

ODPOWIEDZIALNOŚĆ DELIKTOWA ZA ZANIECHANIE WYDANIA DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

1. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Coraz częściej na wokandy sądów cywilnych trafiają sprawy o odszkodowania za szkody spowodowane bezprawnym zaniechaniem organów władzy publicznej¹, a w piśmiennictwie pojawia się coraz więcej wypowiedzi na ten temat². Zagadnienia z tym związane wywołują wątpliwości prawne i są przedmiotem żywego zainteresowania sędziów, pełnomocników stron oraz ostatnio mediów. Brak ustawy reprivatyzacyjnej, notoryjna długotrwałość postępowań administracyjnych i wreszcie wejście w życie tzw. „małej ustawy reprivatyzacyjnej” z 25 czerwca 2015 r.³ zmuszają poszkodowanych do poszukiwania skutecznych

sposobów indemnizacji szkód spowodowanych przewlekłością, a nawet beczynnością administracji. W niniejszym artykule problematyka ta zostanie zarysowana na przykładzie spraw gruntów warszawskich, jako najbardziej reprezentatywnych⁴. W sprawach wynikających z dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy⁵ w wielu przypadkach źródłem szkody bywa bezprawne zaniechanie wydania decyzji dekretowej w terminie przewidzianym procedurą administracyjną. Skala tego zjawiska jest znaczna, albowiem z opublikowanej w lipcu 2016 r. przez Urząd m.st. Warszawy tzw. „Białej Księgi reprivatyzacji nieruchomości warszawskich”⁶ wynika, że z 17 000 złożonych wniosków de-

¹ Zob. wyrok SN z 4 marca 2016 r. (I CSK 96/15). Ilekroć w artykule jest mowa o „bezprawnym zaniechaniu”, dotyczy to odpowiednio „bezprawnej przewlekłości” postępowania administracyjnego.

² Zob. przykładowo E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 335–341; też, (w:) *System Prawa Administracyjnego. Tom 12. Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010, s. 301–305; E. Łętowska, J. Łętowski, *Odpowiedzialność cywilna za beczynność organów*, „Nowe Prawo” 1970, nr 10, s. 1465.

³ Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1271), popularnie, aczkolwiek błędnie, nazwana przez dziennikarzy i polityków tzw. „małą ustawą reprivatyzacyjną”, weszła w życie 17 września 2016 r. W dodanym art. 214a ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej „u.g.n.”) zawarto negatywne przesłanki uwzględnienia wniosków dekretowych, w tym przede wszystkim przesłankę „przeznaczenia” lub nawet „wykorzystywania” na cele publiczne określone w art. 6 u.g.n., a więc znacznie rozszerzyła możliwość ponownej nacjonalizacji nieruchomości warszawskich, i to bez zapewnienia poszkodowanym jakiegokolwiek rekompensaty pieniężnej. Wydanie odmownej decyzji z powołaniem się na przesłanki określone w art. 214a u.g.n. następować będzie zwykle z równoczesnym rażącym uchybieniem przepisom proceduralnym dotyczącym terminów załatwiania spraw, często potwierdzonym prejudykami stwierdzającymi beczynność lub przewlekłość administracji.

⁴ Problematyka zaniechania wydania decyzji jako źródło szkody pojawia się również w sprawach o zwrot wywłaszczonych nieruchomości, gdy stały się zbędne na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej, prowadzonych na podstawie art. 136–137 u.g.n. (poprzednio art. 69 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu). Sprawy te w niniejszym artykule zostaną jedynie zasygnalizowane, przy czym należy mieć na względzie, że w sprawach tych ustawodawca nałożył na administrację obowiązek powiadamiania byłych właścicieli o zbędności nieruchomości dla celu ustalonego w decyzji wywłaszczeniowej.

⁵ Dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. nr 50, poz. 279 z późn. zm.), zwany dalej także „dekretom o gruntach warszawskich”, „dekretom warszawskim” lub „dekretom Bieruta”.

⁶ www.um.warszawa.pl

kretowych nadal co najmniej 2613 jest nierozpoznanych.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP „każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Nie ulega wątpliwości, że ta dokonana w 1997 r. konstytucjonalizacja odpowiedzialności deliktowej objęła swym zakresem także zaniechanie władzy publicznej, aczkolwiek nie oznacza to, że wcześniej, co najmniej od 1956 r., organy administracji nie ponosiły odpowiedzialności z tego tytułu⁷. Za szkodę spowodowaną przez niezgodne z prawem zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego (art. 417 § 1 k.c.). Regulacja ta odpowiada współczesnym standardom zawartym w Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 18 września 1984 r. Nr R (84) 15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej⁸, która przewiduje odpowiedzialność organów państwa za „wszelkie działania lub zaniechania, które mogą wywierać bezpośredni skutek w sferze praw, wolności lub interesów innych osób” (pkt 3).

2. PRAWO WŁAŚCIWE DLA OCENY SZKODY SPOWODOWANEJ BEZPRAWNYM ZANIECHANIEM

Ustawodawca kompetencje do rozpoznawania spraw dekretowych przypisał kon-

kretnym organom administracji publicznej. Niemniej jednak na potrzeby rozważań o odpowiedzialności odszkodowawczej autor posługuje się dalej nazwami odpowiednich osób prawnych, w których strukturach te organy administracyjne funkcjonowały.

Zgodnie z dominującym poglądem judykatury i doktryny, zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, po stronie przeddekretowego właściciela gruntu istniało cywilnoprawne majątkowe uprawnienie do domagania się ustanowienia prawa własności czasowej, któremu po stronie dłużnej (gminy m.st. Warszawa, następnie od 1950 r. Skarbu Państwa, wreszcie od 1990 r. po stronie m.st. Warszawy jako gminy) odpowiadał cywilnoprawny obowiązek majątkowy ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy, a obecnie prawa wieczystego użytkowania gruntu), o ile nie zachodziły wskazane w art. 7 ust. 1 i 2 tzw. przesłanki negatywne, tj. o ile dalsze korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dało się pogodzić z obowiązującym w dacie rozpoznania wniosku dekretowego planem zagospodarowania przestrzennego⁹.

Gdyby zatem zachowując terminy załatwiania spraw określone w procedurze administracyjnej, organ rozstrzygnął wniosek dekretowy na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego w dowolnym czasie w okresie począwszy od daty jego złożenia do daty wejścia w życie ustawy przygotowanej przez senatorów Platformy Obywatelskiej z 25 czerwca 2016 r., to biorąc pod uwagę planistyczne przeznaczenie

⁷ Już w uchwale pełnego składu SN z 15 lutego 1971 r., III CZP 33/70, OSNC 1971, nr 4, poz. 59, stanowiącej wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, zwrócono uwagę, że przewlekłe prowadzenie postępowania, określane też jako milczenie i bezczynność administracji, jest deliktem rodzącym odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417 k.c. związaną z niewydaniem lub opóźnieniem wydania orzeczenia, podobne stanowisko SN zajął w uchwale z 28 września 1990 r., III CZP 33/90, OSNC 1991, nr 1, poz. 3.

⁸ Tłumaczenie *Rekomendacji* zob. M. Safjan (red.), *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i komentarze*, t. II, *Prawo cywilne*, Warszawa 1995, s. 262–266.

⁹ Zob. uchwałę SN z 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 4; uchwałę (7) sędziów NSA z 26 listopada 2008 r., I OPS 5/08, ONSA 2009, nr 2, poz. 18; wyrok NSA z 25 sierpnia 2011 r., I OSK 1437/10, LexPolonica nr 2619773; wyrok NSA z 25 maja 2011 r., I OSK 1096/10, LexPolonica nr 2573144; wyrok WSA w Warszawie z 1 lutego 2008 r., I SA/Wa 1870/07, LEX nr 366201; zob. też uchwałę (5) sędziów NSA z 23 października 2000 r., OPK 11/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 60 oraz H. Ciepla, R. M. Sarbiński, K. Sobczyk-Sarbińska, *Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich*, Warszawa 2013, s. 186–187.

nieruchomości w kolejnych obowiązujących planach zagospodarowania przestrzennego lub nawet brak takiego planu wskutek wygaśnięcia z dniem 31 grudnia 2003 r. większości z nich¹⁰, musiałby zrealizować swój „cywilnoprawny obowiązek majątkowy” i ustanowić na rzecz dawnego właściciela lub jego następców prawnych prawo użytkowania wieczystego gruntu, albowiem wtedy korzystanie przez dawnego właściciela lub jego następców prawnych z nieruchomości dałoby się niewątpliwie pogodzić z postanowieniami obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego dla przedmiotowej nieruchomości. O tym, czy organ administracji zrealizował w sposób właściwy swój obowiązek, a więc czy w okresie wcześniejszym mógł wydać decyzję korzystną dla byłego właściciela, władny jest rozstrzygać sąd odszkodowawczy na podstawie całokształtu zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Najczęściej wystarczające będzie odwołanie się do treści uzasadnienia odmownej decyzji dekretowej, w którym zostanie wskazana niedekretowa przyczyna jej wydania (np. rozporządzenie nieruchomością na rzecz osób trzecich chronionych ręką wiary publicznej ksiąg wieczystych). Natomiast w sprawach nadzorczych będzie to jeszcze łatwiejsze, albowiem kwalifikowana wada wynika wprost z treści decyzji nieważnościowej¹¹. Pamiętać przy tym należy, że uzasadnienie decyzji administracyjnej stanowi całość z jej sentencją¹², inaczej niż w przypadku orzeczeń sądów powszechnych, a sąd cywilny takimi decyzjami jest w pełni związany.

Sąd powinien mieć na uwadze i to, że dekret o gruntach warszawskich wprowadzony został

„w celu umożliwienia racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy” (art. 1 dekretu) i miał służyć wyłącznie realizacji celów planistycznych, a nie celom ekspropriacyjnym¹³.

W okresie składania wniosków dekretowych (koniec lat 40. XX wieku) kwestię terminów załatwiania spraw administracyjnych regulowało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym¹⁴ (dalej „r.p.a.”). W świetle art. 68 ust. 2 r.p.a. sprawy powinny być załatwiane „niezwłocznie”. Załatwiając sprawę pisemnie, organ powinien to czynić z „możliwym pośpiechem”, tak aby sprawa została załatwiona „najpóźniej w ciągu 3 miesięcy”, a jeśli sprawa ma być załatwiona w porozumieniu z inną władzą, „najpóźniej w ciągu 5 miesięcy” (art. 68 ust. 4 r.p.a.). Od 1 stycznia 1961 r. miarodajne były przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Stosownie do art. 35 k.p.a. sprawy powinny być załatwiane „bez zbędnej zwłoki”, tj. „nie później niż w ciągu miesiąca, a w sprawie szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania”. Terminów tych nie można oczywiście liczyć mechanicznie i w każdej konkretnej sprawie należy brać pod uwagę okoliczności wstrzymujące ich upływ [np. okresy zawieszenia postępowania (art. 103 k.p.a.)] i inne nieobciążające administracji (np. toczące się równolegle sprawy spadkowe). Organy rozpoznające sprawy dekretowe, które przekraczają wskazane terminy, w sposób rażący naruszają podstawowe i wzajemnie uzupełniające się zasady postępowania administracyjnego, a to: zasadę szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.) i integralnie związane

¹⁰ Na mocy art. 87 ust. 3 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717). Od tej chwili centrum Warszawy stało się – jak określa to M. Gdesz – „pustynią planistyczną”, a teren Śródmieścia praktycznie w ogóle nie jest objęty obowiązującymi planami.

¹¹ Te sprawy zostaną pominięte w dalszej części artykułu, gdyż w przypadku wydania decyzji nadzorczej poszkodowanemu najczęściej przysługiwać będzie roszczenie odszkodowawcze wprost na podstawie art. 160 k.p.a., co wynika z uchwały pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7–8, poz. 75.

¹² Na temat uzasadnienia jako integralnej części rozstrzygnięcia (sentencji decyzji) zob. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 132.

¹³ Zob. wyrok NSA z 4 stycznia 1999 r., IV SA 135/98, LEX nr 47376 oraz www.orzeczenia.nsa.gov.pl

¹⁴ Dz.U. z 1928 r. nr 36, poz. 341 z późn. zm.

z nią zasady: uwzględnienia interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.), zasadę pogłębienia zaufania, realizującą się w przewidywalności działań administracji publicznej oraz zakazie przerzucania na obywatela negatywnych skutków działań organów administracji publicznej (art. 8 k.p.a.), oraz zasadę czuwania przez organ administracji nad interesem stron i innych osób biorących udział w postępowaniu (art. 9 k.p.a.). Na skutek prowadzenia postępowania administracyjnego z naruszeniem powyższych zasad w okresie tegoż bezprawa administracyjnego mogło dojść do różnorodnych czynności faktycznych i prawnych, które następnie decyzjami dekretowymi (lub nadzorczymi) mogły być uznane za przeszkody do ustanowienia na rzecz przeddekretowych właścicieli prawa użytkowania wieczystego gruntu. Za niedekretowe przesłanki decyzji odmownych najczęściej w praktyce wskazywano: zbycie nieruchomości na rzecz osób trzecich działających w zaufaniu do rękoma wiary publicznej ksiąg wieczystych, wykorzystywanie gruntu pod szkołę, park lub zieleniec, oddanie działki do używania przedsiębiorstwu państwowemu (co w konsekwencji prowadziło do nabycia przez to przedsiębiorstwo w drodze decyzji wojewody z dniem 5 grudnia 1990 r. prawa użytkowania wieczystego gruntu) albo oddanie w zarząd i użytkowanie spółdzielni mieszkaniowej. Organy Skarbu Państwa, a od 1990 r. miasta stołecznego Warszawy, dokonując w trakcie trwania postępowania dekretowego ww. czynności faktycznych i prawnych, *de facto* bezprawnie przyczyniły się do rozporządzenia gruntem, co było skutkiem szkodowym zawinionego zaniechania terminowego rozpoznania wniosku dekretowego dawnego właściciela. Aby

potwierdzić istnienie związku przyczynowego między zdarzeniem sprawczym (przewlekłym prowadzeniem postępowania) a szkodą (np. utratą własności budynków „dekretowych” lub roszczenia o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego)¹⁵, należy odpowiedzieć na pytanie, czy wcześniejsze rozpoznanie wniosku dekretowego mogło zapobiec szkodzie. Okoliczność, że ostatecznie wniosek zostaje rozpoznany negatywnie, nie może mieć decydującego znaczenia dla oceny, czy mógł on być uwzględniony wcześniej (np. przy obowiązaniu korzystnego dla byłego właściciela planu zagospodarowania przestrzennego), zwłaszcza gdyby organ administracji działał bez zbędnej zwłoki i bez przekroczenia terminów załatwiania spraw. Sąd odszkodowawczy (podobnie jak w sprawach dotyczących szkód spowodowanych błędami w sztuce pełnomocników procesowych, którzy przegrali sprawy klientów wskutek spóźnionego złożenia środka odwoławczego lub wadliwie wypełnionego weksla¹⁶) nie ma oczywiście obowiązku antycypowania konkretnego rozstrzygnięcia organu. Wystarczy, że sąd poprzestanie na dość łatwym, bo dokonanym *ex post*, ustaleniu, że zbyt przewlekłe prowadzenie postępowania zwiększyło prawdopodobieństwo wystąpienia szkody. Ocena ta dokonywana jest zresztą przez pryzmat wystąpienia konkretnego skutku szkodowego. Nie można też pomijać faktu, że ustalenie stanu hipotetycznego konieczne jest w każdym przypadku określenia szkody¹⁷, nie tylko w postaci *lucrum cessans*.

Warto zwrócić uwagę, że niezawinione przekroczenie wyjątkowo krótkiego, 6-miesięcznego terminu zawitego do złożenia wniosku dekretowego skutkowało trwałą utratą nieruchomości (jak się okazało – bez żadnego

¹⁵ Szerzej o związku przyczynowym i szkodzie w dalszej części artykułu.

¹⁶ Zob. wyrok SN z 19 grudnia 2012 r., II CSK 219/12, OSNC 2013, nr 7–8, poz. 91 oraz cytowane tam orzeczenia, zgodnie z którymi sąd władny jest ustalać, czy adwokat lub radca prawny odpowiada za szkody wyrządzone wskutek własnych zaniedbań prowadzących do przegranej sprawy, której wynik – według oceny sądu *meriti* – byłby korzystny dla strony, gdyby pełnomocnik zachował należytą staranność, przy uwzględnieniu profesjonalnego charakteru ich działalności.

¹⁷ J. Jastrzębski, *Glosa do wyroku SN z 11 października 2001 r., II CKN 578/99, PPH 2003, nr 4, s. 50*; M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011, s. 189.

odszkodowania), a z drugiej strony kilkunastuletnie z winy organu przekroczenie terminów załatwienia spraw (tym samym bezprawne) nie kreowało żadnej odpowiedzialności finansowej państwa. Sprawy, które trafiają do sądów cywilnych, stają się dla poszkodowanych jedyną dostępną drogą prawną indemnizacji szkody, aczkolwiek w długim i zwykle kosztownym procesie.

Zaniechanie jest zdarzeniem prawnym rozciągniętym w czasie, najczęściej trwającym nawet kilkadziesiąt lat. W sprawie gruntów warszawskich delikt z zaniechania trwa tak długo, aż zostanie rozpoznany wniosek dekretowy. Stan ten nie kończy się jednak z wydaniem jakiegokolwiek decyzji, lecz dopiero z chwilą uprawomocnienia się niewadliwej decyzji¹⁸. Często niestety zdarza się, że organy administracji, jedynie pozorując aktywność, wydają decyzje lub postanowienia o charakterze czysto proceduralnym wydłużające postępowania, które to decyzje zmierzają jedynie do dalszej przewłoki postępowania. Wskazać tu można postanowienia o zawieszeniu sprawy dekretowej do czasu uchwalenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego (gdy wcześniejszy plan wygasł) lub nawet do uchwalenia nowej ustawy, czy też do czasu rozstrzygnięcia w kwestiach cywilnoprawnych rozliczeń między właścicielem i gminą, albo do czasu zakończenia sprawy wieczystoksięgowej, np. o sprostowanie pisowni nazwisk osób uprawnionych czy też o ujawnienie przejścia praw spadkowych. Często tego rodzaju rozstrzygnięcia są sprzeczne z utrwalonym i jednolitym orzecznictwem sądów administracyjnych (np. oddalające wnioski rzekomo „przedwcześnie” złożone lub wniesione przez jednego ze współwłaścicieli lub dotyczące żądania ustanowienia użytkownika wieczystego jedynie części dawnej nieruchomości hipotecz-

nej) lub sprzeczne z wytycznymi zawartymi w wyroku uchylającym wcześniejsze wadliwe decyzje. Wydając takie „pozorowane” orzeczenia, organ z reguły ma świadomość ich wadliwości, ale czyni to celowo, by zapobiec zwrotowi konkretnej istotnej dla miasta nieruchomości, licząc w przyszłości albo na zmianę planu zagospodarowania przestrzennego, albo na zmianę przepisów regulujących sprawy gruntów warszawskich, jak miało to miejsce przy okazji ustawy z 25 czerwca 2015 r. Takie nieprawomocne, a oczywiście sprzeczne z prawem decyzje dekretowe są później wielokrotnie uchylane w postępowaniu odwoławczym lub sądownoadministracyjnym (przed WSA i NSA). W ten sposób wadliwe nieprawomocne decyzje stają się jednym z ogniw trwającego stanu bezprawia administracyjnego z zaniechania.

Przedstawiciele Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa w stanowiskach procesowych twierdzą, że każda decyzja administracyjna cieszy się tzw. domniemaniem zgodności z prawem oraz funkcjonuje w obrocie prawnym i wywołuje skutki prawne do czasu stwierdzenia jej nieważności przez organ administracji publicznej. Jest to punkt wyjścia do twierdzenia, że skoro decyzja odmowna dekretowa została wydana w latach 60. lub 70. XX wieku, a jej nieważność stwierdzona została w pierwszych dwóch dekadach XXI wieku, to w okresie funkcjonowania wadliwej decyzji organy administracji nie pozostawały w stanie bezczynności, w związku z czym nie można czynić im zarzutu bezprawnego zaniechania, gdyż żaden przepis nie przewidywał obowiązku działania organu w ramach jego kompetencji. Jest to pogląd błędny, gdyż stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej na podstawie art. 156 k.p.a. następuje ze skutkiem *ex tunc*, co oznacza deklaratoryjne potwierdzenie jej wadliwości

¹⁸ Należy odróżnić decyzje prawomocne od ostatecznych. Decyzjami ostatecznymi są rozstrzygnięcia, od których w toku instancyjnym nie służy odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 16 § 1 k.p.a.), a prawomocnymi są decyzje, od których nie przysługuje skarga do sądu, jak też te, co do których sąd ograniczył się tylko do stwierdzenia ich niezgodności z prawem, bądź gdy sąd skargę oddalił lub wydał wyrok merytoryczny w sprawie. Autor, posługując się pojęciem „prawomocna niewadliwa decyzja”, ma na myśli zawsze decyzję ostateczną kończącą postępowanie dekretowe, w stosunku do której albo upłynął termin jej zaskarżenia do WSA, albo została utrzymana wskutek prawomocnego oddalenia skargi w postępowaniu sądownoadministracyjnym przed WSA lub NSA.

od chwili jej wydania. W wyniku decyzji nadzorczej mamy do czynienia z sytuacją fikcji prawnej, jak gdyby dotkniętej wadą decyzji nigdy w obrocie nie było, a wniosek inicjujący postępowanie nigdy nie był rozpatrzony. Zauważyć należy, że na podstawie art. 157 § 2 k.p.a. postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności może zostać wszczęte zarówno na wniosek zainteresowanej strony, jak ma to miejsce w przeważającej części przypadków, jak i z woli samego organu władzy publicznej. Jednocześnie, zgodnie z art. 7 k.p.a.¹⁹, organy administracji publicznej stoją na straży praworządności oraz zobowiązane są do szybkich działań (art. 12 k.p.a.) pogłębiających zaufanie obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a.). Powyższe oznacza, że organy administracji w sprawach z zakresu znacjonalizowanych gruntów warszawskich co najmniej od 1990 r. zobowiązane są do wszczynania z urzędu kontroli orzeczeń dekretowych z punktu widzenia ich legalności (zasada legalizmu – art. 7 k.p.a.) i w przypadku powzięcia wiadomości o możliwej bezprawności danego rozstrzygnięcia są nie tylko kompetentne, ale wręcz zobowiązane do usunięcia ich z obrotu prawnego. *Nota bene* dodać należy, że przeważająca większość odmownych decyzji wydanych w okresie PRL na podstawie „dekretu warszawskiego” jest wadliwa w stopniu uzasadniającym stwierdzenie ich nieważności i jest to okoliczność znana administracji publicznej, co oznacza, że organy chcące postępować zgodnie z zasadą legalizmu powinny poddać kontroli z urzędu niemalże wszystkie tego typu decyzje. Tym właśnie mogłaby się zająć specjalna Komisja ds. Reprywatyzacji Gruntów Warszawskich. Już samo posiadanie zatem przez organ wiedzy o wadliwych decyzjach nacjonalizacyjnych wydanych na podstawie dekretu warszawskiego oraz przysługujące mu kompetencje do zainicjowania z urzędu postępowania nadzorczego, oraz wynikający z zasady legalizmu obowiązek wszczęcia ta-

kiego postępowania decydują o zawinionym i bezprawnym zaniechaniu, które w powiązaniu z rażącym przekroczeniem terminów załatwiania spraw administracyjnych mogło spowodować szkodę. Nieskorzystanie przez organ z kompetencji do wszczęcia postępowań kontrolnych mogłoby być potraktowane przez sąd odszkodowawczy w niektórych przypadkach jako odrębny delikt, nietożsamy jednak z opisywanym czynem niedozwolonym polegającym na zaniechaniu wydania decyzji dekretowej przyznającej prawo do gruntu.

3. ZDARZENIE SZKODZĄCE (JEDEN CIĄGŁY STAN ZANIECHANIA ALBO KILKA ODREBNYCH JEGO STANÓW CZY CIĄG JEDNORAZOWYCH DZIAŁAŃ O CHARAKTERZE CZYNNYM)

Zdarzeniem szkodzącym w opisywanych sytuacjach jest samo trwające wiele lat bezprawne „zaniechanie wydania decyzji dekretowej”, a więc zbyt przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego. Taka rozciągnięta w czasie beczynność organów władzy w sprawach dekretowych trwa aż do momentu wydania ostatecznie kończącej postępowanie decyzji dekretowej, zwykle kilkadziesiąt lat.

Nie są źródłem szkody występujące w trakcie zaniechania organu poszczególne częściowe zdarzenia mające charakter czynu, np. rozbiórka budynków dekretowych czy też zbycie poszczególnych lokali lub całych nieruchomości. Nie jest nim też sama zmiana przeznaczenia gruntu w planach zagospodarowania przestrzennego, np. z mieszkaniowej na park, drogę lub pod metro, albo odwrotnie, czy też wejście w życie ustawy z 25 czerwca 2015 r. wprowadzającej kolejne przesłanki nacjonalizacji bez słusznego odszkodowania. Te wymienione jedynie przykładowo zdarzenia

¹⁹ Aktualne brzmienie art. 7 k.p.a. uzyskała ustawą z 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1990 r. nr 34, poz. 201).

cząstkowe wpływają jednak na ostateczny rozmiar szkody.

Gdyby dokonywać fragmentaryzacji stanu zaniechania, to takie jednostkowe zdarzenia kreowałyby odpowiedzialność odszkodowawczą raczej za bezprawne działania (zbycie lub zburzenie kamienicy), a nie za trwałe zaniechanie administracyjne. Jak wyjaśnił Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 22 października 2014 r., I ACa 521/14, sprzedaż budynku na rzecz osoby trzeciej przed rozpoznaniem wniosku dekretoowego, kiedy to na organie spoczywał obowiązek rozpoznania tego wniosku, może stanowić jedno z ogniw w realnym wieloczołowym związku przyczynowym²⁰. Tak więc każde pojedyncze zdarzenie (jak np. sprzedaż lokalu) należy traktować wyłącznie jako jedno z ogniw w wieloczołowym związku przyczynowym. Wystarczy, aby takie ogniwo stworzyło warunki powstania innych zdarzeń, z których dopiero ostatnie lub łącznie wszystkie razem staną się ostateczną przyczyną skutku szkodowego. Na pewno jednym z takich ogniw jest stan zaniechania wydania decyzji, który zwykle stwarza warunki do łatwiejszego rozporządzenia nieruchomością. Każde ogniwo takiego związku przyczynowego podlega jednak z osobna ocenie z punktu widzenia kauzalności. Jak słusznie zauważył w cytowanym wyroku sąd apelacyjny, ani współprzyczyna, ani przyczyna konkurencyjna²¹ w realnym wieloczołowym związku przyczynowym nie zwalnia od odpowiedzialności odszkodowawczej sprawcy zdarzenia szkodzącego (w tym przypadku zaniechania administracyjnego), z którym związane jest dochodzone roszczenie.

Poszczególne ogniwa występujące w trakcie trwającego stanu zaniechania można określić jako typowy ciąg zdarzeń, składający się z ak-

tów o charakterze czynnym. Dostrzegł to SN w cytowanym już orzeczeniu z 12 marca 2010 r., III CZP 129/09, stwierdzając: „[w] sytuacji zaś gdy rozporządzenie takie zostało dokonane przez Skarb Państwa w okresie gdy organy administracyjne pozostają w zwłoce z wydaniem decyzji, która mogła takiemu rozporządzeniu zapobiec, nie jest wykluczone stwierdzenie, że pomiędzy zaniechaniem wydania decyzji, rozporządzeniem nieruchomością, a szkodą jaką poniósł w efekcie dawny właściciel gruntu, który złożył wniosek w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r., istnieje adekwatny związek przyczynowy”. Z kolei w wyroku z 4 marca 2016 r., I CSK 96/15, SN nie zwrócił uwagi, że „zdarzeniem wyrządzającym szkodę” był ciąg ogniw istniejących w ramach jednego zdarzenia ciągłego o charakterze zaniechania, które zakończyły się dopiero 1 marca 2010 r. wydaniem decyzji dekretowej przyznającej prawo wieczystego użytkowania gruntu stanowiącego obecnie część parku przy Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie. W tym jednym długotrwałym stanie zaniechania SN dokonał dość sztucznego fragmentowania zdarzenia sprawczego powiązanego ze zmianą właściwości organów wydających decyzje dekreto-we lub zmianą przepisów regulujących odpowiedzialność państwa, albo też w związku z zaistnieniem konkretnych aktów o charakterze czynnym zwiększających rozmiar szkody. W ten sposób każde z ogniw w realnym wieloczołowym związku przyczynowym poddano nieuprawnionej wyizolowanej ocenie prawnej według przepisów obowiązujących w okresie ich zaistnienia.

Podobne stanowisko prezentują niektóre sądy niższych instancji. Najczęściej wyodrębniają kilka okresów: pierwszy trwający od daty wejścia w życie dekretu warszawskiego do czasu likwidacji samorządu terytorialnego i przeję-

²⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 22 października 2014 r. (I ACa 521/14), niepubl., dostępny na portalu www.orzeczenia.waw.sa.gov.pl, podobne stanowisko wyraził SN w wyroku z 6 września 2012 r., I CSK 27/12, LEX nr 1250549.

²¹ Na temat przyczyny konkurencyjnej zwanej rezerwową (*causa superveniens*) zob. J. Jastrzębski, *Glosa do wyroku SN z 24 maja 2012 r., II CSK 558/11, OSP 2013, nr 9, poz. 92.*

cia jego mienia przez Skarb Państwa (21 listopada 1945 r.–12 kwietnia 1950 r.²²), drugi trwający od 13 kwietnia 1950 r. do daty wprowadzenia reformy samorządowej (27 maja 1990 r.) oraz trzeci trwający do chwili obecnej. Podział ten wiąże ze zmianą właściwości organów wydających decyzje dekreto- we w pierwszej instancji, zwłaszcza w odniesieniu do mienia skomunalizowanego. Dokonując nieuprawnionego fragmentowania zdarzenia sprawczego o charakterze zaniechania, odwołują się do przepisów regulujących odpowiedzialność państwa za akty władzy publicznej w danym okresie, podczas gdy stan zaniechania albo trwa nadal, albo ustał już w drugiej dekadzie obecnego wieku. Zwracają uwagę, że w okresie do wejścia w życie Kodeksu cywilnego ocena skutków stanu zaniechania wydania decyzji dekreto- wej dokonywana powinna być na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych²³. W okresie od wejścia w życie k.c. do czasu tzw. wielkiej nowelizacji dokonanej ustawą z 17 czerwca 2004 r. podstawę odpowiedzialności za zaniechanie stanowił art. 417 § 1 k.c., co potwierdzić miał SN w wyroku z 26 marca 2003 r., II CKN 1374/00²⁴, stwierdzając, że „Skarb Państwa ponosi na podstawie art. 417 § 1 k.c. odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną nie tylko zawinionym działaniem, ale także zaniechaniem funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. Zaniechanie jest zaś zawinione, jeżeli funkcjonariusz nie podejmuje działania, do podjęcia którego jest zobowiązany. (...) Dla odpowiedzialności Skarbu Państwa nie jest konieczne wykazanie winy konkretnego funkcjonariusza, wystarczającą jest tzw. wina anonimowa”. Z kolei w uchwale z 19 maja 2009 r., III CZP 139/08²⁵, SN wprost

potwierdził, że „treść art. 417 k.c., w rozumieniu nadanym mu wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. (SK 18/00), wskazuje, że jest on dostatecznie pojemny, aby – interpretowany w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji – mógł objąć swym zakresem zastosowania odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną niewydaniem przewidzianego przepisem aktu normatywnego. Nie ma wątpliwości, że hipoteza tej normy obejmowała odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną także zaniechaniem”. Wprawdzie powyższa uchwała została wydana w sprawie dotyczącej odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne, nie ma jednak przeszkód, by zawarte w niej wskazówki stosować również do odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawne zaniechanie administracyjne. Poczynając od 1 września 2004 r., kwestię tę regulują art. 417 § 1 k.c. i art. 417^[1] § 3 k.c. Jednocześnie z tak wyodrębnionymi czasokresami niektóre sądy wiążą różne terminy przedawnienia roszczeń, nie dostrzegając specyfiki trwałego charakteru zaniechania.

Według wskazanej powyżej ogólnej zasady zdarzenie będące źródłem szkody i rodzące tym samym odpowiedzialność odszkodowawczą *ex delicto* podlega zasadniczo ocenie według stanu prawnego obowiązującego w czasie, gdy miało miejsce. Dla oceny skutków prawnych działań czynnych, zgodnie z regułą zawartą w normie art. XLIX § 1 p.w.k.c., właściwe jest prawo obowiązujące w chwili, gdy zdarzenia te miały miejsce. Z zasady tej wynika zatem, że zaniechanie w dacie jego ustania powinno być kwalifikowane przez obowiązujące wówczas przepisy jako delikt rodzący odpowiedzialność odszkodowawczą. W szczególności dotyczy to zaniechania legislacyjnego, albowiem zaniechanie

²² Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. nr 14, poz. 130), przewidującym likwidację samorządu terytorialnego i przejęcie mienia komunalnego na własność Skarbu Państwa.

²³ Ustawa z 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz.U. nr 54, poz. 243 z późn. zm.).

²⁴ Wyrok SN z 26 marca 2003 r., II CKN 1374/00, LEX nr 78829.

²⁵ Uchwała SN z 19 maja 2009 r., III CZP 139/08, OSNC 2009, nr 11, poz. 144.

administracyjne, zwane niekiedy „milczeniem władzy”, kreowało odpowiedzialność odszkodowawczą na gruncie art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym od chwili wejścia w życie kodeksu.

Ponieważ „zaniechania” mogą mieć różny charakter, tj. jednorazowy bądź ciągły i rozciągnięty w długim czasie, toteż problem z tym związany jest o wiele bardziej skomplikowany. Co do pierwszych, jednorazowych zaniechań zastosowanie znajdzie powyższa ogólna zasada *tempus regit actum*. Natomiast w przypadku zdarzenia ciągłego i trwającego wiele lat, gdy w okresie tym następowała zmiana prawa regulującego odpowiedzialność deliktową państwa, jest to zagadnienie złożone. Teoretycznie do oceny miarodajny może być stan prawny obowiązujący w chwili jego rozpoczęcia, trwania bądź zakończenia. Według poglądu SN wyrażonego ostatnio w wyrokach z 9 sierpnia 2012 r., V CSK 153/11 i 4 marca 2016 r., I CSK 96/15, w tego typu sytuacjach „stan zaniechania ciągle powinien być każdorazowo oceniany w świetle obowiązującego stanu prawnego”, a zatem szkody wywołane przez bezprawny stan zaniechania istniejący, a moim zdaniem i zakończony, do 1 września 2004 r.²⁶ podlegają ocenie na podstawie ówczesnych przepisów art. 417 k.c. i art. 420¹¹ k.c., a zakończony dopiero po tej dacie – w oparciu o art. 417 k.c., ale w brzmieniu nadanym mu tzw. „wielką nowelizacją” k.c. z 17 czerwca 2004 r. W obu tych wyrokach SN nie dostrzegł, że szkoda spowodowana stanem zaniechania powstaje dopiero z chwilą ustania zaniechania, a nie w trakcie jego trwania, a więc relewantne w tym przypadku są przepisy obowiązujące w tej dacie.

Argumentacja powyższa znajduje częściowo oparcie w uchwałach (7) sędziów SN, a to z 12 lutego 1969 r., III PZP 43/68²⁷, mającej moc zasady prawnej oraz kolejnej, z 29 listopada 1996 r., II PZP 3/96²⁸. Zgodnie z poglądem w nich wyrażonym, „jeżeli źródłem szkody jest zdarzenie o charakterze ciągłym przedawnienie rozpoczyna bieg dopiero z ustaniem takiego zdarzenia”. Zasada ta ma odpowiednie zastosowanie w odniesieniu do sytuacji, gdy szkoda wynika ze stanu zaniechania. Już w uchwale z 28 września 1990 r., III CZP 33/90²⁹, stwierdzono, że art. 417 k.c. dotyczy także sytuacji, gdy szkoda została wyrządzona przez niewydanie decyzji administracyjnej, jeżeli przepis prawa ustanawia konkretny obowiązek działania organu. SN uznał wtedy, że „bezprawność zachowania organu wynika z naruszenia obowiązku wydania decyzji administracyjnej w terminie określonym przez art. 35 § 3 k.p.c.”. Z kolei w wyroku z 10 listopada 2006 r., I CSK 222/06³⁰, SN wprost stwierdził, że „przy zaniechaniu mającym charakter ciągły zdarzenie wyrządzające szkodę, od którego należy liczyć 10-letni termin przedawnienia, trwa aż do chwili, gdy stan takiego bezprawnego zaniechania ustał”. Stanowisko to podzielił też na gruncie spraw dekretowych SN w postanowieniu z 12 marca 2010 r., III CZP 129/09³¹, uzasadniając je w następujący sposób: „gdyby się okazało, że powódka mogła uzyskać prawo zabudowy lub własności czasowej, w razie rozpatrzenia jej wniosku bez zbędnej zwłoki, czyli że bezczynność organów administracji naraziła ją na szkodę, to w orzecznictwie i doktrynie można odnaleźć (...) poglądy na temat tego od kiedy liczyć bieg terminu przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody

²⁶ Data wejścia w życie tzw. dużej nowelizacji Kodeksu cywilnego przepisów o odpowiedzialności organów władzy publicznej, tj. ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. nr 162, poz. 1692).

²⁷ Uchwała SN z 12 lutego 1969 r., III PZP 43/68, OSNCP 1969, nr 9, poz. 150.

²⁸ Uchwała SN z 29 listopada 1996 r., II PZP 3/96, OSNP 1997, nr 14, poz. 249.

²⁹ Uchwała SN z 28 września 1990 r., III CZP 33/90, OSNC 1991, nr 1, poz. 3.

³⁰ Wyrok SN z 10 listopada 2006 r., I CSK 222/06, LEX nr 421407.

³¹ Uchwała SN z 12 marca 2010 r., III CZP 129/09, LEX nr 583849.

spowodowanej długotrwałym zaniechaniem. (...) przy zaniechaniu mającym charakter ciągły zdarzenie wyrządzające szkodę, od którego należy liczyć 10-letni termin przedawnienia, trwa aż do chwili, gdy stan takiego bezprawnego zaniechania ustał. Przy ustalaniu, czy pomiędzy takim zaniechaniem a szkodą istnieje adekwatny związek przyczynowy, nie można z góry zakładać, że upływ czasu nawet długotrwały powoduje brak podstaw do stwierdzenia istnienia takiego związku”.

Odnotować także należy kontrowersyjne stanowisko zawarte w uchwale (7) sędziów SN z 19 maja 2009 r., III CZP 139/08³², zgodnie z którym dla przyjęcia odpowiedzialności za tzw. zaniechanie normatywne miarodajny jest stan prawny obowiązujący w chwili, w której to zaniechanie się rozpoczęło. Pogląd ten uzasadniony został jednak wyjątkową sytuacją związaną z wprowadzeniem po raz pierwszy do naszego systemu przepisu prawnego regulującego odpowiedzialność za zaniechanie normatywne (art. 417¹¹ § 4 k.c.) i dotyczył kwestii odpowiedzialności państwa za szkodę spowodowaną niewydaniem rozporządzenia wykonawczego do obowiązującej nadal ustawy nacjonalizacyjnej z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi przemysłu³³ regulującego tryb przyznawania

określonego w art. 5 oraz art. 7 ust. 4 i ust. 6 tej ustawy.

4. KONCEPCJA JEDNEJ SZKODY SPOWODOWANEJ ZANIECHANIEM JAKO ZDARZENIEM CIĄGŁYM O CHARAKTERZE TRWAŁYM

Koncepcja jedności szkody zakłada, że szkoda powstaje w jednym momencie pojawienia się tzw. „pierwszego skutku” (np. wydania bezprawnej decyzji nacjonalizacyjnej), a potem może ewentualnie narastać, tworząc niejako tzw. efekt „kuli śnieżnej”.

W przeciwieństwie do teorii „jedności szkody” zdecydowana większość przedstawicieli doktryny opowiedziała się za skutkowym ujęciem szkody, dominującym również w orzecznictwie SN³⁴. Jak słusznie stwierdził M. Kaliński: „[t]ylko skutkowe ujęcie szkody pozostaje w zgodności z powszechnie obecnie przyjmowaną dyferencyjną metodą wyceny uszczerbków majątkowych, w której dla ustalenia czy mamy do czynienia ze szkodą konieczne jest stwierdzenie jakie następstwa wywołało naruszenie danego dobra w całokształcie interesów poszkodowanego, a nie tylko w dobrze bezpośrednio dotkniętym naruszeniem”³⁵. Słusznie

³² Uchwała SN z 19 maja 2009 r., III CZP 139/08, OSNC 2009, nr 11, poz. 144.

³³ Ustawa z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi przemysłu (Dz.U. z 1946 r. nr 3, poz. 17 z późn. zm.). Odnotować można, że sprawa ta nie została jeszcze do końca przesądzona, albowiem przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu wciąż czekają na rozstrzygnięcie dwie skargi zarzucające zamknięcie drogi sądowej do domagania się zasądzenia odszkodowania przyznanego obowiązującą ustawą, a to sprawy: „Plon” v. Polska – nr 1680/08 oraz „Oterna” v. Polska – nr 3117/08.

³⁴ Za tzw. skutkowym ujęciem szkody SN opowiedział się m.in. w orzeczeniach z: 22 stycznia 2008 r., II CSK 376/07, niepubl.; 8 lutego 2008 r., I CSK 477/07, LEX nr 398419; 12 marca 2008 r., I CSK 435/07, LEX nr 484709; 4 kwietnia 2008 r., I CSK 464/07, LEX nr 484712; 18 kwietnia 2008 r., II CSK 639/07, LEX nr 515705; 26 czerwca 2008 r., II CSK 79/08; 30 października 2008 r., II CSK 257/08, LEX nr 560546; 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08; 9 stycznia 2009 r., I CSK 272/08, LEX nr 490425; 14 maja 2009 r., I CSK 306/08, LEX nr 512001; 14 maja 2009 r., I CSK 485/08, LEX nr 510995. Krytyczne argumenty na temat teorii jedności szkody, opowiadając się za skutkowym rozumieniem szkody, zob. m.in. M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2004; B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wyrządzenie szkody przez kilka osób*, Warszawa 1978, s. 67–69; J. Panowicz-Lipska, *Majątkowa ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1975, s. 34–37; Z. Radwański, *Zadośćuczynienie pieniężne za szkodę niemajątkową*, Poznań 1956, s. 173; Z. Masłowski, (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, red. Z. Resich, J. Ignatowicz, J. Pietrzykowski, J. Bielski, Warszawa 1972, s. 1097; J. Jastrzębski, *Glosa do wyroku SN z 11 października 2001 r.*, s. 51; E. Wojtaszek, *Odpowiedzialność cywilna z tytułu szkód wyrządzonych dziecku przed jego poczęciem*, NP 1990, nr 10–12, s. 96.

³⁵ M. Kaliński, (w:) *System Prawa Prywatnego*, tom. 6, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2009, s. 95.

autor ten zauważa, że ujęcie szkody jako skutku naruszenia znajduje silne uzasadnienie normatywne w art. 361 § 1 k.c., w którym odrębnie wymieniono „następstwa” działania bądź zaniechania oraz samą „szkodę”. „Naruszenie” w tej konwencji terminologicznej jest skutkiem zdarzenia szkodzącego, a zarazem przyczyną szkody. Argument ten ulega dalszemu wzmocnieniu na tle art. 471 k.c., gdzie jest mowa o szkodzie wynikłej z niewykonania³⁶. Ponadto za skutkowym ujęciem szkody przemawia fakt, że nie każde naruszenie dóbr danej osoby prowadzi do powstania po jej stronie uszczerbku majątkowego, a także okoliczność, iż nie jest konieczne, aby skutek zdarzenia szkodzącego wystąpił zaraz po jego zejściu. Wielokrotnie skutek w postaci uszczerbku powstaje dopiero po dłuższym czasie (niekiedy wielu latach) od daty zdarzenia szkodzącego. Właśnie taka sytuacja zachodzi najczęściej w przypadku roszczeń z dekretu o gruntach warszawskich, gdzie długotrwała beczynność organów administracji będąca źródłem szkody powoduje cały szereg dalszych uszczerbków majątkowych, ujawniających się na przestrzeni nawet dziesiątek lat, jako kolejne ogniwa wieloczołowego związku przyczynowego (np. najpierw wyburzenie garaży, wydzielenie i zbycie części działki, a później stopniowa sprzedaż kolejnych lokali w tzw. „budynku dekretowym”).

W świetle skutkowego ujęcia szkody nie można dokonywać sztucznej fragmentaryzacji zdarzenia sprawczego o charakterze ciągłym, jakim jest zaniechanie, i wyodrębnić poszczególne akty mających miejsce w różnych datach jego trwania. Te jednostkowe akty (mające najczęściej charakter działania i niekiedy zwane jedynie ogniwami wieloczołowego związku przyczynowego) tylko zwiększają rozmiar szkody, a nie stanowią nowych odrębnych szkód spowodowanych zaniechaniem. Gdyby było inaczej, to mielibyśmy raczej do czynienia nie tyle z „jedną szkodą” powstałą

w chwili ustania zawinonego zaniechania, ile z odrębnymi szkodami spowodowanymi bezprawnymi fragmentarycznymi aktami o charakterze czynnym. Stąd niekiedy orzeczenia sądów cywilnych, które mylą szkody będące wynikiem zaniechania ze szkodami spowodowanymi konkretnymi czynami.

Istotny argument za skutkowym ujęciem szkody podnosi także M. Sośniak, wskazując, że „[z]goda uprawnionego na naruszenie nie jest tożsama ze zgodą na szkodę, który to wniosek nie dałby się uzasadnić na gruncie jednolitego ujęcia szkody”³⁷. Wszystkie powyższe argumenty wskazują nieadekwatność teorii „jedności szkody”, tak na gruncie jej postaci, jaką są utracone korzyści, które ze swej natury rzeczy powstają dopiero w następstwie, a nie już z chwilą samego „naruszenia” prawa, jak i w przypadku szkód spowodowanych stanem bezprawnego zaniechania. Pamiętać należy, że „skutkowa teoria szkody” koresponduje z „dynamicznym” modelem ustalania szkody, natomiast koncepcja szkody jako swego rodzaju „kuli śnieżnej” współgra ze „statycznym” sposobem jej określania, o czym szerzej poniżej.

5. SZKODA, JEJ POWSTANIE I SPOSÓB WYZNACZENIA SZKODY

Szkodą w postaci *damnum emergens* spowodowaną zaniechaniem wydania decyzji określonej w art. 7 dekretu warszawskiego w odpowiednim terminie może być uszczerbek majątkowy w postaci trwałej utraty stanowiących odrębny od gruntu przedmiot własności budynków „dekretowych” lub ich części (w przypadku ich zburzenia lub zbycia w toku postępowania dekretowego lub wejścia w tym czasie w życie nowych regulacji prawnych przewidujących dalsze przesłanki negatywne rozpoznania wniosku dekretowe-

³⁶ *Ibidem*, s. 96.

³⁷ M. Sośniak, *Znaczenie zgody uprawnionego w zakresie cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej*, ZNUJ nr 27, „Prace Prawnicze” nr 6, Kraków 1959, s. 170.

go – np. art. 214a u.g.n.), albo niezyskanie przez podmiot legitymowany prawa do gruntu, albo umniejszenie wartości „odzyskanej” nieruchomości (na skutek pogorszenia warunków inwestycyjnych spowodowanego zmianą planu zagospodarowania przestrzennego w okresie trwania bezprawnego zaniechania, np. obowiązujący plan przeznacza grunt pod zieleń, a wcześniej był to grunt budowlany), jak również koszty poniesione przez stronę na długotrwałe prowadzenie postępowania administracyjnego. Może to być też utrata cywilnoprawnego roszczenia o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy (prawa własności czasowej), wreszcie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu dekretowego, gdy nowo uchwalony i aktualny w chwili wydawania decyzji dekretowej plan zagospodarowania przestrzennego uniemożliwia uzyskanie przez „dekretowca” korzystnego dla niego orzeczenia. Szkada obejmuje w takim przypadku także *lucrum cessans* i może polegać na niemożności korzystania z nieruchomości i pobierania z niej pożytków cywilnych przez czas trwania bezprawnego zaniechania. W kilku orzeczeniach zwrócono uwagę, że szkoda może polegać również na utracie możliwości ubiegania się o odszkodowanie za ewentualne wywłaszczenie na zasadach ogólnych (np. sprawa zakończona niepublikowanym wyrokiem SA w Warszawie z 18 stycznia 2012 r., I ACa 372/11). Z uwagi na przepisy przejściowe dotyczące spraw wywłaszczeniowych odszkodowanie w takim przypadku powinno odpowiadać wartości rynkowej utraconej nie-

ruchomości z chwili ustalania odszkodowania, a według stanu nieruchomości z chwili jej potencjalnego wywłaszczenia³⁸.

W przypadku deliktu z zaniechania (precyzyjnie określając – niewydania w odpowiednim czasie pozytywnej dla legitymowanego podmiotu decyzji przyznającej prawo) szkoda aktualizuje się i zarazem powstaje dopiero z chwilą wydania niewadliwej decyzji dekretowej (a więc ostatecznie kończącej postępowanie), a nie wcześniej, w czasie trwania stanu bezprawnego zaniechania. Warto odnotować, że uchwała (7) sędziów SN z 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16, nie dotyczy tego zagadnienia nawet pośrednio, albowiem jej przedmiotem jest sprawa wpływu toczącego się postępowania dekretowego na przerwę biegu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego z art. 160 k.p.a., a więc związanego z wydaniem decyzji wadliwej, a nie zaniechaniem. Jak wskazywał SN w wielu wyrokach, sądowe dochodzenie odszkodowania przed zakończeniem postępowania dekretowego jest przedwczesne³⁹, a tym samym ewentualne powództwa narażone są na oddalenie. Skoro zdarzeniem sprawczym generującym skutek szkodowy jest długotrwały stan zaniechania, a nie pojedyncze akty tworzące ciąg ogniwi wieloczłonowego związku przyczynowego, to szkoda nie może powstać wcześniej, niż stan zaniechania się zakończy. Aby nie uchybić terminowi przedawnienia, poszkodowany w toku postępowania administracyjnego musiałby kierować pozew niejako „asekuracyjnie”, a takie rozwiązanie należałoby oceniać jako „nieracjonalne i naruszające

³⁸ Przepisy o odszkodowaniu za wywłaszczenie nieruchomości mają zawsze charakter prospektywny i w zakresie ustalania odszkodowania wyrażają zasadę stosowania ustawy nowej (zob. art. 22 ust. 2 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, art. 87 § 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz art. 233 u.g.n.).

³⁹ Tak m.in. SN wskazał w wyroku z 28 stycznia 2010 r., I CSK 251/09, w którym stwierdził, że „[w] istniejącym stanie prawnym nie jest dopuszczalne w postępowaniu sądowym o odszkodowanie swoiste antycypowanie rozstrzygnięć organów administracyjnych w zakresie rozpoznawania wniosku przewidzianego w art. 7 dekretu z 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy” oraz z 23 września 2009 r., I CSK 96/09, zwracając uwagę, że „[p]rzed ponownym rozpoznaniem pierwotnego wniosku byłych właścicieli szkoda poniesiona przez powodów istnieje jedynie potencjalnie”, a także w wielu innych orzeczeniach nakazujących zawieszenie postępowania do czasu zakończenia postępowania dekretowego, a które dotyczyły odpowiedzialności za szkody wyrządzone decyzją administracyjną uznaną następnie za nieważną.

powagę wymiaru sprawiedliwości”⁴⁰. Dopiero data wydania decyzji rozpatrującej wniosek dekretowy stanowi ostatni element miarodajny dla określenia szkody i oszacowania jej wysokości, albowiem stosownie do art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 363 § 2 k.c. szkoda powinna być oceniona wedle stanu z daty orzekania. Powyższy sposób ustalenia odszkodowania jest relevantny dla modelu „dynamicznego”. Zgodnie ze „stacycznym” modelem miarodajny dla ustalenia rozmiarów szkody jest stan majątku poszkodowanego z chwili zdarzenia szkodzącego, a późniejsze zdarzenia, które następują po dniu wystąpienia zdarzenia szkodzącego, są irrelevantne prawnie.

Proces odszkodowawczy, zgodnie z powszechnie akceptowaną teorią różnicy, zmierza jednak do osiągnięcia stanu, jaki istniałby, gdyby zdarzenie szkodzące nie miało miejsca w rzeczywistości, nie zaś do utrwalenia stanu sprzed tego zdarzenia⁴¹. W myśl wyroku SN z 11 kwietnia 2014 r.⁴² wydanego w sprawie gruntu warszawskiego: „stanowiący przesłankę dyferencyjnej metody ustalenia szkody hipotetyczny stan majątku poszkodowanych nie uwzględnia wszystkich kształtujących go zdarzeń, zwłaszcza dotyczących zmian w zakresie publicznej gospodarki lokalami. Nie można podzielić z przedstawionych wyżej powodów stanowiska sądu odwoławczego, że ustalenie wysokości szkody z tytułu utraty sprzedanych lokali nie wymaga uwzględnienia pozostających w granicach adekwatnego związku przyczynowego zdarzeń, zaistniałych po wystąpieniu zdarzenia będącego przyczyną szkody, dotyczących zmian w zakresie publicznej gospodarki lokalami powodujących, że zbyte lokale w chwili ustalania szkody nie podlegały już obciążeniom związanym z publiczną gospodarką lokalami”. Zgodnie z kon-

cepcją „dynamicznego” rozumienia szkody hipotetyczny stan majątku poszkodowanego winien być ustalony z przyjęciem założenia braku wystąpienia zdarzenia szkodzącego, lecz z uwzględnieniem wszelkich okoliczności mających wpływ na ustalenie wysokości szkody (*in plus* lub *in minus*) mających miejsce po dniu wystąpienia zdarzenia szkodzącego, aż do dnia wyrokowania⁴³. Objął to Sąd Apelacyjny w Krakowie w niepublikowanym wyroku z 5 sierpnia 2005 r., I ACa 704/05, dotyczącym powstawania szkody w postaci *lucrum cessans*, w następujący sposób: „[d]ynamiczny charakter szkody przejawia się w tym, że obok pierwotnego uszczerbku polegającego na bezprawnym odjęciu prawa własności mogą pojawiać się dalsze, pozostające w normalnym związku przyczynowym ze zdarzeniem uzasadniającym odpowiedzialność odszkodowawczą. Skoro powodowie dochodzą utraconych korzyści, to taka szkoda polega na niepowiększaniu się czynnych pozycji majątku poszkodowanego, które byłyby pojawiły się w tym majątku, gdyby nie zdarzenie wyrządzające szkodę”.

Gdyby nie doszło do rażąco wadliwego prowadzenia postępowania administracyjnego, to nie wystąpiłyby zdarzenia przeciwstawne, w konsekwencji których Skarb Państwa bezprawnie rozporządził nieruchomości objętą wnioskiem dekretowym lub zburzył istniejącą zabudowę w sposób uniemożliwiający restytucję naturalną. Warto zauważyć, że poszkodowani w takim przypadku nie wiążą szkody z jednorazowym zdarzeniem (np. wydaniem bezprawnej decyzji nacjonalizacyjnej), lecz z trwałym zdarzeniem ciągłym, którym jest zaniechanie terminowego rozpatrzenia wniosku dekretowego.

Słusznie zwrócono uwagę, że zmiany w za-

⁴⁰ Tak SN w postanowieniu z 15 stycznia 2016 r., I CSK 1080/14, niepubl.

⁴¹ Tak M. Kaliński, *Szkoda na mieniu*, s. 146, wraz z powołaną tam literaturą.

⁴² Wyrok SN z 11 kwietnia 2014 r., I CSK 309/13, LEX nr 1523389.

⁴³ Tak m.in. SN w uchwale z 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 4 i wyroku z 28 maja 2014 r., I CSK 419/13, Legalis oraz R. M. Sarbiński, K. Sobczyk-Sarbińska, *Przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – element stanu nieruchomości czy odrębny element cenotwórczy?*, (w:) *Usus magister est optimus. Rozprawy prawnicze ofiarowane profesorowi Andrzejowi Kubasowi*, Warszawa 2016, s. 239.

kresie przeznaczenia nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego mogą wpłynąć zarówno na zwiększenie, jak i zmniejszenie rozmiaru szkody. Konsekwentne stosowanie metody dyferencyjnej przemawia za koniecznością uwzględnienia przy ustalaniu wysokości odszkodowania za utraconą nieruchomość planu obowiązującego w dacie wyrokowania o odszkodowaniu, albowiem hipotetyczny stan majątkowy poszkodowanego powinien być ustalany na datę orzekania, a nie na datę zaistnienia zdarzenia szkodzącego.

Ryzyko niekorzystnych wydarzeń, które mają miejsce podczas trwającego bezprawnia z zaniechania, powinno zawsze obciążać wyłącznie dłużnika, a nie osoby poszkodowane brakiem właściwego działania organów władzy państwowej.

Odpowiedzialność odszkodowawcza za tego typu delikt nie ogranicza się do straty rzeczywistej, ale obejmuje także *lucrum cessans*. W zakresie tej postaci szkody nie będzie bowiem miała zastosowania uchwała SN z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10⁴⁴, zgodnie z którą do roszczeń o naprawienie szkody wyrażonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. Żądanie zasądzenia odszkodowania za szkodę w postaci utraconych korzyści znajduje uzasadnienie w przepisie art. 417 § 1 k.c., a nie w art. 160 k.p.a. Szkada w części *lucrum cessans* wynika bowiem z bezprawnego zaniechania wydania decyzji w odpowiednim czasie (rażąco przewlekłego przeprowadzenia postępowania), a nie z decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa i z tego powodu później unieważnionej.

6. ADEKWATNA PRZYCZYNOWOŚĆ ZANIECHANIA

Ze związkiem przyczynowym w przypadku zaniechania sprawa jest dość skomplikowana. Zasadniczo zaniechanie to stan polegający na braku aktywności, a więc w sensie ontologicznym nie występują tu powiązania czysto kauzalne. Niemożliwe jest udowodnienie faktu negatywnego (*negativa non sunt probanda*). W świetle stanowiska doktryny zaniechanie jest brakiem przyczynowości przeciwstawnej, to znaczy nieprzeszkadzaniem temu, aby rozwinął się niekorzystny związek przyczynowy⁴⁵. Jeżeli realizacja powinnego zachowania spowodowałaby, że nie doszłoby do naruszenia dóbr poszkodowanego, wówczas zaniechanie pozostaje w związku przyczynowym (*sine qua non*) z naruszeniem. Relacja ta może zostać zakwalifikowana pozytywnie, gdy chodzi o jej adekwatność, o ile podjęcie działania każdorazowo podwyższa prawdopodobieństwo niewystąpienia naruszenia⁴⁶. Tak więc nie jest to relacja kausalna w sensie ontologicznym, lecz ma ona charakter czysto normatywny.

Pomiędzy zaniechaniem rozpoznania wniosku dekretowego w odpowiednim czasie i rażącym naruszeniem w ten sposób podstawowych zasad postępowania administracyjnego oraz rażącym naruszeniem terminów rozpoznania sprawy i wydania decyzji administracyjnej a zaistniałą szkodą w majątku poszkodowanych przeddekretowych właścicieli w postaci np. utraty części nieruchomości istnieje zatem adekwatny związek przyczynowy. Zgodnie z zapatrywaniem SN wyrażonym w uzasadnieniu uchwały z 21 marca 2003 r., III CZP 6/03⁴⁷ „[n]iewykonanie lub nienależyte wykonanie przez gminę lub Państwo swojego obowiązku

⁴⁴ Uchwała pełnego Składu Izby Cywilnej SN z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7–8, poz. 75.

⁴⁵ M. Kaliński, (w:) *System Prawa Prywatnego*, s. 133; B. Bładowski, A. Gola, *Szkoda i odszkodowanie*, Warszawa 1984, s. 66; J. Winiarz, *O wynagrodzeniu szkód wyrządzonych przez funkcjonariuszy państwa*, Warszawa 1962, s. 42.

⁴⁶ M. Kaliński, (w:) *System Prawa Prywatnego*, s. 133; S. Garlicki, *Odpowiedzialność cywilna za nieszczęśliwe wypadki*, Warszawa 1971, s. 121; A. Koch, *Związek przyczynowy jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym*, Warszawa 1975, s. 151.

⁴⁷ Uchwała SN z 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNCP 2004, nr 1, poz. 4.

naruszające uprawnienia byłego właściciela do domagania się ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego i pozbawiające go wartości lub obniżające jego wartość, musi być uznane za powodujące straty w rozumieniu art. 361 § 2 k.c.". Najpełniej jednak zasady istnienia adekwatnej przyczynowości zaniechania rozpoznania wniosku dekretoowego zostały przedstawione w uzasadnieniu postanowienia SN z 12 marca 2010 r., III CZP 129/09⁴⁸, w którym wyjaśniono, że „adekwatny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. może mieć charakter wielocłonowy”, albowiem „[p]rzy rozpoznawaniu spraw dotyczących nieruchomości warszawskich w orzecznictwie wskazuje się, że odmowa przyznania własności czasowej każdorazowo zwiększy prawdopodobieństwo rozporządzenia nieruchomością, co może prowadzić do utraty własności przez poszkodowanych decyzją odmowną lub bezprawnym niewydaniem takiej decyzji. Należy więc uznać, że pomiędzy każdym z tych ogniw, jak również między pierwszym i ostatnim może istnieć związek przyczynowy. Upływ czasu między zdarzeniami nie ma tu decydującego znaczenia, gdyż właściciel może w granicach swego władztwa dokonać rozporządzenia w chwili, którą uzna za stosowną. W sytuacji zaś gdy rozporządzenie takie zostało dokonane przez Skarb Państwa w okresie, gdy organy administracyjne pozostają w zwłoce z wydaniem decyzji, która mogła takiemu rozporządzeniu zapobiec, nie jest wykluczone stwierdzenie, że pomiędzy zaniechaniem wydania decyzji, rozporządzeniem nieruchomością a szkodą, jaką poniósł w efekcie dawny właściciel gruntu, który złożył wniosek w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r., istnieje adekwatny związek przyczynowy”.

W konsekwencji sam upływ czasu w znacznej liczbie przypadków najczęściej powoduje

zwiększenie prawdopodobieństwa powstania szkody i zwiększenia jej rozmiaru, czemu organy pozostające w zwłoce winne były zapobiec. Przez swoje przewlekłe działanie doprowadzają jednak do sytuacji, w której przestaje istnieć szansa kompensacji szkody w naturze (restytucja naturalna).

Również w innym wyroku, z 12 sierpnia 2009 r., IV CSK 187/09⁴⁹, SN potwierdził, że brak aktywności agend Skarbu Państwa w toku postępowania wywłaszczeniowego zmierzających do zapobieżenia nabyciu przez spółdzielnię mieszkaniową prawa wieczystego użytkowania gruntu, wyrażający się w braku zachowania przez organ zasad lojalności wobec dawnego właściciela, prowadzi do bezprawności działań Skarbu Państwa i jego odpowiedzialności za zaniechanie wydania decyzji w odpowiednim czasie. Zgodnie z tym zapatrywaniem obowiązkiem organu Skarbu Państwa – jako prowadzącego postępowanie wywłaszczeniowe – było zawiadomienie powódki o zagrożeniu realizacji jej roszczenia o zwrot nieruchomości, a nawet samodzielne podjęcie działań (w tym wypadku zaskarżenie uchwały Zarządu Gminy), które zapobiegłyby uniemożliwieniu bądź tylko znacznemu utrudnieniu realizacji roszczenia byłych właścicieli o zwrot nieruchomości, w sytuacji gdy cel jej wywłaszczenia odpadł. Z uwagi na znaczne podobieństwo roszczeń wynikających z dekretu warszawskiego do roszczeń dawnego właściciela nieruchomości, która ze względu na jej niewykorzystanie na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej podlega zwrotowi, powyższe stanowisko SN, dotyczące skonkretyzowanego oraz zaktualizowanego obowiązku organu, jest pomocne przy ustalaniu zasad odpowiedzialności organów władzy państwowej za zaniechanie wymaganych czynności w związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym.

Dodatkowo należy zauważyć, że wielocłonowy związek przyczynowy pomiędzy

⁴⁸ Postanowienie SN z 12 marca 2010 r., III CZP 129/09, LEX nr 583849.

⁴⁹ Wyrok SN z 12 sierpnia 2009 r., IV CSK 187/09, „Wspólnota” 2009, nr 47, s. 44.

zaniechaniem rozpoznania wniosku dekretowego a szkodą nie zostaje przełamany przez kolejne zmiany obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego, istniejących od daty złożenia wniosku dekretowego do daty jego faktycznego rozpoznania. Jak wyjaśnił SN w uzasadnieniu cytowanego już postanowienia z 12 marca 2010 r.⁵⁰: „dla ustalenia czy zaniechanie wydania decyzji mogło narazić powódkę na szkodę decydujące znaczenie ma ocena, czy według planu zabudowy istniejącego w czasie, gdy wniosek taki powinien zostać rozpoznany, korzystanie przez nią z gruntu dało się pogodzić z jego przeznaczeniem określonym w tym planie”. Rozpoznając bowiem wniosek dekretowy wyłącznie przez pryzmat przesłanek przewidzianych w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, organ nie mógłby odmówić ustanowienia prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego), gdy postanowienia obowiązujących w danym okresie planów zagospodarowania przestrzennego dawały możliwość pogodzenia dalszego korzystania z nieruchomości przez dawnego właściciela.

7. LEGITYMACJA BIERNA I SOLIDARNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ GMINY ORAZ SP (W TYM TAKŻE SKO JAKO *STATIO FISCO SP*)

Legitymację bierną w tego typu sprawach sądy najczęściej, nie do końca właściwie, wiążą z właściwością organów rozpatrujących sprawy dekretowe, i to w pierwszej instancji, a właściwie z osobami prawnymi, w ramach których organy te funkcjonują, realizując zadania z zakresu administracji. W pierwszym wyróżnionym podokresie⁵¹ decyzję pierwszoinstancyjną wydawał organ istniejącej do 1950 r. gminy – Prezydent m.st. Warszawy, ale odwołanie rozpoznawał już organ Skarbu Państwa, w drugim podokresie – całe postępowanie administracyjne było w wyłącznej gestii Skarbu Państwa, a od 27 maja 1990 r. w przypadku mienia skomunalizowanego – organ gminy (lub samorządu wojewódzkiego) uzyskał uprawnienie do rozstrzygania spraw dekretowych, natomiast w pozostałych przypadkach, co najważniejsze, zawsze w drugiej instancji, właściwy był i nadal jest organ Skarbu Państwa (czy jest to Minister, czy SKO – jako

⁵⁰ Postanowienie SN z 12 marca 2010 r., III CZP 129/2009, LEX nr 583849.

⁵¹ Podokresy te wynikają ze zmiany właściwości organów w sprawach dekretowych. Na podstawie art. 32 ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej zniesiono związki samorządu terytorialnego, a ich zadania i kompetencje przejęły rady narodowe. Zgodnie z art. 21 ust. 5 ustawy z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. nr 5, poz. 16) do rad narodowych miast wyłączonych z województw odpowiednie zastosowanie miały przepisy dotyczące działania i uprawnień wojewódzkich rad narodowych. Następnie ustawa z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym (tekst jedn. Dz.U. z 1988 r. nr 26, poz. 183) w art. 13 wprowadziła dwustopniowy podział państwa, wskazując, że jednostkami podziału terytorialnego drugiego stopnia są województwa. Zgodnie z art. 20 ust. 1 powołanej ustawy w województwach terenowymi organami władzy państwowej i samorządu były wojewódzkie rady narodowe. Natomiast w oparciu o treść art. 20 ust. 2 w województwie stołecznym warszawskim wojewódzką radą narodową była Rada Narodowa miasta stołecznego Warszawy. W związku z reformą samorządową na podstawie art. 1 oraz na podstawie art. 1 pkt 29 ppkt I lit. k ustawy z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych między organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 34, poz. 198) do właściwości organów gmin przeszły jako zadania własne kompetencje należące do zlikwidowanych rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, w tym również dotyczące uregulowania zobowiązań z tytułu przejęcia nieruchomości na obszarze m.st. Warszawy na mocy dekretu warszawskiego. Zatem od dnia 27 maja 1990 r., tj. od daty wejścia w życie ustawy o podziale kompetencji, odpowiedzialnymi za rozpoznanie wniosku dekretowego stały się gminy. Na podstawie ustawy z 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 34, poz. 200) właściwym podmiotem dla rozpoznania wniosku dekretowego był burmistrz danej dzielnicy gminy jako organu wykonawczego gminy, a to na podstawie art. 11a ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. nr 142, poz. 1591). Następnie na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 41, poz. 361) właściwym organem dla rozpoznania wniosku dekretowego stał się Prezydent miasta stołecznego Warszawy – jako organ gminy Miasta Stołecznego Warszawy.

statio fisci). Zgodnie z orzecznictwem SN bierne legitymowany w sprawach o odszkodowanie za bezprawne działania organów państwa zapoczątkowane przed 1990 r. jest Skarb Państwa [tak m.in. w uchwale (7) sędziów SN z 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06⁵²].

W polskim porządku prawnym obowiązuje zasada ciągłości urzędu⁵³, a zatem bez względu na to, który organ był uprawniony do wydania decyzji dekretowej w danym czasie, legitymacja bierna przysługuje albo samemu Skarbowi Państwa, albo w przypadku mienia skomunalizowanego gminie i SP solidarnie. W orzecznictwie, poza jednym wyjątkiem⁵⁴, nie dostrzeżono dotychczas, że administracyjne postępowanie dekretowe jest i było zawsze co najmniej dwuinstancyjne. Organem odwoławczym nieprzerwanie było *statio fisci* Skarbu Państwa (obecnie SKO lub Minister Rozwoju). Płynię z tego wniosek, że zarówno SP, jak i gmina jako współsprawcy wystąpienia szkody deliktowej z zaniechania odpowiadają solidarnie. Zgodnie z wyrokiem SN z 5 grudnia 2013 r., V CSK 67/13, w sprawie o naprawienie szkody wyrządzonej decyzją wydaną przez samorządowe kolegium odwoławcze, wymienione kolegium jest jednostką organizacyjną Skarbu Państwa. SKO jako *statio fisci* Skarbu Państwa⁵⁵ odpowiada jednak solidarnie z Miastem Stołecznym Warszawa jako gminą za przewlekle prowadzenie postępowania dekretowego w odniesieniu do nieruchomości gminnej, jeśli SKO działało w charakterze organu drugiej instancji w „zwykłym” postępowaniu dekretowym. W myśl art. 441 § 1 k.c.: „jeżeli kilka osób ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym, ich odpowiedzialność jest solidarna”. Skarb Państwa ma co najwyżej roszczenie zwrotne w stosunku do współodpowiedzialnego. Warto przypomnieć,

że niewskazanie SKO w Warszawie jako *statio fisci* Skarbu Państwa w samym pozwie nie powinno wywoływać negatywnych skutków procesowych dla poszkodowanego, który pozwał inne *statio fisci* (np. SP – Prezydenta m.st. Warszawy), skoro – jak wyjaśnił SN – „w sytuacji, gdy w procesie jako strona występuje Skarb Państwa, a wadliwie została określona jego jednostka organizacyjna, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, Sąd ma obowiązek z urzędu określić właściwą jednostkę organizacyjną, która, zgodnie z art. 67 § 2 k.p.c., powinna w sprawie reprezentować Skarb Państwa”⁵⁶. Niekiedy można byłoby przypisać samodzielną odpowiedzialność SKO jako organu „nadzorczego”, np. w sytuacji gdyby w trakcie wieloletniego i przewlekle prowadzonego postępowania nieważnościowego nieruchomości została sprzedana osobie trzeciej i tylko z tego powodu okazałoby się później niemożliwe wydanie decyzji dekretowej zgodnej z wnioskiem.

Wbrew powszechnie wyrażanym opiniom dla określenia kompetencji organów do rozpatrywania spraw dekretowych w odniesieniu do gruntów zajmowanych przez gminę nie ma decydującego znaczenia sama ustawa wprowadzająca samorząd, tzw. „kompetencyjna”⁵⁷, lecz faktycznie dopiero decyzja komunalizacyjna (zob. art. 1 pkt 29 ppkt II, lit. C), albowiem dopiero z tą chwilą można stwierdzić, że dana konkretna nieruchomość została skomunalizowana. Bez uprzedniego ustalenia, czy dana nieruchomość została skomunalizowana, niemożliwe jest wskazanie właściwego organu. Warto odnotować, że część lokali mieszkalnych sprzedanych dopiero po reaktywowaniu samorządu terytorialnego, a znajdujących się w budynkach skomunalizowanych, pozostała własnością Skarbu Państwa, gdyż tzw. „decyzje

⁵² Uchwała (7) sędziów SN z 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06, OSNC 2007, nr 6, poz. 79.

⁵³ Więcej na temat zasady ciągłości urzędu zob. wyrok SN z 4 marca 2016 r., I CSK 96/15, LEX nr 2023776.

⁵⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 19 września 2014 r., I ACa 295/14, www.orzeczenia.waw.sa.gov.pl

⁵⁵ Zob. uchwałę SN z 9 lipca 2009 r., III CZP 45/09, LEX nr 518115.

⁵⁶ Wyrok SN z 23 lipca 2004 r., III CK 266/03, LEX nr 174187.

⁵⁷ Ustawa z 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 z późn. zm.).

lokalowe” zezwalające na ich sprzedaż wydane zostały przed 27 maja 1990 r.

8. KWESTIA PREJUDYKATU I ART. 417¹ § 3 K.C.

Nie mają racji ci, którzy twierdzą, że naprawienia szkody z tytułu przewlekłego postępowania administracyjnego poszkodowany może domagać się jedynie po uprzednim uzyskaniu prejudycjalnych orzeczeń właściwych organów, w tym zwłaszcza sądów administracyjnych. Odnośnie do prejudycjalności wypowiedział się SN w wyroku z 2 lutego 2011 r.⁵⁸, zgodnie z którym osoba, która poniosła szkodę na skutek bezczynności organu po wydaniu wyroku sądu administracyjnego uchylającego lub stwierdzającego nieważność aktu lub czynności (art. 154 § 1, 4 i 5 p.p.s.a.⁵⁹), może dochodzić jej naprawienia bez stwierdzenia we właściwym postępowaniu niewydania decyzji (art. 417¹ § 3 k.c.). Tak wyrażona ocena prawna, aczkolwiek na tle szczególnego stanu faktycznego, gdy w sprawie istniała już wypowiedź sądu administracyjnego (niemająca jednak charakteru prejudykatu), nie pozostawia wątpliwości ani luzów interpretacyjnych pozwalających na prowadzenie w tym zakresie dodatkowego sporu prawnego.

Z zestawienia art. 417 § 1 k.c. oraz art. 417¹ § 3 k.c. wynika, że jeśli źródłem szkody jest zdarzenie inne aniżeli wydanie aktu normatywnego, prawomocnego orzeczenia, ostatecznej decyzji administracyjnej, a także wyrządzenie szkody innym zdarzeniem niż niewydanie orzeczenia lub decyzji czy też niewydanie aktu normatywnego, to podstawę

odpowiedzialności odszkodowawczej będzie stanowił przepis art. 417 § 1 k.c. jako przepis ogólny, którego zakresem objęte są wszystkie niezgodne z prawem działania i zaniechania władzy publicznej nieuregulowane w przepisach szczególnych, tj. np. w art. 417¹ k.c. oraz przepisach, o których mowa w art. 421 *in fine* k.c.⁶⁰ Przepis art. 417¹ § 3 k.c. znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy postępowanie administracyjne jest nadal w toku. Wówczas rolę właściwego postępowania w rozumieniu art. 417¹ § 3 k.c. spełnia skarga na bezczynność i przewlekłość postępowania przewidziana w art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 149 i 154 p.p.s.a., a także postępowanie (zażalenie oraz z wniosku o usunięcie naruszenia prawa) przewidziane w art. 37 § 1 k.p.a.⁶¹ W sytuacji gdy postępowanie administracyjne już się zakończyło, nie ma praktycznej możliwości uzyskania prejudykatu, nawet jeśli było to wcześniej możliwe. W doktrynie wypowiedziano słuszny pogląd, że *ratio legis* wymagania prejudykatu w art. 417¹ § 2 k.c. zmierza do zapewnienia pewności prawa, szybkiego uzyskania prawomocnych rozstrzygnięć oraz do uniknięcia kreowania równoległych reżimów ich kontroli. Żaden z tych względów nie sprzeciwia się natomiast badaniu przez sąd odszkodowawczy, czy w prawomocnie zakończonym postępowaniu doszło do przewlekłości, i nie zamyka tym samym drogi do naprawienia szkody osobom, które nie skorzystały wcześniej z możliwości skarżenia bezczynności lub przewlekłości administracji. Dlatego na akceptację zasługuje rozwiązanie, w myśl którego sąd orzekający o odszkodowaniu samodzielnie władny jest oceniać, czy w prawomocnie zakończonym postępowaniu doszło do bezprawnej przewlekłości⁶².

⁵⁸ Wyrok SN z 2 lutego 2011 r., II CSK 398/10, OSNC 2011, nr 11, poz. 125.

⁵⁹ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 ze zm.), dalej jako „p.p.s.a.”.

⁶⁰ Zob. J. Kremis, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niewydanie decyzji administracyjnej*, (w:) P. Machnikowski, *Odpowiedzialność w prawie cywilnym*, Wrocław 2006, s. 179.

⁶¹ J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 268.

⁶² Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Rozdział VI. *Odpowiedzialność władzy publicznej za szkody wyrządzone deliktami orzeczniczymi*, C. H. Beck 2012, Nb 90.

9. PODSUMOWANIE

W demokratycznym państwie prawa organy administracji publicznej obowiązane są przestrzegać zasad praworządności. W konsekwencji gdy organy władzy publicznej nie wykonują ciężących na nich obowiązków w wyznaczonych przez ustawodawcę terminach, a wskutek ich zaniechania obywatel ponosi szkodę majątkową, to wówczas do-

puszczalna jest droga sądowa w sprawach o odszkodowanie. Obywatel nie powinien ponosić negatywnych konsekwencji zaniechania wydania w jego sprawie decyzji administracyjnej we właściwym czasie. Wskazane w artykule orzecznictwo SN pozwala mieć nadzieję, że w podobnych sprawach w pełni znajdzie zastosowanie wyrażona w art. 77 ust. 1 Konstytucji zasada odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej.

Summary

Józef Forystek

NON-CONTRACTUAL (TORT) LIABILITY FOR FAILURE TO ISSUE AN ADMINISTRATIVE DECISION

The article is of a voice in the ongoing discussion on liability for damages in connection with the excessive length of administrative proceedings, with particular regard to matters related to the Warsaw Decree. The tort liability for failure to exercise the law by the body of authority has been implemented in 1997. The author indicates that in a democratic state a citizen should not bear the negative consequences of chronic administrative proceedings and therefore the injured party should be able to claim for damages. To assess the applicable law for the tort over time, the author points that the principle of tempus regit actum is not applicable as the damage arises at the very last moment of state of non-performance, not in the course of its duration. Therefore the provisions in force at the moment of cessation are relevant. What is more, the author indicates that it is not necessary to obtain a preliminary ruling prior to the commencement of a case against the State Treasury for payment of compensation.

KEY WORDS: claims, tort liability, damages for excessive length of proceedings, length of proceedings, principle of prompt proceedings, „Warsaw Decree”, declaring an administrative decision invalid, Constitution of the Republic of Poland, the State Treasury

POJĘCIA KLUCZOWE: roszczenia, odpowiedzialność deliktowa, naprawienie szkody spowodowanej przewlekłością postępowania, przewlekłość postępowania, zasada szybkości postępowania, dekret warszawski, stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Skarb Państwa