



Sygn. akt V CSKP 157/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 listopada 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Karol Weitz (przewodniczący)

SSN Władysław Pawlak (sprawozdawca)

SSN Dariusz Zawistowski

w sprawie z powództwa Klubu Sportowego "S." w C.
przeciwko Skarbowi Państwa-Wojewodzie Śląskiemu
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 9 listopada 2021 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach
z dnia 22 maja 2019 r., sygn. akt I ACa 405/18,

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od strony powodowej na rzecz Skarbu Państwa-Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 12500 (dwanaście tysięcy pięćset) zł, tytułem kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

W ostatecznie sprecyzowanym pozwie powodowy Klub Sportowy „S.” w C. domagał się zasądzenia od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody Śląskiego kwoty 15 991 000 zł, z ustawowymi odsetkami od dnia 15 lutego 2012 r. do dnia zapłaty, tytułem odszkodowania wynikającego z pozbawienia powoda możliwości uzyskania prawa użytkowania wieczystego, zagwarantowanego decyzją administracyjną, na skutek wydania decyzji administracyjnej stwierdzającej nabycie tego prawa na rzecz innego podmiotu, który następnie to prawo zbył, zaś decyzja ta została, w trybie administracyjnym i administracyjno-sądowym, uznana za rażąco niezgodną z prawem, przy czym ze względu na spowodowanie przez nią nieodwracalnych skutków prawnych nie stwierdzono jej nieważności.

Wyrokiem z dnia 3 lutego 2016 r. Sąd Okręgowy w Katowicach zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 15 991 000 zł, z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 3 lutego 2016 r.; umorzył postępowanie co do odsetek za okres od dnia 15 lutego 2012 r. do dnia 21 kwietnia 2015 r., a w pozostałym zakresie powództwo oddalił i orzekł o kosztach procesu. W uzasadnieniu ustalił, że decyzją z dnia 26 marca 1973 r. Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w C. oddało powodowi w użytkowanie wieczyste grunt położony w C. przy ul. P., stanowiący działkę geodezyjną nr 22, o powierzchni 1,9275 ha, na okres 99 lat, tj. od 1 stycznia 1973 r. do 31 grudnia 2072 r. Jednak Wojewoda [...] decyzją z dnia 7 grudnia 1993 r. stwierdził nabycie, z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r., przez Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Turystyczne „J.” w C., użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu. Decyzją z dnia 20 lipca 2010 r., utrzymaną w mocy decyzją z dnia 23 września 2010 r., Minister Infrastruktury stwierdził, że decyzja z dnia 7 grudnia 1993 r. została wydana z rażącym naruszeniem prawa, ale z uwagi na powstanie nieodwracalnych skutków prawnych niemożliwe stało się stwierdzenie jej nieważności (dalej: decyzja uwłaszczeniowa). Skargę powoda od decyzji z dnia 23 września 2010 r. oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 7 czerwca 2011 r., a Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną powoda wyrokiem z dnia 11 stycznia 2012 r.

Sąd Okręgowy wskazał, że wprowadzie na skutek wydania decyzji z dnia 7 grudnia 1993 r. powód nie utracił prawa użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu, a to ze względu na brak umowy o ustanowieniu tego prawa, jednakże zniweczona została ekspektatywa nabycia prawa. Dlatego powód poniósł szkodę i jego roszczenie znajduje uzasadnienie w art. 160 § 1-2 k.p.a. w zw. 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). W ocenie Sądu pierwszej instancji okoliczność, że powód przez 20 lat nie podjął działań zmierzających do uzyskania użytkowania wieczystego w drodze umowy notarialnej oraz ujawnienia swego prawa w księdze wieczystej nie ma znaczenia prawnego, skoro z obrotu nie została wyeliminowana decyzja administracyjna z 26 marca 1973 r. W świetle § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie trybu oddawania w użytkowanie wieczyste terenów państwowych i sprzedaży położonych na nich budynków (Dz. U. Nr 13, poz. 120; dalej: „rozporządzenie z dnia 18 maja 1970 r.”), powód powinien być wezwany przez organ państwowy do zawarcia umowy notarialnej, co nigdy nie miało miejsca. Sąd Okręgowy nie uwzględnił podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia wskazując, że od wydania decyzji nadzorczej w 2010 r. do dnia wniesienia pozwu nie upłynęły 3 lata.

W wyniku apelacji pozwanego, który zaskarżył wyrok Sądu pierwszej instancji w zakresie, w jakim zostało uwzględnione powództwo, Sąd Apelacyjny w Katowicach zmienił częściowo ten wyrok i obniżył zasądzone odszkodowanie o połowę i stosownie do wyniku rozstrzygnięcia orzekł o kosztach postępowania. Sąd drugiej instancji, dzieląc w zasadniczej części stanowisko Sądu pierwszej instancji stwierdził, że powód nie podejmując przez 20 lat działań zmierzających do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w oparciu o decyzje administracyjną z 18 marca 1973 r. przyczynił się do powstania szkody w rozumieniu art. 362 k.c.

Na skutek skarg kasacyjnych obu stron, Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 18 stycznia 2018 r. uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu wyjaśnił, że postępowanie związane z ustanowieniem użytkowania wieczystego oraz ze sprzedażą budynków lub lokali mieszkalnych stanowiących odrębne nieruchomości składało się z dwóch faz,

należących do różnych trybów, przy czym faza pierwsza, administracyjna, miała charakter przygotowawczy, zakończony wydaniem ostatecznej decyzji przez właściwy organ administracyjny. Sąd Najwyższy podkreślił, że w orzecznictwie dominował pogląd, iż decyzja o oddaniu terenu w użytkowanie wieczyste nie stwarza dla jej adresata uprawnienia do zawarcia umowy, a dla organu administracyjnego, który ją wydał, obowiązku zawarcia umowy z adresatem decyzji, bowiem wydanie takiej decyzji oznacza, że organ administracyjny, reprezentujący Skarb Państwa jako właściciela terenu, budynków i lokali mieszkalnych, gotów jest zawrzeć umowę z określonym adresatem, która to umowa dopiero staje się źródłem stosunku cywilnego między stronami. Do przyjęcia, że decyzja jest źródłem stosunku cywilnego między stronami, trzeba byłoby wyraźnego unormowania takiego jej charakteru i skutków przez odpowiednie przepisy prawa. Jednak przepisu takiego w odniesieniu do ustanowienia użytkowania wieczystego ustawodawca nie wprowadził. Ponadto Sąd Najwyższy zakwestionował stanowisko Sądów obu instancji, iż § 12 rozporządzenia z dnia 18 maja 1970 r. kreował obowiązek Skarbu Państwa wezwania adresata decyzji do stawienia się w państwowym biurze notarialnym.

Sąd Najwyższy motywując kasatoryjne orzeczenie stwierdził, że Sąd drugiej instancji nie rozważył kluczowego zagadnienia dla rozstrzygnięcia sprawy, czy na gruncie obowiązującego prawa w dniu wydania decyzji z dnia 26 marca 1973 r., tj. art. 2, 3 i 10 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (jedn. tekst: Dz. U z 1969 r., Nr 22, poz. 159 ze zm; dalej: „ustawa z dnia 14 lipca 1961 r.”), decyzja ta stanowiła źródło stosunku cywilnego, a o ile tak, to jakie roszczenie dla powoda wynikało z tego stosunku oraz czy takie, bądź jakie inne roszczenie przysługiwało powodowi w dniu wydania decyzji uwłaszczeniowej, przy czym dla tej oceny nie ma rozstrzygającego znaczenia okoliczność, że decyzja z dnia 26 marca 1973 r. nie została usunięta w sposób określony w kodeksie postępowania administracyjnego.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Apelacyjny zaskarżonym wyrokiem zmienił wyrok Sądu Okręgowego i powództwo w całości oddalił. W uzasadnieniu wyjaśnił, że decyzja z dnia 26 marca 1973 r. nie wskazywała terminu, w którym powinna być zawarta umowa w formie aktu notarialnego, choć § 10 ust. 9

rozporządzenia z dnia 18 maja 1970 r. wymagał, aby w decyzji o oddaniu terenu w użytkowanie wieczyste organ administracyjny wskazał termin, w którym powinna być zawarta umowa w formie aktu notarialnego, z tym że termin ten nie powinien przekroczyć dwóch miesięcy. Ponadto, według § 10 ust. 10 tego rozporządzenia, decyzja powinna zawierać pouczenie o skutkach niezawarcia umowy w określonym terminie, zaś w decyzji z dnia 26 marca 1973 r. nie ma takiego pouczenia. Jednak z braku określenia terminu zawarcia umowy notarialnej decyzja ta, nawet gdyby przyjąć, że stanowiła dla powoda źródło roszczenia o zawarcie umowy o oddanie terenu państwowego w użytkowanie wieczyste, nie spełniała elementów przedmiotowo istotnych dla przedwstępnej umowy, zgodnie z art. 389 i 390 k.c., w brzmieniu obowiązującym w okresie do daty wydania decyzji uwłaszczeniowej. Poza tym, roszczenia z umowy przedwstępnej przedawniały się z upływem roku od dnia, w którym umowa przyrzeczona miała być zawarta, a sąd w tym czasie uwzględniał upływ przedawnienia z urzędu, co wynikało z art. 117 § 3 k.c.

W ocenie Sądu drugiej instancji nie sposób przyjąć, że gdyby decyzja z dnia 26 marca 1973 r. stanowiła źródło roszczenia o zawarcie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, to jej adresat mógł zwlekać z dochodzeniem zawarcia tej umowy, aż do upływu obowiązującego w tym czasie 10-letniego ogólnego terminu przedawnienia (art. 118 k.c.), bowiem w ówczesnych realiach ustrojowych i szczególnej konstytucyjnej ochrony mienia państwowego, Skarb Państwa nie mógłby zostać, na skutek bierności adresata decyzji, pozbawiony możliwości racjonalnego gospodarowania mieniem państwowym. Niezależnie od tego dochodzeniu zawarcia umowy stał na przeszkodzie brak formy aktu notarialnego dla rzekomej umowy przedwstępnej, zaś roszczenie odszkodowawcze, przy zastosowaniu konstrukcji umowy przedwstępnej, możliwe byłoby tylko w razie wykazania, że pozwany uchylał się od zawarcia umowy przyrzeczonej, której istotną treść określono w decyzji administracyjnej. W sprawie jest bezspornym, że powód nigdy nie domagał się zawarcia umowy, pozostając w błędnym przekonaniu, że decyzja z dnia 26 marca 1973 r. czyniła go użytkownikiem wieczystym.

W efekcie Sąd Apelacyjny uznał, że samo skonkretyzowanie warunków umowy w decyzji i treść art. 64 k.c. nie są wystarczające do przyjęcia, że powodowi aż do 1993 r. przysługiwało w stosunku do pozwanego skuteczne roszczenie o

zawarcie umowy. Nadto potwierdzeniem poglądu o braku roszczenia - z decyzji administracyjnej o ustanowieniu użytkowania wieczystego - o zawarcie umowy było brzmienie art. 80 ust. 1a ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (dalej: u.g.g.w.n., która uchyliła ustawę, na podstawie której została wydana decyzja z dnia 26 marca 1973 r.), wprowadzonego nowelą z dnia 21 października 1994 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 601), który miał na celu uregulowanie stanu prawnego posiadaczy gruntów państwowych bez tytułu prawnego, a więc podmiotów w analogicznej sytuacji, jak powód, posiadający ten grunt, ale nie będąc jego użytkownikiem wieczystym. Jakkolwiek przepis ten wszedł w życie już po wydaniu decyzji uwłaszczeniowej przedsiębiorstwo „J.”, ale jest w nim mowa o możliwości oddania takim posiadaczom gruntów państwowych w zarząd, użytkowanie lub użytkowanie wieczyste. Z tego wynika, że takim posiadaczom nie przysługiwało roszczenie cywilne o zawarcie umowy, skoro powołany przepis przewidywał oddawanie tych gruntów w zarząd, użytkowanie lub użytkowanie wieczyste.

W skardze kasacyjnej powód zaskarżając powyższy wyrok w całości wniósł o jego uchylenie i orzeczenie co do istoty przez oddalenie apelacji pozwanego, ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 2, art. 3 i art. 10 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. oraz § 9 i 10 rozporządzenia z dnia 18 maja 1970 r. przez przyjęcie, że decyzja o oddaniu terenu w użytkowanie wieczyste nie stwarza dla jej adresata uprawnienia do zawarcia umowy, a dla organu, który ją wydał, obowiązku zawarcia umowy z adresatem decyzji; art. 64 k.c. przez przyjęcie, że powodowi nie przysługuje ekspektatywa nabycia prawa użytkowania wieczystego na podstawie decyzji z dnia 26 marca 1973 r., w związku z czym nie miał roszczenia przeciwko Skarbowi Państwa o zawarcie umowy notarialnej ustanawiającej na jego rzecz to prawo, aż do dnia wydania decyzji uwłaszczeniowej z dnia 7 grudnia 1993 r.; art. 361 § 1 k.c. przez uznanie, iż powodowi nie przysługiwało roszczenie odszkodowawcze za pozbawienie go prawa do ustanowienia użytkowania wieczystego na podstawie decyzji z dnia 26 marca 1973 r., z uwagi na wydanie decyzji uwłaszczeniowej, pomimo stwierdzenia we właściwym trybie, że została ona wydana z rażącym naruszeniem prawa, ale z uwagi na spowodowanie

nieodwracalnych skutków prawnych brak było możliwości stwierdzenia jej nieważności; art. 160 § 1-3 i § 6 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym przed 1 września 2004 r. przez przyjęcie, że powód nie doznał szkody na skutek wydania decyzji uwłaszczeniowej z dnia 7 grudnia 1993 r.; § 12 ust. 1 rozporządzenia z dnia 18 maja 1970 r. na skutek przyjęcia, że powód nie powinien być wezwany przez organ państwowy do zawarcia umowy notarialnej po wydaniu decyzji z dnia 26 marca 1970 r. oraz stwierdzenia, że brak zawarcia tej umowy, aż do wydania wadliwej decyzji uwłaszczeniowej wynikał z 20 - letniego zaniechania przez powoda działań zmierzających do jej zawarcia; art. 80 ust. 1a u.g.g.w.n. w zw. z art. 3 k.c. przez przyjęcie jako podstawy rozstrzygnięcia w sprawie, pomimo, że przepis ten wszedł w życie w dniu 8 grudnia 1994 r., a zatem już po wydaniu decyzji uwłaszczeniowej i wobec tego nie może być podstawą oceny prawnej nieistnienia w tej dacie roszczenia powoda o zawarcie umowy ustanowienia użytkowania wieczystego nieruchomości, wynikającej z decyzji z dnia 26 marca 1973 r.

Sąd Najwyższy zaważył, co następuje:

W powoływanym wielokrotnie w tej sprawie przez Sądy wyroku z dnia 10 października 1977 r., III CRN 98/77, (OSNCP 1978, nr 7, poz. 119), Sąd Najwyższy stwierdził, że decyzja o oddaniu terenu państwowego w użytkowanie wieczyste nie stwarza dla jej adresata uprawnienia do zawarcia umowy, a dla organu administracyjnego, który ją wydał, obowiązku zawarcia umowy z adresatem decyzji. W odniesieniu do tego rodzaju decyzji nie można też przyjąć na zasadzie analogii konstrukcji umowy przedwstępnej, gdyż przy umowie przedwstępnej dochodzenie zawarcia umowy wynika z uprzednio zawartej umowy, a nie z aktu administracyjnego. Poza tym decyzja ta nie jest skierowana na bezpośrednie wywołanie skutków prawnych, lecz jedynie stanowi końcowy etap fazy przygotowawczej.

Krytyka tego stanowiska w piśmiennictwie sprowadzała się do tego, że gdyby adresatowi takiej decyzji nie przysługiwało roszczenie cywilnoprawne przeciwko organowi, który ją wydał o zobowiązanie do zawarcia umowy, to wobec braku w postępowaniu administracyjnym środków niezbędnych do wyegzekwowania decyzji, prawo strony w niej utworzone byłoby iluzoryczne.

Dlatego organ administracyjny, który wydał prawomocną decyzję tworzącą prawo dla adresata decyzji, jest nią związany i nie może w sposób uprzywilejowany wycofać się. W tej sytuacji zakończone wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej postępowanie przygotowawcze do zawarcia umowy stanowi źródło roszczeń cywilnoprawnych, mimo braku przepisów, które dawałyby ku temu podstawę.

Należy odnotować, że w odniesieniu do decyzji administracyjnych dotyczących sprzedaży określonemu najemcy konkretnego lokalu wraz ustanowieniem użytkowania wieczystego gruntu wydawanych na gruncie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a następnie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w orzecznictwie konstruowano roszczenia cywilnoprawne, w tym roszczenie o zawarcie odpowiedniej umowy przenoszącej lub ustanawiającej prawo w trybie art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c. (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2005 r., III CZP 97/05, niepubl. i powołane tam orzecznictwo).

W świetle art. 398²⁰ k.p.c. przez wykładnię prawa Sądu Najwyższego skutkującą związaniem sądu odwoławczego, przy ponownym rozpoznaniu sprawy (oraz Sądu Najwyższego w ponownym postępowaniu kasacyjnym), należy rozumieć ustalenie znaczenia przepisów prawa (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2002 r., II CKN 860/00, niepubl.). Zatem wykładnia prawa to ogół czynności poznawczych zmierzających do ustalenia właściwego sensu przepisów prawnych. W kasatoryjnym wyroku Sąd Najwyższy nie dokonał wykładni prawa w powyższym rozumieniu. W uzasadnieniu stwierdził, że Sąd drugiej instancji nie rozważył tego, czy na podstawie obowiązującego prawa w dniu wydania decyzji z dnia 26 marca 1973 r., stanowiła ona źródło stosunku cywilnego, a jeśli tak, to jakie roszczenie dla powoda wynikało z tego stosunku.

Ze wskazanych w podstawie kasacyjnej przepisów art. 2, art. 3 i art. 10 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r., z uwagi na ich treść, które w ogóle nie odnoszą się do skutków decyzji administracyjnej o oddaniu terenu państwowego w użytkowanie wieczyste, nie można wyprowadzić eksponowanych przez skarżącego roszczeń cywilnoprawnych.

Decyzja administracyjna, jako akt administracyjny, jest jednym z rodzajów zdarzeń prawnych, mogących rodzić skutki cywilnoprawne, a zatem stanowić jednocześnie zdarzenie administracyjnoprawne i zdarzenie cywilnoprawne (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2006 r., I CSK 43/06, niepubl.). Do wywołania odpowiednich skutków cywilnoprawnych przez akt administracyjny konieczne jest, aby wynikało to z przepisów prawa. Dla powstania określonego stosunku prawnego nie zawsze jednak wystarcza jedno tylko zdarzenie prawne i nie zawsze określone skutki prawne płyną z takich samych zdarzeń prawnych. W wielu więc przypadkach w skład stanu faktycznego wywołującego powstanie określonych skutków prawnych wchodzi więcej niż jedno zdarzenie prawne, przy czym mogą to być zdarzenia należące do różnych ich kategorii. W niniejszej sprawie takimi zdarzeniami są decyzja administracyjna i umowa cywilnoprawna oraz wpis do księgi wieczystej (zob. art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r., który stanowił, że oddanie terenu w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu do księgi wieczystej), przy czym wszystkie muszą zaistnieć sukcesywnie i łącznie, by doszło do powstania prawa użytkowania wieczystego gruntu. W związku z czym, w takich przypadkach realizacja tylko jednego z wymaganych zdarzeń prawnych nie może doprowadzić do powstania postulowanego skutku prawnego, ale niekiedy może wywoływać innego rodzaju skutki, związane z tym jednym zdarzeniem.

Przez ekspektatywę rozumie się stan, w którym elementy stanu faktycznego, od którego stosownie do hipotezy normy prawnej zależy powstanie lub nabycie określonego prawa w znaczeniu podmiotowym realizują się stopniowo przez pewien czas. Stan ten niekiedy w orzecznictwie i piśmiennictwie nazywany jest również sytuacją prawną albo oczekiwaniem prawnym lub też prawem podmiotowym tymczasowym (zob. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 października 1975 r., III CZP 73/75, OSNCP 1976, nr , poz. 101). Oczekiwanie prawne czyli ekspektatywa poprzedza bezpośrednio w czasie nabycie prawa podmiotowego finalnego. W związku z czym ekspektatywa pełni funkcję samodzielne niezależnie od prawa podmiotowego i gaśnie z chwilą nabycia prawa podmiotowego docelowego. Koncepcja ekspektatywy jako swoistej postaci

roszczeń, czyli praw podmiotowych względnych, była szczególnie miarodajna na gruncie spółdzielczych praw do lokali (por. d. art. 214 i n. ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze, a obecnie art. 10, art. 18 i 19 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych).

Zgodnie z art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. umowę użytkowania wieczystego terenów z równoczesną sprzedażą położonych na nich budynków, wymienionych w art. 12 ust. 1 tej ustawy, zawiera na podstawie decyzji organu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej prezydium powiatowej (miejskiej, dzielnicowej) rady narodowej przedstawiciel tego organu. Decyzja powinna w szczególności określać osobę wieczystego użytkownika oraz przedmiot i warunki użytkowania wieczystego, a ponadto budynki będące przedmiotem zamierzonej sprzedaży. Elementy decyzji zostały doprecyzowane i uzupełnione, w wydanym na podstawie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r., rozporządzeniu z dnia 18 maja 1970 r. (por. § 10, który stanowił, że decyzja powinna zawierać w szczególności: dokładne określenie terenu; imię, nazwisko, zawód i adres nabywcy lub nazwę statutową i adres spółdzielni budownictwa mieszkaniowego albo innej osoby prawnej; określenie praw, jakie przechodzą na użytkownika wieczystego (użytkowanie wieczyste, własność); wysokość i sposób uiszczenia opłat za teren oddany w użytkowanie wieczyste; ustalenie, czy i jakie obciążenia nieruchomości przechodzą na nabywcę; termin, w którym powinna być zawarta umowa w formie aktu notarialnego, z tym, że termin ten zaczynał biec od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna i nie powinien przekraczać dwóch miesięcy; pouczenie o skutkach niezawarcia umowy w określonym terminie).

Zważywszy na to, iż na skutek wydania decyzji administracyjnej z dnia 26 marca 1973 r. o oddaniu przedmiotowej nieruchomości w użytkowanie wieczyste powód nie nabył jakichkolwiek uprawnień do tego gruntu, które stanowiłyby załączek przyszłego finalnego prawa rzeczowego, lecz decyzja ta stanowiła obligatoryjną przesłankę do zawarcia umowy notarialnej, brak podstaw do przyjęcia, iż po stronie powoda doszło do powstania ekspektatywy (załączka) prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowej nieruchomości w wyżej przedstawionym rozumieniu. Sposób nabycia tego prawa był wpisany w określoną normatywnie strukturę postępowania składającego się z kilku etapów, z których pierwszy etap miał

charakter władczy wynikający z konieczności wydania decyzji administracyjnej, drugi cywilnoprawny, w ramach którego była zawierana przez przedstawiciela organu, który wydał decyzję z adresatem decyzji umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, zaś trzeci etap obejmował postępowanie związane z wpisem konstytutywnym prawa użytkowania wieczystego do księgi wieczystej.

Niemniej jednak nie można podzielić stanowiska, iż decyzja administracyjna nie kreowała jakichkolwiek skutków prawnych, w tym roszczeń cywilnoprawnych po stronie adresata decyzji. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w przepisie rangi ustawowej ustawodawca wprost postanowił, że umowa użytkowania wieczystego jest zawierana na podstawie decyzji administracyjnej (zob. art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r.; por. też § 11 ust. 1 rozporządzenia z dnia 18 maja 1970 r.). W decyzji administracyjnej organ administracyjny jednostronnie i w sposób władczy określał warunki przyszłej umowy cywilnoprawnej o oddanie terenu w użytkowanie wieczyste, wyrażając w ten sposób wolę zawarcia umowy z adresatem decyzji. Jak stanowi art. 104 § 2 k.p.a. (ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.), decyzje administracyjne rozstrzygają sprawę co do jej istoty. Z kolei ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (nadal obowiązująca) nie przewidywała możliwości przymusowego wykonania tego rodzaju decyzji w trybie administracyjnym. Nie ulega wątpliwości, że organ administracyjny był związany ostateczną decyzją, a skoro tak, to po jego stronie powstał nie tylko obowiązek publicznoprawny jej respektowania, ale i obowiązek cywilnoprawny, jako *statio fisci* Skarbu Państwa - strony przyszłego kontraktu, o ustanowienie użytkowania wieczystego, którego podstawę stanowi właśnie ostateczna decyzja administracyjna. W sytuacji, gdy organ administracyjny w decyzji administracyjnej określa warunki przyszłej umowy cywilnoprawnej, w której warunki te muszą być respektowane, to tym samym w decyzji zawarte są elementy przeszłego oświadczenia woli organu działającego jako jednostka organizacyjna Skarbu Państwa i w istocie stanowią ich powtórzenie. W tym czasie obowiązywała Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm), która zawierała przepisy o konieczności przestrzegania prawa także przez organy państwowe (art. 4 ust. 2) oraz dotyczące kreowania zaufania osób fizycznych i prawnych do Państwa i jego organów (por. art. 5 pkt 2, art. 34 ust. 1 czy art. 39).

Prawodawca traktował adresata decyzji administracyjnej o oddaniu terenu państwowego w użytkowanie wieczyste jako osobę uprawnioną (por. § 12 ust. 1 rozporządzenia z dnia 18 maja 1970 r.).

Mając na względzie powołane przepisy ustawy z dnia 14 lipca 1961 r., wydanego, na podstawie delegacji zawartej w tej ustawie, rozporządzenia z dnia 18 maja 1970 r. oraz kodeksu postępowania administracyjnego, należy wskazać, że decyzja administracyjna o oddaniu terenu w użytkowanie wieczystego kreowała cywilnoprawne roszczenie adresata decyzji, w stosunku do Skarbu Państwa reprezentowanego przez jednostkę organizacyjną będącą także organem administracyjnym w związku z wydaną decyzją, o zawarcie umowy w wyznaczonym terminie, przy czym z braku wskazania terminu w decyzji administracyjnej, adresat decyzji powinien go określić w wezwaniu skierowanym do przedstawiciela Skarbu Państwa według reguł wynikających z art. 455 k.c., przy uwzględnieniu także § 10 pkt 9 rozporządzenia z dnia 18 maja 1970 r., który przewidywał jako maksymalny termin dwóch miesięcy, liczony od dnia ostateczności tej decyzji. Termin ten wyznacza wymagalność roszczenia adresata decyzji w stosunku do Skarbu Państwa o zawarcie umowy. W razie odmowy zawarcia umowy, adresat decyzji mógł na drodze sądowej domagać się zobowiązania Skarbu Państwa do zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego, względnie dochodzić roszczenia o naprawienie szkody poniesionej na skutek odmowy zawarcia umowy, pomimo wydania ostatecznej decyzji administracyjnej. Podstawę prawną roszczenia odszkodowawczego należy wywieść z art. 471 k.c., w związku z niewykonaniem zobowiązania o charakterze cywilnoprawnym, które w tej sprawie kreowała ostateczna decyzja administracyjna.

W stanie faktycznym sprawy bezspornym było, że powód jednak nie domagał się od pozwanego Skarbu Państwa zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego, w wykonaniu decyzji administracyjnej z dnia 26 marca 1973 r. Teza Sądu drugiej instancji o błędnym przekonaniu powoda co do przysługiwania mu tego prawa (tj. na skutek niewiedzy o konieczności zawarcia umowy notarialnej) pozostaje w sprzeczności z treścią tej decyzji, w której sentencji wyraźnie wskazano, że stanowi ona podstawę zawarcia aktu notarialnego (por. pkt 7 k. 10). Brak wskazania w decyzji terminu, w którym powinna być zawarta umowa

w formie aktu notarialnego i o skutkach niezawarcia umowy w tym terminie, ma takie znaczenie, że powód mógł żądać zawarcia umowy, a w razie odmowy domagać się odszkodowania, do czasu przedawnienia roszczenia, które ze względu na majątkowy charakter podlegało przedawnieniu na zasadach ogólnych. Organ administracyjny mógł natomiast uchylić decyzję administracyjną (doprowadzając w ten sposób do wcześniejszego zniweczenia jej skutków), gdyby po wyznaczeniu terminu do zawarcia umowy i wezwaniu do stawiennictwa, osoba uprawniona na podstawie decyzji administracyjnej, nie stawiała się bez należytego usprawiedliwienia (§ 12 ust. 1 rozporządzenia z dnia 18 maja 1970 r.; przepis ten nie nakładał obowiązku na organ administracyjny, za czym przemawia sformułowanie „organ....może uchylić ostateczną decyzję...”), ale w tej sprawie nie miało to miejsca.

Z braku przepisu decyzja z dnia 26 marca 1973 r. nie rodziła po stronie powoda jakiegokolwiek roszczenia rzeczowego o charakterze bezwzględnym, skutecznego *erga omnes*, lecz co najwyżej roszczenia majątkowe o charakterze względnym (obligacyjnym), a zatem wywierała skutki cywilnoprawne dopóty, dopóki roszczenia z nich wynikające mogły być skutecznie dochodzone.

Terminu wskazanego w § 10 ust. 9 rozporządzenia z dnia 18 maja 1970 r. nie można traktować jako zawitego, czy też jako terminu przedawnienia, gdyż niezależnie od tego, że na tak charakter tego terminu nie wskazuje treść przepisu, a ponadto delegacja zawarta w art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r., nie obejmowała swoim zakresem upoważnienia do określenia tego rodzaju terminów. W istocie termin ten należy traktować jako termin spełnienia zobowiązania, po upływie którego powstaje stan wymagalności roszczenia i rozpoczęcie biegu jego przedawnienia (art. 120 § 1 zd. 1 k.c.).

Z zawartego w § 10 pkt 10 rozporządzenia z dnia 18 maja 1970 r. wymogu pouczenia o skutkach niezawarcia umowy w wyznaczonym, stosownie do § 10 pkt 9, przez organ administracyjny terminie, nie można wywodzić, że skoro organ administracyjny nie określił terminu zawarcia umowy, to roszczenie o wykonanie zobowiązania nie stało się wymagalne. Jeśli bowiem decyzja administracyjna wywołała skutki także cywilnoprawne, w tym prowadziła do powstania roszczeń

majątkowych, to do ich oceny, w tym pod kątem instytucji przedawnienia należy stosować przepisy prawa cywilnego, w tym art. 120 § 1 zd. 2 oraz art. 455 k.c. Niezależnie od tego, że pozwany w odpowiedzi na pozew powołał się na przedawnienie roszczeń z decyzji z dnia 26 marca 1973 r. (k. 304), to stosownie do przepisów obowiązujących przed 1 października 1990 r., na co zwrócił już uwagę Sąd drugiej instancji, upływ terminu przedawnienia sąd uwzględnił z urzędu (art. 117 § 3 k.c.). W konsekwencji bieg przedawnienia roszczenia rozpoczął się począwszy od upływu terminu dwóch miesięcy liczonych od daty ostateczności decyzji administracyjnej. Ówczesny 10 - letni termin przedawnienia (art. 118 k.c.) upłynął więc ponad 10 lat przed wydaniem decyzji uwłaszczeniowej. Z uwagi na długość tego terminu, nie wchodziła w rachubę podstawa prawna do jego nieuwzględnienia (art. 117 § 3 zd. 2 k.c.; upływ terminu przedawnienia sąd mógł nie uwzględnić, jeżeli termin przedawnienia nie przekraczał trzech lat, a opóźnienie w dochodzeniu roszczenia było usprawiedliwione wyjątkowymi okolicznościami i nie było nadmierne). Wobec tego na długo przed wydaniem decyzji uwłaszczeniowej, a także przed datą 5 grudnia 1990 r., z której upływem następowały skutki określone w tej decyzji uwłaszczeniowej, powodowi nie przysługiwało już skuteczne roszczenie cywilnoprawne w stosunku do pozwanego Skarbu Państwa wynikające z decyzji z dnia 26 marca 1973 r., które mogłyby dochodzić w postępowaniu sądowym. Z chwilą przedawnienia roszczeń cywilnoprawnych decyzja z dnia 26 marca 1973 r., pomimo że istnieje w obrocie nie stanowi już zdarzenia prawnego rodzącego skutki cywilnoprawne. Obligacyjny charakter tych skutków wykluczał ich trwałość poza granice terminu przedawnienia.

Powyższe wywody w kwestii przedawnienia odnoszą się także do roszczenia o zobowiązanie, w trybie sądowym, Skarbu Państwa do zawarcia umowy (ewentualnie złożenia stosownego oświadczenia woli), w wykonaniu decyzji z dnia 26 marca 1973 r., na wypadek odmowy jej zawarcia (art. 64 k.c. w zw. z art. 1047 k.p.c.). Tego rodzaju roszczenie o charakterze obligacyjnym jest roszczeniem majątkowym i podlegało przedawnieniu (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 1981 r.- zasada prawna - III CZP 12/81, OSNCP 1982, nr 4, poz. 44, dotyczącą przedawnienia roszczeń realizowanych na podstawie art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c. wykonaniu zobowiązania do przeniesienia

własności nieruchomości). W tym przypadku, z braku stosownego przepisu (jak np. art. 231 k.c.), posiadanie gruntu nie miałoby znaczenia dla kwestii istnienia roszczenia o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., a o kosztach postępowania kasacyjnego orzekł na podstawie art. 98 § 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c., art. 391 § 1 k.p.c., art. 398²¹ k.p.c. oraz w zw. z art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (jedn. tekst: Dz. U. z 2020, poz. 762) w zw. z § 2 pkt 9, § 10 ust. 4 pkt 2 i § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie, Dz.U. z 2015 r. poz. 1800 ze zm., w zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie, Dz.U. z 2016 r. poz. 1668).