



Sygn. akt I CSK 96/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 marca 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marian Kocon

SSN Barbara Myszka

w sprawie z powództwa A. M. i J. P.
przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi m.st. Warszawy
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 4 marca 2016 r.,
skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 11 lipca 2014 r.,

- 1) oddala skargę kasacyjną;**
- 2) odstępuje od obciążenia powodów kosztami postępowania kasacyjnego należnymi stronie pozwanej.**

UZASADNIENIE

Powodowie A.M. i J. P. pozwem z 11 października 2011 r. wnieśli o zasądzenie solidarnie od pozwanych Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prezydenta m.st. Warszawy i miasta stołecznego Warszawy kwot po 4.500.000 zł, tytułem odszkodowania za szkodę wynikłą z niezgodnego z prawem zaniechania w okresie od 16 lutego 1949 r. do 1 marca 2010 r. wydania decyzji administracyjnej w sprawie o przyznanie ich poprzednikom prawa własności czasowej nieruchomości przy ul. P. nr [...] w Warszawie. Wskazali, że ich szkoda obejmuje różnicę pomiędzy obecną wartością rynkową przysługujących im udziałów w użytkowaniu wieczystym nieruchomości stanowiącej działkę nr 23156, a ich wartością w okresie, gdy stanowiła zabudowaną nieruchomość pod dawnym adresem P., które przysługiwałyby powodom, gdyby o przyznaniu im prawa własności czasowej orzeczono w terminach ustawowych, tj. do 16 maja 1949 r.

Pozwani Skarb Państwa - Prezydent m.st. Warszawy oraz m.st. Warszawa wnieśli o oddalenie powództwa. Zarzucili, że powodowie nie ponieśli szkody w opisanej postaci, brak związku przyczynowego między szkodą, na którą powodowie się powołują a działaniami przypisywanymi pozwany oraz przedawnienie roszczenia powodów.

Wyrokiem z 1 października 2013 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo i odstąpił od obciążania powodów kosztami postępowania. Sąd Okręgowy ustalił, że nieruchomość położona przy ul. P. stanowiła w dniu wejścia w życie dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279; dalej: „dekret o gruntach warszawskich”) własność M. W., H. S. i Skarbu Państwa w częściach po 1/3. Na mocy dekretu o gruntach warszawskich z dniem 21 listopada 1945 r. własność udziałów w nieruchomości przysługujących M. W., H. S. przeszła na gminę m.st. Warszawy, a następnie, na mocy art. 32 ust. 2 ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130), na własność Skarbu Państwa.

16 lutego 1949 r. pełnomocnik M. W. i H. S. złożył wniosek o przyznanie im

prawa własności czasowej do nieruchomości przy ul. P. Postępowanie w tej sprawie zakończyło się decyzją z 25 stycznia 2010 r., zmienioną decyzją z 1 marca 2010 r., którą Prezydent m.st. Warszawy ustanowił prawo użytkowania wieczystego nieruchomości na rzecz powodów jako następców prawnych jej dawnych właścicieli, w udziałach po 12/72.

Od lat 90-tych toczyły się liczne postępowania spadkowe zmierzające do ustalenia kręgu spadkobierców ustawowych po osobach, które złożyły wniosek na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach warszawskich o przyznanie własności czasowej nieruchomości. Ostatnie postanowienie spadkowe zapadło 28 października 2007 r. Spadek po H. S. zmarłej 22 lipca 1952 r. nabyła w całości córka A. M., która zmarła 14 sierpnia 1982 r., a spadek po niej nabyli powódowie po 1/2 części.

W chwili składania wniosku o przyznanie własności czasowej nieruchomości przy ul. P. była zabudowana budynkiem mieszkalnym murowanym, który został rozebrany na podstawie decyzji z 2 września 1953 r. ze względu na budowę Pałacu Kultury i Nauki. Park Świętokrzyski został na niej urządzony w latach 50-tych XX wieku po zbudowaniu Pałacu Kultury i Nauki. Ta inwestycja powstała na podstawie Planu Generalnego Warszawy na lata 1956-1965, zatwierdzonego 2 lipca 1956 r. przez Prezydium Rządu. Obecnie nieruchomość pod dawnym adresem ul. P. stanowi działkę nr 23/56 położoną przy Placu Defilad i jest przeznaczona pod park. Na podstawie art. 5 ustawy z 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), z dniem 27 maja 1990 r. działka nr 23/56 stała się własnością Dzielnicy Gminy W.

Różnica w wartości rynkowej udziałów w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości zabudowanej pod dawnym adresem ul. P., jakie przysługiwałyby powodom, gdyby o przyznaniu prawa własności czasowej orzeczono w terminie do 16 maja 1949 r., a wartością rynkową udziałów w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej działkę nr 2356 przysługujących powodom obecnie, wynosi po 1.756.552 zł.

Zdaniem Sądu Okręgowego powództwo było niezasadne. Powódowie

wywodzili roszczenie z art. 417 k.c., ale nie wykazali przesłanek odpowiedzialności pozwanych przewidzianych w tym przepisie.

W stosunku do pozwanego m.st. Warszawy powodowie nie dowiedli, że może mu być przypisane działanie, z którego szkoda miała wyniknąć. Z chwilą wejścia w życie ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130) i likwidacji samorządu terytorialnego z polskiego systemu prawnego usunięte zostało pojęcie mienia komunalnego, a mienie skomunalizowane na podstawie art. 32 ust. 2 tej ustawy stało się własnością państwową. Właściwym do rozpoznania wniosków byłych właścicieli, złożonych na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach warszawskich był odtąd Skarb Państwa. Pozwane miasto nie może ponosić odpowiedzialności za zaniechania Skarbu Państwa w okresie do 27 maja 1990 r. Wskazując, że zaniechanie po stronie pozwanego miasta miało miejsce po 1990 r., powodowie powinni wykazać w pierwszej kolejności, że co najmniej na dzień 27 maja 1990 r. jedynie na skutek bezczynności tego pozwanego nie doszło do ustanowienia na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego, jak również, że co najmniej na ten dzień możliwa była zabudowa nieruchomości. W dacie złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej nieruchomości, zgodnie z obowiązującym wówczas planem, przeznaczona była pod budownictwo mieszkaniowe, zaś 27 maja 1990 r. działka nie była zabudowana, natomiast teren Placu Defilad był już zagospodarowany pod Park [...]. W tym czasie nie była możliwa zabudowa działki, której dotyczy żądanie powodów. Ponadto, od lat 90-tych toczyły się liczne postępowania spadkowe zmierzające do ustalenia kręgu spadkobierców ustawowych po osobach, które złożyły wniosek na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach warszawskich, a brak postanowień spadkowych uniemożliwił rozpoznanie wniosku.

Odnosnie pozwanego Skarbu Państwa powodowie nie wykazali związku przyczynowego między szkodą w zidentyfikowanej przez nich postaci a zdarzeniem mającym być jej źródłem. Bez względu bowiem na długość postępowania administracyjnego powodowie byłiby obecnie współużytkownikami wieczystymi nieruchomości przeznaczonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zieleń urządzoną z dopuszczeniem usług. Rozpoznanie

wniosku o oddanie nieruchomości na własność czasową nie miałyby wpływu na lokalizację Pałacu Kultury i Nauki. Decyzja o jego budowie spowodowała rozbiórkę budynku przy ul. P., a istnienie Pałacu wyklucza korzystanie z nieruchomości w jego otoczeniu na cele budowlane. Zmiana w planie zagospodarowania przestrzennego została wprowadzona Planem Generalnym Warszawy na lata 1956-1965, zatwierdzonym przez Prezydium Rządu 2 lipca 1956 r. Gdyby wniosek o oddanie nieruchomości we własność czasową złożony przez poprzedników prawnych powodów został rozpoznany w terminie, to od 1953 r. byłiby oni współużytkownikami wieczystymi nieruchomości stanowiącej otoczenie Pałacu Kultury i Nauki, a więc nieruchomości, co do której istniałyby ograniczenia faktyczne i prawne w sposobie zagospodarowania.

Uznając, że nie zostały spełnione przesłanki odpowiedzialności pozwanych, Sąd Okręgowy nie rozpatrywał podniesionego przez nich zarzutu przedawnienia.

Wyrokiem z 11 lipca 2014 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację powodów od wyroku Sądu Okręgowego, którą zaskarżyli oni ten wyrok w części oddalającej powództwo co do kwot po 1.756.558 zł.

Sąd Apelacyjny zaakceptował ustalenia Sądu Okręgowego stanowiące podstawę faktyczną rozstrzygnięcia, natomiast skorygował ocenę prawną, która o nim zadecydowała. Sąd Apelacyjny zaaprobował argumentację powodów, że gdyby wniosek ich poprzedników prawnych o przyznanie prawa własności czasowej nieruchomości przy ul. P. został rozpoznany w ustawowo wyznaczonym terminie, to jest do 16 maja 1949 r., to zostałyby im przyznane prawo własności czasowej tej nieruchomości, a przed rozebraniem budynku i przeznaczeniem nieruchomości na cele publiczne toczyłoby się postępowanie wywłaszczeniowe, w którym powodowie uzyskaliby stosowne odszkodowanie.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że skoro nieruchomość przy ul. P. położona była w 1949 r. na terenie, który zgodnie z planem zabudowy przeznaczony był pod budownictwo mieszkaniowe, a w taki właśnie sposób nieruchomość ta była wówczas wykorzystywana, to jest prawdopodobne, że gdyby wniosek o ustanowienie własności czasowej nieruchomości rozpoznano w terminie trzech miesięcy od daty jego złożenia, czyli przed 16 maja 1949 r., to zostałby on

uwzględniony. Zakończenie postępowania w taki sposób i w takim terminie było jednak możliwie tylko wtedy, gdyby organom prowadzącym postępowanie znani byli wszyscy spadkobiercy właścicieli nieruchomości. W świetle materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie jest to wątpliwe, bowiem postępowanie spadkowe po D. R., którego powojenny los był nieznany zakończyło się dopiero w 2007 r., uznaniem go za zmarłego 14 sierpnia 1942 r. oraz stwierdzeniem, że spadek po nim nabył w całości Skarb Państwa.

W postanowieniu z 12 marca 2010 r., III CZP 129/09 (nie publ.), Sąd Najwyższy wyjaśnił, że dla ustalenia, czy zaniechanie wydania w terminie decyzji mogło narazić na szkodę osoby, które wystąpiły o przyznanie im własności czasowej nieruchomości poddanej działaniu dekretu o gruntach warszawskich decydujące znaczenie ma ocena, czy według planu zabudowy istniejącego w czasie, gdy wniosek powinien być rozpoznany, korzystanie przez nie z gruntu dało się pogodzić z jego przeznaczeniem w planie zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, dla oceny zasadności roszczenia powodów ma zatem znaczenie odpowiedź na pytanie, czy pozwani pozostawali bezczynni w postępowaniu o oddanie nieruchomości we własność czasową w okresie od złożenia tego wniosku do 2 lipca 1956 r., tj. do dnia zatwierdzenia przez Prezydium Rządu Planu Generalnego Warszawy na lata 1956-1965, niezależnie od tego, że już wcześniej podjęto decyzję o lokalizacji Pałacu Kultury i Nauki (sierpień 1951 r.) i o rozbiórce budynku na działce przy ul. P. (2 września 1953 r.). Rozpoznanie wniosku poprzedników prawnych powodów po 2 lipca 1956 r., z uwagi na zmianę przeznaczenia gruntu w planie nie mogłoby prowadzić do jego uwzględnienia. O spełnieniu bowiem przesłanki z art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach warszawskich decyduje plan z chwili rozpoznania wniosku (por. uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 26 listopada 2008 r., I OPS 5/8, ONSA i WSA 2009, nr 2, poz. 18). Niezależnie zatem, czy decyzja w sprawie wniosku złożonego przez poprzedników prawnych powodów została podjęta po 2 lipca 1956 r., czy dopiero w 2010 r., byłaby ona taka sama. Istotne znaczenie dla oceny związku przyczynowego między szkodą, której naprawiania dochodzą powodowie, a bezczynnością organów administracji ma tylko okres do dnia 2 lipca 1956 r., co przyznali skarżący w apelacji. Brak też adekwatnego związku przyczynowego

między zaniechaniem rozpoznania wniosku o oddanie nieruchomości we własność czasową w okresie od 27 maja 1990 r. do 25 stycznia 2010 r. W całym tym okresie działka poprzedników prawnych powodów była zajęta pod Park, a zatem nie było możliwości wydania innego rozstrzygnięcia o wniosku dekretem jak przyjęte w decyzji z 25 stycznia 2010 r. Niewątpliwie zatem opóźnienie w załatwieniu przez m.st. Warszawa wniosku właścicieli działki przy ul. P., nie wpłynęło na sposób rozstrzygnięcia o nim, a tym samym nie spowodowało szkody powodów.

Dopiero w apelacji skarżący obciążyli m.st. Warszawa bezczynnością gminy m.st. Warszawy także za okres od 19 lutego 1949 r. do 12 kwietnia 1950 r., tj. od dnia złożenia wniosku dekretem do czasu wejścia w życie ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130). Sąd Apelacyjny uznał takie działanie za niedopuszczalną w postępowaniu apelacyjnym zmianę powództwa poprzez zmianę podstawy faktycznej dochodzonego roszczenia (art. 383 k.p.c.). Wskazał jednak, że pozwane m.st. Warszawa nie jest następcą prawnym gminy m.st. Warszawy, która była jednostką samorządu terytorialnego w dacie wejścia w życie dekretu o gruntach warszawskich, i do zasobów której weszły nieruchomości objęte działaniem tego dekretu. Powojenny samorząd terytorialny, a zatem i gmina m.st. Warszawy, został zniesiony z dniem 13 kwietnia 1950 r. Z tą też datą przestało istnieć mienie komunalne, które na mocy art. 32 ust. 2 ustawy z 20 marca 1950 r. stało się majątkiem państwowym. W miejsce zaś zlikwidowanych organów samorządowych powstały rady narodowe jako organy władzy państwowej, które przejęły zobowiązania zlikwidowanych jednostek samorządowych. Od tej też daty Skarb Państwa był właściwy do rozpoznania wniosków byłych właścicieli nieruchomości warszawskich (lub ich następców prawnych), złożonych na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach warszawskich. Reaktywowanie samorządu terytorialnego ustawą z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95) zmieniło ten stan rzeczy, ale samorząd terytorialny powstały w 1990 r. nie jest kontynuatorem i następcą prawnym samorządu zlikwidowanego w 1950 r., i nie ponosi odpowiedzialności za działania lub zaniechania tego ostatniego. Z tych też względów pozwane m.st. Warszawa może odpowiadać tylko za czyn własny, tj. za zwłokę w rozpoznaniu wniosku dekretem trwającą od 27 maja 1990 r.

do 25 stycznia 2010 r. Tak zakreślona czasowo bezczynność tego pozwanego nie pozostaje w normalnym związku przyczynowym ze szkodą, naprawienia której dochodzą powodowie. Dlatego też oddalenie powództwa wobec m.st. Warszawy było uzasadnione.

Odnosnie do pozwanego Skarbu Państwa, Sąd Apelacyjny za uzasadniony uznał zarzut przedawnienia. Skarb Państwa był właściwy do rozpoznania wniosków właścicieli nieruchomości warszawskich o ustanowienie prawa własności czasowej na podstawie dekretu o gruntach warszawskich, poczynwszy od 13 kwietnia 1950 r. (data likwidacji samorządu terytorialnego i powstania w jego miejsce rad narodowych jako terenowych organów jednolitej władzy państwowej) do 27 maja 1990 r. W tym okresie pozwany pozostawał w zwłoce odnośnie do rozpoznania wniosku poprzedników prawnych powodów, a ta ocena dotyczy też okresu, w którym przy niezwłocznym rozpatrzeniu wniosku mógłby być on uwzględniony, to jest od 13 kwietnia 1950 r. do 2 lipca 1956 r. Zwłoka Skarbu Państwa w rozpoznaniu wniosku w tym terminie rodziła dla wnioskodawców niekorzystne skutki prawne, bowiem nie uzyskali prawa własności czasowej gruntu przy ul. P., za który wobec wywłaszczenia dla potrzeb budowy Pałacu Kultury i Nauki otrzymaliby odszkodowanie.

Zgodnie z art. 417 § 1 k.c. w ówczesnym brzmieniu, Skarb Państwa ponosił odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. Zwłoka organu, któremu powierzono wykonywanie władzy publicznej w załatwieniu sprawy w ustawowym terminie, może uzasadniać odpowiedzialność za szkodę spowodowaną przekroczeniem terminu. Jeżeli bowiem przepisy proceduralne wskazują terminy, w których określona sprawa powinna zostać rozpatrzona, to niedochowanie tego terminu może wyrzeć skutek w postaci „wwiązania się” strony postępowania administracyjnego ze Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, której zlecono wykonywanie zadań administracji publicznej, w stosunek cywilnoprawny (por. uchwała Sądu Najwyższego z 28 września 1990 r., III CZP 33/90, OSNC 1991, nr 1, poz. 3).

W niniejszej sprawie zaniechanie pozwanego Skarbu Państwa

w rozpoznaniu wniosku dekretowego ustało 27 maja 1990 r. i od tej chwili rozpoczął bieg 10-letni termin przedawnienia roszczeń odszkodowawczych powodów, dochodzonych na podstawie art. 417 k.c., a zatem upłynął on najpóźniej 27 maja 2000 r., a podlegał ocenie na podstawie art. 442 § 1 k.c. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 września 2006 r., SK 14/05 (OTKA 2006, nr 8, poz. 97) nie uchylił art. 442 k.c., lecz odroczył termin utraty jego mocy obowiązującej. Ustawą z 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 80, poz. 538) przepis ten został zastąpiony przez art. 442¹ k.c., a miało to miejsce jeszcze przed wejściem w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 września 2006 r., SK 14/05. Art. 2 ustawy z 16 lutego 2007 r. stanowi, że art. 442¹ k.c. stosuje się jedynie do roszczeń nieprzedawnionych w dniu jej wejścia w życie, tj. 10 sierpnia 2007 r. (por. wyrok Sądu Najwyższego z 26 sierpnia 2009 r., I CSK 33/09, nie publ.).

Do art. 442 § 1 k.c. odnosi się uchwała pełnego składu Izby Cywilnej z 17 lutego 2006 r., III CZP 84/05 (OSNC 2006, nr 7-8, poz. 114), stwierdzająca, że roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym przedawnia się z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę (art. 442 § 1 zdanie drugie k.c.), bez względu na to, kiedy szkoda powstała lub się ujawniła. Z uwagi na powyższe należy uznać, iż roszczenie odszkodowawcze skierowane przeciwko Skarbowi Państwa uległo przedawnieniu jeszcze przed wydaniem decyzji odnośnie do wniosku dekretowego poprzedników prawnych powodów. Zaskarżony wyrok w części oddalającej powództwo wobec pozwanego Skarbu Państwa, odpowiada zatem prawu.

W ocenie Sądu Apelacyjnego brak było podstaw do uznania, że podniesienie zarzutu przedawnienia stanowiło nadużycie prawa podmiotowego w rozumieniu art. 5 k.c.

Powodowie zaskarżyli wyrok Sądu Apelacyjnego z 11 lipca 2014 r. w części co do rozstrzygnięcia odnoszącego się do roszczenia skierowanego przeciwko pozwanemu Skarbowi Państwa i zarzucili, że orzeczenie to zapadło z naruszeniem prawa materialnego, tj.: - art. 441¹ w zw. z art. 442¹ i art. 120 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 2 i 77 Konstytucji poprzez ich niezastosowanie i błędne uznanie, że roszczenie odszkodowawcze skierowane przeciwko temu pozwanemu jest przedawnione

wobec upływu 10 lat od dnia wejścia w życie ustawy z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji... (Dz.U. Nr 34, poz. 198), tj. od 27 maja 1990 r., w sytuacji gdy powstało ono dopiero 1 marca 2010 r., wobec ostatecznego rozpatrzenia złożonego przed 60-laty wniosku decyzją Prezydenta m.st. Warszawy o ustanowieniu na rzecz powodów prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowego gruntu, bowiem dopiero z tą datą ustał stan bezprawnego zaniechania, a pozwani Skarb Państwa oraz Gmina m.st. Warszawy odpowiadają za szkodę solidarnie i zmiana kompetencji pomiędzy pozwanymi nie jest zdarzeniem prawnym, pozwalającym na wyznaczenie początkowej daty biegu terminu przedawnienia, a ustalenie początkowej daty biegu tego terminu w dacie zakończenia przyczynienia się jednego z tych podmiotów do szkody przy solidarnej odpowiedzialności *ex delicto* opartej na art. 441 § 1 k.c. jest niedopuszczalne; - art. 117 § 1 w zw. z art. 442¹ § 1 k.c. poprzez błędną wykładnię i uznanie, że roszczenie odszkodowawcze dotyczące szkody wyrządzonej zaniechaniem rozpatrzenia wniosku w przepisany terminie może przedawnić się przed dniem powstania tego roszczenia (lub przed dniem jego wymagalności), co miało miejsce dopiero w dniu ostatecznego rozpatrzenia wniosku, co stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji i wyrażonej w tym przepisie zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa; - art. 5 k.c. poprzez jego błędną subsumcję do ustalonego stanu faktycznego i w konsekwencji przyjęcie, iż w sprawie nie zachodzą wyjątkowe okoliczności uzasadniające uznanie, iż zgłoszony zarzut przedawnienia stanowi nadużycie prawa podmiotowego.

Skarżący wnieśli o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania względnie o jego uchylenie i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa na rzecz powodów kwot po 1.756.552 zł.

Pozwany Skarb Państwa wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W sprawie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym konieczne jest, by powód wskazał na szkodę, którą poniósł oraz pozostał z nią

w adekwatnym związku przyczynowym zdarzenie będące jej źródłem. Zdarzenie to musi być działaniem lub zaniechaniem pozwanego albo osób, za które pozwany odpowiada, dającym się zakwalifikować jako bezprawne, a czasami także - w zależności od podstawy odpowiedzialności – jako zawinione.

Powodowie zidentyfikowali szkodę, której naprawienia dochodzili w niniejszym procesie jako różnicę w wartości przysługującego im obecnie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej działkę nr ...6 w stosunku do wartości tego samego prawa do gruntu, ale zabudowanego budynkiem mieszkalnym przy ul. P. i leżącego na terenie przeznaczonym pod budownictwo mieszkaniowe. Własność tej nieruchomości została odjęta poprzednikom prawnym powodów w związku z wejściem w życie dekretu o gruntach warszawskich. Jak wynika z ustaleń będących podstawą zaskarżonego wyroku, poprzednicy prawni powodów wystąpili 16 lutego 1949 r. o przyznanie im prawa własności czasowej tego gruntu, a ich wniosek został rozpoznany dopiero decyzją z 25 stycznia 2010 r., zmienioną decyzją z 1 marca 2010 r. Powodowie przyjęli, że wniosek ich poprzedników powinien być rozpoznany 16 maja 1949 r. Po tej dacie wartość prawa, które ostatecznie weszło do majątku powodów obniżyła się w stosunku do wartości, którą by miało, gdyby wniosek rozpoznany został w terminie uznanym przez powodów za właściwy.

Obniżenie się wartości prawa, które poprzednicy prawni powodów zamierzali uzyskać, a powodowie uzyskali, nie pozostaje w normalnym związku przyczynowym ze zdarzeniem, które powodowie identyfikowali jako opieszale rozpoznawanie wniosku o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Do rozebrania budynku na nieruchomości przy ul. P., którego poprzednicy prawni powodów byli właścicielami mimo nierozpoznania ich wniosku o przyznanie prawa własności czasowej gruntu (art. 5 dekretu o gruntach warszawskich) doszło na podstawie decyzji administracyjnej z 2 września 1953 r., orzekającej o rozbiórce budynku. Skoro powodom przysługiwał tytuł do budynku niezależnie od tego, czy ich wniosek o ustanowienie własności czasowej gruntu został rozpoznany w czasie, gdy toczyło się postępowanie dotyczące rozbiórki budynku (1953 r.), to przeprowadzenie tego postępowania administracyjnego bez ich udziału nie pozostaje w związku z przedłużaniem się postępowania o oddanie gruntu we

własność czasową, ale jest samoistnie popełnionym uchybieniem. To samo odnosi się do niezastosowania w odniesieniu do poprzedników prawnych powodów przepisów wywłaszczeniowych w odniesieniu do praw do budynku. Powodowie nie legitymują się jednak aktem potwierdzającym wadliwość decyzji orzekającej o rozbiórce budynku i nie dochodzą roszczeń w związku z tą decyzją.

Obniżenie wartości gruntu należącego do nieruchomości przy ul. P. wynikało ze zmiany przeznaczenia terenu, na którym leży ta nieruchomość. Z ustaleń poczynionych w sprawie wynika, że zmiana przeznaczenia terenu wokół nieruchomości przy ul. P. była konsekwencją podjęcia decyzji o lokalizacji Pałacu Kultury i Nauki (sierpień 1951 r.) oraz zatwierdzenia przez Prezydium Rządu Planu Generalnego Warszawy na lata 1956-1965, co miało miejsce 2 lipca 1956 r. Te zamierzenia inwestycyjne sprawiły, że tereny wokół planowanej inwestycji straciły przeznaczenie pod budownictwo mieszkaniowe, natomiast zyskały przeznaczenie związane z użytecznością publiczną, które mają do dziś. Za konsekwencje zmiany przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego terenów, na których leży nieruchomość stanowiąca przedmiot użytkowania wieczystego powodów Skarb Państwa nie odpowiada wobec nich odszkodowawczo. Tego rodzaju działania pozwanego były bowiem legalne. Podstawa prawna odpowiedzialności odszkodowawczej zmierzającej do wyrównania tzw. szkód legalnych wynikłych z obniżenia się wartości nieruchomości w związku ze zmianą jej przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego została wprowadzona do systemu prawnego w odniesieniu do zdarzeń mających miejsce po 1 stycznia 1995 r. Odpowiedzialność ta nie dotyczy działań planistycznych podejmowanych we wcześniejszym okresie (szerzej na ten temat w wyroku Sądu Najwyższego z 27 marca 2014 r., III CSK 161/13, OSNC 2015, nr 4, poz. 45).

Roszczenie odnoszące się do obniżenia wartości ich nieruchomości wynikłej z działań planistycznych władzy publicznej zostało przez powodów powiązane nie z tymi działaniami, ale z zarzucaną pozwanemu Skarbowi Państwa przewlekłością w rozpoznawaniu wniosku poprzedników prawnych powodów o ustanowienie prawa własności czasowej nieruchomości.

Powiązanie szkody powodów w postaci opisanej wyżej ze zdarzeniem

polegającym na przewlekłym rozpoznaniu wniosku i zakończeniu postępowania przez wydanie decyzji nie w tym momencie, gdy nieruchomości była przeznaczona jeszcze pod budownictwo mieszkaniowe ale dopiero wówczas, gdy była już przeznaczona pod zieleń parkową, jest możliwe wyłącznie pod warunkiem, że przyjmie się za pewnik, iż w postępowaniu, które zakończyłoby się zgodnie z oczekiwaniami powodów 16 maja 1949 r., zapadłaby decyzja uwzględniająca wnioski ich poprzedników. Nie ma jednak żadnych podstaw ku temu, by sąd w postępowaniu cywilnym projektował treść decyzji i przyjmował założenia co do tego, że w konkretnym czasie miałyby ona taką a nie inną treść, jeśli w rozważanym czasie decyzja nie została wydana.

Z okoliczności faktycznych będących podstawą faktyczną rozstrzygnięcia wydanego w niniejszej sprawie wynika, że decyzją z 25 stycznia 2010 r., zmienioną decyzją z 1 marca 2010 r., wniosek o ustanowienie na rzecz powodów użytkownika wieczystego nieruchomości stanowiącej działkę nr 23156 został uwzględniony, co oznacza, że właściwy organ administracji publicznej, zgodnie z zasadą aktualności, uznał wniosek zgłoszony przez poprzedników prawnych powodów za zasadny co do przysługujących powodom udziałów w użytkowaniu wieczystym, według stanu faktycznego i prawnego istniejącego w 2010 r., a nie wcześniej. Decyzje wydawane na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach warszawskich nie mają charakteru deklaratywnego (o ile taką kategorię decyzji da się w ogóle wyróżnić wobec zastrzeżeń formułowanych w nauce), gdyż nie stanowią wiążącego potwierdzenia uprawnienia przyznanego konkretnemu podmiotowi na mocy ustawy. Skoro ustawodawca zdecydował o konieczności rozstrzygnięcia aktem administracyjnym w postępowaniu, do przeprowadzenia którego upoważnione zostały organy administracji publicznej o uprawnieniach przyznawanych byłym właścicielom do gruntu objętego działaniem dekretu o gruntach warszawskich, to nie jest możliwe powoływanie się przez nich w obrocie prawnym na te prawa i obowiązki, które dopiero przyzna im decyzja przed jej wydaniem (por. wyrok Sądu Najwyższego z 16 maja 2002 r., IV CKN 1071/00, Biul. SN 2003, nr 1, s. 9, z zastrzeżeniem, że odnosi się on do decyzji uznawanych za deklaratywne). Art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach warszawskich stanowi, że przesłanką uwzględnienia wniosku złożonego przez poprzedniego właściciela jest stwierdzenie,

że „korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania”. Do oceny powyższej przesłanki, zwłaszcza, że w art. 7 ust. 5 dekretu o gruntach warszawskich mowa jest nadto o „nieprzyznaniu z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy”, powołane zostały organy administracji publicznej, a nie sąd powszechny. Sąd ten po kilkudziesięciu latach od daty, w której strona spodziewała się uzyskać rozstrzygnięcie na drodze administracyjnej, ale go nie uzyskała, nie może prognozować, jaką treść miałyby niewydana wówczas decyzja. Gdyby zresztą sąd miał nie wkraczać w kompetencje zastrzeżone dla organu administracji i nie projektować prawidłowego rozstrzygnięcia w stanie faktycznym i prawnym sprzed lat, to - w celu stwierdzenia jaką treść miałyby niewydana decyzja - musiałby bazować na ustaleniu powszechnej praktyki z pewnego okresu. Powszechna praktyka w odniesieniu do spraw wszczynanych na podstawie dekretu o gruntach warszawskich polegała na odmawianiu uwzględnienia wniosków o oddanie nieruchomości w wieczystą dzierżawę (na własność czasową, a jeszcze później - użytkowanie wieczyste). Powodowie nie powoływali się na jakiegokolwiek okoliczności, na podstawie których można by zakładać, że wobec ich poprzedników prawnych wydane zostałyby inne rozstrzygnięcie.

Zdarzeniem, które powodowie przypisali pozwanemu, zakwalifikowali jako bezprawne i powiązali z nim twierdzenie o jego odpowiedzialności odszkodowawczej względem nich, było niezadowolenie w terminie wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach warszawskich. Termin, w którym ten wniosek powinien być załatwiony powodowie oznaczyli na podstawie art. 68 ust. 4 rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.). Roszczenie powodów skonstruowane zostało w oparciu o założenie, że wniosek ich poprzedników prawnych powinien być rozstrzygnięty w ciągu trzech miesięcy od daty złożenia, a zatem do 16 maja 1949 r. Sąd Apelacyjny twierdzenie to zaaprobował, gdyż do stanu faktycznego i prawnego z tej daty odnosił rozważania o dalszych przesłankach odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego Skarbu Państwa.

Powodowie nie biorą jednak pod uwagę, że terminy załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym, jakkolwiek określone dość ściśle, są liczone w specyficzny sposób, gdyż nie wlicza się do nich pewnych okresów, o czym na gruncie rozporządzenia z 1928 r. wyraźnie stanowił art. 69 (a aktualnie stanowi o tym art. 35 § 5 k.p.a.). Do terminów załatwienia spraw nie podlegały zaliczeniu terminy specjalne, przewidziane w poszczególnych przepisach prawnych dla dopełnienia warunków, przez te przepisy wymaganych, okresy zwłoki, spowodowane bądź wyraźną winą osób interesowanych, bądź okolicznościami, niezależnymi od władzy decydującej oraz okresy zawieszenia postępowania. W większości przypadków terminu, w którym powinna być załatwiona konkretna sprawa administracyjna nie można oznaczyć mechanicznie, po dodaniu trzech miesięcy do daty, w której zarejestrowano wniosek strony o wszczęcie postępowania w sprawie, jak uczynili to powodowie w niniejszej sprawie.

Reasumując ten wątek trzeba stwierdzić, że wbrew stanowisku powodów, ale i Sądu Apelacyjnego, wskazanie samej tylko daty złożenia wniosku na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach warszawskich, bez przedstawienia szczegółowych danych o przebiegu postępowania w sprawie wszczętej na jego podstawie, nie wystarczy do oznaczenia momentu, w którym postępowanie wszczęte tym wnioskiem powinno się zakończyć. Z ustaleń dokonanych w niniejszej sprawie wynika, że jeszcze w latach 90-tych XX wieku toczyły się postępowania spadkowe po poprzednich właścicielach nieruchomości przy ul. P., konieczne do przeprowadzenia w celu ustalenia legitymacji w sprawie wszczętej na podstawie wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach warszawskich.

Trzeba wreszcie dodać, że rozporządzenie Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym z 1928 r. przewidywało środek prawny, przy wykorzystaniu którego można było zwalczać negatywne skutki przewlekłości postępowania administracyjnego. Z art. 70 ust. 1, 2 i 3 tego rozporządzenia wynikało bowiem, że o ile w terminie oznaczonym w art. 68 ust. 4 i 5 sprawa nie została „całkowicie załatwiona, a poszczególne przepisy prawne nie przewidują skutków szczególnych na wypadek braku decyzji władzy w ciągu pewnego okresu czasu, to strona ma prawo żądać przekazania sprawy do instancji wyższej celem jej załatwienia”.

Władza wyższa, która załatwiała sprawę za władzę niższą, działała w charakterze tej instancji, za którą spełniała tę czynność. Od takich orzeczeń, wydanych za władzę niższą, odwołanie, jeśli było dopuszczalne, rozstrzygała władza instancyjnie wyższa od władzy rozstrzygającej.

Z ustaleń poczynionych w sprawie nie wynika, żeby poprzednicy prawni powodów przed 1 stycznia 1961 r. skorzystali ze środków zwalczania przewlekłości postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie ich wniosku, co pozwoliłoby usunąć skutki naruszenia prawa, o ile do takiego doszło w postępowaniu prowadzonym z ich udziałem.

Z ustaleń przyjętych za podstawę rozstrzygnięcia wynika, że od lipca 1956 r., w związku ze zmianą planu zagospodarowania terenów wokół nieruchomości przy ul. P. jej byli właściciele nie mogli liczyć na uzyskanie użytkowania wieczystego gruntu o przeznaczeniu pod budownictwo mieszkaniowe. W tym czasie teren przeznaczony został ostatecznie pod zieleń parkową w otoczeniu Pałacu Kultury i Nauki, a stało się tak na skutek legalnych działań administracji podjętych poza toczącym się postępowaniem administracyjnym. W następstwie tego ustalenia Sąd Okręgowy uznał, że w związku przyczynowym ze szkodą, której naprawienia żądali powodowie może pozostawać wyłącznie okres przedłużającego się postępowania administracyjnego do lipca 1956 r. Zdarzenie, które postrzegane jest jako źródło szkody rodzące odpowiedzialność odszkodowawczą *ex delicto* podlega ocenie według stanu prawnego obowiązującego w czasie, gdy miało miejsce. Tymczasem o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariuszy przy wykonywaniu powierzonych im czynności można było mówić dopiero w okresie od 28 listopada 1956 r., to jest z chwilą wejścia w życie ustawy z 15 listopada 1956 r. (Dz.U. Nr 54, poz. 243). Na gruncie obowiązującego poprzednio art. 145 k.z. przyjmowano powszechnie, że przepisy kodeksu zobowiązań nie mają zastosowania do oceny przypadków, gdy szkoda wynikała z czynności mających charakter aktów władzy, co dotyczyło także działań procesowych organów administracji publicznej podejmowanych w celu wydania aktu władzy.

Z art. 6 ustawy z 15 listopada 1956 r. wynikało, że jeżeli według

dotychczasowych przepisów państwo nie ponosiło odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przed dniem wejścia w życie tej ustawy, to poszkodowany mógł dochodzić od niego wynagrodzenia szkody nie później niż w ciągu roku od dnia jej wejścia w życie. Termin, o którym tu mowa miał charakter materialnoprawny, prekluzyjny, a jego upływ wykluczał możliwość skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego mającego doprowadzić do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariuszy publicznych. Termin ten miał zastosowanie także do oceny skutków stanów faktycznych rozciągniętych w czasie, w takim zakresie, w jakim mogły być rozpatrywane jako źródło szkody.

Z powyższego wynika, że gdyby nawet przyjąć, iż wniosek poprzedników prawnych powodów złożony na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach warszawskich powinien być rozpoznany merytorycznie przed lipcem 1956 r., kiedy to nastąpiła planistyczna zmiana przeznaczenia terenów, na których leży nieruchomość oddana ostatecznie powodom w użytkowanie wieczyste, to Skarb Państwa nie odpowiada odszkodowawczo za szkodę wyrządzoną poprzednikom prawnym powodów przez niezakończony w terminie proces administracyjny. O ile bowiem na rzecz poprzedników prawnych powodów powstały roszczenia odszkodowawcze w związku z opisanym wyżej zdarzeniem, to powinny być przez nich dochodzone w terminie oznaczonym w art. 6 ustawy z 15 listopada 1956 r. Stan przedłużania się postępowania administracyjnego po lipcu 1956 r. nie miał już żadnego znaczenia dla wystąpienia skutku, z którym powodowie wiążą szkodę.

Powodowie w skardze kasacyjnej akcentują, że przy zaniechaniu mającym charakter ciągły zdarzenie wyrządzające szkodę trwa aż do chwili, gdy stan takiego bezprawnego zaniechania ustał. W okolicznościach niniejszej sprawy stan zarzucanego pozwanemu bezprawia miał ustać 1 marca 2010 r., z chwilą załatwienia decyzją sprawy wszczętej na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach warszawskich. Powodowie oczekują, że w tej sytuacji ich roszczenie zostanie uznane za nieprzedawnione i ocenione na podstawie art. 417¹ § 3 k.c. Jest to błędny pogląd. Art. 417¹ § 3 k.c., stanowiący podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną przez niewydanie decyzji, gdy obowiązek jej wydania przewiduje przepis prawa został wprowadzony do systemu prawnego

ustawą z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692), obowiązującą od 1 września 2004 r. i mającą zastosowanie wyłącznie do zdarzeń i stanów prawnych powstałych po dniu jej wejścia w życie (art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r.). Trwający po 1 września 2004 r., a kwalifikowany przez powodów jako bezprawny stan niezłażenia w terminie wniosku ich poprzedników prawnych złożonego zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach warszawskich, nie pozostawał w jakimkolwiek związku z tą postacią szkody, której naprawienia powodowie dochodzą w niniejszym procesie. Powodowie pomijają i tę okoliczność, że art. 417¹ § 3 k.c. wymaga legitymowania się od dochodzącego roszczeń na jego podstawie uzyskanym we właściwym postępowaniu stwierdzeniem niezgodności z prawem niewydania decyzji, a powodowie takiego prejudykatu nie uzyskali.

W okresie pomiędzy 1 stycznia 1965 r. a 1 września 2004 r. podstawą roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej przez wykonywanie władzy publicznej mogły być wyłącznie art. 417 i 418 k.c., odnoszące się do władczych działań administracji, w tym czynności podejmowanych w toku postępowania prowadzącego do wydania decyzji administracyjnej oraz do działania polegającego na wydaniu decyzji administracyjnej. Niezachowanie terminów złażenia sprawy administracyjnej mogło w tym okresie rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą opartą na art. 417 k.c. (por. uchwałę Sądu Najwyższego z 28 września 1990 r., III CZP 33/90, OSNC 1991, nr 1, poz. 3). W okolicznościach niniejszej sprawy nie ma jednak wątpliwości co do tego, że niezłażenie w okresie od 1 stycznia 1965 r. do 1 września 2004 r. wniosku poprzedników prawnych powodów złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach warszawskich nie pozostaje w związku z tą postacią szkody, której naprawienia powodowie dochodzą. Niezależnie od powyższego, za trafne trzeba uznać stanowisko Sądu Apelacyjnego, który rozgraniczył według stanu prawnego obowiązującego od 27 maja 1990 r. zdarzenia, za skutki których można przypisać odpowiedzialność Skarbowi Państwa i te, za które można przypisać odpowiedzialność powołanej z tą datą jednostce samorządu terytorialnego. Wprawdzie działania władzy publicznej trzeba oceniać z uwzględnieniem zasady ciągłości urzędu, to jednak sposób powołania jednostek samorządu terytorialnego w związku z reformą ustrojową państwa przeprowadzoną

z mocą od 27 maja 1990 r. oraz zasady powierzenia im zadań i rozgraniczenia odpowiedzialności za ich wykonywanie pomiędzy samorządem a administracją rządową nie mogą być porównywane z działaniami państwa podjętymi w 1950 r., a skutkującymi zniesieniem samorządu terytorialnego z mocą od 13 kwietnia 1950 r. O ile zniesienie samorządu terytorialnego od 13 kwietnia 1950 r. sprawiło, że w Skarbie Państwa należało upatrywać następcy struktur samorządowych, czego wymaga zasada ciągłości urzędu, to w powołanych od 27 maja 1990 r. jednostkach samorządu terytorialnego, działających obok Skarbu Państwa, nie można widzieć jego następcy odpowiadającego za skutki bezprawnych działań Skarbu Państwa, chyba że ustawodawca wyraźnie tak postanowi. Z art. 36 ustawy z 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191) nie wynika, żeby jednostki samorządu terytorialnego miały stać się następcą prawnym Skarbu Państwa w zakresie zobowiązań do naprawienia szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym funkcjonariuszy Skarbu Państwa. W świetle podstawowych zasad prawa cywilnego nie sposób też przyjąć, że Skarb Państwa odpowiada za zobowiązania samodzielnych osób prawnych, działających w obrocie na swój rachunek i swoje ryzyko.

W podsumowaniu powyższego trzeba stwierdzić, że wyrok Sądu Apelacyjnego odnoszący się do roszczenia skierowanego przeciwko pozwanemu Skarbowi Państwa odpowiada prawu, mimo częściowo błędnego uzasadnienia. Podnosząc w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia art. 441 § 1 w zw. z art. 442¹ § 1 i art. 120 § 1 i 2 k.c. powodowie nie wzięli pod uwagę, że odpowiedzialność odszkodowawczą może uzasadniać tylko to zdarzenie (działanie, zaniechanie), które pozostaje w związku przyczynowym ze szkodą. Skoro do zmiany przeznaczenia gruntów na terenie, na którym leżała nieruchomość przy ul. P. doszło - jak przyjął Sąd Apelacyjny - od lipca 1956 r., a szkoda, na którą powołują się powodowie jest konsekwencją tejże zmiany, to przedłużanie się wszczętego przez ich poprzedników postępowania administracyjnego po lipcu 1956 r. nie pozostaje ze szkodą w tej postaci w normalnym związku przyczynowym. Roszczeń odszkodowawczych dotyczących bezprawnych działań i zaniechań władzy publicznej mających miejsce przed 28 listopada 1956 r. powodowie

(ich poprzednicy) mogli skutecznie dochodzić w ciągu roku od wejścia w życie ustawy z 15 listopada 1956 r. Po upływie tego terminu te roszczenia odszkodowawcze wygasły. Roszczenia odszkodowawcze, które wygasły, nie mogły następnie odżyć i podlegać przedawnieniu, które powodowie chcą oceniać na podstawie art. 442¹ § 1 i art. 120 § 1 i 2 k.c.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oraz art. 102, art. 108 § 1, art. 398²¹ i art. 391 § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

kc

jw