



Sygn. akt I CSK 344/06

**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 14 grudnia 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Zbigniew Kwaśniewski (przewodniczący)

SSN Irena Gromska-Szuster

SSN Zbigniew Strus (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa A.G.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...]  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej  
w dniu 14 grudnia 2006 r.,  
skargi kasacyjnej powódki  
od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt [...],

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od powódki na rzecz  
Skarbu Państwa - Wojewody [...] kwotę 3600 (trzy tysiące  
sześćset) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu  
w postępowaniu kasacyjnym.**

## Uzasadnienie

Początkiem zdarzeń składających się na podstawę roszczenia powódki o zapłatę odszkodowania, istotnych dla rozpoznania skargi kasacyjnej, stanowił wniosek dotychczasowego właściciela gruntu położonego w Warszawie, przejętego na rzecz byłej gminy m. st. Warszawy na podstawie art. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. nr 50 poz. 279 ze zm., dalej: dekret) - o przyznanie prawa wymienionego w art. 7 ust. 1 dekretu. Nieruchomość oznaczona nr hipotecznym [...] miała pow. 217 m kw, z czego 90 m<sup>2</sup> znajdowało się pod zabudową.

Decyzją Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z 14 maja 1951 r. odmówiono wnioskodawcy przyznania prawa własności czasowej i przejęto na własność Państwa budynek znajdujący się na tym gruncie, jednak Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miasta decyzją z 7 maja 1998 r. stwierdził, że decyzja z 1951 r. została wydana z naruszeniem prawa. W promesie wydanej właścicielowi 23 maja 1949 r. znajduje się przyrzeczenie (promesa) przyznania prawa własności czasowej do terenu w granicach oznaczonych literami a – b – c – d, (znajdującego się pod budynkami) i taki grunt został w latach 70. ub. wieku oddany w użytkowanie wieczyste Cechowi. Pozostała część nieruchomości była przeznaczona pod użyteczność publiczną.

Stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji z 1951 r. usprawiedliwiało w przekonaniu powódki żądanie odszkodowania odpowiadającego wartości całej nieruchomości.

Sąd Okręgowy uwzględnił powództwo tylko w zakresie odpowiadającym wartości budynku i gruntu o pow. 90 m<sup>2</sup> pod tym budynkiem. Odnośnie do pozostałej części nieruchomości gruntowej Sąd pierwszej instancji uznał, że nie wykazano sposobu rozporządzenia tą częścią, a tym samym nieodwracalności skutków prawnych wadliwej decyzji, dlatego oddalił powództwo w tym zakresie.

Sąd Apelacyjny po (ponownym) rozpoznaniu sprawy zmienił zaskarżony wyrok tylko w części orzekającej o odsetkach za opóźnienie, zasądając je od pozwanego za dalszy okres od 15 lutego 2001 r. do 20 grudnia 2001 r. i oddalił apelację powódki w pozostałym zakresie. Sąd z urzędu dopuścił dowód z dokumentów zawartych w aktach „własnościowych” nieruchomości nr hip. [...], tj. planu sytuacyjnego nieruchomości, pism Biura Odbudowy Stolicy i decyzji administracyjnej z 14 maja 1951 r. Na tej podstawie ustalił, że wymieniona wyżej decyzja dotyczyła jedynie części zabudowanej nieruchomości objętej promesą z 1949 r., obecnie stanowiącej nieruchomość z urządzoną księgą wieczystą Kw nr [...]. Zebrany materiał nie pozwolił Sądowi ustalić losu dalszej części nieruchomości, a odszkodowanie mogło być ustalane tylko w odniesieniu do części nieruchomości objętej wadliwą decyzją z 1951 r.

Skarga kasacyjna powódki od części tego wyroku oddalającej apelację powódki, została oparta na obydwu podstawach (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 i 2 k.p.c.) z wnioskiem o uchylenie zaskarżonego wyroku (wraz z rozstrzygnięciem o kosztach procesu) i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania; dotyczy zatem żądania odszkodowania z tytułu wadliwej decyzji o odmowie przyznania własności czasowej, pozostałej części nieruchomości

W skardze powódka przytoczyła następujące podstawy:

1. naruszenie prawa materialnego:
  - art. 160 § 1 k.p.a. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że decyzja z 14 maja 1951 r. nie stanowiła samodzielnej i wyłącznej podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej. W uzasadnieniu skargi skarżąca rozwija zarzut wskazując, że Sądy orzekające ograniczyły szkodę do utraty tylko części równej powierzchni 90 m. kw. przejętej nieruchomości kierując się treścią tzw. promesy, niebędącej decyzją administracyjną i nie podlegającą badaniu na podstawie art. 156 § 1 k.p.a.,
  - art. 361 k.c. przez ograniczenie zakresu ustalania związku przyczynowego do wskazanego wyżej przedmiotu,

- art. 7 dekretu z dnia 26.X.1945 r o własności i użytkowaniu gruntów przez przyjęcie że wydawana przez Urząd m. st. Warszawy promesa miała znaczenie prawne,
- art. 6 k.c. przez obciążenie powódki ciężarem dowodu ograniczenia przedmiotowego decyzji z 1951 r .

2. Naruszenie przepisów postępowania wyczerpujących drugą podstawę skargi konkretyzują zarzuty naruszenia art. 382 i 328 § 2 k.p.c. polegające wg powódki na pominięciu części dowodów z „akt własnościowych nieruchomości” wskazujących 217 m<sup>2</sup>, jako obszar nieruchomości nr hipoteczny [...] oraz późniejszą o wiele lat datę wydzielenia działki o pow. 90 m kw.

- Naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. przez naruszenie art. 227 k.p.c., polegające na dopuszczeniu dowodu tylko z części akt własnościowych nieruchomości, w tym z promesy z 1949 r. mimo zażądania całości akt,
- Naruszenie art. 229 k.p.c. polegające na pominięciu faktu przyznania przez stronę pozwaną, że z naruszeniem prawa orzeczono w stosunku do całej nieruchomości o pow. 217 m kw. W uzasadnieniu jako okoliczność usprawiedliwiającą zastosowanie art. 229 k.p.c. skarżąca wskazuje, że pozwany nie kwestionował, iż powódka nie otrzymała rekompensaty utraconej nieruchomości,
- naruszenie art. 244 k.p.c. polegające na pominięciu planu sytuacyjnego, z którego wynika, że nieruchomość nr hip.[...] ma 217 m kw. powierzchni i decyzji wstępnej o oddaniu w użytkowanie wieczyste Cechu całej nieruchomości. Skarżąca przyznaje, że decyzją ostateczną z 28. X.1972 r. pozwany oddał jedynie działkę pod budynkiem o pow. 90 m. kw.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Naruszenie przepisów postępowania wywierające wpływ na treść orzeczenia winno być poddane ocenie w pierwszej kolejności, ponieważ stosowanie prawa materialnego (tzw. subsumcja) polega na podstawianiu stanu faktycznego ustalonego przez sąd orzekający w miejsce hipotezy przepisu materialnoprawnego.

Wbrew zapatrywaniu skarżącej Sąd Apelacyjny nie pominął części dowodów z akt „własnościowych” nieruchomości, skoro zgodnie z twierdzeniami strony powodowej ustalił obszar nieruchomości położonej przy zbiegu ulic R. i P. oznaczonej nr hip. [...] na 217 m<sup>2</sup>. Nie ma również znaczenia data geodezyjnego wydzielenia części działki zabudowanej (w 1973 r.), skoro w promesie była ona określona przy pomocy liter a-b-c-d i taki teren był według oceny sądu przedmiotem decyzji administracyjnej (s. 15 uzasadnienia zaskarżonego wyroku).

Zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. jest niedopuszczalny, o ile zmierza do poddania kontroli dokonanych ustaleń faktycznych lub oceny dowodów (art. 398<sup>3</sup> § 3 k.p.c.), natomiast mające egzemplifikować ten zarzut przypadki naruszenia art. 227, 229 i 244 k.p.c. są nieusprawiedliwione merytorycznie, ponieważ:

- prawidłowo formułowany wniosek dowodowy powinien szczegółowo wskazywać dokumenty stanowiące środek dowodowy: nie spełnia tego wymagania ogólne wskazanie akt innego postępowania które mają być dowodem. Wykorzystanie przez sąd orzekający tylko niektórych – mających istotne znaczenie - części nadesłanego zbioru (tzw. akt własnościowych) było prawidłowe (art. 227 k.p.c.). Strona zainteresowana wykorzystaniem innych dokumentów powinna złożyć stosowny wniosek, lub zastrzeżenie – w razie nie uwzględnienia wniosku złożonego wcześniej. Ponieważ w skardze nie powołuje się na zastrzeżenie złożone na podstawie art. 162 k.p.c., nie może również podnieść skutecznego zarzutu naruszenia przepisów postępowania (uchwała SN z 27 października 2005 r. III CZP 55/05, OSNC 2006/9/144).
- Zarzut naruszenia art. 229 k.p.c. jest bezzasadny w świetle uzasadnienia skargi, przytoczonego wyżej, ponadto czynność prawną stanowiącą treść decyzji konstytutywnej ustala się na podstawie dokumentów, a przyznanie lub zaprzeczenie dotyczące treści dokumentu nie wiąże sądu.
- Naruszenie art. 244 k.p.c. polega według skarżącej na pominięciu planu sytuacyjnego, z którego wynika powierzchnia 217 m kw. przedmiotowej nieruchomości. Tak sformułowany zarzut jest oczywiście nieuzasadniony, ponieważ – jak wyżej już stwierdzono – nie ma sporu co do tożsamości

i powierzchni pierwotnej nieruchomości. Sąd Apelacyjny dostatecznie wiele miejsca w uzasadnieniu poświęcił wywodom historycznym w celu przedstawienia działań prowadzących do wyodrębnienia z nieruchomości o pow. 217 m<sup>2</sup> mniejszej działki („po obrysie budynku”) o pow. 90 m<sup>2</sup>. Intencje skarżącej wynikające z jej żądań i treści uzasadnienia skargi sprowadzają się do zarzutu, że przedmiotem decyzji z 1951 r. była cała nieruchomość i w takim zakresie została uznana za wydaną z naruszeniem prawa decyzją z 7 maja 1998 roku. Powyższe przesłanki uzasadniają zdaniem powódki ustalenie odszkodowania przy uwzględnieniu wartości nieruchomości o pow. 217 m<sup>2</sup>, a nie jej wyodrębnionej części.

Stanowisko skarżącej wymaga odwołania się do regulacji zawartej w art. 7 ust. 2 dekretu, stanowiącego, że gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania.

Traktując sformułowanie „Plan zabudowania” jako najbliższe obecnemu pojęciu planu zagospodarowania przestrzennego oraz przyjmując ścisłą wykładnię przyczyn odmowy przyznania byłemu właścicielowi żądanego prawa do gruntu należy dojść do wniosku, że przeznaczenie części nieruchomości na cele publiczne usprawiedliwiało decyzję odmowną tylko do tego obszaru, czyli wymuszało podział nieruchomości, bowiem część (a-b-c-d) była przyrzeczona wnioskodawcy, a co do pozostałej części promesa wskazywała jedynie okoliczności uzasadniające odmowę przyznania prawa własności czasowej. Ponieważ – jak wykazał Sąd Apelacyjny, decyzja odmowna z 1951 r. odnosząca się do nieruchomości oznaczonej nrem hip. [...] precyzowała, że chodzi o „w/w teren” opisany w promesie, a tę decyzję Prezes Urzędu Mieszkalnictwa w 1998 r. uznał za wydaną z naruszeniem prawa – trafny i uzasadniony był wniosek tego Sądu, że przedmiotem decyzji obarczonej wadą był grunt o pow. 90 m<sup>2</sup>.

Zarzuty formułowane w ramach pierwszej podstawy – naruszenia art. 160 § 1 k.p.a. – poprawne teoretycznie, oparte zostały na odmiennej ocenie treści (zakresu) decyzji z 14 maja 1951 r. Skarga kasacyjna nie zawiera jednak przekonujących

argumentów przeciw dopuszczalności ustalania tej treści w procesie ani argumentów podważających prawidłowość oceny dokonanej przez Sąd orzekający.

Decyzja administracyjna wydana przez organ w zakresie przyznanej mu kompetencji w procesie cywilnym pełni rolę szczególną. Po pierwsze, korzysta jako dokument urzędowy z domniemania prawdziwości i zgodności z prawem. Po wtóre nie może być podważona przez sąd powszechny poza wypadkami szczególnymi. Po trzecie, podlega ocenie zarówno co do formy, autentyczności oraz treści myślowej zawartej w tzw. osnowie. Wątpliwości co do treści niedające się usunąć w drodze wykładni językowej mogą natomiast uzasadniać żądanie strony wyjaśnienia ich przez organ wydający decyzje (art. 113 § 2 k.p.a.). W rozpoznawanej sprawie sąd takich wątpliwości nie nabrał.

Błędny jest w związku z powyższym zarzut ograniczenia odpowiedzialności Skarbu Państwa do treści promesy z 23 maja 1949 r. jako egzemplifikacji naruszenia art. 160 k.p.a. i art. 361 k.c.

Według oceny Sądu meriti treść promesy przyrzekającej przyznanie własności czasowej ściśle określonej części nieruchomości miała wpływ na treść decyzji z 1951 r., w której organ władzy publicznej wycofał się ze swego przyrzeczenia i odmówił uwzględnienia wniosku - w takim samym zakresie przedmiotowym. Konsekwentnie ustalono również, że tego samego przedmiotu dotyczyło stwierdzenie naruszenia prawa orzeczone w decyzji z 1998 r. i w stosunku do tej podstawy Sąd ustalał powiązania przyczynowo-skutkowe w celu wykazania istnienia szkody oraz ustalenia jej wysokości. Jednakże nieusprawiedliwione i sprzeczne z uzasadnieniem zaskarżonego wyroku są zarzuty jakoby przyjęto za podstawę faktyczną wyroku promesę a nie wydanie wadliwej decyzji w 1951 r. i stwierdzenie tego w 1998 r.

Nie można również podzielić zarzutu naruszenia art. 6 k.c. przez nieprawidłowy rozkład ciężaru dowodu. Powódka przypisuje sądowi zapatrywanie, jakoby ją obciążał „dowód, że decyzja z 14.V.1951 roku, orzekająca o odmowie przyznania własności czasowej, dotyczyła mniejszej powierzchni niż cała powierzchnia nieruchomości hip. [...]”. Tymczasem okoliczność tę Sąd ustalił na podstawie dokumentów urzędowych, a na powódkę zgodnie z art. 6 k.c. złożył

ciężar wykazania, że pozostały grunt również został objęty decyzją odmowną uznaną następnie za wadliwą. W braku takiego dowodu, sąd drugiej instancji powtórzył za sądem okręgowym, że nieznane są koleje prawne i status pozostałej części gruntu nieobjętej decyzjami z 1951 r. i 1998 roku.

Uznając, że skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionej podstawy Sąd Najwyższy zgodnie z art. 398<sup>14</sup> k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku.