



Sygn. akt II CSKP 77/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 kwietnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Władysław Pawlak (przewodniczący)

SSN Agnieszka Piotrowska

SSN Marta Romańska (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa K. M.

przeciwko Miasto W. i Skarbowi Państwa - Prezydentowi
m. W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 27 kwietnia 2022 r.,

skargi kasacyjnej powódki

od postanowienia Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 23 stycznia 2019 r., sygn. akt I ACa (...),

1) oddala skargę kasacyjną;

**2) odstępuje od obciążenia powódki kosztami postępowania
kasacyjnego na rzecz pozwanych.**

UZASADNIENIE

Powódka K. M. wniosła o zasądzenie solidarnie od m. W. oraz Skarbu Państwa - Prezydenta m. W. kwoty 8.646.000 zł z odsetkami od wniesienia pozwu, jako odszkodowania za szkodę spowodowaną się do tego, że nie uzyskała prawa do nieruchomości objętej działaniem dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. W. (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.; dalej - dekret o gruntach (...))

Pozwani m. W. i Skarb Państwa - Prezydent m. W. wniesli o oddalenie powództwa

Wyrokiem z 22 lutego 2017 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo. Sąd Okręgowy ustalił, że 16 sierpnia 1948 r. w Dzienniku Urzędowym Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m. W. Nr (...) zostało opublikowane ogłoszenie o objęciu w posiadanie przez Gminę m. W. m. in. gruntów O. wsi S., obejmujących działkę nr 37, będącą własnością M. F., matki powódki. 4 września 1948 r. M. F. wystąpiła do Okręgowego Urzędu Likwidacyjnego w W. o przywrócenie jej posiadania tej nieruchomości. Postanowieniem z 31 sierpnia 1951 r. Prezydium Rady Narodowej m. W. odmówiło uwzględnienia wniosku, wskazując, że do utraty prawa do nieruchomości przez M. F. doszło nie w wyniku wojny, jak tego wymagał art. 15 ust. 1 dekretu z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich (Dz.U. Nr 13, poz. 87), lecz wskutek wejścia w życie dekretu o gruntach (...), na podstawie którego własność oraz posiadanie nieruchomości przeszły najpierw na Gminę m. W., a potem na Skarb Państwa.

5 grudnia 2005 r. powódka jako następcą prawny M. F. wystąpiła do Prezydenta m. W. o rozpoznanie wniosku jej matki z 4 września 1948 r. stosownie do art. 7 dekretu o gruntach (...). Decyzją z 13 października 2009 r. Prezydent m. W. odmówił powódce przyznania użytkowania wieczystego gruntu z działki nr 37, w części wchodzącej aktualnie w skład działek ewidencyjnych nr 14 i 15 z obrębu (...). Na skutek odwołania powódki Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzją z 5 stycznia 2010 r. uchyliło decyzję Prezydenta m. W. z 13 października 2009 r. i przekazało mu sprawę do ponownego rozpoznania.

Decyzją z 24 listopada 2010 r. Prezydent m. W. odmówił uwzględniania wniosku K. M. z 5 grudnia 2005 r., po stwierdzeniu, że podanie M. F. z 4 września 1948 r. nie zmierzało do uzyskania własności czasowej gruntu, a wniosek powódki w tym przedmiocie został złożony po terminie przewidzianym w art. 7 dekretu o gruntach warszawskich.

Decyzją z 23 lutego 2011 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało tę decyzję w mocy.

Na skutek skargi powódki Wojewódzki Sąd Administracyjny w (...) wyrokiem z 25 października 2011 r. uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z 23 lutego 2011 r. oraz decyzję Prezydenta m. W. z 24 listopada 2010 r. Skarga kasacyjna Samorządowego Kolegium Odwoławczego od tego wyroku została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 stycznia 2012 r., który w uzasadnieniu stwierdził, że wniosek M. F. z 4 września 1948 r. zmierzał do ustanowienia własności czasowej na podstawie przepisów dekretu o gruntach warszawskich. Nie został on jednak zakwalifikowany zgodnie z wolą strony, a samo postępowanie było prowadzone przewlekłe, co uniemożliwiło stronie wystąpienie z kolejnym podaniem we właściwym terminie.

Należąca do M. F. nieruchomość oznaczona jako O. wsi S. działka nr 37 została podzielona i jej część o pow. 1.529 m² weszła w skład działki ewidencyjnej nr 14 z obrębu (...), o powierzchni łącznej 1.615 m², część o powierzchni 1.518 m² weszła w skład działki nr 15 z obrębu (...) o powierzchni łącznej 1.606 m², zaś reszta o powierzchni 305,2 m² weszła w skład działki nr 35/5 z obrębu (...). Ta część nieruchomości, która weszła w skład działek nr 14 i 15 z obrębu (...) z dniem 27 maja 1990 r. przeszła na własność Dzielnicy Gminy (...), co potwierdził Wojewoda (...) decyzją z 31 lipca 1991 r. odnośnie działki nr 14 oraz decyzją z 23 lutego 1992 r. odnośnie działki nr 15. Pozostała część nieruchomości, tj. wchodząca w skład działki nr 35/5 z obrębu (...) stanowiła własność Skarbu Państwa. Następnie działki ewidencyjne nr 14 i 15 z obrębu (...), zostały podzielone na działki nr 38, 39, 40 i 41 oraz nr 14/3 o powierzchni 64 m², nr 14/8 o powierzchni 86 m², nr 15/3 o powierzchni 101 m² i nr 15/7 o powierzchni 88 m².

Do rozpoznania wniosku M. F. w okresie od 4 września 1948 r. do 12 kwietnia 1950 r. zobowiązany był organ gminy Miasta W., zaś Skarb Państwa od 13 kwietnia 1950 r. (tj. od dnia wejścia w życie ustawy o terenowych organach jednolitej władzy państwowej) do 26 maja 1990 r., organ Gminy Dzielnicy (...) od 27 maja 1990 r. (tj. od dnia wejścia w życie ustawy o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw oraz ustawy z 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu m. W.) do 11 kwietnia 1994 r., organ Gminy (...) od 12 kwietnia 1994 r. (na mocy art. 35 ust. 3 ustawy o ustroju m. W. gmina ta zastąpiła dotychczasową Dzielnicę - Gminę (...)) do 21 września 2002 r., organ Gminy Miasta W. od 22 września 2002 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy o ustroju m. W., która zniósła Gminę (...) i inne gminy (...), a na ich miejsce powołała Gminę Miasta W.

Postanowieniem z 8 lipca 1999 r. Sąd Rejonowy w W. stwierdził, że własność nieruchomości stanowiącej działkę ewidencyjną nr 15 z obrębu (...) z dniem 2 października 1990 r. nabyły przez zasiedzenie osoby trzecie. Postanowieniem z 21 lipca 1999 r. Sąd

Rejonowy w W. stwierdził, że własność nieruchomości stanowiącej działkę ewidencyjną nr 14 z obrębu (...) z dniem 2 października 1990 r. nabyły przez zasiedzenie osoby trzecie. Aktualnie właścicielem gruntu stanowiącego działki ewidencyjne nr 38 i 40 z obrębu (...) jest E. sp. z o.o., a współwłaścicielami gruntu stanowiącego działki ewidencyjne nr 41 i 39 z obrębu (...) jest E. sp. z o.o. i właściciele lokali znajdujących się w budynkach przy ul. S..

Decyzją z 5 maja 2014 r. Prezydent m. W. po rozpatrzeniu wniosku M. F. z 4 września 1948 r. odmówił przyznania powódce użytkowania wieczystego gruntu w części wchodzącej w skład działek nr 41, 38 i 39 z obrębu (...), a decyzją z 13 czerwca 2014 r. w części wchodzącej w skład działki nr 40 z obrębu (...), czyli łącznie co do gruntu o powierzchni 2.882 m². W uzasadnieniu obu decyzji wskazał, że w odniesieniu do gruntu objętego wnioskiem zostały spełnione przesłanki z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu o gruntach (...), jednakże skoro obecnie jego właścicielem nie jest ani Skarb Państwa, ani gmina, to ustanowienie na nim prawa użytkowania wieczystego zgodnie z art. 232 § 1 k.c. nie jest możliwe.

W ocenie Sądu Okręgowego m. W. nie może ponosić skutków nierozpoznania wniosku M. F. w terminie, gdyż do dnia złożenia przez powódkę wniosku z 2005 r. pozwany nie wiedział, że poprzedniczka prawna powódki wystąpiła z wnioskiem w trybie art. 7 dekretu o gruntach warszawskich, a nie w trybie dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich. Jej wniosek został skierowany do Urzędu Likwidacyjnego, a nie do organu właściwego do rozpoznania wniosku przewidzianego w dekrecie o gruntach warszawskich, chociaż ogłoszenie o objęciu gruntu w posiadanie zawierało stosowne pouczenie dla właściciela. Po otrzymaniu decyzji odmownej jej adresatka nie podjęła przez ponad 50 lat jakichkolwiek działań mogących wywołać u pozwanego chociażby podejrzenie, że może pozostawać w zwłoce z rozpoznaniem wniosku dekretowego. Z uzasadnienia postanowienia z 31 sierpnia 1951 r. Prezydium Rady Narodowej w m. W. wynikało, że jeżeli wnioskodawczyni wystąpi do właściwej władzy o ustanowienie na jej rzecz własności czasowej i wniosek ten zostanie uwzględniony, to Skarb Państwa przeniesie na nią posiadanie. Organ wyjaśnił zatem wnioskodawczyni, że jej wniosek nie może być uwzględniony, wskazując inną możliwą drogę odzyskania praw do gruntu. Nie wywołało to żadnej reakcji wnioskodawczyni, która po otrzymaniu decyzji aż do 2005 r. nie podjęła jakiegokolwiek działania, które mogłoby sygnalizować, że jej wniosek z 1948 r. nie dotyczył przywrócenia posiadania, lecz przyznania prawa własności czasowej. Do 2005 r. należało zatem domniemywać, że sprawa została załatwiona zgodnie z wnioskiem.

Co do żądania skierowanego przeciwko Skarbowi Państwa, to Sąd Okręgowy uznał je za bezzasadne, gdyż poprzednik prawny powódki przyczynił się do powstania szkody w znacznym zakresie. Przez 54 lata powódka i jej poprzedniczka nie sygnalizowały, że wniosek należałoby potraktować odmiennie niż przyjął to organ rozpoznający sprawę w 1951 r. Sąd Okręgowy podzielił także zarzut przedawnienia roszczenia. Skarb Państwa był właściwy do

rozpoznania wniosku od 13 kwietnia 1950 r., tj. od dnia likwidacji samorządu terytorialnego i powstania w jego miejsce rad narodowych jako terenowych organów jednolitej władzy państwowej, do 27 maja 1990 r. Wówczas zaniechanie Skarbu Państwa ustało i od tej chwili rozpoczął bieg dziesięcioletni termin przedawnienia roszczeń odszkodowawczych, które oceniane na podstawie art. 417 k.c. i art. 422 § 1 k.c. uległy przedawnieniu 27 maja 2000 r. Roszczenie odszkodowawcze powódki było już przedawnione wtedy, gdy wyjaśniła ona, że wniosek z 4 września 1948 r. należy traktować jako zmierzający do przyznania jej prawa własności czasowej.

Zdaniem Sądu Okręgowego, pomiędzy zaniechaniem pozwanych a szkodą, na którą powołuje się powódka nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy (art. 361 § 1 k.c.). Powódka nie wykazała, że gdyby nie przewlekłość postępowania w przedmiocie wniosku M. F., to sprawa zakończyłaby się dla niej pozytywnym rozstrzygnięciem. Warunkiem uwzględnienia wniosku było ustalenie, że korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dawało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według ówczesnie obowiązującego planu zabudowy. Sąd Okręgowy podkreślił, że powszechną praktyką było nieuwzględnianie wniosków o oddanie nieruchomości na własność czasową. Nawet przy założeniu, że wniosek M. F. powinien być załatwiony zgodnie z jej intencjami w terminie, to był to termin trzech miesięcy liczony od daty jego złożenia, zgodnie z rozporządzeniem Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341, dalej - r.p.a.). Powódka nie wykazała, aby w czasie przewidzianym do rozpoznania wniosku ustalenia miejscowego planu zagospodarowania pozwalały na jego uwzględnienie, a zatem nie wykazała, że nierozpoznanie wniosku w terminie 3 miesięcy od daty jego złożenia skutkowało szkodą w jej majątku. M. F. mogła przeciwdziałać przewlekłości postępowania przez 54 lata, najpierw przez złożenie żądania przewidzianego w art. 70 r.p.a. o przekazanie sprawy do wyższej instancji w celu jej załatwienia, a na gruncie obecnie obowiązujących przepisów z takich środków mogła korzystać powódka. Skoro tego nie uczyniła, to nie dysponuje prejudykatem, o którym mowa w art. 417¹ § 3 k.c.

Wyrokiem z 23 stycznia 2019 r. Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację powódki od wyroku Sądu Okręgowego z 22 lutego 2017 r. Sąd Apelacyjny zaakceptował ustalenia faktyczne i ocenę prawną sprawy przyjętą przez Sąd Okręgowy.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego z 23 stycznia 2019 r. powódka zarzuciła, że orzeczenie to zostało wydane z naruszeniem prawa materialnego (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.), t.j.: - art. 417¹ § 2 k.c. ze względu na wymaganie od powódki, by przedłożyła prejudykat stwierdzający niezgodność z prawem orzeczenia bądź decyzji administracyjnej, co miałoby warunkować

naprawienie szkody polegającej na nieustanowieniu na jej rzecz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości należących do jej matki, mimo spełnienia przesłanek z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu o gruntach (...); - art. 417 k.c. przez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy powódka nie mogła uzyskać prejudykatu stwierdzającego niezgodność z prawem decyzji Prezydenta m. W. z 5 maja 2014 r. i 13 czerwca 2014 r.; - art. 442 § 1 k.c. przez przyjęcie, że bieg terminu przedawnienia roszczenia powódki w stosunku do Skarbu Państwa rozpoczął się z dniem 27 maja 1990 r., czyli zanim szkoda powódki przestała być potencjalna i stała się rzeczywista po wydaniu przez Prezydenta m. W. decyzji z 5 maja 2014 r. i z 13 czerwca 2014 r.

Powódka zarzuciła też, że zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem prawa procesowego, t.j.: - art. 378 § 1 k.p.c. przez nierozpoznanie w granicach apelacji wszystkich podniesionych w niej zarzutów; - art. 227 k.p.c. w związku z art. 233 § 1 k.p.c. z uwagi na oddalenie wszystkich wniosków dowodowych powódki oraz w konsekwencji brak wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego zebranego w sprawie i ustalenie, że z dniem 27 maja 2000 r. doszło do przedawnienia roszczenia powódki wobec Skarbu Państwa.

Powódka wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Pozwani wniesli o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ocenę zasadności skargi kasacyjnej trzeba zacząć od zarzutów skarżącego zgłoszonych w ramach drugiej podstawy kasacyjnej (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.), badanie, czy w konkretnej sprawie prawo materialne zostało właściwie zastosowane jest bowiem możliwe po wykluczeniu takich uchybień procesowych, które by mogły istotnie wpłynąć na ustaloną podstawę faktyczną rozstrzygnięcia.

Podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (art. 398³ § 3 k.p.c.), co wyklucza możliwość skutecznego zgłoszenia w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia art. 233 § 2 k.p.c. przez błędne ustalenia faktyczne lub dowolną ocenę materiału dowodowego. Zarzuty kasacyjne mogą natomiast dotyczyć naruszenia takich przepisów

procesowych, które Sąd drugiej instancji miał obowiązek zastosować z urzędu lub też na wniosek strony, przy czym ich zasadność zależy od stwierdzenia, że konkretne uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Objęty zarzutami powódki art. 227 k.p.c. wskazuje na fakty będące przedmiotem dowodu. W świetle tego przepisu powinny to być fakty mające dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie. Oznacza to, że sąd prowadzący postępowanie nie ma obowiązku dopuszczania wszelkich dowodów wnioskowanych przez stronę, lecz jedynie te, które z uwagi na charakter zgłoszonego roszczenia, jego podstawę i okoliczności już wykazane mają znaczenie dla rozstrzygnięcia. Powódka powołała się na ten przepis w apelacji od wyroku Sądu Okręgowego, w kontekście zarzutu, że Sąd ten oddalił jej wszystkie wnioski dowodowe i błędnie ustalił, że do 5 grudnia 2005 r. żaden z pozwanych nie miał świadomości, iż wniosek jej matki z 4 września 1948 r. miał być rozpoznany stosownie do przepisów dekretu o gruntach (...), gdy tymczasem z wyroków sądów administracyjnych wydanych na skutek jej skarg wynika, że organy obu pozwanych powinny od początku wniosek ten rozpoznać na podstawie dekretu o gruntach warszawskich, a nadto jeszcze organy te miały dbać o przejęte mienie, by nie doszło do jego zasiedzenia przez osoby trzecie, gdyż była to jedyna przyczyna odmowy ustanowienia na przejętym gruncie użytkowania wieczystego na jej rzecz. Sformułowaniu tych zarzutów nie towarzyszyło wskazanie precyzyjnie na te środki dowodowe, które Sąd Okręgowy miałby pominąć, a ich wykorzystanie zmieniłoby obraz stanu faktycznego sprawy. Sąd Okręgowy poczynił ustalenia na bazie wszystkich dokumentów złożonych przez powódkę do akt, niezależnie od tego, że w istocie wydał postanowienie oddające wnioski dowodowe powódki. Uzasadnienie przytoczonych zarzutów apelacyjnych powódki świadczy zaś raczej o tym, że powódka oczekiwała wyciągnięcia przez Sąd Okręgowy innych wniosków z dokumentów, którymi wykazywała zasadność roszczenia niż o tym, że Sąd ten pominął jakiś materiał dowodowy, do którego powódka zamierzała się odwołać.

Artykuł 378 § 1 k.p.c. wyznacza granice rozpoznania sprawy w postępowaniu apelacyjnym. W jego świetle sąd drugiej instancji rozpoznający sprawę na skutek apelacji nie jest związany przedstawionymi w niej zarzutami dotyczącymi naruszenia prawa materialnego, wiążą go natomiast zarzuty

dotyczące naruszenia prawa procesowego; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, OSNC 2008, nr 6, poz. 55). W takich też granicach rozpoznana została apelacja powódki od orzeczenia Sądu Okręgowego. Sąd Apelacyjny odniósł się zarówno do kwestionowanych przez powódkę faktów, jak i do prawa materialnego, w świetle którego jej żądanie zostało ocenione, co czyni bezzasadnym podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 378 § 1 k.p.c.

Zgłoszone w niniejszej sprawie roszczenie odszkodowawcze zmierzało do naprawienia szkody, którą powódka zidentyfikowała jako nieuzyskanie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej działkę nr 37 z dawnej O. wsi S., będącej własnością M. F.. Powódka tak określoną szkodę wiązała przyczynowo z różnymi działaniami i zaniechaniami pozwanych, które kwalifikowała jako bezprawne. Zarzucała im bowiem, że nie rozpoznali we właściwy sposób i we właściwym terminie zgłoszonego przez jej matkę żądania ustanowienia na jej rzecz własności czasowej gruntu, że nie sprawowali nad nim właściwej pieczy, przez co doprowadzili do utraty prawa do niego na rzecz osób trzecich, a to stało się przyczyną odmówienia powódce ustanowienia na jej rzecz użytkowania wieczystego tego gruntu.

Matka powódki utraciła prawo do nieruchomości stanowiącej działkę nr 37 z dawnej O. wsi S. w związku z wejściem w życie dekretu o gruntach warszawskich, a po spełnieniu przesłanek określonych w dekrete mogła zabiegać o ustanowienie na jej rzecz własności czasowej (użytkowania wieczystego) tego gruntu. 4 września 1948 r. wystąpiła wprawdzie z wnioskiem mającym zmierzać do uzyskania tego prawa, lecz wniosek skierowała do organu niewłaściwego w myśl przepisów dekretu o gruntach warszawskich i niejasno przedstawiła swoje intencje. Organ, do którego wystąpiła matka powódki zrealizował kompetencję do wydania decyzji rozstrzygającej skierowany do niego wniosek. Negatywna dla matki powódki decyzja z 31 sierpnia 1951 r. nie została przez nią zaskarżona ze wskazaniem, że zapadła w postępowaniu przeprowadzonym przez organ, który nie rozeznał właściwie jej intencji, a tylko w ten sposób wydana decyzja mogła być wówczas wzruszona.

Jeśli nieuzyskanie przez powódkę własności czasowej nieruchomości ma być następstwem wadliwości decyzji z 31 sierpnia 1951 r., to trzeba podkreślić, że została ona wydana w czasie, gdy prawo materialnie nie przewidywało odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę spowodowaną wadliwym orzeczeniem administracyjnym. Podstawę do dochodzenia tego rodzaju roszczeń kreowała dopiero ustawa z 15 października 1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243). W świetle art. 4 tej ustawy, jeżeli szkoda została wyrządzona na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia, państwo odpowiadało tylko wówczas, gdy przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego, a wina sprawcy szkody została stwierdzona w wyroku karnym lub orzeczeniu dyscyplinarnym albo uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkody. Tych przesłanek odpowiedzialności za szkodę spowodowaną wadliwym - zdaniem powódki - odczytaniem intencji jej matki i rozpoznaniem jej wniosku na podstawie przepisów dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich w warunkach, gdy zmierzała ona do uzyskania prawa do gruntu na podstawie dekretu o gruntach (...), powódka nie wykazała.

Niezależnie jednak od powyższego trzeba wskazać, że roszczenia, których podstawą mogły być przepisy powołanej ustawy gasły, jeśli nie były dochodzone w terminie określonym w art. 6 tejże ustawy. Stosownie do art. 6 ust. 1 ustawy z 15 października 1956 r., jeżeli według dotychczasowych przepisów państwo nie ponosiło odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przed dniem wejścia w życie ustawy, poszkodowany mógł dochodzić od Państwa wynagrodzenia nie później niż w ciągu roku od tego dnia. Przewidziany tym przepisem termin prekluzyjny mógł ulec przekształceniu w termin przedawnienia dopiero od dnia wejścia w życie kodeksu cywilnego, tj. od 1 stycznia 1965 r. zgodnie z art. XIII przepisów wprowadzających k.c. Jeżeli do dnia 1 stycznia 1965 r. termin ten już upłynął, to nie mógł się przekształcić w termin przedawnienia.

W świetle powyższego trafny jest wprowadzić zarzut powódki, że przedawnienie roszczenia odszkodowawczego przeciwko Skarbowi Państwa, które powódka wiązała z działaniami jego organów podjętymi na skutek wniosku jej matki z 4 września 1948 r., nie mogło się rozpocząć z dniem 27 maja 1990 r.,

a odmienne stanowisko Sądu Apelacyjnego narusza art. 442 § 1 k.c., jednak ta wadliwa ocena Sądu w żaden sposób nie wpływa na wynik postępowania w sprawie.

W omawianym ujęciu źródłem szkody poniesionej przez matkę powódki byłaby przy tym nieostateczna decyzja, a za szkodę spowodowaną takim aktem Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego nie odpowiadają nawet w standardzie wyznaczonym przepisami Konstytucji z 1997 r., gdyż strona postępowania administracyjnego może z powodzeniem dążyć do usunięcia wadliwości decyzji przez wystąpienie ze znanymi procedurze środkami zaskarżenia. Matka powódki nie skorzystała ze zwykłych środków zaskarżenia rozstrzygnięcia z 31 sierpnia 1951 r., przy wykorzystaniu których mogłaby zmienić swoją sytuację prawną.

Tak samo należałoby ocenić przesłanki odpowiedzialności za wadliwe - w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak wynika z motywów wyroku z 9 stycznia 2012 r. - zakwalifikowanie wniosku z 4 września 1948 r. i naruszenie terminu, w którym miał być rozpoznany. Przypisanie pozwanym odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przewlekłością postępowania w sprawie wymagałoby wykazania, że w postępowaniu wszczętym na wniosek z 4 września 1948 r. nie doszło do wydania decyzji, tymczasem taka decyzja zapadła 31 sierpnia 1951 r. Po wydaniu i doręczeniu matce powódki decyzji z 31 sierpnia 1951 r. nie tylko nie złożyła ona od niej odwołania, lecz - niezależnie od udzielonych jej pouczeń - nie wystąpiła też z kolejnym wnioskiem o wydanie decyzji o przyznaniu własności czasowej gruntu z nieruchomości, którą utraciła na skutek wejścia w życie dekretu o gruntach (...). W tym stanie rzeczy organ administracji, który zrealizował już przysługującą mu kompetencję do rozpoznania wniosku z 4 września 1948 r. i wydania w związku z jego złożeniem decyzji załatwiającej sprawę administracyjną, oczywiście nie mógł tego wniosku przekazać innemu organowi do załatwienia ani wypowiedzieć się raz jeszcze o jego zasadności. Dopiero 5 grudnia 2005 r. powódka jako następca prawny M. F. wystąpiła do Prezydenta m. W. o rozpoznanie wniosku jej matki z 4 września 1948 r., a możliwość rozpoznania tego wniosku raz jeszcze (wcale nieoczywista), po ponad pół wieku od jego złożenia i mimo wydania w związku z jego złożeniem decyzji z 31

sierpnia 1951 r., została potwierdzona orzeczeniami sądów administracyjnych z 25 października 2011 r. i 9 stycznia 2012 r.

Gdy zaś chodzi o oznaczenie momentu powstania szkody, której naprawienia żąda powódka, a szkodę tę ujmuje jako niemożność uzyskania na mocy przepisów dekretu o gruntach warszawskich użytkowania wieczystego gruntu z działki nr 37 z dawnej Osady Tabelowej 17/16 wsi S., to o takim uszczerbku majątkowym należy mówić wtedy, gdy - jak przyjęły za powódką sądy administracyjne – niezgodnie z intencjami jej matki rozpoznany został wniosek, który zamierzała złożyć zgodnie z art. 7 dekretu o gruntach warszawskich, lecz skierowała go do niewłaściwego organu. Takie rozpoznanie wniosku, według intencji matki powódki mającego być wnioskiem dekretowym, było równoznaczne z jego nieuwzględnieniem, gdyż po upływie terminu oznaczonego w art. 7 dekretu o gruntach warszawskich nie mógł już być złożony. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyjaśnione już zostało, że źródłem szkody byłego właściciela gruntów objętych działaniem dekretu o gruntach warszawskich, a polegającej na nieuzyskaniu tytułu w postaci użytkowania wieczystego tych gruntów jest negatywna decyzja dekretowa, nie zaś jakakolwiek późniejsza decyzja dotycząca zadysponowania gruntem na rzecz osób trzecich, choćby doszło do stwierdzenia wydania z naruszeniem prawa tych późniejszych decyzji (uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16, OSNC 2017, nr 1, poz. 1, z 3 września 2015 r., III CZP 22/15, OSNC 2016, nr 3, poz. 30). Specyfika okoliczności niniejszej sprawy sprowadza się do tego, że powódka nie uzyskała potwierdzenia wadliwości rozstrzygnięcia z 31 sierpnia 1951 r., a w szczególności stwierdzenia jego nieważności, co otwierałoby jej drogę do powołania się na szczególną regulację przedawnienia roszczeń odszkodowawczych z art. 160 § 6 k.p.a.

W normalnym związku przyczynowym z przedłużaniem się postępowania w sprawie pozostaje szkoda polegająca na konieczności ponoszenia wydatków na to przedłużające się postępowanie (przenoszących wydatki zwykłe), a szkoda polegająca na nieuzyskaniu korzystnej decyzji może mieć z takimi okolicznościami związek jedynie wtedy i o tyle, o ile jest pewne, że stan faktyczny sprawy pozwalałby na wydanie decyzji korzystnej dla strony, której nie uzyskała ona z uwagi na zmianę determinanty faktycznej lub prawnej decyzji zanim została

wydana. Z ustaleń dokonanych w sprawie nie wynika, żeby powódka po wystąpieniu 5 grudnia 2005 r. z żądaniem ponownego rozpoznania wniosku jej matki z 4 września 1948 r. mogła liczyć na uwzględnienie wniosku dekretowego, a tylko impuls w postaci tego jej wniosku mógł spowodować i spowodował ponowne przeanalizowanie celu i przesłanek wystąpienia z nim przez M. F.. Decyzje Prezydenta m. W. z 5 maja 2014 r. i 13 czerwca 2014 r., kończące postępowanie w sprawie zainicjowanej wnioskiem powódki z 5 grudnia 2005 r., są prawidłowe. Nie ma racji powódka, gdy twierdzi, że jej szkoda stała się rzeczywista dopiero z chwilą wydania tych decyzji, a wcześniej była jedynie potencjalna. Rozstrzyganie spraw administracyjnych następuje z zachowaniem zasady aktualności, a zatem decyzja wydawana po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego i mająca kształtować sytuację prawną strony, musi uwzględniać kontekst faktyczny i prawny aktualny w czasie, gdy stanie się ostateczna. W sprawach mających swoją podstawę materialną w dekrete o gruntach warszawskich oznacza to, że uwzględnienie wniosku uzależnione jest od stanu faktycznego i prawnego nieruchomości w czasie, gdy wydawana jest decyzja załatwiająca wniosek dekretowy. Po nabyciu przez osoby trzecie w miejsce Skarbu Państwa i m. W. własności gruntów z działki nr 37 O. wsi S., oczywiście nie może być mowy o powstaniu na nich użytkowania wieczystego na rzecz powódki czy kogokolwiek innego. Właściwy do rozpoznania wniosku organ administracji nie mógł zatem uwzględnić wniosku powódki z 5 grudnia 2005 r., a rozważana przeszkoda do uwzględnienia tego wniosku istniała już w chwili jego złożenia. Decyzja zgodna z prawem nie może powodować odpowiedzialności za czyn niedozwolony.

W czasie, gdy powódka wystąpiła z wnioskiem z 5 grudnia 2005 r., zarzucając organom administracji niezgodność z prawem podjętych przez nie działań w związku z rozpoznaniem wniosku jej matki, obowiązywał już art. 417¹ § 2 k.c., wymagający uzyskania na drodze administracyjnej prejudykatu potwierdzającego bezprawność działania lub zaniechania administracji mającego być źródłem szkody. Powódka nie przedstawiła prejudykatu wskazującego na wadliwość decyzji z 5 maja 2014 r. i 13 czerwca 2014 r. i nawet nie twierdzi, że byłaby w stanie go uzyskać. Prejudykatem potwierdzającym przewlekłość postępowania administracyjnego jest albo postanowienie uwzględniające zażalenie

na przewlekłość postępowania administracyjnego (od 1 czerwca 2017 r. - uwzględniającego ponaglenie, stosownie do znowelizowanego art. 37 k.p.a.), albo wyrok sądu administracyjnego uwzględniający skargę o takim przedmiocie. Tego rodzaju orzeczeniami powódka nie dysponuje, a zatem rozpoznanie jej wniosku z 5 grudnia 2005 r. nie może być uznane za przewlekłe i przez to bezprawne.

Zdarzeniem rodzącym odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanych w stosunku do powódki nie może być też zarzucany przez nią brak odpowiedniego nadzoru nad gruntami przejętymi na mocy dekretu o gruntach warszawskich, w ramach którego pozwani weryfikowaliby sposób korzystania z tych gruntów przez otoczenie i zadbali o to, by nikt inny nie uzyskał prawa do niego. Po uzyskaniu przez pozwanych tytułu prawnego do gruntu na mocy dekretu o gruntach warszawskich nie ciążył nich obowiązek wykonywania nabytego prawa własności w sposób uwzględniający jakieś ograniczenia, które zostałyby ustanowione w interesie poprzednich właścicieli. W tym przypadku ustawodawca nie przewidział bowiem takich ograniczeń, chociaż pewne ich formy ustalił np. w regulacji wywłaszczeniowej (konieczność wykorzystania gruntu na cele wywłaszczenia i zaoferowania do zwrotu poprzedniemu właścicielowi, gdyby grunt okazał się zbędny na te cele). Odminną ocenę można by rozważać wyłącznie w okresie pomiędzy wejściem w życie dekretu o gruntach warszawskich a upływem terminu do złożenia wniosku mającego podstawę w art. 7 dekretu, a w razie jego złożenia - do czasu wydania decyzji rozstrzygającej o tym wniosku. W okolicznościach niniejszej sprawy właściwy organ do czasu zinterpretowania wniosku matki powódki z 4 września 1948 r. oraz wniosku powódki z 5 grudnia 2005 r. przez sądy administracyjne (wyroki z 25 października 2011 r. i z 9 stycznia 2012 r.) nie miał podstaw do przyjęcia, że do rozpoznania przezeń pozostają wnioski byłego właściciela o ustanowienie na jego rzecz użytkowania wieczystego gruntu z działki nr 37 O. wsi S. W tym stanie rzeczy Skarb Państwa i m. W. jako kolejni właściciele nieruchomości przejętej od matki powódki mogli z niej korzystać i nadzorować korzystanie z niej innych osób w sposób, jaki właściwy jest podmiotom publicznym, które wyposażone zostały we własność i inne prawa majątkowe nie po to, by zrealizować przy ich wykorzystaniu jakieś własne interesy, lecz by zaspakajać na

tej bazie rozmaite potrzeby publiczne. Niewłaściwe gospodarowanie takimi składnikami majątku przez podmioty publiczne, tak samo jak brak nad nimi dostatecznego nadzoru, prowadzące do ich utracenia na rzecz innych osób lub nawet zmarnowania (zniszczenia) nie jest, co do zasady, czynem niedozwolonym wyrządzonym pojedynczemu członkowi społeczności tworzącej publiczny podmiot zbiorowy - Państwo w stosunkach cywilnych działające jako Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji. Odstąpił jednak, stosownie do art. 102 k.p.c., od obciążania powódki kosztami postępowania kasacyjnego na rzecz pozwanego. Miał przy tym na uwadze charakter sprawy, w tym w szczególności to, że poszukiwanie podstaw do uzyskania rekompensaty za majątki utracone przez byłych właścicieli, którzy utracili je w czasie powojennej transformacji ustrojowej, wynika z braku woli prawodawcy do ustalenia mechanizmu zaspakajania tego rodzaju roszczeń, czy choćby wyraźnej i jednoznacznej deklaracji, iż zaspokojone nie zostaną, przy jednoczesnym odsyłaniu zainteresowanych na drogę sądową i do podejmowania prób wykorzystania na niej rozmaitych instytucji cywilnoprawnych.

jw