433/02, z dnia 24 maja 2012 r., II CSK 558/11, nie publ. i z dnia 25 maja 2017 r., II CSK 584/16, nie publ.). Przyjął, że tego rodzaju wady decyzji (chodzi przede wszystkim o przesłanki tzw. podmiotowe z art. 156 § 1 pkt 1 i 4 k.p.a. np. wydanie decyzji w postępowaniu, w którym nie uczestniczyła osoba, o której prawie decyzja orzekała) nie wyłączają możliwości rozważenia przez sąd w postępowaniu

odszkodowawczym, czy istnienie merytorycznych podstaw w wysokim stopniu wskazujących, że gdyby organ administracji nie popełnił stwierdzonych błędów formalnych, wydana przezeń decyzja miałaby identyczne brzmienie. Ustalenie pozytywne traktowane jest jako fakt dowodzący, że pomiędzy wydaniem wadliwej decyzji a szkodą polegającą na utracie praw majątkowych w wyniku jej wydania nie zachodzi normalny związek przyczynowy, skoro niewadliwa decyzja wydana w tym samym postępowaniu wywołałaby ten sam skutek.

Mimo więc deklarowanej w piśmiennictwie i orzecznictwie zgody co do tego, iż decyzja nadzorcza stwierdzająca nieważność lub niezgodność z prawem decyzji kontrolowanej przesądza o bezprawności tej decyzji, natomiast nie rozstrzyga o powstaniu szkody pozostającej w normalnym związku przyczynowym z jej wydaniem, wobec czego wystąpienie szkody i jej powiązanie przyczynowo-skutkowe z wadliwą decyzją wymaga wykazania przez powoda według zasad obowiązujących w prawie cywilnym, w rzeczywistości wiążąca moc decyzji nadzorczej interpretowana jest znacznie szerzej. Jedynie w odniesieniu do decyzji stwierdzających nieważność decyzji szkodzącej spowodowaną wadami formalnymi przyjmuje się dopuszczalność oceny przez sąd powszechny, czy decyzja formalnie prawidłowa miałaby tę samą treść. W pozostałych wypadkach o wystąpieniu przesłanki związku przyczynowego przesądza zawarte w decyzji nadzorczej stwierdzenie nieważności decyzji kontrolowanej (lub jej wydania z naruszeniem prawa), interpretowane jako wiążące sąd powszechny także w zakresie ustalenia, że prawidłowa decyzja uwzględniałaby wniosek dekretowy. Ustalenie to nie jest przy tym uzależnione od treści uzasadnienia decyzji nadzorczej.

Odmienne traktowanie roszczeń odszkodowawczych wywodzonych z bezprawności decyzji dotkniętej wadami formalnymi, oparte zostało na założeniu, że w tym wypadku, jeżeli organ administracji publicznej stwierdzający nieważność ze względów formalnych nie zakwestionował przesłanek materialnoprawnych do jej wydania, istnieją podstawy do przyjęcia, że hipotetyczna treść formalnie prawidłowej decyzji byłaby taka sama.

Zasadność wprowadzenia powyższego rozróżnienia budzi wątpliwości. Jego uzasadnieniem jest jedynie rodzaj wadliwości kontrolowanej decyzji, zaś skutkiem to, że w odniesieniu do pewnego zakresu spraw odszkodowawczych rozpoznawanych na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. przyjmuje się możliwość merytorycznego odczytywania motywów zawartych w uzasadnieniu nadzorczej decyzji administracyjnej i dokonania rzeczywistego badania, czy wystąpiła przesłanka związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem szkodzącym a szkodą, podczas gdy w pozostałych uznaje się związek nimi w zakresie, który - w świetle uzasadnienia - nierzadko nie był nawet przedmiotem badania organu administracji publicznej. Powoływane w tym wypadku względy słusznościowe z równym skutkiem odnieść można do wszystkich spraw tego rodzaju, skoro koncepcja, oparta na związaniu nadzorczą decyzją administracyjną, wyrażającym się w przyjęciu, że treścią zawartego w niej rozstrzygnięcia jest kompleksowe rozpoznanie wszystkich podstaw do wydania negatywnej decyzji dekretovej, w wielu wypadkach koliduje z uzasadnieniem tej decyzji, z którego wynika, że ocenie poddawane były tylko zarzucane uchybienia. Poza zakresem badania pozostawały więc często alternatywne podstawy prawne jej wydania. Dopiero w ostatnich latach utrwalił się pogląd, wyrażony m. in. w wyroku NSA z dnia 7 września 2017 r., I OSK 3043/15, baza Lex nr 2375500, zgodnie z którym postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej ma na celu wyjaśnienie, czy kontrolowana decyzja jest dotknięta kwalifikowaną niezgodnością z prawem obowiązującym w dniu jej wydania, w związku z czym organ kontrolujący nie może ograniczyć się do analizy przepisów powołanych w podstawie prawnej kontrolowanej decyzji, lecz zobowiązany jest także do rozważenia wszystkich mogących znaleźć zastosowanie przepisów obowiązujących w chwili podejmowania kontrolowanego rozstrzygnięcia, który uzasadnia domniemanie kompleksowości oceny. Poprzednio akceptowany był pogląd o obowiązku badania jedynie prawidłowości przepisów, na których oparł się organ decydujący.

Sąd Apelacyjny słusznie zwraca też uwagę, że w postępowaniu administracyjnym uzasadnienie stanowi integralną część decyzji. W piśmiennictwie i orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla

się, że art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. zalicza uzasadnienie faktyczne i prawne decyzji do jej obligatoryjnych części składowych. Decyzja administracyjna stanowi całość, w której poszczególne elementy, a zwłaszcza podstawa prawna (art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a.), rozstrzygnięcie (art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a.) oraz uzasadnienie faktyczne i prawne są ze sobą nierozzerwalnie związane i powinny być oceniane łącznie. Rozstrzygnięcie i jego uzasadnienie stanowią jedność w znaczeniu materialnym i formalnym (por. wyrok NSA z dnia 28 września 2011 r. II OSK 1457/11, ONSAiWSA z 2012 r., nr 6 poz. 101, dnia 1 lutego 2017 r., II OSK 2436/15, baza Lex nr 2293608, czy powołany przez Sąd pytający wyrok z dnia 17 stycznia 2018 r., I OSK 1668/17, baza Lex nr 2458448).

Jeśli więc z uzasadnienia decyzji wynika, jakie były podstawy wydania odmownej decyzji dekretowej, a następnie decyzji nadzorczej, którą stwierdzono nieważność lub niezgodność z prawem decyzji dekretowej, to a contrario wynikało z niego także, czy i jakie przesłanki nie były rozważane. W takim wypadku przyjęcie wbrew treści uzasadnienia, że decyzja zawierała kompletną ocenę okoliczności faktycznych i prawnych oraz przesądzała ich znaczenie dla rozstrzygnięcia o wniosku dekretowym, nie wydaje się uzasadnionym skutkiem związania sądu powszechnego prawomocną decyzją administracyjną. Decyzja administracyjna w sensie procesowym stanowi dowód z dokumentu urzędowego. Zakres jej mocy dowodowej określa art. 244 k.p.c., zgodnie z którym dokument urzędowy dowodzi tego, co zostało w nim urzędowo zaświadczone. Nie ma więc podstawy do uznania za udowodnione faktów co do zakresu postępowania administracyjnego, które w decyzji - co wynika z jej uzasadnienia - nie zostały urzędowo zaświadczone. Przy ustalaniu przebiegu postępowania administracyjnego i podstaw wydanej decyzji przyjąć należy domniemanie z art. 244 k.p.c. Niewątpliwie ukształtowanie przepisów dekretu warszawskiego uzasadnia przypisanie mu roli planistycznej, a nie nacjonalizacyjnej, jednak wprowadza również planistyczne kryteria oceny, według których należało decydować, czy wniosek może być uwzględniony. Kryteria te zostały później poszerzone w innych aktach prawnych.

Zbadanie przez sąd powszechny, czy szkoda spowodowana wydaniem bezprawnej decyzji nastąpiłaby także wtedy, gdyby zapadła decyzja zgodna

z prawem, nie stanowi niedopuszczalnej kontroli prawidłowości decyzji administracyjnej przez sąd powszechny, nie wkroczy też w zakres kompetencji organów administracji poprzez rozstrzygnięcie w postępowaniu sądowym sprawy administracyjnej. Dokonanie oceny wartości dowodowej decyzji administracyjnej według zasad wskazanych w art. 244 i art. 233 § 1 k.p.c. należy do podstawowych obowiązków sądu cywilnego. Hipotetyczne zrekonstruowanie przebiegu prawidłowego postępowania dekretoowego, które nie było przedmiotem rozważań w postępowaniu administracyjnym i nie znalazło odzwierciedlenia w treści decyzji nadzorczej, w tym w jej uzasadnieniu, a także nie było przedmiotem oceny w decyzji ponownie rozstrzygającej o wniosku dekretowym, jest natomiast niezbędne do ustalenia, czy wystąpił związek przyczynowy pomiędzy utratą praw do gruntu w wyniku wydania wadliwej pierwotnej decyzji dekretowej a szkodą, której naprawienia domaga się powód, stanowić będzie wykonanie przez sąd obowiązku poddania ocenie wystąpienia pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej opartej na podstawie z art. 160 § 1 k.p.a., które nie zostały przesądzone w decyzji nadzorczej. Tego rodzaju działanie sądu cywilnego jest dopuszczalne i stanowi jeden z elementów gwarancji prawa do sądu przewidzianej w art. 45 Konstytucji RP.

W rozpatrywanej sprawie wskazaną w decyzji nadzorczej przyczyną stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej było niewyjaśnienie przez Prezydium Rady Narodowej okoliczności niezbędnych do oceny, czy spełnione zostały wymagania z art. 7 ust 2 dekretu warszawskiego, uprawniające do odmownego załatwienia wniosku. Przyjęcie, że decyzja nadzorcza tej treści stanowiła wiążące sąd cywilny potwierdzenie uprawnienia właścicieli przeddekretowych do uzyskania praw czasowych budzi poważne wątpliwości. Wydaje się, że decyzja nadzorcza potwierdza jedynie, iż okoliczności umożliwiające wydanie decyzji odmownej nie zostały objęte postępowaniem administracyjnym. Wadliwość decyzji wytknięta w decyzji nadzorczej wynika wprawdzie z nieprawidłowości proceduralnych popełnionych w postępowaniu dekretowym, lecz ich specyfika nie pozwala na dokonanie na podstawie treści decyzji- bez odtworzenia hipotetycznego przebiegu prawidłowo przeprowadzonego postępowania – stwierdzenia, jakiej treści decyzję dekretową powinno było prawidłowo wydać

Prezydium Rady Narodowej w 1972 r. Na marginesie należy zwrócić uwagę, że uzasadnienie decyzji wydanej w wyniku ponownego rozpoznania wniosku dekretowego wskazuje, iż powód domagał się ostatecznie nieprzyznawania mu prawa użytkowania wieczystego do części nieruchomości objętej roszczeniem odszkodowawczym z uwagi na zmiany spowodowane na tej części przez osoby trzecie już po wydaniu pierwotnej, wadliwej decyzji dekretowej. Wydaje się, że jest to również zdarzenie, którego wpływ na zasadność roszczenia odszkodowawczego wymagałby oceny. Wykracza jednak poza kwestie objęte przedstawionym zagadnieniem prawnym, a jednocześnie poczynione w tej mierze ustalenia nie wskazują, że powoduje zbędność rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny. Z tych samych przyczyn Sąd Najwyższy nie znalazł powodów, by rozważać kwestię znaczenia tzw. przyczyny rezerwowej szkody, co sugerował Prokurator.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak na wstępie.