



Sygn. akt I CSK 216/10

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

Dnia 11 maja 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący)

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz

SSN Hubert Wrzeszcz (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Zofii B.

przeciwko Skarbowi Państwa – Prezydentowi Miasta Stołecznego Warszawy  
o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 11 maja 2011 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku

Sądu Apelacyjnego

z dnia 2 grudnia 2009 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi  
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu  
Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 17 lipca 2009 r. Sąd Okręgowy zasądził od pozwanego na rzecz powódki 244 390 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 17 lipca 2009 r. do dnia zapłaty, oddalił powództwo w pozostałym zakresie i orzekł o kosztach procesu.

Sąd ustalił, że zabudowana nieruchomość warszawska, położona przy ul. G.[...], stanowiąca współwłasność Zofii B. i Heleny Z. w częściach równych, została objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279) i przeszła na własność gminy m.st. Warszawy, a z chwilą likwidacji gmin w 1950 r. – na własność Skarbu Państwa. Z dniem 27 maja 1990 r. stała się własnością Gminy W. P., co potwierdził Wojewoda Warszawski decyzjami z dnia 10 września 1991 r. i z dnia 16 kwietnia 1992 r.

Decyzją z dnia 7 września 1968 r. Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy odmówiło Zofii B. i Helenie Z. – po rozpoznaniu wniosku z dnia 31 grudnia 1948 r. – ustanowienia użytkowania wieczystego na gruncie wspomnianej nieruchomości. Dnia 26 października 1968 r. Minister Gospodarki Komunalnej utrzymał wymienioną decyzję w mocy.

Decyzją z dnia 27 czerwca 1975 r. i z dnia 28 października 1975 r. Naczelnik Dzielnicy W. P. orzekł o sprzedaży lokali mieszkalnych nr 7 i 8, znajdujących się w budynku przy ul. G. [...] na rzecz ich najemców.

W dniu 24 lipca 1998 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził, że decyzja Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z dnia 7 września 1968 r. i decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 26 października 1968 r. w części określonej w aktach notarialnych, dotyczącej sprzedaży lokali nr 7, 8, 11, 12 i udziałów przypadających właścicielom tych lokali w budynku i jego urządzeniach służących do wspólnego użytku mieszkańców oraz gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste nabywcom tych lokali, zostały wydane z naruszeniem prawa, a w pozostałym zakresie są nieważne. W uzasadnieniu decyzji stwierdzono, że zebrany w sprawie materiał nie daje podstaw do uznania, iż

korzystanie z gruntu przez dotychczasowych właścicieli nie dawało się pogodzić z jego przeznaczeniem określonym w planie zagospodarowania przestrzennego.

Decyzją z dnia 23 października 1998 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast uchylił własną decyzję z dnia 24 lipca 1998 r. w części dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 7 września 1968 r. i w tym zakresie przekazał sprawę do rozpoznania Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu. W dniu 6 października Kolegium uchyliło decyzję Prezydium m.st. Warszawy z dnia 7 września 1968 r. w części, z wyłączeniem części określonej w aktach notarialnych dotyczącej sprzedanych lokali nr 7,8,11 i 12, udziałów przypadających właścicielom tych lokali w budynku i jego urządzeniach służących do wspólnego użytku mieszkańców i gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste nabywcom tych lokali, i w tym zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Prezydentowi m.st. Warszawy.

W dniu 8 listopada 2002 r. Prezydent m.st. Warszawy – po rozpoznaniu wniosku z dnia 31 grudnia 1948 r. Zofii B. i Heleny Z. o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na gruncie położonym w W. przy ul. G. [...] – ustanowił na 99 lat użytkowanie wieczyste do udziału wynoszącego 0,7631 ułamkowej części w zabudowanym gruncie o powierzchni 232 m<sup>2</sup>, oznaczonym jako działka ewidencyjna 17 w obrębie 3-05-32, położonym w W. przy ul. G.[...], na rzecz Zofii B. w ½ części, Marka M. w ¼ części i Iwony Ł. w ¼ części.

Decyzją z dnia 16 grudnia 2003 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził nieważność decyzji Wojewody Warszawskiego z dnia 10 września 1991 r., z wyłączeniem czterech sprzedanych lokali.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzją z dnia 22 marca 2005 r. stwierdziło, na podstawie art. 158 § 2 w związku z art. 156 § 2 k.p.c., że decyzja Naczelnika Dzielnicy W. P. z dnia 27 czerwca 1975 r., dotycząca sprzedaży lokalu nr 8, została wydana z naruszeniem prawa. Dnia 4 maja 2005 r. Kolegium wydało na tej samej podstawie prawnej decyzję stwierdzającą, że również decyzja Naczelnika Dzielnicy W. P. z dnia 28 października 2005 r., dotycząca sprzedaży lokalu nr 7, została wydana z naruszeniem prawa.

Aktualna wartość lokalu nr 7, ustalona według stanu z dnia 28 października 1975 r., wynosi 200 950 zł. Wartość aktualna lokalu nr 8, ustalona według stanu z dnia 27 czerwca 1975, wynosi natomiast 210 500 zł. Czynniki najmu, jaki można by uzyskać za te lokale, z uwzględnieniem ograniczeń związanych z publiczną gospodarką lokalami, wynosi 77 330 zł.

Sąd Okręgowy przyjął – wskazując na związanie oceną prawną wyrażoną przez Sąd Apelacyjny w postanowieniu z dnia 23 listopada 2007 r. – że podstawą prawną rozstrzygnięcia stanowi art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. Uznał, że pomiędzy bezprawnymi decyzjami o sprzedaży lokali a szkodą zachodzi związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. Szkada, której naprawienia domaga się powódka, polega na uszczerbku majątkowym, jaki powstał na skutek utraty prawa własności lokali, spowodowanej jego bezprawnym rozporządzeniem. Podkreślił złożony, wielocłonowy charakter związku przyczynowego. Zdaniem Sądu przyjęcie, że szkoda jest normalnym następstwem bezprawnej decyzji dekretowej nie wyklucza istnienia adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a kolejnymi ogniwami zdarzeń – dwoma decyzjami o sprzedaży lokali. Wydanie tych decyzji było bowiem konieczne do zawarcia umowy, ponieważ decyzja określała warunki tej umowy i stanowiła zezwolenie na jej zawarcie. Dlatego należało przyjąć, że normalną konsekwencją takiej decyzji było jej wykonanie przez zawarcie umowy przenoszącej prawo własności lokalu, powodujące utratę tego prawa przez dotychczasowego właściciela. W ocenie Sądu w okolicznościach sprawy nie ma wątpliwości, że szkoda poniesiona przez powódkę pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym z wydaniem decyzji o sprzedaży lokali nr 7 i 8.

Sąd Okręgowy nie podzielił zarzutu pozwanego, że roszczenie powódki uległo przedawnieniu. Odwołując się do konstrukcji złożonego zdarzenia prawnego, uznał, że początek biegu terminu przedawnienia należy liczyć od dnia uprawomocnienia się decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 22 marca 2005 r. i z dnia 4 maja 2005 r.

Uzasadnione jest także żądanie zasądzenia odszkodowania z tytułu utraconych korzyści. Jest bowiem oczywiste, że powódka została pozbawiona możliwości korzystania z nieruchomości na skutek wydania bezprawnych decyzji.

W okolicznościach sprawy można przyjąć z dużym prawdopodobieństwem, że powódka utraciła korzyści co najmniej w wysokości czynszu wyliczonego przez biegłego.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny oddalił apelację pozwanego, dzieląc ustalenia faktyczne i ocenę prawną Sądu pierwszej instancji.

W skardze kasacyjnej, opartej na pierwszej podstawie, pełnomocnik pozwanego zarzucił naruszenie art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692; dalej – „ustawa nowelizująca”), art. 417 w związku z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., art. 442 i art. 5 k.c. Powołując się na tę podstawę, wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wystąpiły istotne kontrowersje co do czasowego zasięgu stosowania art. 160 k.p.a. po jego uchyleniu z dniem 1 września 2004 r. przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692, dalej – „ustawa nowelizująca”). Chodzi o rozgraniczenie zastosowania uchylonego z dniem 1 września 2004 r. art. 160 k.p.a. i ustanowionego z mocą od tego dnia art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. Praktyczne znaczenie tej kwestii wiąże się z tym, że w regulacji, którą zastąpiono art. 160 k.p.a., nie unormowano odrębnie, wzorem art. 160 § 6 k.p.a., przedawnienia ani nie przewidziano specjalnego trybu dochodzenia odszkodowania. Różnice dotyczą także zakresu szkody podlegającej naprawieniu. Według nowego stanu prawnego szkoda podlega naprawieniu w pełnym zakresie, a według dawnego stanu prawnego naprawienie szkody w pełnym zakresie jest możliwe tylko w wypadkach, których dotyczy – wywołujący kontrowersje – pkt 2 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02 (OTK-A 2003, nr 7, poz. 76).

Według jednego nurtu orzecznictwa Sądu Najwyższego, hipotezą art. 5 ustawy nowelizującej, nakazującego stosować art. 160 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym w chwili jego uchylenia „do zdarzeń i stanów prawnych”, powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, są objęte wszystkie

sytuacje, w których ostateczna decyzja administracyjna (decyzja wadliwa) dotknięta uchybieniami określonymi w art. 156 § 1 k.p.a. została wydana przed 1 września 2004 r. W sprawach o naprawie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej zdarzeniem w rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej jest samo wydanie ostatecznej decyzji wadliwej. Jeżeli zatem ostateczna wadliwa decyzja została wydana przed dniem 1 września 2004 r., do odpowiedzialności odszkodowawczej ma zastosowanie art. 160 k.p.a., choćby ostateczną decyzję nadzorczą wydano po dniu 31 sierpnia 2004 r. Mimo że w świetle art. 160 § 1 k.p.a. dopiero z chwilą wydania decyzji nadzorczej otwiera się możliwość żądania naprawienia szkody, źródłem szkody jest wyłącznie wydanie wadliwej decyzji. Na podstawie ostatecznej decyzji nadzorczej stwierdza się tylko wcześniejsze ziszczenie się koniecznej przesłanki przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a. Takie stanowisko zostało zajęte w uchwałach składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego: 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 194, i z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06, OSNC 2007, nr 6, poz. 79, oraz w wyrokach Sądu Najwyższego: z dnia 12 września 2007 r., I CSK 220/07, niepubl., z dnia z dnia 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08, OSNC-ZD 2009, nr D, poz. 106, z dnia 18 czerwca 2009 r., II CSK 26/09, OSNC-ZD 2010, nr A, poz. 13, z dnia 15 października 2009 r., I CSK 66/09, niepubl., i z dnia 12 lutego 2010 r., I CSK 328/09, OSNC 2010, nr 9, poz. 130.

W myśl innego nurtu orzecznictwa Sądu Najwyższego, hipotezą art. 5 ustawy nowelizującej są objęte tylko te sytuacje, w których także ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji dotkniętej uchybieniami określonymi w art. 156 k.p.a. lub ostateczna decyzja stwierdzająca wydanie decyzji z uchybieniami określonymi w art. 156 § 1 k.p.a. (decyzja nadzorcza), została wydana przed dniem 1 września 2004 r. W sprawie o naprawie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej zdarzenie w rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej ma charakter złożony. Obejmuje, oprócz decyzji wadliwej, rodzącej zobowiązanie do naprawienia szkody, decyzję nadzorczą, stanowiącą nieodzowną przesłankę dochodzenia odszkodowania. Chwilą powstania tego zdarzenia jest zatem dopiero chwila uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję nadzorczą. Praktycznie rzecz biorąc, według tego stanowiska, o zastosowaniu art. 160 k.p.a.

lub art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. decyduje więc czas wydania ostatecznej decyzji nadzorczej. Prezentowane stanowisko znalazło wyraz: w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 273/05 (Biul. SN 2006, nr 5, s. 11), wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2008 r., II CSK 79/08 („Monitor Prawniczy” 2009, nr 23, s. 1281, uchwale Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2008, III CZP 101/08 (OSNC 2009, nr 4, poz. 57), uchwale Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08 (OSNC 2009, nr 11, poz. 145), postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 47/09 (niepubl.), wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 listopada 2009 r., II CSK 101/09 (niepubl.).

W przytoczonym wyroku z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, Trybunał Konstytucyjny orzekł w punkcie pierwszym sentencji, że art. 160 § 1 k.p.a. w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a w punkcie drugim, że punkt pierwszy znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., to jest od dnia wejścia w życie Konstytucji.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyłoniła się rozbieżność stanowisk co do możliwości zasądzenia na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., w świetle powyższego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, odszkodowania obejmującego korzyści utracone po dniu wejścia w życie Konstytucji wskutek ostatecznej wadliwej decyzji wydanej przed tym dniem.

Według orzeczeń Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2008 r., II CSK 376/07 (niepubl.), z dnia 8 lutego 2008 r., I CSK 477/07 (niepubl.), z dnia 12 marca 2008 r., I CSK 435/07 (niepubl.), z dnia 4 kwietnia 2008 r., I CSK 464/07 (niepubl.), z dnia 18 kwietnia 2008 r., II CSK 639/07 (niepubl.), z dnia 26 czerwca 2008 r., II CSK 79/08 (niepubl.), z dnia 30 października 2008 r., II CSK 257/08 (niepubl.), z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08 (OSNC 2009, nr 11, poz. 145), z dnia 9 stycznia 2009 r., I CSK 272/08 (niepubl.), z dnia 14 maja 2009 r., I CSK 306/08 (niepubl.), i z dnia 14 maja 2009 r., I CSK 485/08 (niepubl.), przez powstałą po wejściu w życie Konstytucji szkodę, o której mowa w punkcie drugim sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, należy rozumieć zaistniały po dniu

16 października 1997 r. uszczerbek w majątku poszkodowanego. Konsekwencją tego stanowiska jest objęcie odszkodowaniem na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie tylko strat wynikłych na skutek wydania wadliwej decyzji, ale i korzyści utraconych w okresie od dnia 17 października 1997 r. na skutek wydania tej decyzji, chociażby jej wydanie nastąpiło przed tą datą.

Według natomiast uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05 (OSNC 2006, nr 12, poz. 194) i wyroków Sądu Najwyższego: z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 273/05 (Biul. SN 2006, nr 5, s. 11), z dnia 12 września 2007 r., I CSK 220/05 (niepubl.), z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 301/07 (niepubl.), z dnia 16 kwietnia 2009 r., II CSK 26/09 (OSNC-ZD 2010, nr A, poz. 13), z dnia 15 października 2009 r., I CSK 66/09 (niepubl.), przez szkodę powstałą po wejściu w życie Konstytucji, o której mowa w punkcie drugim wyroku Trybunału Konstytucyjnego, należy rozumieć powstałe po dniu 16 października zdarzenie w postaci wadliwej decyzji, będące źródłem uszczerbku w majątku poszkodowanego. Innymi słowy, szkoda, według tego stanowiska, oznacza naruszenie przez wadliwą decyzję prawnie chronionych dóbr poszkodowanego. Odszkodowanie może więc obejmować utracone korzyści tylko wtedy, gdy wydanie wadliwej decyzji nastąpiło po dniu 16 października 1997 r.

Rozstrzygając wskazane wyżej rozbieżności w orzecznictwie, Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (Biul. SN 2011, nr 3, s. 12) przyjął: po pierwsze, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a., po drugie, że jeżeli ostateczna decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych na skutek jej wydania, chociażby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji. Przytoczona uchwała jako zasada prawna wiąże wszystkie składy orzekające Sądu Najwyższego (art. 61 § 6 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. Nr 240, poz. 2052). Zaskarżony wyrok został oparty na tym nurcie orzecznictwa, który nie zyskał aprobaty w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej



Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011, III CZP 112/10. W tej sytuacji skargę kasacyjną, w której skarżący zwalczał zaskarżony wyrok w sposób odpowiadający wykładni przyjętej w uchwale III CZP 112/10, należało uznać za uzasadnioną.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji wyroku (art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c. oraz art. 398<sup>21</sup> i art. 391 § 1 k.p.c.).