



Sygn. akt I CSK 504/08

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 czerwca 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Irena Gromska-Szuster (przewodniczący)

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (sprawozdawca)

SSN Dariusz Zawistowski

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa P. K. i M. K.
przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Infrastruktury
o odszkodowanie,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 5 czerwca 2009 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 22 lipca 2008 r.,

oddala skargę kasacyjną i zasądza od pozwanego na rzecz powodów 5400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Powodowie [...], po ostatecznym sprecyzowaniu żądania, domagali się zasądzenia od Skarbu Państwa kwoty 3 519 850 zł na rzecz każdego z powodów tytułem odszkodowania za szkodę wyrażającą się w aktualnej wartości sprzedanych najemcom lokali położonych w budynku przy ul. P. 24 w W., wynikającą z wydania z naruszeniem prawa przez Ministra Gospodarki Komunalnej decyzji z dnia 15 lutego 1952 r. utrzymującej w mocy orzeczenie Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z dnia 19 października 1951 r. odmawiającej poprzednim właścicielom przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. P. 24 z jednoczesnym przejściem na własność Skarbu Państwa znajdujących się na tym gruncie budynków. Domagali się także odsetek ustawowych od dnia wniesienia powództwa do dnia zapłaty.

Wyrokiem z dnia 28 grudnia 2007 r. Sąd Okręgowy w W. zasądził od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Infrastruktury na rzecz P. K. i M. K. kwoty po 3 519 850 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 28 grudnia 2007 r. do dnia zapłaty oraz kwotę 22 177,92 zł tytułem zwrotu kosztów procesu i oddalił żądanie w zakresie odsetek ustawowych liczonych od dnia wniesienia pozwu do dnia 27 grudnia 2007 r.

Sąd ustalił, że nieruchomość położona przy ul. P. 24 stanowiła własność J. i H. małżonków A. Z dniem 21 listopada 1945 r. grunt przeszedł na własność gminy m. st. Warszawy, później zaś Skarbu Państwa. Byli właściciele złożyli w 1947 r. wniosek o przyznanie im prawa własności czasowej, jednak został on orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z dnia 19 października 1951 r. załatwiony negatywnie. Ministerstwo Gospodarki Komunalnej decyzją z dnia 15 lutego 1952 r. orzeczenie to utrzymało w mocy. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w dniu 29 stycznia 1999 r. stwierdził, że wyżej wymieniona decyzja organu drugiej instancji w części dotyczącej dwudziestu sprzedanych lokali została wydana z naruszeniem prawa, w pozostałym zakresie jest natomiast nieważna. Wniosek o przyznanie odszkodowania zgłoszony w trybie art. 160 k.p.a. nie został uwzględniony w postępowaniu administracyjnym. Ponowne rozpoznanie wniosku o

przyznanie własności czasowej doprowadziło do ustanowienia na rzecz powodów prawa użytkowania wieczystego jedynie w części.

Sąd Okręgowy stanął na stanowisku, że powodowie wykazali przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 160 k.p.a. Stwierdzenie nieważności decyzji odmawiającej przyznania prawa własności czasowej przesądzało o bezprawności zachowania funkcjonariusza publicznego. Gdyby nie wadliwe orzeczenie administracyjne grunt, budynek i wyodrębnione w nim lokale nie zostałyby sprzedane najemcom. W skutek nieodwracalnych zmian w sferze prawa własności powodowie nie byli w stanie uzyskać w części prawa użytkowania wieczystego i zachować prawa do sprzedanych lokali, a tym samym doszło do zmniejszenia ich aktywów.

Sąd Apelacyjny, rozpoznając sprawę na skutek apelacji strony pozwanej, przyjął za własne ustalenia Sądu pierwszej instancji i uznał za właściwą analizę zgłoszonego roszczenia dokonaną z punktu widzenia przesłanek zawartych w art. 160 k.p.a. Wskazał, że decyzja nadzorcza rozstrzygała o wypełnieniu podstawowej przesłanki przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a., a istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą Sąd pierwszej instancji słusznie poddał analizie w świetle art. 361 § 1 k.c.

Sąd Apelacyjny stanął na stanowisku, że na podstawie art. 7 dekretu z dnia 28 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. nr 50, poz. 279) po stronie gminy m. st. Warszawy (później Państwa) istniał cywilnoprawny obowiązek majątkowy ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy (własności czasowej), a po stronie byłego właściciela gruntu cywilnoprawne uprawnienie domagania się ustanowienia tego prawa. Niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez Gminę (Skarb Państwa) wskazanego obowiązku, godzące w uprawnienie właściciela i pozbawiające go wartości wskazanych praw (lub obniżające ją) było działaniem powodującym straty.

W ocenie Sądu, decyzja nadzorcza jednoznacznie wskazywała na brak podstaw do odmowy uwzględnienia wniosku z punktu widzenia założeń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie Sąd pominął podniesione w apelacji przeszkody wynikające z obciążeń hipotecznych

nieruchomości jako okoliczności nowe w rozumieniu art. 381 k.p.c. W konsekwencji Sąd Apelacyjny uznał za trafne stanowisko Sądu pierwszej instancji w kwestii oceny skutków wydania decyzji odmownej wskazując, że istnienia normalnego związku przyczynowego nie przekreśla nawet odległy horyzont czasowy pomiędzy wydaniem decyzji a kolejnymi aktami zbycia lokali. Mając na uwadze powyższe Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 22 lipca 2008 r. oddalił apelację strony pozwanej.

We wniesionej od powyższego wyroku skardze kasacyjnej, opartej na obu podstawach określonych w art. 398³ § 1 k.p.c., pozwany, Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Infrastruktury zarzucał naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy: 1) art. 381 k.p.c. poprzez nieuprawnione uznanie, że twierdzenia, okoliczności i zarzuty podniesione w apelacji pozwanego a dotyczące obciążenia nieruchomości warszawskiej prawami osób trzecich, co stosowanie do art. 102 § 1 Prawa rzeczowego (dekret z dnia 11 października 1946 r., Dz. U. Nr 57, poz. 319 ze zm.) wykluczało ustanowienie prawa własności czasowej – to okoliczności nowe i skarżący powołał je dopiero przed Sądem drugiej instancji, pomimo że pozwany podniósł je i wykazał już przed Sądem pierwszej instancji w piśmie procesowym z dnia 15 listopada 2007 r., co doprowadziło do nierozważenia przez Sąd drugiej instancji przedmiotowych zarzutów i miało istotny wpływ na wynik sprawy; 2) art. 382 k.p.c. poprzez wydanie przez Sąd drugiej instancji wyroku na podstawie materiału niepełnego: w oparciu o niepełne akta sprawy, przedstawione przez Sąd pierwszej instancji, w których brak było pisma procesowego pozwanego Skarbu Państwa z dnia 15 listopada 2007 r., co stanowi również naruszenie przepisów art. 97 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. 2007 r. nr 38 poz. 249); 3) art. 230 k.p.c. w zw. z art. 210 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. poprzez pominięcie okoliczności faktycznych i twierdzeń pozwanego związanych z obciążeniami hipotecznymi nieruchomości i art. 102 Prawa rzeczowego, pomimo ich niezaprzeczenia przez stronę przeciwną, co prowadzi do naruszenia zasady kontradiktoryjności a w następstwie tych wadliwości Sąd nieprawidłowo uznał je za nowości i pominął zarzut apelacji, co rzutowało na treść orzeczenia.

W ramach pierwszej podstawy kasacyjnej skarżący zarzucał naruszenie prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie, tj. niezastosowanie – przepisu art. 102 Prawa rzeczowego (dekret z dnia 11 października 1946 r., Dz. U. nr 57, poz. 319 ze zm.) w zw. z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r. Nr 50 poz. 279) i art. 361 § 1 k.c. oraz art. 160 k.p.a. polegające na pominięciu, że obciążenie hipoteczne nieruchomości położonych na terenie m. st. Warszawy, stosownie do art. 102 § 1 Prawa rzeczowego, wyłączało możliwość pozytywnego rozpatrzenia przez organ administracji państwowej wniosku o własność czasową w trybie art. 7 ww. dekretu z dnia 26 października 1945 r., co skutkowało nieprawidłowym przyjęciem przez Sąd, że istnieje adekwatny związek przyczynowy pomiędzy decyzją w sprawie odmowy przyznania prawa własności czasowej do gruntu przedmiotowej nieruchomości a szkodą w sytuacji, gdy w sprawie nie zapadłaby decyzja pozytywna. W konkluzji pozwany wnosił o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w całości oraz przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm prawem przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Skarżący zasadnie zarzucał, że błędne było uznanie przez Sąd Apelacyjny, iż dopiero w apelacji pozwany podniósł okoliczności i zarzuty dotyczące obciążenia przedmiotowej nieruchomości hipoteką, co – stosownie do art. 102 § 1 dekretu z dnia 11 października 1946 r.- Prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319 ze zm.; dalej: pr. rzecz.) wykluczać miało ustanowienie własności czasowej. W kopercie z odpisami pism procesowych stron, dołączonej do akt sprawy, znajdowało się bowiem pismo pełnomocnika procesowego pozwanego z dnia 15 listopada 2007 r., w którym skarżący powoływał się na okoliczność obciążenia przedmiotowej nieruchomości hipoteką, istniejącą w dacie wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279; dalej – dekret o gruntach warszawskich). Fakt złożenia tego pisma i doręczenia jego odpisu powodom odnotowano w protokole rozprawy przed Sądem Okręgowym z dnia 15 listopada 2007 r. (k. 208). Nie była więc to okoliczność nowa, podobnie, podniesione

w apelacji zarzuty dotyczące art. 102 § 1 pr. rzecz. nie były nowe, zatem rzeczą Sądu Apelacyjnego było ich rozpoznanie. Nastąpiło zatem naruszenie art. 381, 382 oraz 230 w związku z 210 § 1 i art. 391 § 1 k.p.c., co zasadnie podnosi skarżący. Zarzut naruszenia prawa procesowego jednak wtedy może być podstawą skargi kasacyjnej, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 393³ § 1 pkt 2 k.p.c.). W ocenie Sądu Najwyższego, uchybienie to nie mogło mieć i nie miało wpływu na wynik sprawy, a kwestia ta wiąże się także z zarzutem naruszenia prawa materialnego, to jest art. 102 pr. rzecz. w związku z art. 7 dekretu o gruntach warszawskich oraz art. 361 § 1 k.c. i 160 k.p.a. Skarżący zarzucał, że w sytuacji, w której nieruchomości przed dniem wejścia w życie dekretu o gruntach warszawskich obciążona była hipoteką na rzecz Banku Gospodarstwa Krajowego (w kwocie 195 000 zł, co wynika z wpisu w księdze wieczystej), przyznanie własności czasowej nie było dopuszczalne wobec zakazu wynikającego z art. 102 § 1 pr. rzecz. 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 ze zm.) wynikało zaś, że przez przyznanie prawa zabudowy lub prawa dzierżawy wieczystej w rozumieniu dekretu o gruntach warszawskich należy rozumieć prawo własności czasowej stosownie do przepisów prawa rzeczowego, a zatem zastosowanie miał również art. 102 § 1. Skarżący wywodził bowiem, że – z uwagi na obciążenie nieruchomości hipoteką – przyznanie własności czasowej w ogóle nie było możliwe i to niezależnie od przyczyn, które zostały podniesione w decyzji odmawiającej uwzględnienia wniosku poprzedników prawnych powodów. Wbrew jednak podnoszonym w skardze kasacyjnej zarzutom, kwestia ta dla rozstrzygnięcia sprawy nie ma znaczenia.

Trafnie wskazał Sąd Apelacyjny, że podstawę prawną dochodzonego roszczenia stanowi art. 160 § 1 k.p.a., nieobowiązujący już, ale mający zastosowanie do stanów prawnych i zdarzeń powstałych przed dniem 1 września 2004 r. (art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 162, poz. 1992 r.). W sprawie należało zatem ustalić, czy nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę, którym było wydanie decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenie nieważności takiej decyzji, a zatem – czy została wydana decyzja niezgodna z prawem, czy

została wyrządzona szkoda i czy szkoda pozostaje w związku przyczynowym z wydaniem decyzji. Takie ustalenia zostały w sprawie poczynione. Bezspornie ustalono, że wniosek o przyznanie własności czasowej został załatwiony negatywnie orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z dnia 19 października 1951 r. Ministerstwo Gospodarki Komunalnej decyzją z dnia 15 lutego 1952 r. orzeczenie to utrzymało w mocy. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w dniu 29 stycznia 1999 r. stwierdził, że wyżej wymieniona decyzja organu drugiej instancji w części dotyczącej dwudziestu sprzedanych lokali została wydana z naruszeniem prawa, w pozostałym zakresie jest natomiast nieważna. Decyzja ta ma przesądzające znaczenie w sprawie. Nie jest kwestionowane, że decyzja podjęta przez organ administracyjny w sprawie należącej do kompetencji tego organu wiąże sądy w postępowaniu cywilnym w zakresie nią objętym. Oznacza to, że sąd cywilny nie może badać prawidłowości podjęcia decyzji administracyjnej, a zatem nie jest władny ustalać, czy istnieją przesłanki, które w świetle przepisów prawa materialnego stanowiły podstawę jej podjęcia. Nie może zatem badać również, czy istniały inne przesłanki prawa materialnego, które, niezależnie od tych, jakie legły u podstaw decyzji administracyjnej, uzasadniały jej wydanie. Decyzja zatem, w zakresie objętym jej treścią, wiąże sąd w postępowaniu cywilnym bez względu na motywy jej podjęcia wyrażone w uzasadnieniu (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2009 r., III CZP 28/09). Należy także zwrócić uwagę, że gdyby po stwierdzeniu nieważności i niezgodności z prawem decyzji z 1952 r. zapadła kolejna decyzja odmawiająca uwzględnienia wniosku poprzedników prawnych powodów (z tych samych lub innych przyczyn) należałoby uznać, że pomiędzy wydaniem decyzji z 1952 r. a szkodą nie ma związku przyczynowego. Taka decyzja przesądzałaby, że prawo własności czasowej nie mogło być przyznane. Decyzja taka jednak nigdy nie została wydana, przeciwnie, jak wynika z akt sprawy, już po wydaniu prawomocnego wyroku zapadła decyzja przyznającą powodom prawo wieczystego użytkowania niereuchomości, której dotyczył wniosek. W postępowaniu cywilnym sąd nie jest władny oceniać, jakiej treści decyzja powinna być wydana, a ponowne wydanie takiej decyzji nie stanowi przesłanki rozpoznania sprawy o naprawienie szkody.

Wobec tego, że w skardze kasacyjnej nie ma zarzutów odnoszących się do kwestii wysokości szkody należało przyjąć, że zaskarżony wyrok w tym zakresie nie był kwestionowany.

W świetle powyższych rozważań skarga kasacyjna okazała się niezasadna, wobec czego orzeczono jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.