

## POSTANOWIENIE

Dnia 4 czerwca 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Henryk Pietrkowski (przewodniczący)

SSN Krzysztof Pietrzykowski

SSN Marek Sychowicz (sprawozdawca)

Protokolant Iwona Budzik

w sprawie z powództwa Georga G.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie M.  
o odszkodowanie,  
na posiedzeniu jawnym w Izbie Cywilnej  
w dniu 4 czerwca 2009 r.,  
na skutek zagadnienia prawnego przedstawionego  
przez Sąd Apelacyjny  
postanowieniem z dnia 4 lutego 2009 r.,

"Czy art. 102 § 1 dekretu z dnia 11 października 1946 r. Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57, poz. 319 z późn. zm.), miał zastosowanie do wniosku złożonego po dniu 1 stycznia 1947 r. na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 z późn. zm.) w zw. z art. XXXIX § 2 dekretu z dnia 11 października 1946 r. Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz.U. Nr 57, poz. 321 z późn. zm.) o przyznanie prawa własności czasowej ?"

**odmawia podjęcia uchwały.**

## Uzasadnienie

George G. wniósł o zasądzenie na jego rzecz od Skarbu Państwa odszkodowania za szkodę poniesioną na skutek wydania decyzji administracyjnej niezgodnej z prawem. Decyzją tą jest orzeczenie Prezydium Rady Narodowej m. Warszawy z dnia 18 października 1952 r., którą poprzednikowi prawnemu powoda odmówiono przyznania prawa własności czasowej określonego gruntu położonego na obszarze m. st. Warszawy (co w prawidłowym ujęciu oznacza odmowę przeniesienia własności gruntu za opłatą symboliczną z zastrzeżeniem powrotu własności na rzecz gminy m. st. Warszawy). Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia 2 października 2003 r. stwierdziło nieważność tej decyzji w części dotyczącej gruntu niezwiązanego z własnością wyodrębnionych lokali, a w pozostałej części stwierdziło, że wydana ona została z naruszeniem prawa. Szkodą, której naprawienia domaga się powód, jest strata spowodowana sprzedażą lokali w budynku znajdującym się na gruncie i utrata korzyści w postaci czynszu najmu lokali użytkowych w budynku. Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 7 lutego 2008 r. uwzględnił powództwo w części obejmującej odszkodowanie za sprzedane lokale, a w pozostałej części, jako niedotyczące „szkody rzeczywistej”, oddalił je. Przy rozpoznawaniu apelacji obu stron od wymienionego wyroku powstało przytoczone w sentencji zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, które Sąd Apelacyjny przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu. Zagadnienie to pozostaje w związku z okolicznością, że nieruchomości obejmująca grunt, którego dotyczy sprawa, przed dniem wejścia w życie 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 1945 r.”) została obciążona hipoteką na rzecz Banku Gospodarstwa Krajowego, a po tym dniu została oddana w użytkowanie Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego. W tej sytuacji Sąd Apelacyjny powziął wątpliwość, czy dopuszczalne było przyznanie prawa własności czasowej gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z 1945 r., gdy stosownie do art. XXXIX § 2 dekretu z dnia 11 października 1946 r. Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz.U. Nr 57, poz. 321 ze zm.; dalej – „przep. wpr. pr. rzecz. i pr. ks. wiecz.”) przez przyznanie prawa

zabudowy lub prawa dzierżawy wieczystej w rozumieniu dekretu z 1945 r. należy od dnia wejścia w życie prawa rzeczowego (dekret z dnia 11 października 1946 r., Dz.U. Nr 57, poz. 319 ze zm.; dalej – „pr. rzecz.”) rozumieć prawo własności czasowej „stosownie do przepisów prawa rzeczowego”, a według art. 102 § 1 tego prawa, jeżeli nieruchomości jest obciążona prawami osób trzecich, czasowe przeniesienie własności nie jest dopuszczalne. Sąd Apelacyjny bliżej nie uzasadnił, dlaczego rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego jest potrzebne do rozstrzygnięcia sprawy, w której zagadnienie to powstało.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy w świetle przepisów prawa powołanych przez Sąd Apelacyjny dopuszczalne było – ze względu na okoliczności faktyczne występujące w rozpoznawanej sprawie – ustanowienie prawa własności czasowej nieruchomości (gruntu), której dotyczy sprawa. Zagadnienie to powstało w sprawie o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnej z prawem decyzji odmawiającej ustanowienia prawa własności czasowej.

Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, w której ono powstało. Powoduje to, że zbędne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie postawione przez Sąd Apelacyjny.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692) podstawę prawną dochodzonych w sprawie roszczeń jest – jako mający zastosowanie do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem 1 września 2004 r. – nieobowiązujący już art. 160 § 1 k.p.a. W sprawie rozpoznawanej na tej podstawie do sądu należy ustalenie, czy nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę, tj. – jak stanowi ostatnio powołany przepis – „wydanie decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji”, co oznacza wydanie decyzji niezgodnej z prawem (zob. art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.), czy szkoda, której naprawienia domaga się powód została wyrządzona i czy pozostaje w związku przyczynowym z wydaniem decyzji.

W sprawie bezspornie ustalone zostało nastąpienie zdarzenia wyrządzającego szkodę, tj. wydanie przed dniem 1 września 2004 r. decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej, której nieważność została przed tym dniem w części stwierdzona, a w części stwierdzono wydanie jej z naruszeniem prawa. Nie ma wątpliwości, że nie można uznać, iż nie jest to zdarzenie mogące wyrządzić szkodę, skoro jego wystąpienie zostało stwierdzone przez właściwy organ administracji publicznej w ramach jego kompetencji i ustawa łączy z nim obowiązek naprawienia szkody.

Wydanie przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze. decyzji z dnia 2 października 2003 r. oznacza, że organ ten jako właściwy, działając w zakresie swoich kompetencji (art. 157 § 1 k.p.a.) stwierdził, iż decyzja negatywna Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z dnia 18 października 1952 r., odmawiająca przyznania własności czasowej, jest niezgodna z prawem (tak w części, co do której stwierdzono jej nieważność, jak i w części, co do której stwierdzono, że wydana została z naruszeniem prawa), a zatem zgodne z prawem rozpoznanie wniosku, który spowodował wydanie tej decyzji, powinno zakończyć się wydaniem decyzji pozytywnej, przyznającej prawo własności czasowej. Stwierdzenie to objęte jest treścią decyzji wydanej przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze. W myśl powszechnie przyjętego poglądu decyzja podjęta przez organ administracji publicznej w sprawie należącej do kompetencji tej administracji wiąże sądy w postępowaniu cywilnym w zakresie objętym jej rozstrzygnięciem. W postępowaniu cywilnym sądy nie są władne badać prawidłowości podjęcia decyzji administracyjnej, w szczególności czy istnieją przesłanki, które w świetle przepisów prawa materialnego stanowiły podstawę jej podjęcia. Dzieje się tak niezależnie od treści uzasadnienia decyzji. Decyzja jest w zakresie objętym jej treścią – bez względu na motywy jej podjęcia wyrażone w uzasadnieniu – wyrazem stanowiska organu administracji publicznej wiążącym sądy w postępowaniu cywilnym.

Niepotrzebne jest zatem rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego, o ile jego rozstrzygnięcie miałyby posłużyć do podważenia zaistnienia zdarzenia mogącego wyrządzić szkodę. Nie budzi wątpliwości, że rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego nie jest również przydatne dla ustalenia istnienia i rozmiaru szkody, której naprawienia dochodzi powód.

Konsekwencją rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego mogło być wyłącznie stwierdzenie, że prawo własności czasowej mogło być przyznane poprzednikowi prawnemu powoda albo że przyznane być nie mogło. Stwierdzenie takie nie może jednakże być potraktowane – jak utrzymuje pozwany – jako zdarzenie mające znaczenie dla istnienia związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem wyrządzającym szkodę (wydaniem decyzji niezgodnej z prawem) a szkodą, której naprawienia dochodzi powód. Zdarzeniem takim mogłaby być ostateczna decyzja odmawiająca przyznania prawa własności czasowej zapadła po stwierdzeniu nieważności i niezgodności z prawem decyzji, która stanowi 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. Jednakże w sprawie przyznania prawa własności czasowej na rzecz powoda lub jego poprzedników prawnych decyzja taka nie została wydana. Ponowne wydanie decyzji w przedmiocie, którego dotyczy wydana niezgodnie z prawem decyzja stanowiąca zdarzenie dające podstawę do żądania naprawienia szkody wyrządzonej przez jej wydanie, nie jest potrzebne dla rozstrzygnięcia toczącej się przed sądem sprawy o naprawienie tej szkody. Nie stanowi bowiem przesłanki rozpoznania powództwa w tej sprawie.

Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego, którego konsekwencją mogło być ustalenie, że prawo własności czasowej nie podlegało przyznaniu, oznaczałoby nie tylko rozstrzygnięcie przez sąd kwestii, do rozstrzygnięcia której wyłącznie powołany został organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (art. 7 dekretu z 1945 r.) ale i że dozwolone jest samodzielne wykreowanie przez sąd zdarzenia celem wykorzystania go jako mającego znaczenie dla istnienia związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem mogącym wyrządzić szkodę a szkodą. Nie można zatem podzielić zapatrywania pozwanego, że ustalenie w sprawie, w której przedstawione zostało zagadnienie prawne, czy grunt mógł być przyznany poprzednikowi prawnemu powoda na własność czasową ze względu na przepis art. 102 § 1 prawa rzeczowego w zw. z art. XXXIX § 2 przep. wpr. pr. rzecz. i pr. ks. wiecz., jest istotne jako

element związku przyczynowego między zdarzeniem mogącym wyrządzić szkodę a szkodą.

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 61 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn.; Dz. U. z 2002 r. Nr 240. poz. 2052 ze zm.) postanowił odmówić podjęcia uchwały rozstrzygającej zagadnienie prawne przedstawione do rozpoznania.