

Sygn. akt I ACa 1652/17

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 18 stycznia 2019 r.**

**Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie następującym:**

Przewodniczący: SSA Marzena Konsek-Bitkowska (spr.)

Sędziowie: SA Roman Dzięczek

SO del. Dagmara Olczak-Dąbrowska

Protokolant: sekr. sądowy Sławomir Mzyk

po rozpoznaniu w dniu 4 stycznia 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa I. M.

przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...) i Prezydentowi (...) W.

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 14 lipca 2017 r., sygn. akt I C 1132/12

**I. zmienia zaskarżony wyrok w punkcie drugim w ten sposób, że nie obciąża powódki obowiązkiem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego na rzecz pozwanego;**

**II. oddala apelację w pozostałej części;**

**III. nie obciąża powódki obowiązkiem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego na rzecz pozwanego w postępowaniu apelacyjnym;**

**IV. nieuiszczoną opłatę od apelacji przejmuję na rachunek Skarbu Państwa.**

Dagmara Olczak-Dąbrowska Marzena Konsek-Bitkowska Roman Dzięczek

Sygn. akt I ACa 1652/17

## UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 19 grudnia 2012 roku I. M. domagała się zasądzenia od Skarbu Państwa - Wojewody (...) kwoty 1.611.000 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty, tytułem naprawienia szkody poniesionej na skutek wydania z naruszeniem prawa decyzji administracyjnej Wojewody (...) z 23 grudnia 2009 r., nr (...), znak: (...), na mocy której stwierdzono nabycie z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r. przez Przedsiębiorstwo (...) (...) prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa położonego w W., Dzielnicy (...), obręb (...), oznaczonej jako działki ewid. nr (...) o pow. 0,1184 ha i nr (...) pow. 0,1074 ha uregulowanego w KW nr

(...) prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie. Powódka domaga się odszkodowania za działkę nr ew. (...).

Pozwany Skarb Państwa wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów procesu. Wskazał, że powódka nie dysponuje decyzją nadzorczą stwierdzającą niezgodność ww. decyzji Wojewody (...) z prawem.

Postępowanie nadzorcze obejmujące ww. decyzję zakończyło się umorzeniem postępowania administracyjnego, już w toku tego procesu. Pismem z 27 kwietnia 2017 r. powódka zmodyfikowała powództwo domagając się odszkodowania za bezprawną beczynność organu administracji przejawiającą się zaniechaniem wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej wszczętej na skutek złożenia L. R. wniosku w trybie art. 7 dekretu warszawskiego co do działki o obecnym nr ewid. (...). Beczynność ta trwała, zdaniem powódki, od dnia 17 stycznia 1949 r. do dnia 2 marca 2012 r.

Pozwany w tym zakresie wskazał, że strona powodowa nie przedstawiła dowodów pozwalających na stwierdzenie, że w postępowaniu administracyjnym nastąpiła bezprawna beczynność. Przewlekłość ta nie została stwierdzona w postępowaniu administracyjnym. Pozwany podniósł również zarzut przedawnienia roszczenia odszkodowawczego za stan bezprawnej beczynności.

Postanowieniem z 5 lipca 2017 r. na podstawie art. 67 § 2 k.p.c. Sąd ustalił, że dodatkowym reprezentantem Skarbu Państwa jest Prezydent (...) W. uznając, że dokonana przez powódkę modyfikacja powództwa oznacza, iż zgłosiła ona obok pierwotnego roszczenia również drugie – ewentualne.

Wyrokiem z 14 lipca 2017 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo, zasądził od powódki na rzecz pozwanego zwrot kosztów zastępstwa procesowego i nie obciążył powódki kosztami sądowymi.

Sąd Okręgowy ustalił, że nieruchomości (...) KW nr (...) o pow. 5273,33 m<sup>(2)</sup>, położona przy ul. (...) (róg ul. (...)) stanowiła przed wojną własność L. R., ojca powódki. Nieruchomość została objęta działaniem dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.) i z dniem 21 listopada 1945 r. przeszła na własność gminy (...) W., a po likwidacji gmin od 1950 r. stała się własnością Skarbu Państwa. Działka nr ew. (...) o pow. 0,1074 ha wydzielona została z działki nr (...). Wnioskiem z 17 stycznia 1949 r. L. R. wystąpił w trybie art. 7 ust 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu tejże nieruchomości. Prezydium (...) (...) W. orzeczeniem administracyjnym z 28 lipca 1964 r. nr L.dz. (...) odmówiło mu przyznania prawa własności czasowej do części gruntu ww. nieruchomości o pow. 2636,60 m<sup>2</sup> położonej przy ul. (...) róg (...) z uwagi na fakt, że na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego teren przeznaczony został pod budowę magazynów spedycyjnych (...) Co do pozostałej części nieruchomości o pow. 2576,63<sup>(2)</sup> wniosek nie został rozpoznany.

Wojewoda (...) decyzją administracyjną z 23 grudnia 2009 r. nr (...) znak: (...) stwierdził nabycie z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r. przez Przedsiębiorstwo (...). (...) prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa położonego w W., w Dzielnicy (...) w obrębie (...), oznaczonego jako działki ewid. nr (...) i nr (...), uregulowanego w KW nr (...), prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie.

Prezydent (...) W. decyzją z 6 listopada 2012 r nr(...) odmówił powódce jako następczyni prawnej L. R. ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości położonej przy ul. (...), oznaczonej jako (...) KW nr(...) o pow. 1074 m<sup>2</sup>, stanowiącego obecnie dz. ewid. (...) z obrębu (...)będącego własnością Skarbu Państwa. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że nieruchomość spełnia warunki określone w art. 7 ust. 2 dekretu, jednakże nie jest możliwe ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do gruntu dz. ewid. (...) wobec wydania przez Wojewodę (...) decyzji z 23 grudnia 2009 r. stwierdzającej nabycie prawa użytkowania wieczystego do tej działki z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r. przez Przedsiębiorstwo (...). (...) S.A., a następnie dokonania czynności rozporządzających prawem użytkowania wieczystego.

Decyzją z 9 maja 2013 roku, nr (...), Minister (...) umorzył postępowanie prowadzone z wniosku I. M. w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody (...) nr (...) z 23 grudnia 2009 r., stwierdzającej uwłaszczenie (...) działkami nr (...), a następnie decyzją z 7 listopada 2013 r. utrzymał w mocy własną decyzję z 9 maja 2013 r. WSA w Warszawie wyrokiem z 19 sierpnia 2014 r. oddalił skargę I. M. na decyzję Ministra z 7 listopada 2013 r. w przedmiocie umorzenia postępowania. Wyrokiem z 9 listopada 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną I. M. od ww. wyroku WSA.

Spadek po L. R., zmarłym 13 czerwca 1971 r., nabyły H. R. i I. M. po 1/2 części. Spadek po zmarłej 2 grudnia 1983 r. H. R. nabyła I. M. w całości.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy zważył, że powództwo nie było zasadne. Roszczenie wywodzone z twierdzenia, iż szkodę w postaci utraty prawa użytkowania wieczystego powódka wiąże z wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej Wojewody (...) z 23 grudnia 2009 r. nr (...) znak:(...), znajduje swą podstawę prawną w art. 417<sup>(1)</sup> § 2 k.c., jednakże powódka nie zdołała przedstawić wymaganej prawem decyzji nadzorczej. Ostatecznie nie uzyskała w postępowaniu administracyjnym takiego prejudykatu, a postępowanie w tym przedmiocie zostało umorzone. Oznacza to, że ww. decyzja Wojewody funkcjonuje w obrocie prawnym jako prawidłowa i ostateczna, a powódka nie wykazała zasadniczej przesłanki odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa, gdyż nie przedstawiła decyzji stwierdzającej nieważność bądź wydanie z naruszeniem prawa decyzji Wojewody (...) z 23 grudnia 2009 r.

Należało zatem przejść do analizy roszczenia o zasądzenie tej samej kwoty tytułem odszkodowania za bezprawną bezczynność organu administracji polegającą na zaniechaniu rozpoznania wniosku dekretowego L. R. co do działki nr (...). Powódka wskazała, że z chwilą wydania przez Prezydenta (...) W. decyzji nr (...) z dnia 6 listopada 2012 r., po rozpoznaniu wniosku L. R. o przyznanie prawa własności czasowej, mocą której odmówiono I. M. jako następczyni prawnej dawnego właściciela hipotecznego ustanowienia użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości stanowiącego obecnie działkę ewidencyjną nr (...) z obr. (...), doznała ona szkody polegającej na utracie wartości prawa użytkowania wieczystego gruntu. Wcześniejsze rozpoznanie wniosku doprowadziłoby do przyznania tego prawa, a zatem szkoda nie powstałaby.

Sąd Okręgowy wskazał, że materialnoprawną podstawą tak sformułowanego roszczenia jest art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., zgodnie z którym jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Z treści art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. wynika, że do zaistnienia odpowiedzialności odszkodowawczej na tej podstawie nie wystarczy sama tylko przewlekłość postępowania administracyjnego, lecz na podstawie art. 37 § 2 k.p.a. należy uzyskać stwierdzające to uchybienie postanowienie organu administracyjnego bądź orzeczenie sądu administracyjnego wydane na zasadzie art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 52 PostAdmU.

Wniosek dekretowy złożony przez L. R. nie został rozpoznany aż do 2012 roku, jednak od czasu wejścia w życie przepisu art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., co nastąpiło 1 września 2004 r. na mocy ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw z dnia 17 czerwca 2004 r. (Dz.U. Nr 162, poz. 1692), powódka mogła i powinna była skorzystać z instrumentów prawnych w celu zmobilizowania organu do wydania decyzji oraz uzyskania prejudykatu potwierdzającego opieszałość organu. Artykuł 35 § 1 k.p.a. zobowiązuje organy administracji do załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezałatwienie sprawy we właściwym terminie uprawnia osoby, które w wyniku opóźnienia poniosły szkodę, do żądania odszkodowania, jednak przyznanie odszkodowania uzależnione jest od uzyskania we właściwym postępowaniu prejudykatu w postaci stwierdzenia, że organ administracji działał opieszale. Powódka w szczególności mogła skorzystać ze środka prawnego przewidzianego w art. 37 k.p.a. Powódka nie przedstawiła prejudykatu potwierdzającego, że postępowanie z wniosku jej ojca prowadzone było opieszale. Już więc tylko z tego względu powództwo nie zasługuje na uwzględnienie.

Ponadto Sąd uznał roszczenie oparte na ww. podstawie faktycznej za przedawnione zgodnie z art. 442<sup>(1)</sup> § 1 k.c. W ocenie Sądu z chwilą wydania przez Prezydenta (...) W. nr (...) ostatecznej decyzji administracyjnej z 6 listopada 2012 r. powódka dowiedziała się zarówno o szkodzie, jak i osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednocześnie lektura pozwu wskazuje jednoznacznie na łączenie wówczas przez powódkę szkody z wydaniem wadliwej prawnie decyzji administracyjnej Wojewody z 2009 roku a nie z bezczynnością w postępowaniu administracyjnym z wniosku dekretowego. Tak więc roszczenie powódki przedawniło się z dniem 6 listopada 2015 r. Modyfikacja powództwa polegająca na zgłoszeniu żądania ewentualnego opartego na twierdzeniu o bezczynności organu administracyjnego dokonana została po upływie terminu przedawnienia, co wobec podniesienia przez pozwanego zarzutu przedawnienia skutkuje oddaleniem powództwa. Jednocześnie Sąd uznał, że podniesienie przez pozwanego zarzutu przedawnienia nie stanowi nadużycia prawa podmiotowego.

Sąd wskazał również na dalsze przyczyny oddalenia powództwa, odwołując się do poglądów wyrażonych w wyroku Sądu Najwyższego z 4 marca 2016 r. w sprawie I CSK 96/15. Przypomniawszy, że chwilą likwidacji samorządu terytorialnego na mocy ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130) z polskiego systemu prawnego usunięte zostało pojęcie mienia komunalnego, a skomunalizowane grunty warszawskie stały się własnością państwową. Skarb Państwa od 13 kwietnia 1950 r. (data wejścia w życie ustawy z 20 marca 1950 r.) stał się właściwy do rozpoznania wniosków złożonych na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy. Reaktywowanie samorządu terytorialnego mocą ustawy nowelizującej Konstytucję z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. Nr 16, poz. 94) i ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95) zmieniło ten stan rzeczy. Zasadniczego podziału kompetencji między organy samorządu terytorialnego a organy administracji rządowej dokonała ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198), która weszła w życie w dniu 27 maja 1990 r. Od tego czasu do zadań własnych gminy należy rozpoznawanie wniosków w sprawach wieczystego użytkowania na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu w odniesieniu do gruntów, które stały się ponownie własnością komunalną.

Sąd uznał za bezsporne, że przedmiotowa nieruchomość nie została skomunalizowana, co oznacza, że aż do 2012 r. obowiązek rozpoznania wniosku dekretowego obciążał Skarb Państwa.

Nowelizacja kodeksu cywilnego dokonana ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) wprowadziła art. 417<sup>1</sup> k.c., zawierający ogólną regulację prawnej odpowiedzialności władzy publicznej za szkodę wyrządzoną wskutek podejmowania oraz zaniechania dokonania czynności konwencjonalnych o charakterze władczym. Art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. stanowi przepis szczególny w stosunku do art. 417 k.c. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 maja 2011 roku (sygn. akt II CSK 570/10) normy zawarte w art. 417<sup>1</sup> § 1-3 k.c. regulując szczególnie postaci bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną, ograniczają odpowiedzialność określoną w art. 417 k.c. przez to, że wprowadzają kwalifikowany sposób stwierdzania bezprawności w przypadku określonych rodzajów aktów władczych. Powódka powinna wobec tego wykazać się stosownym prejudykatem. Sąd powszechny nie ma uprawnień do czynienia samodzielnych ustaleń w tym przedmiocie.

Ponadto, powiązanie szkody powódki z przewlekłym rozpoznaniem wniosku dekretowego jest możliwe wyłącznie pod warunkiem, że przyjmie się za pewnik, iż w postępowaniu, które zakończyłoby się w terminie przewidzianym przez ówczesne przepisy prawa, zapadłaby decyzja uwzględniająca wniosek dekretowy. 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. Decyzją z 9 listopada 2012 r. wniosek o ustanowienie użytkowania wieczystego do działki nr (...) został oddalony, co oznacza, że właściwy organ administracji publicznej zgodnie z zasadą aktualności uznał wniosek zgłoszony przez poprzedników prawnych powódki za niezasadny według stanu faktycznego i prawnego istniejącego w 2012 r. 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 powołane zostały organy administracji publicznej, a nie sąd powszechny. Sąd ten po kilkudziesięciu latach nie może prognozować, jaką treść miałyby niewydana przed laty decyzja, gdyby zaś miał ustalać, 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 zaś na odmawianiu uwzględnienia wniosków o oddanie nieruchomości w wieczystą dzierżawę (użytkowanie wieczyste). Powódka nie powoływała się na jakiegokolwiek okoliczności, na podstawie których można by zakładać, że wobec jej poprzednika prawnego wydane zostałyby inne rozstrzygnięcie. Przeciwnie należy podkreślić, że Prezydium (...) (...) W. orzeczeniem administracyjnym z dnia 28 lipca 1964 roku nr L.dz. (...) odmówiło L. R. przyznania prawa własności czasowej do części gruntu ww. nieruchomości o pow. 2636,60 m<sup>2</sup> z uwagi na fakt, że na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego teren przeznaczony został pod budowę magazynów spedycyjnych (...) S.A. Przekonuje to Sąd o tym, że gdyby wówczas Prezydium rozstrzygnęło o całości wniosku, decyzja również byłaby odmowna.

Powódka nie bierze też pod uwagę, że terminy załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym są liczone w specyficzny sposób, gdyż nie wlicza się do nich pewnych okresów, o czym na gruncie rozporządzenia z 1928 r. 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 wyraźną winą osób zainteresowanych 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 uczyniła to powódka w niniejszej sprawie.

Wskazanie samej tylko daty złożenia wniosku na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach warszawskich, bez przedstawienia szczegółowych danych o przebiegu postępowania, nie wystarczy do oznaczenia momentu, w którym postępowanie wszczęte tym wnioskiem powinno się zakończyć. Z ustaleń dokonanych w niniejszej sprawie wynika natomiast, że wniosek w części rozpoznano negatywnie w 1964 r., nie ma więc żadnego argumentu przemawiającego za przyjęciem, że gdyby wówczas wniosek rozpoznano w całości, rozstrzygnięcie co do działki nr (...) byłoby korzystne dla ojca powódki.

Trzeba dodać, że rozporządzenie Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym z 1928 r. przewidywało w art. 70 ust. 1, 2 i 3 środek prawny, przy wykorzystaniu którego można było zwalczać negatywne skutki przewlekłości postępowania administracyjnego. Z ustaleń poczynionych w sprawie nie wynika, żeby poprzednik prawny powódki skorzystał ze środków zwalczania przewlekłości postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie jego wniosku, co pozwoliłoby usunąć skutki naruszenia prawa, o ile do takiego doszło w postępowaniu prowadzonym z jego udziałem.

Sąd stwierdził nadto, że nie ma wątpliwości co do tego, że niezakończony do 6 listopada 2012 r. wniosek dekretowy poprzednika prawnego powódki nie pozostaje w związku z tą postacią szkody, której naprawienia powódka dochodzi.

Od powyższego wyroku apelację wniosła powódka, zaskarżając wyrok w całości i zarzucając:

I. naruszenie przepisów postępowania, tj.:

1. art. 193 § 3 k.p.c. poprzez błędne uznanie, że sprecyzowanie żądania pozwu w piśmie procesowym z dnia 27 kwietnia 2017 r. stanowiło zgłoszenie nowego roszczenia obok dotychczasowego, podczas gdy powódka jedynie sprecyzowała stan faktyczny i prawny sprawy w obrębie zgłoszonego już w pozwie żądania zasądzenia odszkodowania za nieruchomość (...) w zakresie art. 417 k.c.,

2. art. 227 k.p.c., 224 § 1 k.p.c. i 278 § 1 w zw. z art. 162 k.p.c. poprzez:

a) oddalenie wniosku o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego;

b) przedwczesne zamknięcie rozprawy i nierozpoznanie istoty sprawy;

3. art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 417 § 1 k.c. poprzez dokonanie ustaleń sprzecznych ze zgromadzonym materiałem dowodowym, zasadami logiki i doświadczenia życiowego, i błędne przyjęcie, że skoro wniosek dekretowy został rozpoznany w części w 1964 r. negatywnie, to tym samym należy uznać, że gdyby wówczas wniosek rozpoznano w całości - rozstrzygnięcie co do działki nr (...) również nie byłoby korzystne dla ojca powódki;

II. naruszenie przepisów prawa materialnego tj.:

1. art. 417 § 1 k.c. przez jego niezastosowanie oraz art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. przez błędne zastosowanie i uznanie, że w sprawie należało się legitymować prejudykatem;

1. art. 117 § 2 k.c. w zw. z art. 5 k.c.;

2. art. 361 § 1 k.c. przejawiające się w błędnym uznaniu, że pomiędzy zwłoką w rozpoznaniu wniosku dekretowego a szkodą w majątku powódki nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy,

3. art. 363 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego przez przyjęcie, że nawet gdyby doszło do rozpoznania wniosku dekretowego w całości w 1964 r. to zostałby on rozpoznany odmownie. Tymczasem Prezydium (...) świadomie rozpoznało wniosek jedynie częściowo, gdyż organ uznał, iż reszta gruntu w części nie objętej decyzją odmowną była zbędna dla Spółki (...) S.A.

4. art. 442<sup>1</sup> § 2 k.c. w zw. z art. 123 § 1 pkt 1 k.c. poprzez błędnie uznanie, że wniesienie pozwu nie przerwało biegu przedawnienia roszczenia z art. 417 k.c.;

5. art. 471 k.c. w zw. z art. 7 ust. 1 i ust. 2 dekretu warszawskiego poprzez ich niezastosowanie i nieuznanie, że nienależyte wykonanie przez Skarb Państwa swego obowiązku - tj. zwłoka w rozpoznaniu wniosku dekretowego powoduje uszczerbek w majątku powódki,;

6. art. 417 k.c. w zw. z art. 77 Konstytucji RP i art. 1 Protokołu nr 1 i nr 4 do Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175) poprzez ich niezastosowanie, polegające na uznaniu, iż nie doszło do zaniechania podjęcia przez władzę publiczną działań zapewniających uprawnionemu realizację jego praw podmiotowych w sytuacji, gdy miało ono cechy bezprawności, gdyż naruszyło skonkretyzowany w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego obowiązek, którego wykonanie w terminie wyłączyłoby powstanie szkody w majątku powódki,

7. art. 21 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 64 ust 2 Konstytucji RP w zw. z art. 8 ust. 2 i art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 361 § 2 k.c.

Podnosząc powyższe, powódka wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku przez uwzględnienie powództwa i zasądzenie od strony pozwanej na rzecz powódki kosztów procesu za obie instancje, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji.

W odpowiedzi pozwany wniosł o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

**Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

Apelacja co do zasady nie zasługiwała na uwzględnienie i skutkowałą jedynie zmianą rozstrzygnięcia o kosztach zastępstwa prawnego. Zaskarżony wyrok odpowiada prawu, mimo dostrzeżonych przez Sąd Apelacyjny braków i nieścisłości w zakresie ustalenia stanu faktycznego i wiążącej się z tym potrzeby uzupełnienia również rozważań prawnych. Podkreślić przy tym trzeba, że w systemie apelacji pełnej sąd II instancji jest uprawniony do korekty lub uzupełnienia ustaleń zawartych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Na podstawie dołączonych akt administracyjnych, tj. akt prawa własności (...), akt postępowania uwłaszczeniowego oraz akt postępowania w przedmiocie rozpoznania wniosku L. R. odnośnie do działki ew. nr (...) Sąd Apelacyjny ustalił, że:

Wskazana działka, z utratą której powódka wiąże swoje roszczenie odszkodowawcze, nie stanowiła – wbrew ustaleniom Sądu Okręgowego - nieprzerwanie własności Skarbu Państwa. Przeciwnie, na mocy decyzji Wojewody (...) z dnia 28 lutego 1992 r., nr (...), stwierdzono nabycie działki nr (...) (z której wydzielona została następnie działka (...)) z mocy prawa nieodpłatnie przez Dzielnicę Gminę (...). Decyzja ta pozostawała w obrocie prawnym aż do roku 2001, kiedy to uchylił ją Wojewoda (...) decyzją z dnia 17 stycznia 2001 r., nr (...), wydaną na podstawie art. 155 k.p.a. za zgodą stron (k. 58 akt własnościowych).

Powyższe ustalenie dowodzi zatem, że wbrew przekonaniu Sądu Okręgowego i samej powódki organy Skarbu Państwa nie pozostawały nieprzerwanie właściwe do rozpoznania wniosku złożonego przez L. R..

Mając na względzie treść przytoczonych prawidłowo przez Sąd Okręgowy przepisów przywracających w 1990 r. do polskiego porządku prawnego pojęcie samorządu terytorialnego, uznać należy, że z dniem uprawomocnienia się decyzji (tzw. komunalizacyjnej) Wojewody (...) z 28 lutego 1992 r., która potwierdzała tytuł własności przysługujący gminie - Dzielnicę Gminie (...), następnie Gminie (...), utworzonej z dniem 19.06.1994 r. i istniejąca w 2001 r., której następcą obecnie jest (...) W. - to do obowiązków organów gminy należało rozpoznanie wniosku dekretowego.

Skarb Państwa pomiędzy rokiem 1992 a początkiem roku 2001 r. nie figurował jako właściciel gruntu spornej nieruchomości i nie był w związku z tym właściwy do rozpoznania wniosku dekretowego. Uchylenie decyzji komunalizacyjnej w 2001 r. nie rodzi zaś (w odróżnieniu od decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność decyzji administracyjnej poddanej kontroli) skutków *ex tunc*, a wyłącznie skutki na przyszłość. Niewątpliwie decyzja z 28 lutego 1992 r. miała charakter deklaratoryjny, jednakże stanowiła ona jedyny dowód przysługiwania prawa własności i jako decyzja ostateczna wiązała wszystkie organy administracji. Nie ma zatem możliwości przypisania Skarbowi Państwa obowiązku rozpoznania wniosku dekretowego do gruntu w okresie, w którym zgodnie z ww. decyzją grunt ten musiał być uznawany za nieruchomość komunalną a nie państwową.

Jednocześnie uznać należy, że przez wydanie decyzji komunalizacyjnej i potwierdzenie w ten sposób właściwości gminy do rozpoznania wniosku dekretowego, zerwany został związek przyczynowy między ewentualnym zaniechaniem Skarbu Państwa zaistniałym do roku 1992 a szkodą powstałą w roku 2009, skoro pomiędzy tymi dwiema datami przez 9 lat obowiązek rozpoznania wniosku dekretowego obciążał nie pozwany lecz (...) W.. Skarb Państwa nie może ponosić odpowiedzialności za ewentualną bezczynność gminy we wskazanym okresie.

Rozpoznając zatem sprawę w granicach odpowiedzialności za bezprawne niewydanie decyzji przez Skarb Państwa, należy odnosić się wyłącznie do okresu po uprawomocnieniu się decyzji Wojewody (...) z dnia 17 stycznia 2001 r., nr (...), kiedy to ponownie organy Skarbu Państwa stały się właściwe do rozpoznania wniosku dekretowego. Jednocześnie koniec okresu bezczynności pozwanego, która może pozostawać w związku przyczynowym ze szkodą powódki wyznacza data decyzji stwierdzającej nabycie *ex lege* prawa użytkowania wieczystego do działki przez (...), tj. dzień 23 grudnia 2009 r. Ta decyzja oznaczała bowiem potwierdzenie praw osoby trzeciej do nieruchomości i umożliwiła uwłaszczonemu podmiotowi zbycie nieruchomości. Ewentualna bezczynność pozwanego w postępowaniu z wniosku L. R., która miałaby miejsce po 23 grudnia 2009 r., byłaby już nieistotna z punktu widzenia odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę, nie ma bowiem możliwości stwierdzenia powiązania przyczynowo-skutkowego między szkodą a działaniem lub zaniechaniem późniejszym w stosunku do momentu powstania szkody.

Obowiązkiem powódki było zatem wykazanie, że w okresie od 2001 r. do dnia 23 grudnia 2009 r. organy w sposób bezprawny zachowywały bezczynność przy rozpoznaniu wniosku dekretowego. W obszernym uzasadnieniu pisma procesowego, w którym wskazano bezczynność organu jako podstawę odpowiedzialności, strona powodowa poruszyła wiele kwestii, nie zgłosiła jednak zasadniczych twierdzeń: nie wskazała, w czym konkretnie upatruje zaniechania po stronie pozwanej. Sąd Okręgowy słusznie uznał, że nie jest wystarczające powołanie się ogólnie na 63 lata, które

dzieli złożenie wniosku od jego rozpoznania (szczególnie, gdy – jak ustalił Sąd Apelacyjny - zmieniała się w tym okresie właściwość podmiotów odpowiedzialnych). Strona powodowa nie zgłosiła żadnych konkretnych twierdzeń dotyczących bezczynności organu również co do okresu od 2001 r. do grudnia 2009 r.

Z załączonych akt administracyjnych wynika zaś, że organy administracji podejmowały w tym czasie szereg działań niezbędnych do rozpoznania wniosku, przy czym zasadniczym problemem była kwestia wyjaśnienia zakresu przedmiotowego orzeczenia z 1964 r., a to w szczególności wobec stanowiska wyrażonego w decyzji Prezesa(...) z dnia 31 lipca 2002 r. Równolegle do niezakończonego w części dotyczącej działki ew. nr (...) postępowania dekretowego toczyło się bowiem postępowanie nadzorcze, w którym powódka dążyła do stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 1964 r. odmawiającej jej ojcu prawa do części nieruchomości. Jak wynika z akt administracyjnych, w postępowaniu nadzorczym powstała wątpliwość co do zakresu, jaki objęła decyzja z 1964 r. (czy rozstrzygnięciem objęto część czy całość nieruchomości hipotecznej). To zaś skutkowało zawieszeniem postępowania dekretowego do czasu rozstrzygnięcia sprawy o stwierdzenie nieważności decyzji Prezesa (...) z dnia 31 lipca 2002 r., a wniosek o podjęcie zawieszono postępowania administracyjnego dekretowego, prowadzonego z wniosku poprzednika prawnego powódki, został zgłoszony pismem pełnomocnika powódki z dnia 15 marca 2011 r. (pismo zalega w nienumerowanych aktach administracyjnych).

Oceniając przebieg postępowania administracyjnego w przedmiocie wniosku dekretowego poczynawszy od roku 2001 r. uznać zatem trzeba, że nie zostało wykazane zaniechanie pozwanego (bezprawna bezczynność) w okresie, w którym rozpoznanie wniosku ponownie należało do organu Skarbu Państwa i przed wystąpieniem szkody w postaci trwałej utraty roszczeń powódki do ww. działki gruntu. Gdyby zatem uznać, że w przypadku rozciągającej się na dwa stany prawne bezczynności organu administracji, która rozpoczęła się przed 1 września 2004 r. (data wejścia w życie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.p.c.), a szkodę wyrządziła już po tej dacie, strona powodowa nie musi legitymować się stosownym prejudykatem uzyskanym w postępowaniu administracyjnym, gdyż podstawę prawną jej roszczenia stanowi art. 417 k.c. w poprzednim brzmieniu, to w świetle powyższych ustaleń powództwo podlegało oddaleniu już z tej tylko przyczyny, że powódka nie zdołała wykazać bezprawnego zaniechania, bezprawnej bezczynności organu w okresie lat 2001 – 2009, tj. w okresie, który można powiązać przyczynowo ze szkodą, a w którym właściwy do rozpoznania wniosku dekretowego był organ Skarbu Państwa.

Niezależnie od powyższej kwestii rozważyć należy, czy można mówić o normalnym związku przyczynowym między bezprawnym zaniechaniem rozpoznania wniosku zgłoszonego na podstawie art. 7 dekretu a szkodą w postaci utraty roszczeń do gruntu przewidzianych dekretem w okolicznościach tej sprawy, gdy do utraty roszczeń powódki do gruntu działki nr (...) doprowadziła decyzja uwłaszczeniowa wydana na rzecz podmiotu trzeciego, który następnie zbył prawo użytkowania wieczystego nieruchomości na rzecz nabywcy chronionego ręką wiary publicznej ksiąg wieczystych. Sąd Apelacyjny nie dostrzega normalnego związku przyczynowego między zaniechaniem Skarbu Państwa przy rozpoznawaniu wniosku dekretowego a szkodą w postaci utraty praw do nieruchomości (roszczeń o ustanowienie użytkowania wieczystego). Niewątpliwie między tymi zdarzeniami można dopatrzeć się spełnienia warunku sine qua non, gdyż można założyć, że gdyby przed grudniem 2009 r. został rozpoznany pozytywnie dla powódki wniosek dekretowy, to nie doszłoby następnie do wydania decyzji uwłaszczeniowej na rzecz(...)i zbycia nieruchomości przez tę spółkę. Pozwany nie odpowiada jednak za wszelkie zdarzenia pozostające w związku przyczynowym z jego zaniechaniem, lecz za normalne następstwa zaniechania (art. 361 § 1 k.c.). Należy zatem zadać pytanie, czy trwała utrata roszczeń dekretowych jest normalnym (a zatem typowym, zwykle występującym) następstwem bezczynności w postępowaniu z wniosku dawnego właściciela o ustanowienie na jego rzecz użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 dekretu. Zdaniem Sądu Apelacyjnego utrata roszczeń dekretowych nie jest typowym, normalnym następstwem opieszałości organu administracji prowadzącego postępowanie dotyczące wniosku dekretowego. Przypomnieć należy, że roszczenia dekretowe mają pierwszeństwo przed roszczeniami z innych podstaw prawnych, a zatem sam czas rozpoznania wniosku nie wpływa na uszczuplenie a tym bardziej nie powoduje utraty roszczeń dawnego właściciela. Jeżeli w określonym przypadku doszło do wydania decyzji uwłaszczeniowej na rzecz innego podmiotu przed zakończeniem postępowania dekretowego, to źródła szkody poszukiwać można w decyzji uwłaszczeniowej, nie broni



się natomiast stanowisko, że utrata roszczeń przez dawnego właściciela lub jego następców prawnych jest w takim przypadku normalnym skutkiem nierozpoznania wniosku dekretowego we właściwym terminie.

Trudno też nie zauważyć, że w tej sprawie nie podważono skutecznie decyzji uwłaszczeniowej wydanej w 2009 r. na rzecz (...). Pozostaje ona nadal w obrocie prawnym i korzysta z domniemania zgodności z prawem. Tym bardziej więc, jeżeli w toku postępowania dekretowego inny podmiot uzyskał potwierdzenie swoich praw na podstawie legalnej, ważnej decyzji, to trudno wiązać utratę praw powódki z bezczynnością organu w sprawie z wniosku jej ojca o ustanowienie własności czasowej (użytkowania wieczystego).

Podobnie jak brak udowodnienia bezczynności pozwanego w latach 2001-2009, również brak normalnego związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. stanowi samodzielnie podstawę do oddalenia powództwa o odszkodowanie, które to roszczenie powódka wiąże z długotrwałym rozpoznawaniem wniosku dekretowego.

Z powyższych względów powództwo o odszkodowanie za szkodę wywołaną bezczynnością organu administracji nie mogło zostać uwzględnione. Skoro zaś nie można uznać, że powstało na rzecz powódki tak określone roszczenie, to bezprzedmiotowe jest badanie kwestii przedawnienia jak też dokonywanie ustaleń co do rozmiaru szkody, co czyni nieskutecznymi wszystkie zarzuty apelacji, zarówno dotyczące naruszenia przepisów postępowania, jak i naruszenia przepisów prawa materialnego.

Jednocześnie badając z urzędu prawidłowość zastosowania prawa materialnego, Sąd Apelacyjny za słuszne uznał stanowisko Sądu I instancji, że nie ma możliwości uznania za źródło szkody decyzji uwłaszczeniowej wydanej przez Wojewodę (...) w dniu 23 grudnia 2009 r. Na przeszkodzie temu stoi wyraźna treść art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., który wymaga przedstawienia przez stronę prejudykatu, w postaci nadzorczej decyzji administracyjnej, która stwierdzałaby nieważność ww. decyzji Wojewody lub stwierdzałaby, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa. Przyczyny, które spowodowały niez uzyskanie takiego prejudykatu, pozostają poza zakresem okoliczności ustalanych w postępowaniu cywilnym. Sąd powszechny nie jest bowiem właściwy do zastępowania w tym zakresie organu administracji ani też nie ma uprawnień, aby badać prawidłowość decyzji kończącej postępowanie nadzorcze, które w tym przypadku zakończyło się umorzeniem postępowania, gdyż organy administracji a następnie sądy administracyjne uznały, że brak jest interesu prawnego po stronie powódki, a wobec tego nie przysługuje jej przymiot strony postępowania administracyjnego.

Powracając do kwestii bezczynności organu wskazać trzeba na koniec, że wobec nieudowodnienia tego zarzutu oraz wobec niewykazania normalnego związku przyczynowego, na plan dalszy schodzi kwestia właściwej podstawy prawnej odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie wydania decyzji w postępowaniu administracyjnym, które rozpoczęło się przed 1 września 2004 r., trwało jednak także po tej dacie (i to przez dłuższy czas), zaś szkoda przypisywana temu zaniechaniu powstała po kilku latach od wejścia w życie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. Obowiązek wykazania bezczynności oraz związku przyczynowego spoczywał bowiem na powódce, niezależnie od tego, czy za podstawę prawną przyjmie się art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. (wówczas przesłankę bezczynności wykazuje się składając właściwy prejudykat) czy też art. 417 k.c. w wersji obowiązującej przed 1 września 2004 r. Ponieważ powódka nie dopełniła spoczywającego na niej z mocy art. 6 k.c. obowiązku udowodnienia tych okoliczności, uwzględnienie powództwa nie byłoby możliwe na żadnej z tych dwóch podstaw prawnych. Jednakże z uwagi na zawarty w apelacji zarzut naruszenia obu tych przepisów, Sąd Apelacyjny rozważał także, która ze wskazanych konkurencyjnych podstaw prawnych powinna mieć w tej sprawie zastosowanie.

Co do zasady do oceny skutków prawnych zdarzenia stosuje się przepisy obowiązujące w dacie zdarzenia. Zasada ta daje satysfakcjonujący efekt do oceny działania wywołującego szkodę, które jest zamknięte w krótkich ramach czasowych, a wobec tego zachowanie sprawcy będące źródłem szkody mieści się czasowo w ramach jednego stanu prawnego. Bezczynność (zaniechanie) jest natomiast stanem, który może być bardzo rozciągnięty w czasie, może trwać nawet latami, co rodzi ryzyko zmiany stanu prawnego w jej trakcie i wynikające stąd problemy co do zastosowania właściwych przepisów prawa.

Dominujący wydaje się pogląd, że odpowiedzialność sprawcy należy w takim przypadku rozpatrywać według przepisów obowiązujących w dniu, w którym rozpoczęło się zaniechanie, niezależnie od tego, pod rządami jakich przepisów wystąpiła szkoda (por. wyrok SN z dnia 8 sierpnia 2012 r., I CSK 29/12, odnoszący się do zaniechania legislacyjnego). Wobec tego zaniechanie zapoczątkowane przed dniem 1 września 2004 r. podlegałoby zawsze ocenie według przepisów dotychczasowych, bez względu na to jak długo trwałoby po tej dacie i kiedy wyrządziłoby szkodę. Trafność takiej wykładni nie budzi wątpliwości, gdy pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów wystąpiło zarówno zaniechanie jak i szkoda, a jedynie postępowania odszkodowawcze toczy się już po 1 września 2004 r.

Rozważyć natomiast trzeba, czy strona, która zarzuca organowi władzy publicznej beczynność polegającą na niewydaniu decyzji, która to beczynność rozpoczęła się przed dniem 1 września 2004 r., jednakże trwała dalej także po tej dacie i doprowadziła do szkody po kilku latach, już w aktualnym stanie prawnym (tu w roku 2009), może dochodzić odszkodowania na zasadach przewidzianych przed wejściem w życie ww. nowelizacji, a zatem nie jest zobowiązania wykazać się stosownym prejudykatem. Takie stanowisko prezentuje powódka w tej sprawie.

W ocenie Sądu Apelacyjnego stanowisko to wzbudza wątpliwości, gdy odnosi się do zaniechania, które rozpoczęło się przed 1 września 2004 r., jednak po tej dacie trwa dłuższy czas i dopiero po wielu latach wyrządza szkodę.

Zauważyć trzeba, że przesłanki materialnoprawne odpowiedzialności pozwanego określone w art. 417 k.c. w poprzednim brzmieniu i obecnie w art. 417<sup>1</sup> § 3 w zw. z art. 417 § 1 k.c. nie zmieniły się – są nimi bezprawne zaniechanie wydania decyzji administracyjnej, szkoda i normalny związek przyczynowy pomiędzy nimi. Zmiana nastąpiła jedynie co do określenia organu właściwego do stwierdzenia beczynności – poprzednio ustaleń takich mógł dokonać sąd powszechny, obecnie wymagane jest uzyskanie stosowanego orzeczenia w postępowaniu administracyjnym (prejudykatu). Norma art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. nie jest zatem w tym zakresie normą modyfikującą przesłanki odpowiedzialności cywilnej, lecz normą o charakterze kompetencyjnym, odsyłającą do odrębnego postępowania w celu uzyskania orzeczenia potwierdzającego spełnienie jednej z przesłanek odpowiedzialności.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 maja 2011 r. (sygn. akt II CSK 570/10, LEX nr 847123) wskazał, że normy zawarte w art. 417<sup>1</sup> § 1-3 k.c. regulując szczególne postaci bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną, ograniczają odpowiedzialność określoną w art. 417 k.c. przez to, że wprowadzają kwalifikowany sposób stwierdzenia bezprawności, a zatem odsyłają do szczególnego trybu. W ocenie Sądu Apelacyjnego nie dochodzi tu w istocie do ograniczenia odpowiedzialności (jej przesłanki są niezmiennie, ale jedna z nich może być ustalona wyłącznie w postępowaniu administracyjnym), a wskazana norma ma w sobie elementy normy o charakterze kompetencyjnym, procesowym, a wobec tego należy rozważyć, czy nie powinna być ona stosowana wprost do trwających stanów zaniechania od dnia wejścia w życie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., w przypadku gdy wyrządziły one szkodę już pod rządami tego przepisu. Warto w tym miejscu przypomnieć argumentację zawartą w uchwale Sądu Najwyższego z 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08, która odnosi się w szczególności do wykładni art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, a więc przepisu intertemporalnego zawartego w ustawie wprowadzającej do kodeksu cywilnego także art. 417<sup>1</sup> § 3. Choć bezpośrednio uchwała odnosi się do kwestii czasowej niedopuszczalności drogi sądowej w przypadku, gdy decyzja szkodząca została wydana przed 1.09.2004 r. a decyzja nadzorcza już po tej dacie, powołane w niej argumenty zasługują na uwagę także przy ocenie, które prawo stosować do szkody powstałej pod rządami nowych przepisów w następstwie zaniechania, które rozpoczęło się jeszcze w starym stanie prawnym, tj. przed 1.09.2004 r., ale trwało nieprzerwanie także w aktualnym stanie prawnym aż do dnia wystąpienia szkody.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu ww. uchwały wskazał, że:

„Zgodnie z ogólnymi regułami intertemporalnymi, do oceny złożonego zdarzenia prawnego jako całości, należy stosować ustawę, która obowiązywała w chwili, gdy zdarzył się ostatni fakt należący do złożonego stanu faktycznego danego zdarzenia. W rozpoznawanym przypadku tym ostatnim zdarzeniem jest uprawomocnienie się decyzji nadzorczej, stanowiącej prejudykat i nieodzowny warunek dochodzenia roszczenia odszkodowawczego. Dopiero

z tą chwilą zamyka się i realizuje, a więc "powstaje", wymagany przez ustawę "stan prawny" złożony z kilku zdarzeń, umożliwiający dochodzenie roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa za wydanie wadliwej decyzji administracyjnej. Jeżeli uprawomocnienie się decyzji nadzorczej nastąpiło przed dniem 1 września 2004 r., to zgodnie z art. 5 ustawy nowelizacyjnej, stosuje się przepisy dawne, a jeżeli po tej dacie, przepisy nowe. W konsekwencji zatem w sprawie o odszkodowanie za szkodę poniesioną na skutek wydania przed dniem 1 września 2004 r. decyzji administracyjnej, której nieważność została stwierdzona ostateczną decyzją administracyjną po tej dacie, nie zachodzi przejściowa niedopuszczalność drogi sądowej, która od razu jest otwarta."

Sąd Najwyższy podkreślił też w tym orzeczeniu, że przepisy międzyczasowe powinny być interpretowane tak, by sytuacja przejściowego stosowania dawnych i nowych przepisów prawa, niekorzystna z każdego punktu widzenia, trwała jak najkrócej.

Również w uchwale z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 101/08, Sąd Najwyższy potwierdził, że art. 5 ustawy nowelizującej określa zasady ustalania właściwego prawa materialnego do oceny odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną decyzją administracyjną, jednakże nie odnosi się do trybu dochodzenia odszkodowania.

Tak jak poprzednio art. 160 § 4 k.p.a., tak obecnie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. wymaga dopełnienia pewnej procedury administracyjnej przez poszkodowanego, zanim wystąpi on z powództwem o odszkodowanie. Różnica pomiędzy art. 160 § 4 k.p.a. a obecnie obowiązującym art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. w tym zakresie sprowadza się w istocie do odmiennych skutków procesowych niepodjęcia przez stronę odpowiednich kroków w postępowaniu administracyjnym przed wystąpieniem na drogę sądową o odszkodowanie. Nieprzeprowadzenie administracyjnego postępowania odszkodowawczego prowadziło bowiem pod rządami art. 160 § 4 k.p.a. do odrzucenia pozwu przez sąd powszechny z uwagi na czasową niedopuszczalność drogi sądowej. Obecnie nieuzyskanie prejudykatu potwierdzającego bezczynność organu administracji nie stanowi przesłanki niedopuszczalności drogi sądowej lecz przesłankę oddalenia powództwa wprost, jednakże przyczyną, jaka prowadzi do takiego rozstrzygnięcia jest wyłączenie kompetencji sądów powszechnych do samodzielnego ustalania bezczynności organu administracji.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, zastosowanie art. 417 k.c. w poprzednim brzmieniu, a w konsekwencji zwolnienie strony z obowiązku uzyskania prejudykatu jest oczywiste w przypadku, gdy nie tylko zaniechanie, ale także szkoda (co najmniej pierwszy element szkody) powstały przed 1 września 2004r. Odnosi się to również do sytuacji gdy zaniechanie trwające dalej, po 1 września 2004 r. wyrządziło dalszą część szkody (wskutek bezczynności organu szkoda narastała także po 1 września 2004 r.).

Jednakże stanowisko, zgodnie z którym to art. 417 k.c. ma zastosowanie w każdym przypadku zaniechania rozpoczętego przed 1 stycznia 2004 r., nawet jeżeli trwało nadal przez kilka lat po tej dacie i jakkolwiek szkodę wyrządziło w określonym punkcie w czasie, wiele lat później, budzi wątpliwości Sądu Apelacyjnego.

Po pierwsze powstaje pytanie, jak daleko wstecz, w jakich granicach można upatrywać adekwatnego związku przyczynowego między długotrwałym zaniechaniem a szkodą, która nie narasta, lecz wystąpiła w ściśle określonym momencie (dniu). Czy, gdyby założyć, że nierozpoznanie w tej sprawie wniosku dekretowego doprowadziło jednak do utraty nieruchomości (praw do niej) w 2009 r. i gdyby organem właściwym do rozpoznania wniosku dekretowego przez cały ten okres pozostawała jednostka Skarbu Państwa, to czy rzeczywiście jest adekwatność pomiędzy całym okresem 63-letniego zaniechania a szkodą, która powstała w 2009 r., gdy w rzeczywistości kluczowe było zachowanie pozwanego w okresie 2008-2009, gdyż jeszcze wówczas mógł on zapobiec szkodzie, gdyby wydał decyzję o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 dekretu na rzecz powódki.

Po drugie, w realiach trwających przez dziesięciolecia postępowań administracyjnych uznanie, że przesądzające znaczenie ma data początkowa bezczynności, może prowadzić do sytuacji, w której przez wiele lat po 1 września 2004 r. obowiązek uzyskania prejudykatu określonego w art. 417<sup>1</sup> § 3 k.p.c. nie dotyczyłby stron postępowań administracyjnych wszczętych przed tą datą. Zatem przez nieokreślony bliżej czas sądy powszechne nadal zachowywałyby prawo samodzielnego ustalenia, czy w postępowaniu administracyjnym doszło do bezprawnej

bezczyrności - także co do okresu po 1 września 2004 r. Taki stan nieuchronnie prowadziłby w praktyce obrotu prawnego do zróżnicowania sytuacji stron postępowania cywilnego w sprawach z powództw osób poszkodowanych beczynnością organu administracji zapoczątkowaną przed 1 września 2004 r., ale trwającą i wyrządzającą szkodę po tej dacie. Zależnie od zachowania konkretnego powoda, w części spraw sąd dysponowałby właściwym prejudykatem potwierdzającym beczynność organu administracji, niewątpliwie wiążącym sąd także przy założeniu, że podstawą roszczeń pozostaje art. 417 k.c., i wykluczającym obronę pozwanego przed zarzutem beczynności w postępowaniu sądowym. Natomiast w innych, analogicznym sprawach, w których takiego prejudykatu by nie przedstawiono, beczynność organu trwającą po 1 września 2004 r. badałby sąd powszechny, stanowiłaby ona jedną z okoliczności podlegających ustaleniu stosownie do twierdzeń i dowodów przedstawionych przez obie strony procesu w kontradiktoryjnym postępowaniu.

Sąd Apelacyjny dostrzega zatem istotne argumenty na rzecz wykładni zaproponowanej przez Sąd Okręgowy, który wskazał na art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. jako właściwą podstawę odpowiedzialności za niewydane decyzji prowadzące do powstania szkody w 2009 r. Sąd Apelacyjny rozważył jednak sprawę także na podstawie art. 417 k.c., a więc przy założeniu, że o podstawie odpowiedzialności decyduje data początku beczynności, i doszedł do wniosku, że powódka nie udowodniła przesłanek odpowiedzialności przewidzianych w tym przepisie, co uzasadniono powyżej. Apelacja w tym zakresie była bezpodstawna. Szczególne okoliczności tej sprawy, w tym przede wszystkim charakter roszczenia dochodzonego przez spadkobierczynię (córkę) dawnego prawowitego właściciela nieruchomości, uzasadniały natomiast – zdaniem Sądu Apelacyjnego – odstąpienie w obu instancjach od obciążenia powódki kosztami procesu należnymi stronie przeciwnej.

Z tych względów Sąd na podstawie art. 386 § 1 k.p.c., art. 385 k.p.c. i art. 102 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

Roman Dziczek Marzena Konsek-Bitkowska Dagmara Olczak-Dąbrowska