



Sygn. akt I CSK 332/10

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 19 maja 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Zawada (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Zbigniew Kwaśniewski

SSN Hubert Wrzeszcz

w sprawie z powództwa I. W. i innych, przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie
M.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 19 maja 2011 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 4 września 2009 r.,

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od strony pozwanej na
rzecz powodów kwotę 5 400 (pięć tysięcy czterysta) zł tytułem
zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 8 maja 2008 r. zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody M. na rzecz I. W. kwotę 189 214 zł, na rzecz H. K. - kwotę 189 214 zł, na rzecz J. P. - kwotę 851 461 zł, na rzecz E. G. z domu K. - kwotę 567 641 zł, na rzecz M. Ś. - kwotę 283 820 zł, na rzecz M. P. - kwotę 41 390 zł, na rzecz N. P. – kwotę 49 274 zł, na rzecz C. P. – kwotę 49 274 zł i na rzecz A. P. - kwotę 49 274 zł; w pozostałym zakresie żądania powodów oddalił; ponadto orzekł o kosztach procesu. Podstawę prawną częściowego uwzględnienia powództwa w stosunku do Skarbu Państwa – Wojewody M. stanowił art. 160 k.p.a. w związku 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 - dalej: „ustawa nowelizująca”).

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego wniósł Skarb Państwa – Wojewoda M. Zaskarżył go w części uwzględniającej żądania powodów oraz rozstrzygającej o kosztach procesu między nim a powodami. Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 4 września 2009 r. oddalił apelację.

Powodowie są następcami prawnymi J. P., E. P., Z. P., A. Z. i L. P., którzy byli współwłaścicielami nieruchomości położonej w W. przy ul. G. [...] (obecnie A.[...]). Nieruchomość ta z mocy dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. nr 50, poz. 278 ze zm. – dalej: „dekret”) przeszła z chwilą wejścia w życie tego dekretu, tj. w dniu 21 listopada 1945 r., na własność Gminy m.st. Warszawy, a po likwidacji w 1950 r. samorządu terytorialnego, stała się własnością państwową. Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy decyzją (orzeczeniem) z dnia 27 grudnia 1952 r. odmówiło przyznania przeddekretowym współwłaścicielom prawa własności czasowej ze względu na przeznaczenie nieruchomości w opracowywanym planie zagospodarowania przestrzennego pod społeczne budownictwo mieszkaniowe. W ogólnym planie zabudowy Warszawy z 1931 r. obowiązującym w czasie uzyskania własności przez Państwo nieruchomość była przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową zwartą wielokondygnacyjną (do sześciu kondygnacji). Decyzją z dnia 9 listopada 1967 r. oddano ją w używanie Zarządowi Budynków Warszawa Śródmieście w celu budowy osiedla. Obecnie składa się ona z czterech działek ewidencyjnych, z których tylko trzech dotyczy sprawa - działki nr 3, stanowiącej własność Gminy m.st. Warszawy, oddanej w użytkowanie wieczyste Spółdzielni

Mieszkaniowej „M.”, zabudowanej budynkiem mieszkalnym; działki nr 4, zabudowanej budynkiem mieszkalnym z 23 lokalami sprzedanymi osobom fizycznym; działki nr 5, zabudowanej garażami. Decyzją z dnia 30 grudnia 1999 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło, że orzeczenie Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 27 grudnia 1952 r. odmawiające przyznania własności czasowej zostało wydane w części dotyczącej obecnych działek nr 3,4, i 5 z rażącym naruszeniem prawa, gdyż w świetle art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego nie było możliwe oparcie rozstrzygnięcia na opracowywanym dopiero planie zagospodarowania przestrzennego.

W podzielanej przez Sąd Apelacyjny ocenie Sądu Okręgowego dokonane w sprawie ustalenia uzasadniały zasądzenie na rzecz powodów od Skarbu Państwa – Wojewody M. na podstawie art. 160 k.p.a. odszkodowania za szkodę wyrządzoną niezgodną z prawem decyzją Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy, równą stratom odpowiadającym wartości prawa użytkowania wieczystego działek nr 3, 4 i 5 według stanu z daty przejęcia własności nieruchomości przez Państwo i cen z daty wyrokowania; chodziło o prawo użytkowania wieczystego, które nie mogło przyspaść powodom wskutek wadliwego rozstrzygnięcia zawartego w decyzji Prezydium. Wartość tego prawa została ustalona na podstawie opinii biegłego na kwotę 2 270 562 zł. O rozmiarze odszkodowania należnego poszczególnym powodom zadecydowała wysokość udziałów przypadających im we współwłasności nieruchomości z tytułu dziedziczenia.

Sąd Apelacyjny oddalając apelację wskazał w szczególności, że na rozstrzygnięcie sprawy nie mógł mieć wpływu art. 54 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1974 r. nr 10, poz. 64 ze zm., dalej: „u.z.w.n.”), który w ust. 1 stanowił, że niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 dekretu można odmówić przyznania prawa własności czasowej także ze względu na cele określone w art. 3 tej ustawy, a w ust. 2 nakazywał stosowanie ust. 1 również w tych przypadkach, w których odmowa własności czasowej na podstawie dekretu nastąpiła przed wejściem tej ustawy w życie (w pierwotnym jej tekście, Dz. U. z 1958 r. nr 17, poz. 70, oznaczony był on jako art. 51). Sąd Apelacyjny nie zgodził się z twierdzeniem

pozwanego o nieistnieniu związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją Prezydium a wyrządzeniem szkody, której naprawienia domagają się powodowie, ponieważ – według Sądu Apelacyjnego - choćby nie nastąpiła odmowa przyznania własności czasowej do gruntu, to i tak doszłoby później nieuchronnie do wywłaszczenia gruntu na cele uspołecznionego budownictwa mieszkaniowego. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, jeżeliby nawet podzielić to twierdzenie pozwanego, to wywłaszczenie zakładane w tym twierdzeniu nie spowodowałoby przerwania związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją Prezydium a wyrządzeniem szkody, której naprawienia domagają się powodowie, gdyż choćby doszło do odjęcia prawa do nieruchomości w wyniku wywłaszczenia, to stałoby się to za odszkodowaniem. Wysokość tego odszkodowania w sprawie powinna odpowiadać, zgodnie z art. 128 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz. U. z 2010 r. nr 102, poz. 651 ze zm.) wartości odjętego prawa, a odszkodowanie zasądzone przez Sąd Okręgowy czyni zadość temu wymaganiu. W konsekwencji Sąd Apelacyjny nie dopatrył się również nieprawidłowości w pominięciu przez Sąd Okręgowy dowodów z różnego rodzaju dokumentów, w szczególności planów zagospodarowania przestrzennego z drugiej połowy lat pięćdziesiątych i pierwszej połowy lat sześćdziesiątych minionego stulecia, wnioskowanych przez pozwanego w celu wykazania braku związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją Prezydium a wyrządzeniem szkody, której naprawienia domagają się powodowie.

Pozwany skarżąc w całości wyrok Sądu Apelacyjnego jako podstawy kasacyjne przytoczył naruszenie art. 361 §1 k.c. w związku z art. 160 §1 i 2 k.p.a. oraz art. 51 ust. 1 i 2 u.z.w.n. według pierwotnej numeracji (w tekście jednolitym z 1974 r. oznaczonym jako art. 54 ust. 1 i 2), naruszenie art. 217 § 2 i art. 230 w związku z art. 210 § 2, art. 391 § 1 i art. 382 k.p.c. oraz naruszenie art. 378 § 1 w związku z art. 328 § 2 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Według utrwalonego orzecznictwa, art. 160 k.p.a., znajdujący zastosowanie jeszcze po jego uchyleniu z dniem 1 września 2004 r. w sprawach objętych hipoteką normy intertemporalnej wyrażonej w art. 5 ustawy nowelizującej, ustanawia samodzielną podstawę odpowiedzialności deliktowej za szkody

związane z wydaniem ostatecznej decyzji naruszającej prawo; oprócz art. 160 k.p.a., przesłanki tej odpowiedzialności określają ogólne przepisy o odpowiedzialności odszkodowawczej, tj. art. 361-363 k.c. (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, OSNC 1989, nr 9, poz. 129, uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, Biul. SN 2011, nr 3, s. 12).

Przesłanką omawianej odpowiedzialności jest więc, zgodnie z art. 361 §1 k.c., także adekwatny związek przyczynowy między wadliwą (niezgodną z prawem) decyzją a określonym w pozwie, łączonym z tą decyzją naruszeniem praw majątkowych strony powodowej; przy czym według przeważającego stanowiska orzecznictwa, decyzja nadzorcza stwierdzająca w wymaganym trybie niezgodność z prawem decyzji, z którą łączona jest szkoda objęta dochodzonym odszkodowaniem, nie przesądza w sposób wiążący dla sądu istnienia normalnego związku przyczynowego pomiędzy niezgodną z prawem decyzją a łączonym z nią, wywołującym uszczerbek majątkowy naruszeniem praw strony powodowej (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz.4, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 433/02, LEX nr 163987, oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2010 r., III CZP 7/10, LEX nr 585826).

Skarżący neguje przyjęte w wyroku Sądu Apelacyjnego istnienie wymaganej przez art. 361 §1 k.c. przesłanki związku przyczynowego między wadliwą decyzją Prezydium w części dotyczącej obecnych działek nr 3,4, i 5 a niewęściem w skład majątku powodów prawa użytkowania wieczystego tych działek, twierdząc, że ziszczenie się w sprawie wymienionej przesłanki wykluczały skutki wejścia w życie w dniu 5 kwietnia 1958 r. art. 51 – później oznaczonego jako art. 54 – u.z.w.n., uchylonej z dniem 1 lipca 1985 r. Według Sądu Apelacyjnego, zarówno ust. 1 tego artykułu, stanowiący, że niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 dekretu można odmówić przyznania prawa własności czasowej także ze względu na cele określone w art. 3 tej ustawy, jak i ust. 2, nakazujący stosowanie ust. 1 również w tych przypadkach, w których odmowa własności czasowej na podstawie dekretu nastąpiła przed wejściem tej ustawy w życie, miały zastosowanie jedynie w odniesieniu do toczących się w dniu 5 kwietnia 1958 r. postępowań

administracyjnych w przedmiocie przyznania byłym właścicielom prawa własności czasowej do gruntu. Skarżący godzi się z tym poglądem tylko w takim zakresie, w jakim odnosi się on do ust. 1. Uważa tak jak Sąd Apelacyjny, że jeżeli w dniu wejścia w życie tego przepisu postępowanie o przyznanie byłemu właścicielowi prawa własności czasowej do gruntu jeszcze się nie zakończyło, to w toczącym się po tym dniu postępowaniu właściwy organ mógł odmówić uwzględnienia wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego nie tylko z przyczyn przewidzianych w art. 7 ust. 2 tego dekretu, ale i z przyczyn wskazanych w art. 3 u.z.w.n. Nie podziela natomiast poglądu Sądu Apelacyjnego w zakresie odnoszącym się do ust. 2. W świetle tego poglądu, hipoteza przepisu ust. 2 pokrywałaby się z hipotezą przepisu ust. 1, ale – jak zauważa skarżący - różne brzmienie obu przepisów to wyklucza. Przepis ust. 2, zgodnie z jego brzmieniem, odnosił się, według skarżącego, do tych postępowań w przedmiocie przyznania prawa własności czasowej, które w dniu jego wejścia w życie były już zakończone ostateczną decyzją odmawiającą przyznania wnioskodawcy prawa własności czasowej. Na podstawie działającego z mocą wsteczną przepisu ust. 2 z chwilą jego wejścia w życie następowała *ex lege* konwalidacja tych bezzasadnych w świetle art. 7 ust. 2 dekretu decyzji odmownych, w przypadku których odmowa przyznania prawa własności czasowej była uzasadniona w świetle art. 3 u.z.w.n. Nawiązując do stanu faktycznego sprawy, skarżący wskazał, że lokalizacja osiedla „M.” na objętej sporem nieruchomości spełniała przewidziany w art. 3 ust. 2 u.z.w.n. wymóg realizacji „zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego”, co jego zdaniem uzasadniało zastosowanie w sprawie art. 51 ust. 2 (art. 54 ust. 2) w związku z art. 3 ust. 2 u.z.w.n. Konsekwencją tego była niemożność stwierdzenia w sprawie istnienia wymaganego przez art. 361 §1 k.c. związku przyczynowego pomiędzy decyzją Prezydium a wywodzonym z niej przez powodów naruszeniem ich praw uzasadniającym dochodzone przez nich odszkodowanie. Należy podkreślić, że milczącym, choć niewątpliwym założeniem bronionego przez skarżącego zapatrywania jest możliwość uwzględnienia wskazanych przez niego skutków konwalidacyjnych przez sąd powszechny w sprawie o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną decyzją, której nieważność lub niezgodność z prawem

z powodu naruszenia art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego stwierdzono w wymaganym trybie administracyjnym.

Z zapatrywaniem skarżącego na temat samej konwalidacji decyzji odmawiających przyznania prawa własności czasowej z mocy art. 51 ust. 2 (54 ust. 2) u.z.w.n. można się zgodzić, nie do przyjęcia jednak jest już jego stanowisko co do kompetencji do rozstrzygnięcia o tej konwalidacji i łączone z nim konsekwencje. Kontrola ostatecznych decyzji pod kątem stwierdzenia kwalifikowanych wadliwości spowodowanych przyczynami nieważności należała (zob. art. 101 rozporządzenia z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. nr 36, poz. 341 ze zm.) i należy (art. 156-158 k.p.a.) do właściwego organu administracyjnego. W rezultacie także stwierdzenie konwalidacji ostatecznej decyzji, dotkniętej określoną kwalifikowaną wadliwością powinno należeć do kompetencji organu, przed którym toczy się postępowanie kontrolne (nadzorcze). Sens konwalidacji wadliwej ostatecznej decyzji polega bowiem na wykluczeniu możliwości stwierdzenia zaistniałej wcześniej wadliwości tej decyzji. Kompetencja organu nadzorczego w tym zakresie powinna być uznana zarazem za kompetencję wyłączną. W razie stwierdzenia przez organ administracyjny ostateczną decyzją nadzorczą nieważności (art. 156 k.p.a.) lub niezgodności z prawem (art. 158 §2 k.p.a.) decyzji odmawiającej przyznania prawa własności czasowej, uznanie tej decyzji przez sąd powszechny za niewadliwą pozostawałoby w sprzeczności z art. 16 §1 k.p.c., z mocy którego ostateczna decyzja nadzorcza jest wiążąca także dla sądów powszechnych (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07, OSNC 2008, nr 3, poz. 30, oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2004 r., V CK 251/04, LEX nr 172465).

Sądy orzekające w sprawie nie mogły więc ze względu na związanie decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 30 grudnia 1999 r. uznać decyzji Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 27 grudnia 1952 r. o odmowie przyznania prawa własności czasowej za ostatecznie prawidłową na podstawie art. 51 ust.2 (art. 54 ust. 2) w związku z art. 3 u.z.w.n. Oceny tej decyzji pod kątem treści art. 51 ust. 2 (art. 54 ust. 2) w związku z art. 3 ust. 2 u.z.w.n. mogło dokonać tylko Samorządowe Kolegium Odwoławcze w postępowaniu nadzorczym. Ustalenie w tym postępowaniu okoliczności warunkujących

przewidzianą w art. 51 ust. 2 (art. 54 ust. 2) u.z.w.n. konwalidację, prowadząc do odmowy uznania decyzji Prezydium za wydaną z naruszeniem prawa, oznaczałoby jednak brak już samej wyjściowej przesłanki odpowiedzialności unormowanej w art. 160 k.p.a. Tym samym całkowicie bezprzedmiotowe stałoby się rozpatrywanie warunkującego tę odpowiedzialność związku przyczynowego.

Zapatrzywanie skarżącego o podleganiu badaniu przesłanek przewidzianej w art. 51 ust. 2 (art. 54 ust. 2) u.z.w.n. konwalidacji przez sąd w sprawie o odszkodowanie i wywodzony ze ziszczenia się tych przesłanek brak adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją o odmowie przyznania prawa własności czasowej a łączonym z nią wyrządzeniem szkody stanowią więc w istocie niedopuszczalną próbę podważenia wiążącej dla sądu mocy ostatecznej decyzji nadzorczej uznającej decyzję o odmowie przyznania prawa własności czasowej za wydaną niezgodnie z prawem.

Bezpodstawność zarzutu skarżącego o naruszeniu art. 361 §1 k.c. w związku z art. 160 §1 i 2 k.p.a. oraz art. 51 ust. 1 i 2 (art. 54 ust. 2) u.z.w.n. przesądza także o bezzasadności podniesionego również w skardze zarzutu naruszenia art. 217 §2 i art. 230 w związku z art. 210 §2, art. 391 §1 i art. 382 k.p.c. przez aprobatę pominięcia przez Sąd Okręgowy dowodów z różnego rodzaju dokumentów, w szczególności planów zagospodarowania przestrzennego z drugiej połowy lat pięćdziesiątych i pierwszej połowy lat sześćdziesiątych minionego stulecia, wnioskowanych przez skarżącego w celu wykazania, wiążanego ze ziszczeniem się przesłanek konwalidacji przewidzianej w art. 51 ust. 2 (art. 54 ust. 2) u.z.w.n., braku związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją Prezydium a łączonym z wydaniem tej decyzji wyrządzeniem szkody, której naprawienia domagali się powodowie. Zgodnie bowiem z art. 398³ §1 pkt 2 k.p.c., skargę kasacyjną można oprzeć na naruszeniu przepisów postępowania tylko wtedy, gdy uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Z podobnych przyczyn nie mógł też odnieść zamierzonego skutku zarzut naruszenia art. 378 §1 w związku z art. 328 §2 k.p.c. - upatrywanego w ocenach wyrażonych przez Sąd Apelacyjny w odniesieniu do dowodów zgłaszanych przez skarżącego w celu wykazania podnoszonego braku związku przyczynowego.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną, a o kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnął zgodnie z art. 98 w związku z art. 108 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.