



Sygn. akt I CSK 26/09

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 26 sierpnia 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Marek Sychowicz (przewodniczący)

SSN Gerard Bieniek (sprawozdawca)

SSN Dariusz Zawistowski

w sprawie z powództwa W.T., A.V., A.T., R.T., R.P. i S.T.
przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę [...] o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 26 sierpnia 2009 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 30 lipca 2008 r., sygn. akt [...],

oddala skargę kasacyjną i zasądza od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody na rzecz każdego z powodów kwoty po 600 zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 5.12.2007 r. zasądził od pozwanego Skarbu Państwa na rzecz powodów po 187.875 zł z odsetkami ustalając co następuje:

Przedwojennym właścicielem nieruchomości położonej w W. przy ulicy N. 17 był J.T. Złożył on wniosek o przyznanie wieczystej dzierżawy. Orzeczeniem administracyjnym z dnia 6.05.1953 r. oddalono jego wniosek. W latach 1980 – 1990 wydano decyzje administracyjne zezwalające na sprzedaż lokali w budynku przy ul. N. 17 o numerze 15, 16, 17, 18 i 19 ich najemcom. Lokale te zostały sprzedane. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzją z dnia 15.04.1999 r. stwierdziło nieważność orzeczenia z dnia 6.05.1953 r., w którym odmówiono J.T. ustanowienia własności czasowej. Decyzją z dnia 30.05.2003 r. Prezydent m. W. – w uwzględnieniu tego wniosku – ustanowił na 99 lat użytkowanie wieczyste udziału wynoszącego 0,6270 niepodzielnej części gruntu o powierzchni 329 m², oznaczonego jako działka 70, objętego KW nr [...], położonego w W. przy ul. N. 17 na rzecz każdego z powodów – jako następcę prawnego J.T. w udziale po 0,1045. Odmówiono natomiast ustanowieniu użytkowania wieczystego w udziale wynoszącym 0,3730, co do którego ustanowiono użytkowanie wieczyste na rzecz właścicieli lokali mieszkalnych nr 15, 16, 17, 18 i 19. W wykonaniu tej decyzji zawarto w dniu 11.03.2005 r. umowę o oddanie w użytkowanie wieczyste w zakresie udziału wynoszącego 0,6270.

Decyzjami z dnia 17.10.2000 r., z dnia 11.10.2001 r. i z dnia 24.06.2002 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, że decyzje wydane przez Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego w W. oraz Naczelnika Dzielnicę W. w sprawie sprzedaży lokali nr 15, 16, 17, 18 i 19 zostały wydane z naruszeniem prawa. W związku z tym następcy prawni J.T. wystąpili do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o odszkodowanie w kwocie 1.421.402,40 zł. Decyzją z dnia 30.01.2004 r. Kolegium odmówiło przyznania odszkodowania. Wartość rynkowa sprzedanych lokali w lipcu 2007 r. wynosiła 1.127.250 zł, zaś wartość utraconych korzyści z tytułu bezumownego korzystania z tych lokali za okres 17.10.1997 – 11.09.2003 r. wynosiła 341.000 zł.

Uwzględniając powództwo do kwoty 1.127.250 zł Sąd Okręgowy uznał, że istnieje adekwatny związek przyczynowy między wprowadzeniem do obrotu wadliwych decyzji o sprzedaży lokali a szkodą w postaci wartości sprzedanych lokali wraz z udziałami użytkowaniu wieczystym jako prawem związanym z własnością lokali. Oddalono żądanie obejmujące wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości we wskazanym wyżej okresie.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 30.07.2008 r. oddalił apelację pozwanego Skarbu Państwa. Sąd ten wskazał, że wyłączną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę, którą strona poniosła na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. bądź stwierdzenia nieważności takiej decyzji, jest art. 160 § 1 k.p.a. Ten przepis określa wymagalność roszczenia wiążąc ją z ostatecznym charakterem decyzji stwierdzającej niezgodność z prawem decyzji wyrażającej szkodę. Od tego momentu liczy się 3-letni termin przedawnienia. Podniósł, że w sprawie mamy do czynienia z wieloczłonowością związku przyczynowego. Niewątpliwie szkoda powodów była normalnym następstwem wydania decyzji o odmowie przyznania własności czasowej. Co jednak nie wyklucza istnienia związku przyczynowego między ich szkodą, a kolejnym ogniwem w tym związku w postaci wydania pięciu decyzji o sprzedaży lokali. Decyzje te stanowiły zezwolenia na sprzedaż i w konsekwencji zawarto umowy sprzedaży 5 lokali, co doprowadziło do utraty ich własności. Skoro powodom oddano w użytkowanie wieczyste udział 0,6270 części gruntu, a odmówiono w pozostałej sprzedaży części, to odmowa ustanowienia użytkowania wieczystego w tym zakresie była spowodowana tylko tym, że nastąpiły nieodwracalne skutki prawne (sprzedaż lokali na rzecz osób trzecich wraz z udziałem w użytkowaniu wieczystym).

Skargę kasacyjną od tego wyroku w części oddalającej apelację wniósł pozwany Skarb Państwa. W ramach podstawy kasacyjnej w art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. zarzucono:

- naruszenie prawa materialnego przez nie zastosowanie art. 7 ust. 4 dekretu Rady Ministrów z dnia 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279);

- naruszenie art. 363 § 1 k.c. przez przyjęcie, że przepis ten w okolicznościach sprawy dawał powodowi prawo wyboru między żądaniem odszkodowania a domaganiem się działki zamiennej w trybie administracyjnym;
- naruszenie prawa materialnego przez niezastosowanie art. 102 § 1 dekretu Rady Ministrów dnia 11.10.1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319 ze zm.) w związku z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z 26.10.1945 r. oraz ust. 160 § 1 i 2 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z dnia 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692).

W ramach podstawy kasacyjnej w art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. zarzucono naruszenie art. 328 § 2 k.p.c., co miało istotny wpływ na wynik sprawy.

Pozwany Skarb Państwa podnosząc wskazane zarzuty domagał się uchylenia wyroku w zaskarżonej części i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty zawarte w skardze kasacyjnej dotyczą w istocie trzech zagadnień. Po pierwsze, przedstawiając zarzut naruszenia art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego pozwany Skarb Państwa formułuje stanowisko, że przepis ten przewidujący możliwość ustanowienia własności czasowej (użytkowania wieczystego), jest normą szczególną w tym sensie, że wyczerpanie drogi administracyjnej dot. ustanowienia własności czasowej (użytkowania wieczystego) warunkuje wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym. Po drugie, art. 102 § 1 Prawa rzeczowego z 1946 r. stał na przeszkodzie ustanowieniu własności czasowej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego w przypadku, gdy nieruchomości była obciążona prawami osób trzecich (a takie obciążenie hipoteką kredytową dotyczyło spornej nieruchomości). Po trzecie, nie można stosować art. 363 § 2 k.c. do wyboru sposobu kompensacji szkody, gdy prawodawca przewiduje odrębne tryby postępowania (postępowanie cywilne i administracyjne).

Odnosząc się kolejno do tych kwestii należy zauważyć, że podniesiony przez skarżącego zarzut naruszenia art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego zmierza pośrednio do kwestionowania dokonanych ustaleń faktycznych z których wynika, że powodowie ponieśli szkodę w wyniku wydania z naruszeniem prawa decyzji

dotyczących sprzedaży lokali mieszkalnych położonych w W. przy ul. N. W ocenie skarżącego dokonanie powyższych ustaleń byłoby możliwe dopiero po uzyskaniu przez powodów ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 7 ust. 4 dekretu odmawiającej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na innym gruncie o równej wartości użytkowej. Nie jest bowiem wykluczone, że gmina, w związku z nie uwzględnieniem wniosku dekretowego w części dotyczącej gruntu obciążonego prawami osób trzecich, nie zaoferuje powodom użytkowania wieczystego na innym gruncie o równej wartości użytkowej.

Zarzut ten nie jest zasadny. Powszechnie przyjmuje się w judykaturze i doktrynie, że na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu na m.st. Warszawa, a później na Państwie spoczywa cywilnoprawny obowiązek ustanowienia na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu lub jego następców prawnych prawa wieczystej dzierżawy (przekształconego później na podstawie art. XXXIX § 1 przep. wpr. pr. rzecz. – Dz. U. Nr 57, poz. 321 ze zm., a następnie na podstawie art. 41 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w osiedlach i miastach – Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm. – oraz § 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 26 stycznia 1962 r. Dz. U. Nr 15, poz. 67 – w prawo użytkowania wieczystego) z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy z opłatą symboliczną na przejętej na własność nieruchomości pod warunkiem, że nie zachodzą przesłanki negatywne wskazane w art. 7 ust. 2 dekretu (wyrok NSA z dnia 4 stycznia 1999 r., sygn. akt IV SA 135/98, niepubl.). Obowiązkwowi temu odpowiada po stronie podmiotu uprawnionego zbywalne i dziedziczne prawo majątkowe realizowane w toku postępowania administracyjnego (por. uchwała SN z dnia 21 marca 2003 r., sygn. akt III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 14; wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2000 r., I S.A. 1036/99, niepubl.; uchwała NSA z dnia 14 października 1996, OPK 19/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 56 – odmiennie kwalifikując korelat obowiązku gminy jako ekspektatywę wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy - Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 listopada 2001 r., I CKN 71/01, OSNC 2002, nr 7-8. poz. 98). Odmowa realizacji przez gminę, a później przez Państwo powyższego obowiązku uzasadniona była wyłącznie celem dekretu polegającym na umożliwieniu racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i jej dalszej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu (art. 1

dekretu). Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 2 dekretu odmowa ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy dopuszczalna była wyłącznie w sytuacji, gdy korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela lub jego następców prawnych pozostawałoby w sprzeczności z przeznaczeniem gruntu zgodnie z planem zabudowania. Przepisy dekretu przewidywały jednak – rekompensując w ten sposób odmowę ustanowienia tych praw ze względu na powyższe cele – że w sytuacji nieuwzględnienia wniosku dekretowego gmina – stosownie do posiadanych zasobów – miała obowiązek zaoferować dotychczasowemu właścicielowi prawo wieczystej dzierżawy lub prawo zabudowy na innym gruncie o równej wartości użytkowej (art. 7 ust. 4). W sytuacji, zaś nie ustanowienia z jakichkolwiek przyczyn tych praw, zgodnie z art. 7 ust. 5, uprawnionemu przysługiwało odszkodowanie w wysokości określonej w art. 9 dekretu.

Zwrócić jednocześnie należy uwagę, że szkoda poniesiona przez powodów, będącymi następcami prawnymi dotychczasowego właściciela gruntu, wiąże się z niewykonaniem spoczywającego na Państwie obowiązku ustanowienia na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego na części gruntu położonego w W. przy ul. N. 17, na której to zostało ustanowione wadliwymi decyzjami administracyjnymi prawo użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich, ze względu na pozbawienie tego prawa wartości. Stwierdzenie przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia 15 kwietnia 1999 roku wydania z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 6 maja 1953 r., w zakresie w jakim dotyczyło ono części gruntu obciążonego prawami osób trzecich spowodowało, że w tejże części orzeczenie to nie zostało wyeliminowane z obrotu. W konsekwencji niemożliwe stało się ponowne rozpoznanie wniosku, a tym samym ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz powodów na części gruntu obciążonego prawem użytkowania wieczystego ustanowionego na rzecz osób trzecich. W takiej sytuacji uznać należy, że podmiot zobowiązany nie wykonał spoczywającego na nim obowiązku wynikającego z art. 7 ust. 1 dekretu, wyrządzając w ten sposób powodom szkodę w wysokości odpowiadającej wartości niezyskanego przez nich prawa użytkowania wieczystego.

Nie ma racji skarżący zarzucając naruszenia art. 7 ust. 4 dekretu. Wykładnia powołanego powyżej przepisu, uwzględniająca jego funkcję, prowadzi do wniosku, że przepis ten – wbrew sugestiom skarżącego – ma zastosowanie wyłącznie w sytuacjach odmowy uwzględnienia wniosku z przyczyn określonych w art. 7 ust. 2 dekretu. Trudno bowiem uznać, że ustawodawca także dla decyzji odmawiającej uwzględnienia wniosku dekretowego z innych przyczyn niż wskazane w art. 7 ust. 2 dekretu, traktowanych jako dotkniętych wadą wskazaną w art. 156 § 1 k.p.a. ze względu na sprzeczność z tymże przepisem, przewidywał taką samą procedurę rekompensowania skutków nieuwzględnienia wniosku. Wobec powyższego uznać należy, że warunkiem przyznania gruntu zamiennego na podstawie art. 7 ust. 4 dekretu jest wydanie przez organ administracji ostatecznej decyzji odmawiającej przyznania prawa użytkowania wieczystego z przyczyn określonych w ust. 2 tego artykułu. Także skarżący w skardze kasacyjnej odnosząc się do przyznania odszkodowania na podstawie art. 7 ust. 5 realizującego te same funkcje, wskazuje, że warunkiem jego uzyskania jest uprzednie uzyskanie odmownej decyzji „wydanej zgodnie z przepisami dekretu” (k. 13 skargi kasacyjnej). W przedmiotowej sprawie podstawę odmowy ustanowienia prawa wieczystego użytkowania stanowiły inne przyczyny, niż wskazane w art. 7 ust. 2 dekretu.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że treść art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego nie daje podstawy do przyznania dotychczasowemu właścicielowi roszczenia o ustanowienie własności czasowej. To gmina „zaofiaruje uprawnionemu – w miarę posiadania zapasu gruntów – na tych samych warunkach dzierżawą wieczystą gruntu równej wartości użytkowej”. Jest poza sporem, że takie „zaofiarowanie” ze strony gminy w sprawie nie nastąpiło. Jeśli więc po stronie dotychczasowego właściciela nieruchomości nie powstawało roszczenie o ustanowienie własności czasowej nieruchomości zamiennej, zaś po stronie gminy istniała uznaniowość w zaofiarowaniu nieruchomości zamiennej, to nie sposób podzielić stanowiska, iż wyczerpanie trybu administracyjnego w przedmiocie ustanowienia własności czasowej gruntu zamiennego warunkowało wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym.

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 102 § 1 pr. rzecz, w związku z art. 361 § 1 k.c. oraz art. 160 k.p.a., jako nie mający znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Powszechnie przyjmuje się, że decyzje organów administracji publicznej wydane w granicach ich kompetencji są wiążące dla sądów w zakresie ich rozstrzygnięcia. Sądy nie są władne – w toku postępowania cywilnego – dokonywać oceny prawidłowości wydanych decyzji i orzekać w przedmiocie istnienia lub nieistnienia przesłanek materialnoprawnych stanowiących podstawę ich wydania. Decyzja będąca wyrazem stanowiska organu administracyjnego jest zatem wiążąca dla sądu w zakresie objętym jej treścią i w tym zakresie nie może być ona kwestionowana w toku postępowania cywilnego. Rozstrzygnięcie w przedmiocie dopuszczalności lub niedopuszczalności ustanowienia własności czasowej w okresie obowiązywania ustawy – Prawo rzeczowe (od dnia 1 stycznia 1947 do dnia 21 października 1961 r.) na gruncie poprzednika prawnego powodów stanowiłoby rozstrzygnięcie w kwestii przekazanej do wyłącznej kompetencji organów administracji publicznej (art. 7 dekretu). Ustalenie dopuszczalności lub niedopuszczalności ustanowienia prawa własności czasowej na gruncie poprzednika prawnego powodów – wbrew sugestiom skarżącego – nie stanowi zdarzenia mającego istotne znaczenia dla oceny istnienia adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a wadliwą decyzją. W judykaturze wskazuje się, że zdarzeniem mającym wpływ na istnienie związku przyczynowego pomiędzy szkodą a wadliwą decyzją mogłaby być wyłącznie ostateczna decyzja odmawiająca ustanowienia własności czasowej zapadła po stwierdzeniu nieważności i niezgodności decyzji z prawem decyzji stanowiącej podstawę dochodzonego roszczenia. Decyzja taka przesądzałaby bowiem, że prawo własności czasowej nie powinno być przyznane, a zatem niezależnie od niezgodności z prawem wcześniejszej decyzji – że jego nieprzyznanie nie może stanowić źródła szkody podlegającej naprawieniu (uchwała SN z dnia 4 czerwca 2009 roku, sygn. akt III CZP 28/09, niepubl.). W przedmiotowej sprawie decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 30 maja 2003 roku, uwzględniono w części wniosek dekretowy ustanawiając prawo użytkowania wieczystego na udziale wynoszącym 0,627 niepodzielnej części gruntu o powierzchni 329 m², odmawiając jego ustanowienia na udziale wynoszącym 0,373 części gruntu, co to którego wadliwe decyzje

administracyjne wydane w latach 1982 – 1990 dotyczące sprzedaży lokali mieszkalnych wywołały nieodwracalne skutki prawne w postaci obciążenia części gruntu użytkowaniem wieczystym ustanowionym na rzecz właścicieli lokali mieszkalnych w budynku położonym w W. przy ul. N. 17. Sąd będąc zatem związany decyzjami organów administracji zapadłymi w sprawie nie może dokonywać ustaleń odmiennych od tych, które stanowiły podstawę ich wydania.

Rację ma natomiast skarżący, że sąd drugiej instancji bezzasadnie przyjął, że art. 363 § 1 k.c. stanowi podstawę wyboru przez powodów pomiędzy żądaniem ustanowienia użytkowania wieczystego na innym gruncie o równej wartości użytkowej (art. 7 ust. 4 dekretu) a odszkodowaniem pieniężnym. Przepis art. 363 § 1 k.c. przewiduje, że naprawienie szkody może nastąpić przez spełnienie jednego z dwóch świadczeń (przywrócenia stanu poprzedniego lub zapłaty odszkodowania pieniężnego) zależnie od wyboru wierzyciela. Nie stanowi on natomiast podstawy do wyboru sposobu kompensacji poniesionej szkody dla których ustawodawca przewidział odrębne tryby postępowania (postępowanie cywilne, postępowanie administracyjne). Niezależnie od powyższego, sąd drugiej instancji prawidłowo uznał, że przepis art. 7 ust. 4 dekretu nie ma zastosowania, przyjmując za podstawę prawną dochodzonych roszczeń art. 160 k.p.a. Zatem mimo błędnego uzasadnienia wyroku, orzeczenie odpowiada prawu (art. 398¹⁴ k.p.c.)

Nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. W orzecznictwie wskazuje się, że zarzut naruszenia przepisów art. 328 § 2 k.p.c. może stanowić uzasadnioną podstawę skargi kasacyjnej tylko wtedy, gdy uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia nie posiada wszystkich koniecznych elementów bądź zawiera tak oczywiste braki, które uniemożliwiają kontrolę kasacyjną (por. wyrok SN z dnia 27 marca 2008 r., III CSK 315/07, LEX nr 390105; wyrok SN z dnia 21 lutego 2008 r., III CSK 264/07, LEX nr 465952). Z powyższego wynika, że nie każde uchybienie w zakresie konstrukcji uzasadnienia orzeczenia sądu drugiej instancji może stanowić podstawę do kreowania skutecznego zarzutu kasacyjnego. Słusznie bowiem podkreśla się, że uchybienie wymogom określonym w art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 k.p.c. może stanowić uzasadnioną podstawę kasacyjną jeżeli skarżący wykaże, że z powodu wadliwości uzasadnienia zaskarżone orzeczenie uniemożliwia Sądowi Najwyższemu sprawdzenie prawidłowości orzeczenia, które z tej

przyczyny nie poddaje się kontroli kasacyjnej (por. wyrok SN z dnia 24 stycznia 2008 r., sygn. akt I CSK 347/07, niepubl.). Argumentacja skarżącego odwołująca się do lakoniczności uzasadnienia sądu drugiej instancji w części dotyczącej wskazania przyczyn nieuwzględnienia jednego z zarzutów apelacyjnych, nie zasługuje na uwzględnienie. Sama bowiem lakoniczność uzasadnienia polegająca na odwołaniu się przez sąd drugiej instancji do ustaleń jurydycznych sądu pierwszej instancji i przyjęcia ich za swoje, szczególnie gdy ten akceptuje zaskarżony wyrok, nie stanowi naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. Nie można bowiem przyjąć, że taki sposób argumentacji sądu drugiej instancji uniemożliwia Sądowi Najwyższemu rekonstrukcję ustaleń faktycznych i prawnych stanowiących podstawę prawną rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego, a tym samym dokonanie kontroli kasacyjnej zaskarżonego wyroku.

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy uznał skargę kasacyjną za bezpodstawną, w związku z czym orzekł jak w sentencji (art. 398¹⁴ k.p.c.).