

Wyrok z dnia 16 grudnia 2009 r., I CSK 175/09

W postępowaniu cywilnym niedopuszczalna jest kontrola prawidłowości zastosowania prawa materialnego stanowiącego podstawę wydania decyzji administracyjnej.

Sędzia SN Jan Górowski (przewodniczący)

Sędzia SN Wojciech Katner

Sędzia SN Barbara Myszka (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Ryszarda G., Zygmunta G., Jana G., Krystyny Ż.-B., Katarzyny W. – następcy prawnego Jana W. i Zofii P. przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Infrastruktury i Miastu Stołecznemu W. o zapłatę, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 16 grudnia 2009 r. skarg kasacyjnych powodów Ryszarda G., Zygmunta G. i Jana G. oraz Krystyny Ż.-B., Katarzyny W. – następcy prawnego Jana W. i Zofii P. od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2008 r.

uchylił zaskarżony wyrok w części oddalającej apelację i orzekającej o kosztach procesu w stosunku do pozwanego Skarbu Państwa – Ministra Infrastruktury i w tym zakresie przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego, a poza tym skargi kasacyjne oddalił nie obciążając powodów kosztami postępowania kasacyjnego poniesionymi przez Miasto Stołeczne W.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 22 lipca 2008 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelacje powodów Ryszarda G., Zygmunta G., Jana G., Krystyny Ż.-B., Jana W. i Zofii P. od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 1 czerwca 2007 r., oddalającego powództwo o zasądzenie od pozwanych Skarbu Państwa – Ministra Infrastruktury i Miasta Stołecznego W. solidarnie na rzecz każdego z powodów kwot

po 253 560,33 zł z ustawowymi odsetkami od dnia doręczenia pozwu. Ustalił, że Stanisław G. i Aleksander W. byli współwłaścicielami nieruchomości przy ul. B. nr 16 w W. Teren, w rejonie którego położona była nieruchomość, był przed 1945 r. pokryty zwartą zabudową, składającą się z domów wielomieszkaniowych i wielokondygnacyjnych. Na posesji przy ul. B. nr 16 stał budynek pięciokondygnacyjny, w którym na parterze znajdowały się sklepy, a na piętrach lokale mieszkalne. Powodowie Ryszard, Zygmunt i Jan G. są spadkobiercami Stanisława G., a Krystyna Ż.-B., Jan W. i Zofia P. – Aleksandra W.

Nieruchomość przy ul. B. nr 16 została objęta przepisami 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 z dnia 26 października 1945 r.”). W dniu 9 grudnia 1948 r. Stanisław G. i Aleksander W. wystąpili z wnioskiem do Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy o przyznanie prawa własności czasowej. Orzeczeniem z dnia 6 stycznia 1964 r. Prezydium Rady Narodowej odmówiło im prawa własności czasowej z tej przyczyny, że w planie zagospodarowania przestrzennego teren nieruchomości został przeznaczony pod budownictwo mieszkaniowe. Po rozpatrzeniu odwołania Minister Gospodarki Komunalnej decyzją z dnia 20 lutego 1964 r. utrzymał zaskarżone orzeczenie w mocy, stwierdzając, że przedmiotowy grunt przeznaczony został w planie zagospodarowania pod budownictwo mieszkaniowe realizowane przez Państwo, wobec czego dalsze korzystanie z tego gruntu przez byłych właścicieli nie jest możliwe. Na posesji znajdował się wówczas odbudowany na starych fundamentach, po zniszczeniach wojennych, budynek parterowy o przeznaczeniu handlowym i tymczasowym charakterze z prawem użytkowania pierwotnie do końca 1948 r., a następnie na czas nieokreślony z prawem trzymiesięcznego wypowiedzenia przez władze budowlane. Stan budynku zagrażał bezpieczeństwu lokatorów, a lokale nie nadawały się do stałego zamieszkania.

Teren obejmujący posesję był przeznaczony pod zabudowę wielorodzinną, stosownie do planu ogólnego m.st. Warszawy dla Dzielnicy Mokotów, zatwierdzonego w dniu 31 stycznia 1961 r. uchwałą Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy. Zgodnie z decyzją o lokalizacji szczegółowej z dnia 15 listopada 1963 r., teren o obszarze 0.13 ha obejmujący przedmiotową posesję był przeznaczony pod budownictwo mieszkaniowe dla inwestora, którym było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Po opuszczeniu budynku przez dotychczasowych właścicieli i dokonaniu jego rozbiórki nieruchomość została zabudowana wielorodzinnymi, wielokondygnacyjnymi domami mieszkalnymi. Część nieruchomości przekazano w dniu 14 lipca 1975 r. w użytkowanie wieczyste Spółdzielni Mieszkaniowej przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (budynek przy ul. P. nr 63), a część oddano w użytkowanie wieczyste właścicielom lokali w budynku przy ul. P. nr 14.

Decyzją z dnia 26 lutego 1999 r., wydaną na wniosek Krystyny Ż.-B., Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził nieważność decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 20 lutego 1964 r. z tej przyczyny, że dotychczasowi właściciele mogli korzystać z nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym dnia 31 stycznia 1961 r., przewidującym dla przedmiotowej nieruchomości zabudowę wielorodzinną, podczas gdy na gruncie istniał budynek stary, murowany, mieszkalny, pięciokondygnacyjny, całkowicie spalony i przeznaczony do rozbiórki. W konsekwencji doszło do naruszenia art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. oraz art. 7, art. 77, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. Po rozpoznaniu odwołania od orzeczenia Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 6 stycznia 1964 r., Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją z dnia 23 listopada 1999 r. uchylił zaskarżone orzeczenie i przekazał sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Decyzją z dnia 31 grudnia 2001 r. Burmistrz Gminy Warszawa – Centrum odmówił następcom prawnym dawnych właścicieli ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu przy ul. B. nr 16 w W. w odniesieniu do części gruntu o pow. 267 m², wchodzącej w skład działki nr 76/2 objętej księgą wieczystą nr (...)9, do części o pow. 66 m², wchodzącej w skład działki nr 78 objętej księgą wieczystą nr (...)6, i do części o pow. 91 m², wchodzącej w skład działki nr 77 z obrębem 1-01-23, stwierdzając, że ze względu na rozdysponowanie przedmiotowym gruntem w sposób trwały na rzecz osób trzecich nie jest możliwe ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz następców prawnych dawnych właścicieli.

Decyzją z dnia 21 października 2002 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast odmówił przyznania odszkodowania następcom prawnym Stanisława G., a kolejną decyzją z dnia 31 marca 2003 r. następcom prawnym Aleksandra W. W tej sytuacji powodowie, powołując się na art. 160 § 5 k.p.a.,

wystąpili o naprawienie szkody wyrządzonej odmową przyznania ich poprzednikom prawnym prawa własności czasowej nieruchomości przy ul. B. nr 16.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że – zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692) – roszczenie powodów podlega ocenie na podstawie art. 160 k.p.a. W myśl tego przepisu, stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie, do którego stosuje się przepisy kodeksu cywilnego. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, Sąd pierwszej instancji trafnie uznał, że między wadliwą decyzją administracyjną a szkodą, której naprawienia domagają się powodowie, nie zachodzi normalny związek przyczynowy. Powodowie żądają naprawienia uszczerbku majątkowego powstałego wskutek niezaspokojenia uprawnienia do przyznania własności czasowej i jako źródło szkody wskazują decyzję administracyjną z dnia 20 lutego 1964 r., utrzymującą w mocy orzeczenie z dnia 6 stycznia 1964 r. Decyzja ta zapadła jednak pod rządem ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94 ze zm. – dalej: „ustawa z dnia 12 marca 1958 r.” lub „u.z.t.w.n.”), która rozciągnęła przewidziane w art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. przypadki odmowy przyznania wieczystej dzierżawy także na przypadki przewidziane w art. 3 tej ustawy. Oznacza to, że – obok przyczyn wskazanych w dekrete z dnia 26 października 1945 r. – jako podstawę odmowy przyznania poprzedniemu właścicielowi gruntu własności czasowej wprowadzono także przyczynę związaną z niezbędnością gruntu dla planowej realizacji budownictwa ogólnomiejskiego i zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego.

Z planu ogólnego zatwierdzonego uchwałą Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 31 stycznia 1961 r. wynika natomiast, że w chwili wydania wadliwej decyzji, w odniesieniu do nieruchomości przy ul. B. nr 16, przewidziana była realizacja zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego. Pozwany Skarb Państwa wykazał zatem – stwierdził Sąd Apelacyjny – że w dniu 20 lutego 1964 r., ze względu na regulację zawartą w art. 54 ust. 1 u.z.t.w.n., istniały podstawy do odmowy przyznania dotychczasowym właścicielom prawa własności czasowej. Gdy chodzi o roszczenia odszkodowawcze poprzednich właścicieli, przepisy art. 53 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. przewidywały odszkodowanie jedynie za warszawskie gospodarstwa rolne, sadownicze i warzywnicze przejmowane we władanie Państwa po dniu 5

kwietnia 1958 r. oraz za domy jednorodzinne i jedną działkę budowlaną pod budowę takiego domu. Do pozostałych nieruchomości w zakresie odszkodowań miały nadal zastosowanie przepisy dekretu z dnia 26 października 1945 r., które nie zostały zrealizowane wobec niewydania rozporządzenia przewidzianego w art. 9 ust. 3 tego dekretu.

Powodowie Ryszard G., Zygmunt G. i Jan G. w skardze kasacyjnej, powołując się na obie podstawy określone w art. 398³ § 1 k.p.c., wnieśli o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez zmianę wyroku Sądu Okręgowego z dnia 1 czerwca 2007 r. i uwzględnienie powództwa, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. W ramach pierwszej podstawy wskazali na naruszenie art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w związku z art. 361 § 1 k.c. przez przyjęcie, że między decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 20 lutego 1964 r. a szkodą w postaci niezyskania prawa do gruntów oraz utraty własności budynków nie zachodzi normalny związek przyczynowy, art. 160 § 2 k.p.a. w związku z art. 361 § 1 i art. 363 § 2 k.c. przez ich niezastosowanie do określenia wysokości należnego odszkodowania, oraz art. 2 Konstytucji przez zastosowanie art. 54 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r., mimo że ustawa ta utraciła moc z dniem 1 sierpnia 1985 r. W ramach drugiej podstawy postawili zarzut obrazy art. 1, 2 § 1, art. 227 i 328 § 2 k.p.c. przez zaaprobowanie przeprowadzonego przez Sąd pierwszej instancji hipotetycznego postępowania administracyjnego, które miałyby mieć miejsce w 1964 r. i w wyniku którego organy administracji wydałyby zgodną z prawem decyzję o odmowie przyznania poprzednikom prawnym skarżących prawa własności czasowej na podstawie art. 54 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r.

Powodowie Krystyna Ż.-B., Jan W. i Zofia P. w skardze kasacyjnej, powołując się również na obie podstawy określone w art. 398³ § 1 k.p.c., wnieśli o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. W ramach pierwszej podstawy wskazali na naruszenie art. 361 k.c. w związku z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. przez przyjęcie, że między decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 20 lutego 1964 r. a szkodą, w postaci niezyskania prawa do gruntu i utraty własności budynków nie zachodzi normalny związek przyczynowy, art. 8 ust. 6 i 10 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. przez przyjęcie, że przepisy te nie przewidywały odszkodowania za nieruchomości inne niż domy jednorodzinne i działki pod

budowę takich domów, oraz art. 21 Konstytucji wyrażającego zasadę, że wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. W ramach drugiej podstawy postawili zarzut obrazy art. 2 § 1 i 3 k.p.c. w związku z art. 160 k.p.a. przez nieuwzględnienie stanu prawnego odnoszącego się do sfery stosunków poddanych regulacji w drodze postępowania administracyjnego i uznanie, że niezależnie od wadliwości decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 20 lutego 1964 r. zachodziły podstawy do odmowy dotychczasowym właścicielom własności czasowej ze względu na przesłanki określone w art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r., art. 231 k.p.c. przez zastosowanie domniemania nieuchronności wywłaszczenia, art. 233 § 1 k.p.c. przez dowolną ocenę zebranego materiału w zakresie ustalenia, że gdyby organ administracji wydał decyzję zgodną z prawem, byłaby to decyzja odmawiająca przyznania własności czasowej, art. 378 § 1 k.p.c. przez nierozważenie podniesionych w apelacji zarzutów naruszenia art. 2 k.p.c. oraz art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r., a także art. 233 § 1 k.p.c. przez przyjęcie, że przedmiotowy grunt był przeznaczony w planie zagospodarowania pod budownictwo mieszkaniowe, podczas gdy w istocie przeznaczony był pod zabudowę wielorodzinną.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

U podstaw zaskarżonego wyroku legła konstatacja, że między decyzją administracyjną odmawiającą przyznania poprzednikom prawnym skarżących prawa własności czasowej – pierwotnie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną, następnie własności czasowej (art. XXXIX dekretu z dnia 11 października 1946 r. - Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych, Dz.U. z 1946 r. Nr 57, poz. 321 ze zm.) i prawa użytkowania wieczystego (art. 40 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, Dz.U. Nr 32, poz. 159 ze zm.) – a uszczerbkiem majątkowym wynikłym z niezaspokojenia uprawnienia do przyznania tego prawa nie zachodzi związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. Sąd Apelacyjny, powołując się na pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z dnia 2 marca 2006 r., I CSK 90/05 (OSNC 2006, nr 11, poz. 193), uznał, że szkoda, której naprawienia żądają skarżący, nie była normalnym następstwem wydania w dniu 20 lutego 1964 r. decyzji administracyjnej utrzymującej w mocy orzeczenie z dnia 6 stycznia 1964 r. odmawiające przyznania prawa własności

czasowej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r., ponieważ w dniu wydania tej decyzji istniały podstawy do odmowy przyznania tego prawa ze względu na regulację zawartą w art. 54 ustawy z dnia 12 marca 1958 r.

Trzeba w związku z tym przypomnieć, że zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie – użytkownicy gruntu, mogli w ciągu sześciu miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Stosownie do ust. 2 tego artykułu, gmina, a po wejściu w życie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130) – Państwo, uwzględniała wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela będącego osobą fizyczną dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania. Sąd Apelacyjny trafnie zauważył, że z dniem 5 kwietnia 1958 r. podstawy odmowy uwzględnienia wniosku uległy rozszerzeniu w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz.U. Nr 17, poz. 70). Artykuł 51 tej ustawy stanowił, że poprzedniemu właścicielowi gruntu, który na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. przeszedł na własność Państwa, można odmówić prawa własności czasowej tego gruntu, stosownie do przepisów dekretu niezależnie od przyczyn wymienionych w jego art. 7 ust. 2, także ze względu na cele określone w art. 3 tej ustawy (ust. 1). Przepis art. 51 ust. 1 miał przy tym zastosowanie również do przypadków, w których odmowa własności czasowej na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. nastąpiła przed dniem 5 kwietnia 1958 r. W tekście jednolitym ustawy z dnia 12 marca 1958 r. przytoczoną regulację zawierał art. 54 u.z.t.w.n.

Rozpoznanie wniosku o ustanowienie prawa wieczystej dzierżawy lub zabudowy, prawa własności czasowej oraz prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. następowało w drodze decyzji administracyjnej (zob. uchwały składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 1995 r., VI SA 9/95, ONSA 1996, nr 1, poz. 7 i z dnia 23 października 2000 r., OPK 11/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 60). Tak

określona kompetencja powoduje konieczność rozważenia znaczenia wydanej w sprawie decyzji administracyjnej stwierdzającej nieważność decyzji odmawiającej ustanowienia prawa własności czasowej.

Jak niewadliwie przyjął Sąd Apelacyjny, roszczenie odszkodowawcze dochodzone przez skarżących podlega ocenie na podstawie art. 160 k.p.a., zgodnie bowiem z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, art. 160 k.p.a. – mimo jego uchylenia z dniem 1 września 2004 r. – stosuje się nadal do powstałych przed tym dniem zdarzeń i stanów prawnych. Do zdarzeń tych należy zaliczyć decyzję Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 20 lutego 1964 r., której nieważność została stwierdzona przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (zob. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06, OSNC 2007, nr 6, poz. 79). Ze względu na to, że decyzja Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdzająca nieważność decyzji z dnia 20 lutego 1964 r. została również wydana przed dniem 1 września 2004 r., do roszczeń skarżących ma zastosowanie art. 160 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2004 r., łącznie z przepisami, które uzależniają dochodzenie odszkodowania na drodze sądowej od uprzedniego wyczerpania trybu administracyjnego, z uwzględnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września 2005 r., P 18/04 (Dz.U. Nr 181, poz. 1524, OTK-A 2005, nr 8, poz. 88), uznającego art. 160 § 5 k.p.c. za niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08, OSNC 2009, nr 4, poz. 57 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08, OSNC-ZD 2009, nr D, poz. 106).

Zgodnie z art. 160 § 1 k.p.a., roszczenie odszkodowawcze przysługuje stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Stwierdzenie nieważności decyzji, podobnie jak stwierdzenie, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa, stanowi zatem – jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03 (OSNC 2004, nr 1, poz. 4) – wypełnienie podstawowej przesłanki przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a. odpowiedzialności odszkodowawczej. Oznacza to, że w zakres stanu faktycznego podlegającego ustaleniu w sprawie o odszkodowanie wchodzi także – jako jego element – sytuacja prawna wywołana decyzją administracyjną. W takim wypadku sąd nie może pominąć stanu prawnego

stworzonego przez tę decyzję ani stanąć na stanowisku, że do stanu faktycznego będącego podstawą decyzji administracyjnej należało ustosunkować się inaczej niż uczynił to organ administracyjny, byłoby to bowiem równoznaczne z niedopuszczalnym kwestionowaniem przez sąd powszechny merytorycznej zasadności decyzji administracyjnej. Zachodzi zatem konieczność przyjęcia stanu prawnego wywołanego decyzją administracyjną i włączenia go do podstawy orzeczenia w sprawie cywilnej. W tym znaczeniu sąd orzekający o roszczeniu odszkodowawczym przewidzianym w art. 160 § 1 k.p.a. jest związany decyzją nadzorczą, stwierdzającą nieważność decyzji lub jej wydanie z naruszeniem prawa.

Skarżący mają rację podnosząc, że Sąd Apelacyjny dokonał niedopuszczalnej kontroli zasadności decyzji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 26 lutego 1999 r., stwierdzającej nieważność decyzji z dnia 20 lutego 1964 r., stanął bowiem na stanowisku, że w dniu 20 lutego 1964 r. zachodziły podstawy do odmowy przyznania prawa własności czasowej ze względu na regulację zawartą w art. 54 u.z.t.w.n. (według pierwotnego tekstu – w art. 51). Konstatacja ta jest równoznaczna z przyjęciem, że prawidłowa ocena stanu faktycznego nie powinna prowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 20 lutego 1964 r., gdyż została ona wprawdzie wydana z naruszeniem art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r., ale znajdowała oparcie w art. 54 u.z.t.w.n.

Sąd Najwyższy niejednokrotnie podkreślał, że w postępowaniu cywilnym sądy nie są władne badać prawidłowości podjęcia decyzji administracyjnej, a w szczególności, czy istnieją przesłanki, które w świetle przepisów prawa materialnego stanowiły podstawę jej podjęcia. Dzieje się tak niezależnie od treści uzasadnienia decyzji, decyzja bowiem w zakresie objętym jej treścią jest – bez względu na motywy jej podjęcia wyrażone w uzasadnieniu – wyrazem stanowiska organu administracji publicznej wiążącym sądy w postępowaniu cywilnym (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2009 r., III CZP 28/09, nie publ. oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 433/02, nie publ., z dnia 5 czerwca 2009 r., I CSK 504/08, nie publ. oraz z dnia 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09, OSNC-ZD 2010, nr A, poz. 22).

Sąd Apelacyjny powołał się na pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2006 r., I CSK 90/05, zgodnie z którym okoliczność, że nieruchomości podlegałyby wywłaszczeniu, nie przerywa normalnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem bezprawnej decyzji o odmowie przyznania

prawa własności czasowej gruntu (art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r.) a szkodą w postaci nieuzyskania prawa do gruntu i utraty własności budynków, jednakże ma wpływ na wysokość odszkodowania (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2008 r., I CSK 238/08, nie publ.). Uszło jednak uwagi Sądu Apelacyjnego, że orzeczenie to zapadło w odmiennym stanie faktycznym i dotyczyło zupełnie innej kwestii. W sprawie tej decyzja administracyjna, utrzymująca w mocy decyzję odmawiającą przyznania prawa własności czasowej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r., zapadła w dniu 20 stycznia 1953 r., a więc jeszcze przed wejściem w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości. Analizując kwestię związku przyczynowego między odmowną decyzją administracyjną a szkodą, sąd orzekający o odszkodowaniu rozważał jedynie, jakie znaczenie dla istnienia tego związku miało wejście w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości i ustalenie, że w razie wydania zgodnej z prawem decyzji o przyznaniu prawa własności czasowej, nieuniknione byłoby po dniu 5 kwietnia 1958 r. odjęcie przyznanego wcześniej prawa w drodze wywłaszczenia. Sąd nie oceniał natomiast merytorycznej zasadności decyzji administracyjnej. Nie wchodził tu zresztą w ogóle w grę problem związania decyzją administracyjną, gdyż do wydania decyzji o wywłaszczeniu nie doszło. W tej sytuacji sąd władny był – jedynie na potrzeby postępowania cywilnego i jego merytorycznego zakresu – dokonać oceny nieuchronności ewentualnego wywłaszczenia, mimo że orzekanie o wywłaszczeniu należało do kompetencji organu administracyjnego.

Sąd Apelacyjny wyszedł zatem z błędnego założenia, że na podstawie poczynionych ustaleń może badać zasadność decyzji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 26 lutego 1999 r. i wyprowadzać własne wnioski co do prawidłowości decyzji odmawiającej przyznania poprzednikom prawnym skarżących prawa własności czasowej. To błędne założenie legło u podstaw zaskarżonego wyroku, wobec czego podniesiony przez skarżących zarzut naruszenia art. 160 § 1 k.p.a. trzeba uznać za uzasadniony.

Zgodnie z uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06 (OSNC 2007, nr 6, poz. 79), Skarb Państwa jest legitymowany biernie w sprawie o naprawienie szkody wynikłej z ostatecznej decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o

pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), także wtedy, gdy stwierdzenie jej nieważności lub stwierdzenie, że została wydana z naruszeniem prawa, nastąpiło po dniu 26 maja 1990 r. Nie ulega wątpliwości, że w niniejszej sprawie legitymowany biernie jest pozwany Skarb Państwa, nie zaś pozwane Miasto Stołeczne W., zatem zaskarżony wyrok oddalający apelacje w tym zakresie odpowiada prawu.

Z przytoczonych powodów Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok w części oddalającej apelacje w stosunku do pozwanego Skarbu Państwa – Ministra Infrastruktury i w tym zakresie przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.), a w pozostałej części skargi kasacyjne oddalił (art. 398¹⁴ k.p.c.). (...)