



Sygn. akt I CSK 202/11

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 19 maja 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Zawada (przewodniczący)

SSN Zbigniew Kwaśniewski (sprawozdawca)

SSN Hubert Wrzeszcz

Protokolant Anna Matura

w sprawie z powództwa K. C. i in. , 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 2 października 2009 r.,

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

Uzasadnienie

Sąd pierwszej instancji uwzględnił powództwo następców prawnych współwłaścicieli o zapłatę odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem w dniu 25 stycznia 1957 r. niezgodnej z prawem decyzji, odmawiającej przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości objętej działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279), zwanego dalej „dekretem”. Wskazał jako podstawę rozstrzygnięcia 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), uznając za udowodnione wystąpienie wszystkich przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego Skarbu Państwa.

Apelację pozwanego oddalił Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 2 października 2009 r.

Za nieuzasadniony uznał Sąd odwoławczy zarzut apelującego podważający legitymację czynną powoda E. Y. Przyjął, że przedmiotem cesji dokonanej w 1998 r. przez A. B. na rzecz tego powoda był przelew roszczeń odszkodowawczych, a więc przelew wierzytelności, której źródłem był delikt administracyjny pozwanego. Sąd ten uznał, że z mocy art. 31 § 1 p.p.m. zobowiązanie nie wynikające z czynności prawnej podlega prawu państwa miejsca zdarzenia będącego źródłem zobowiązania, a prawo polskie nie wymaga szczególnej formy dla dokonania przelewu takiej wierzytelności.

Sąd drugiej instancji nie podzielił stanowiska pozwanego o braku związku przyczynowego pomiędzy szkodą powodów, polegającą na utracie prawa wieczystego użytkowania, a wadliwą decyzją. W ocenie tego Sądu, zdarzeniem mającym wpływ na istnienie tego związku przyczynowego może być ostateczna decyzja odmawiająca ustanowienie własności czasowej, wydana po stwierdzeniu nieważności decyzji stanowiącej podstawę dochodzonego roszczenia. Ona bowiem przesądzałaby, że prawo własności czasowej nie powinno być przyznane, a zatem jego nieprzyznanie nie może być źródłem szkody podlegającej naprawieniu. Ponieważ w wyniku ponownego rozpoznania wniosku decyzją z dnia 8 maja 2008 r. odmówiono ustanowienia w odniesieniu do części nieruchomości prawa

wieczystego użytkowania z powodu trwałego rozdysponowania gruntu, przeto powyższe prowadzi w ocenie Sądu Apelacyjnego do wniosku, że nie da się skutecznie zaprzeczyć istnieniu związku przyczynowego między szkodą powodów a wadliwą decyzją z 1957 r.

Ponadto Sąd odwoławczy ocenił, że przepis art. 54 ustawy z dnia 12 marca 1958 r., rozszerzający z uwzględnieniem art. 3 tej ustawy podstawy wydania decyzji odmownej w stosunku do podstaw wynikających z art. 7 ust. 2 dekretu miał zastosowanie do spraw w toku, a zatem późniejsze ustawowe przesłanki odmowy przyznania użytkowania wieczystego nie miały znaczenia przy ocenie decyzji wydanej w 1957 r., a więc przed ich wejściem w życie.

Sąd Apelacyjny ponadto uznał, że art. 7 ust. 4 dekretu wyklucza istnienie po stronie byłego właściciela roszczenia o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na nieruchomości zamiennej, a po stronie gminy istniała na mocy tego przepisu uznaniowość w zaofiarowaniu nieruchomości zamiennej.

Sąd odwoławczy nie podzielił nadto stanowiska, aby wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym było uwarunkowane uprzednim wyczerpaniem trybu administracyjnego w przedmiocie ustanowienia prawa na podstawie art. 7 ust. 4 dekretu.

Nieuwzględniając również zarzutu przedawnienia roszczenia powodów Sąd drugiej instancji stwierdził, że art. 160 § 6 k.p.a. jest wyłączną podstawą dla określenia wymagalności i 3 letniego terminu przedawnienia roszczenia powodów.

Pozwany Skarb Państwa zaskarżył w całości wyrok Sądu Apelacyjnego, opierając skargę kasacyjną na zarzutach mieszczących się w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej.

Zarzuty niewłaściwego zastosowania prawa materialnego obejmują:

- art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 361 § 1 k.c. przez przyjęcie istnienia adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją PRN m. st. Warszawy z dnia 25 stycznia 1957 r., a szkodą powodów;
- art. 51 ust. 1 i 2 w zw. z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości oraz w zw. z art. 361 § 1

- i § 2 k.c. poprzez jego niezastosowanie jako eliminującego wystąpienie związku przyczynowego oraz szkody;
- art. 7 ust. 4 dekretu w zw. z art. 363 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 2 k.p.a. przez przyjęcie, że art. 7 ust. 4 dekretu nie ma wpływu na przesłankę odpowiedzialności w postaci szkody;
 - art. 25 § 2 ustawy z dnia 12 listopada 1965 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (Dz. U. Nr 46, poz. 290 ze zm.) przez uznanie braku wymogu zachowania formy aktu notarialnego dla umowy przelewu praw spadkowych nawet, jeżeli prawa te związane są z prawami do nieruchomości.

Zarzut błędnej wykładni art. 51 ust. 1 i 2 w zw. z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70) uzasadniono wadliwym przyjęciem, że ma on zastosowanie jedynie do spraw toczących się w chwili jego wejścia w życie.

Skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, ewentualnie o jego uchylenie i reformatoryjne orzeczenie oddalające w całości powództwo.

Powodowie w odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwanego wnieśli o oddalenie w całości tej skargi i o zasądzenie kosztów postępowania. Zakwestionowali zarzut wadliwego przyjęcia istnienia normalnego związku przyczynowego, twierdząc że dochodzą roszczenia z tytułu wydania bezprawnego orzeczenia administracyjnego, a nie z tytułu bezprawnej zabudowy ich gruntu.

W ocenie powodów okoliczność nieprzyznania im prawa użytkowania wieczystego nieruchomości zamiennej na podstawie art. 7 ust. 4 dekretu nie pozbawiła ich prawa żądania naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem „orzeczenia dekretowego” niezgodnego z prawem.

Nadto powodowie ocenili jako niezrozumiały zarzut pozwanego naruszenia art. 25 § 2 p.p.m., twierdząc, że umowa cesji praw spadkowych nie dotyczyła prawa własności nieruchomości lecz przelewu roszczeń wynikających z dekretu warszawskiego, ponieważ przedmiotowa nieruchomości stanowiła własność

m. st. Warszawy i nie mogła być przedmiotem rozporządzenia między stronami umowy przelewu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie wobec braku uzasadnionych podstaw.

Chronologicznie na wstępie wymagał oceny zarzut niewłaściwego zastosowania art. 25 § 2 ustawy z dnia 12 listopada 1965 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (Dz.U. Nr 46, poz. 290 ze zm.), zwanej dalej „p.p.m.”, ponieważ ma on znaczenie dla oceny czynnej legitymacji procesowej powoda E. Y. Zarzut ten okazał się nieuzasadniony, ponieważ skarżący błędnie uznał, że przelew praw spadkowych, obejmujących roszczenia związane z decyzją odmawiającą przyznania prawa własności czasowej, wymaga formy aktu notarialnego, o czym stanowi art. 25 § 2 p.p.m. Tymczasem przepis ten stanowił, że zobowiązanie dotyczące nieruchomości podlegało prawu państwa, w którym nieruchomość jest położona. Nie było zatem podstaw do stosowania tego przepisu w sytuacji, w której Sąd Apelacyjny jednoznacznie zakwalifikował umowę cesji z dnia 18 listopada 1998 r., zawartą między A. B. a powodem E. Y., jako dotyczącą przelewu roszczeń odszkodowawczych będących następstwem wadliwej decyzji administracyjnej, a nie jako zobowiązanie dotyczące nieruchomości. Taki charakter przedmiotu zobowiązania wynikającego z umowy przelewu wierzytelności nie uzasadniał zastosowania art. 25 § 2 p.p.m. Natomiast przelew takiej wierzytelności podlegał prawu właściwemu dla tej wierzytelności, ponieważ art. 25 § 1 p.p.m. nie uprawniał do wyboru prawa dla przelewu wierzytelności (v. wyrok SN z dnia 19 grudnia 2003 r., III CK 80/02, OSNC 2005/1/17).

Nieuzasadnionym okazał się również zarzut skarżącego naruszenia art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 361 § 1 k.c. wskutek przyjęcia istnienia adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją PRN m. st. Warszawy z dnia 25 stycznia 1957 r., a szkodą powodów. Stwierdzenie przez uprawniony organ administracyjny niezgodności decyzji administracyjnej z prawem wiąże sąd w zakresie wypełnienia podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 k.p.a., ale nie przesądza jeszcze

o istnieniu pozostałych przesłanek tej odpowiedzialności wynikających z k.c., w tym także o wystąpieniu normalnego związku przyczynowego (v. wyrok SN z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 404/02. niepubl.). O tym, w jakim zakresie szkoda, wynikająca z bezprawnego niezaspokojenia przez pozwanego uprawnienia do przyznania prawa wynikającego z przepisów dekretu, jest normalnym następstwem takiego zaniechania, rozstrzyga ocena całokształtu okoliczności sprawy mających znaczenie w świetle uregulowania zawartego w art. 361 § 1 k.c. Punktem wyjścia przy badaniu normalnego związku przyczynowego powinno być ustalenie, czy fakt wskazany jako sprawca przyczyna szkody stanowi *conditio sine qua non* jej wystąpienia (v. uchwała SN z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004/1/4).

W rozpoznawanej sprawie wymagałoby to udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy uszczerbek majątkowy doznany przez powodów, a wynikły z niezaspokojenia wynikającego z dekretu uprawnienia do przyznania prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy (własności czasowej, użytkowania wieczystego) w następstwie wydania w 1957 r. nieważnej decyzji rażąco naruszającej uprawnienie powodów wskutek odmowy uwzględnienia ich wniosku, wystąpiłby także wtedy, gdyby w 1957 r. zapadła decyzja zgodna z prawem, tj. uwzględniająca ich wniosek złożony w 1949 r. w trybie art. 7 dekretu. Odpowiedź na to pytanie musi być negatywna, co przesądza o istnieniu normalnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą powodów a tzw. decyzją sprawczą z 1957 r. Gdyby bowiem wydana w tym okresie decyzja była korzystna dla poprzedników prawnych powodów, to jej skutkiem byłby brak szkody w postaci niezaspokojenia uprawnienia przysługującego z mocy przepisów dekretu. O adekwatności przyczynowo – skutkowej następstw przesądza normalny przebieg zdarzeń, weryfikowany przez sąd jego wiedzą o tych zdarzeniach w chwili orzekania oraz zobiektywizowane kryteria wynikające z doświadczenia życiowego i zdobyczy nauki, ale także poczucie prawne sędziego (v. uzasadnienie uchwały SN z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004/1/4).

Za zdarzenie niweczące istnienie takiego normalnego związku przyczynowego między decyzją tzw. „sprawczą” z 1957 r. a szkodą nie może być uznana decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 8 maja 2008 r., wydana w następstwie

ponownego rozpoznania wniosku i odmawiająca ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w odniesieniu do części działek ewidencyjnych nr 117/3 i nr 115. Zważyć bowiem należy, że decyzja z dnia 8 maja 2008 r., wydana w następstwie ponownego rozpoznania wniosku, nie eliminuje z obrotu prawnego decyzji z dnia 13 listopada 2000 r. Samorządowego Kolegium Odwoławczego (tzw. „decyzji nadzorczej”), którą stwierdzono nieważność tzw. „decyzji sprawczej” z 25 stycznia 1957 r. jako wydanej z rażącym naruszeniem art. 7 ust. 2 dekretu i pozbawiającej w ten sposób poprzedników prawnych powodów przysługującego im prawa.

Zważywszy, że w dacie wydania przez SKO tzw. „decyzji nadzorczej”, tj. w dniu 13 listopada 2000 r., obowiązywały już od wielu lat przepisy art. 3 ust. 2 i art. 51 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70), rozszerzające w stosunku do art. 7 ust. 2 dekretu katalog przesłanek odmowy przyznania prawa własności czasowej także w odniesieniu do decyzji odmownych wydanych (jak w sprawie niniejszej) przed wejściem w życie ostatnio powołanej ustawy, to przyjąć należy, że organ wydający w 2000 r. tzw. „decyzję nadzorczą” miał obowiązek stosować także przepisy tej ustawy. Oznacza to, że SKO stwierdził nieważność tzw. „decyzji sprawczej” z 1957 r., jako wydanej z rażącym naruszeniem przepisów art. 7 ust. 2 dekretu, już z uwzględnieniem znacznie rozszerzonego katalogu ustawowych przesłanek dopuszczalności odmowy przyznania prawa własności czasowej gruntu.

W tej sytuacji późniejsza ocena, czy nieruchomość podlegałaby ewentualnie wywłaszczeniu nie przerywa normalnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem w 1957 r. z rażącym naruszeniem prawa nieważnej decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej gruntu, a szkodą powodów w postaci nieuzyskania tego prawa do gruntu (v. wyrok SN z dnia 2 marca 2006 r., I CSK 90/05, OSNC 2006/11/193; wyrok SN z dnia 4 grudnia 2008 r., I CSK 238/08; niepubl.).

W postępowaniu sądowym o naprawienie szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem wydaniem decyzji, której nieważność stwierdzono następnie tzw. „decyzją nadzorczą” nie wyeliminowaną z obrotu prawnego, Sąd nie jest władny samodzielnie badać i ustalać, czy odmowa przyznania własności czasowej była

uzasadniona „planem zabudowania” obowiązującym w chwili wydania tej decyzji. Oznaczałoby to bowiem niedopuszczalne wkroczenie sądu w materię zastrzeżoną dla drogi postępowania administracyjnego i niedopuszczalne poddanie kontroli sądu powszechnego tzw. „decyzji nadzorczej” stwierdzającej nieważność decyzji pierwszej, tzw. „decyzji sprawczej”, z powodu naruszenia art. 7 ust. 2 dekretu (wyrok SN z dnia 4 marca 2010 r., I CSK 380/09, niepubl.).

Tymczasem w judykaturze utrwalone jest stanowisko, że w postępowaniu cywilnym niedopuszczalna jest kontrola prawidłowości zastosowania prawa materialnego stanowiącego podstawę wydania decyzji administracyjnej (v. wyrok SN z dnia 16 grudnia 2009 r., I CSK 175/069, OSNC 2010/7-8/115, oraz obszernie powołane w jego uzasadnieniu orzecznictwo), a w razie toczącego się postępowania administracyjnego w przedmiocie ustanowienia omawianego prawa przyjmuje się konieczność zawieszenia równocześnie toczącego się postępowania cywilnego w sprawie o odszkodowanie (wyrok SN z dnia 28 stycznia 2010 r., I CSK 251/09, niepubl.). Niedopuszczalna jest bowiem merytoryczna kontrola w postaci antycypowania albo korygowania w sądowym postępowaniu cywilnym o odszkodowanie decyzji organów administracyjnych, wydanych w przedmiocie rozpoznania wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu (por. wyrok SN z dnia 15 października 2008 r., I CSK 235/08, niepubl.).

Ponowne wydanie w 2008 r. decyzji odmownej w wyniku ponownego negatywnego rozpoznania wniosku nie eliminuje z obrotu prawnego tzw. „decyzji nadzorczej” z 2000 r., następstwem której jest nadal utrzymywanie się skutku nieważności tzw. „decyzji sprawczej” z 1957 r., której wydanie było zdarzeniem wyrządzającym szkodę. Próby strony pozwanej odmiennego kwalifikowania zdarzenia sprawczego i określania go mianem wcześniejszej zabudowy, bądź zaniechania uprzedniego rozpoznania wniosku dekretowego przed dokonaniem tej zabudowy, nie mogą odnieść zamierzonego przez stronę skarżącą skutku, ponieważ strona powodowa, określając podstawę faktyczną powództwa, wskazała wyłącznie na wydanie nieważnej decyzji z 1957 r. jako na zdarzenie wyrządzające szkodę, której naprawienia domaga się w tym procesie.

Jako nietrafne należało ocenić zarzut naruszenia art. 7 ust. 4 dekretu w zw. z art. 363 § 1 k.c. wskutek przyjęcia, że pierwszy z tych przepisów nie ma wpływu na przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci szkody. Skarżący zarzucił niewłaściwe zastosowanie art. 7 ust. 4 dekretu, a więc jego niewłaściwą subsumpcję w ustalonym stanie faktycznym. Tymczasem hipoteza i dyspozycja normy zawartej w tym artykule nie uzasadniają jego zastosowania w ustalonym przez Sąd pierwszej instancji stanie faktycznym i zaaprobowanym następnie przez Sąd odwoławczy. Przepis objęty w skardze kasacyjnej zarzutem naruszenia, tj. art. 7 ust. 4 dekretu, przewiduje bowiem obowiązek określonego w nim zachowania się innego podmiotu aniżeli strona pozwana i nie może przesądzać o niższym rozmiarze szkody powodów, wywołanej wydaniem nieważnej decyzji administracyjnej, w następstwie zaniechania zachowania się przez gminę w sposób określony w art. 7 ust. 4 dekretu. Akceptacja stanowiska strony skarżącej musiałaby prowadzić do irracjonalnego wniosku, że zaniechanie przez gminę wykonania obowiązku ustawowego „zaofiarowania” uprawnionemu określonych w tym przepisie praw miałyby skutkować ograniczeniem wysokości szkody poniesionej przez tegoż uprawnionego w następstwie wydania przez organ administracyjny nieważnej decyzji administracyjnej. Tymczasem szkodą powstałą w następstwie wydania nieważnej decyzji administracyjnej jest uszczerbek majątkowy wyrażający się wartością praw, których przyznania uprawnionym odmówiono na mocy decyzji, której nieważność stwierdzono. Zakres tego uszczerbku nie może więc ulegać ograniczeniu w następstwie zachowań zobowiązanego z mocy dekretu podmiotu, na które to zachowanie uprawniony nie ma wpływu, uwzględniając przesłanki stosowania art. 7 ust. 4 dekretu. Odwołania się w ramach omawianego zarzutu do naruszenia art. 363 § 1 k.c. nie można ocenić jako zarzutu uzasadnionego, ponieważ wymieniony przepis k.c. reguluje określenie podmiotu, któremu przysługuje uprawnienie do wyboru sposobu naprawienia szkody, natomiast przepis ten nie dotyczy określenia granic czy rozmiarów szkody (wyrok SN z dnia 28 września 2005 r., I CK 113/05, niepubl.).

Ostatni z zarzutów skargi, a mianowicie błędnej wykładni art. 51 ust. 1 i 2 w zw. z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70) okazał się częściowo

uzasadniony, bo jedynie w odniesieniu do art. 51 ust. 2 wymienionej ustawy. Trafnie zakwestionował skarżący dokonaną przez Sąd Apelacyjny wykładnię tego przepisu odnośnie do intertemporalnego ograniczenia jego zastosowania jedynie do spraw toczących się w chwili jego wejścia w życie. Brzmienie przepisu art. 51 ust. 2 powołanej ustawy nie uzasadnia takiej jego interpretacji, która jednak ogranicza się wyłącznie do tego przepisu, a nie do pozostałych powołanych w ramach tego zarzutu. Zasadność zarzutu jedynie we wskazanym zakresie nie miała jednak żadnego wpływu na wynik rozstrzygnięcia, ponieważ pomimo konieczności uwzględnienia rozszerzonych w 1958 r. ustawowych przesłanek odmowy ustanowienia prawa własności czasowej przez organ oceniający w 2000 r. ważność tzw. „decyzji sprawczej”, wydanej w 1957 r., organ ten wydając tzw. „decyzję nadzorczą” stwierdził nieważność wcześniejszej decyzji będącej źródłem szkody poprzedników prawnych powodów.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i § 3 k.p.c. oraz na podstawie § 6 pkt 7 w zw. z § 13 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r., w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz.U. Nr 163, poz. 1348 ze zm.).