



Sygn. akt II CSK 714/11

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 lipca 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Irena Gromska-Szuster (przewodniczący)

SSN Maria Szulc (sprawozdawca)

SSN Dariusz Zawistowski

w sprawie z powództwa Archidiecezji P.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie X.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej
w dniu 19 lipca 2012 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 2 czerwca 2011 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok w punkcie 1 (pierwszym) a i b,
w punkcie 2 (drugim) i w punkcie 5 (piątym) i w tym zakresie
sprawę przekazuje Sądowi Apelacyjnemu do ponownego
rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o
kosztach postępowania za instancję kasacyjną.**

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy zasądził od Skarbu Państwa Wojewody X. na rzecz Archidiecezji P. kwotę 23.313.553 zł z odsetkami ustawowymi od kwoty 18.657.253 zł od dnia 5 lutego 2009 r. i od kwoty 4.656.300 zł od dnia 14 lipca 2010 r. z tytułu odszkodowania za szkodę w zakresie *damnum emergens i lucrum cessans* poniesioną wskutek wydania nieważnej decyzji wywłaszczeniowej, odmówił odrzucenia pozwu w zakresie nieruchomości stanowiących drogi oraz rozstrzygnął o kosztach procesu.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny zmienił powyższy wyrok w ten sposób, że zasądził na rzecz powódki kwotę 4.656.300 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 14 lipca 2010 r. z tytułu odszkodowania za szkodę w zakresie *damnum emergens* i zmienił rozstrzygnięcie w zakresie kosztów procesu, oddalił w całości apelację powódki i w pozostałym zakresie apelację pozwanego, uchylił postanowienie w przedmiocie odmowy odrzucenia pozwu i orzekł o kosztach postępowania apelacyjnego.

Ustalił, że w dniu 20 stycznia 1956 r. Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w P. wydało orzeczenie o wywłaszczeniu na cele użyteczności publicznej części nieruchomości położonych w P. przy ulicy R. i K., stanowiących własność księdza C. P. Orzeczenie to zostało utrzymane w mocy decyzją Odwoławczej Komisji Wywłaszczeniowej przy Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w P. Nieruchomości przy obecnej ulicy G. [...] były zabudowane budynkami, a ich część została zajęta pod drogi publiczne. Spadek po ks. C. P. nabył Arcybiskup A. B., a po nim Archidiecezja P. Decyzją z dnia 29 grudnia 2006 r., utrzymaną w mocy decyzją z dnia 22 marca 2007 r., Minister Budownictwa stwierdził nieważność wyżej wskazanego orzeczenia oraz decyzji wywłaszczeniowych.

Sąd Apelacyjny, odmiennie iż Sąd Okręgowy, wskazał jako podstawę rozstrzygnięcia art. 160 § 1 k.p.a. a nie art. 417¹ § 2 k.c. uznając, 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 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3, i 6 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP tj. 17 października 1997 r. W konsekwencji odszkodowanie nie obejmuje utraconych korzyści. Powódce przysługuje zatem odszkodowanie w zakresie

damnum emergens za nieruchomości przejęte, jako drogi, przez Skarb Państwa, natomiast nie jest ono należne w zakresie *lucrum cessans* w postaci utraconych dochodów z zabudowanych nieruchomości. Sąd drugiej instancji podzielił ustalenia dokonane przez Sąd Okręgowy w zakresie odszkodowania dotyczącego nieruchomości przejętych pod drogi i w konsekwencji zasądził kwotę 4.656.300 zł ustaloną jako ich wartość przez ten Sąd. Ponadto Sąd Apelacyjny nie podzielił zarzutów pozwanego co do naruszenia art. 2 § 3 k.p.c. i art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną /dalej ustawa przepisy wprowadzające/. Strona powodowa żądała odszkodowania za wydanie wadliwej decyzji administracyjnej, a nie odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne na zasadach i w trybie tej ustawy, bowiem było niesporne, że jej uprawnienie do dochodzenia odszkodowania w drodze administracyjnej wygasło stosownie do treści art. 73 ust. 4 zd.1. Wskazał, że tryb administracyjny nie jest także właściwy do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., bowiem od dnia wejścia w życie art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) właściwe jest, w wypadku wyrządzenia szkody przez wadliwą decyzję wydaną przed tą datą, tylko postępowanie przed sądami powszechnymi, niezależnie od daty wydania ostatecznej decyzji nadzorczej. Z tych względów rozstrzygnięcie w przedmiocie odmowy odrzucenia pozwu zostało uznane za zbędne.

W skardze kasacyjnej opartej na obu podstawach kasacyjnych pozwany Skarb Państwa Wojewoda X. zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w zakresie zmieniającym wyrok Sądu Okręgowego i zasądzającym kwotę 4.656.300 zł, rozstrzygającym o kosztach procesu za pierwszą instancję oraz oddalającym apelację pozwanego w pozostałej części i rozstrzygającym o kosztach procesu za instancję apelacyjną. W ramach pierwszej podstawy kasacyjnej pozwany zarzucił naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie: - art. 73 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, - art. 73 ust. 4 w zw. z ust. 5 ustawy przepisy wprowadzające w zw. z art. 129 ust. 1 i 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami /dalej u.g.n./, - art. 73 ust. 4 ustawy przepisy

wprowadzające oraz poprzez błędną wykładnię - art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 73 ust. 4 ustawy przepisy wprowadzające, - art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 73 ust. 2 ustawy przepisy wprowadzające, - art. 361 § 2 k.p.a. w zw. z art. 73 ust. 4 i 5 ustawy przepisy wprowadzające w zw. z art. 130 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. u.g.n. W ramach drugiej podstawy zarzucił naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy: - art. 2 § 3 k.p.c. w zw. z art. 73 ust. 4 ustawy przepisy wprowadzające w zw. z art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. u.g.n. Pozwany wniósł o uchylenie wyroków obu Sądów i odrzucenie pozwu, ewentualnie o uchylenie wyroku Sądu drugiej instancji w zaskarżonej części i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Chybiony jest zarzut naruszenia prawa procesowego tj. art. 2 § 3 k.p.c. w zw. z art. 73 ust. 4 ustawy przepisy wprowadzające uzasadniony tym, że wyłącznie właściwa do orzeczenia o odszkodowaniu stanowiącym przedmiot pozwu jest droga administracyjna. Artykuł 73 ust. 4 ustawy przepisy wprowadzające określa jako właściwy do rozstrzygnięcia o odszkodowaniu za nieruchomości przejęte pod drogi, tryb określony w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, czyli przepisach działu III Oddziału 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, które w art. 129 ust. 1 i 5 pkt 3 przewidują właściwość starosty. Gdyby zatem powódka dochodziła odszkodowania na podstawie art. 73 ust. 4 ustawy przepisy wprowadzające, to niewątpliwie jedynie właściwą byłaby droga administracyjna. Powódka żąda jednakże, jak to prawidłowo ocenił Sąd drugiej instancji, odszkodowania na zasadach ogólnych i wskazuje jako źródło szkody wydanie wadliwej decyzji administracyjnej, następnie wyeliminowanej z obrotu prawnego jako nieważnej. Skoro zatem powódka opiera swe roszczenie na zdarzeniach prawnych, z których mogą wynikać skutki cywilnoprawne, brak jest podstaw do odrzucenia pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej.

Konsekwencją stanowiska pozwanego, że przedmiotem żądania powódki jest odszkodowanie za nieruchomości przejęte pod drogi, są przedstawione zagadnienia prawne oraz zarzuty prawa materialnego, w których kwestionuje przyjęcie za podstawę rozstrzygnięcia art. 160 k.p.a. i zasad ogólnych określonych

w kodeksie cywilnym wobec faktu, że nieruchomości były w dniu 31 grudnia 1998 r. zajęte pod drogi gminne, a powódka do dnia 31 grudnia 2005 r. nie złożyła na drodze administracyjnej wniosku o odszkodowanie, wskutek czego jej roszczenie wygasło.

Powyższe okoliczności były bezsporne, jednakże mają one znaczenie wyłącznie dla oceny przesłanek odpowiedzialności pozwanego Skarbu Państwa w kontekście podstawy faktycznej roszczenia wskazanej przez powódkę i podstawy prawnej odpowiedzialności przyjętej przez Sąd Apelacyjny. Podmiotem zobowiązanym do zapłaty odszkodowania za szkodę poniesioną wskutek wydania nieważnej decyzji jest jednostka organizacyjna Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, która tę decyzję wydała, lub jednostka, która przejęła jej kompetencje na podstawie ustawy. Pozwany nie kwestionuje oceny obu sądów, że jego legitymacja bierna w procesie o odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a. wynika z art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191) oraz art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. Nr 21, poz. 123) i art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. (Dz. U. Nr 34, poz. 198). Nie jest także sporne, że została spełniona przesłanka zaistnienia bezprawnego zdarzenia wyrządzającego szkodę w postaci wydania wadliwej decyzji, której nieważność została następnie stwierdzona. Kwestią do rozstrzygnięcia pozostaje zatem, czy powódka poniosła szkodę pozostającą w adekwatnym związku przyczynowym z wydaniem nieważnej decyzji. Stwierdzenie nieważności decyzji wywołuje skutek *ex tunc*, a zatem upadają skutki prawne nią wywołane w zakresie prawa własności. Konsekwencją jest, w sprawie niniejszej, powrót do stanu prawnego istniejącego przed wydaniem decyzji i przysługiwanie prawa własności pierwotnemu właścicielowi oraz jego następcom prawnym od roku 1956. Szkada w postaci utraty prawa własności części nieruchomości nie powstała zatem wskutek wydania nieważnej decyzji, a wskutek wejścia w życie art. 73 ustawy przepisów wprowadzających, zgodnie z którym z mocy prawa stały się własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nieruchomości zajęte pod drogi publiczne i pozostające w ich władaniu w dniu 31 grudnia 1998 r. Nie oznaczało to jednak powstania

uszczerbku majątkowego, bowiem właścicielom takich nieruchomości zostało przyznane roszczenie o odszkodowanie, które mogło być dochodzone do dnia 31 grudnia 2005 r. Roszczenie to służyło temu, kto był właścicielem nieruchomości w dniu 31 grudnia 1998 r. W konsekwencji wadliwej decyzji wywłaszczeniowej powódka w tej dacie i w okresie zakreślonym do dochodzenia roszczenia nie mogła wylegitymować się tytułem własności, a zatem wobec wygaśnięcia roszczenia z dniem 31 grudnia 2005 r. utraciła możliwość wyrównania uszczerbku majątkowego spowodowanego utratą własności nieruchomości zajętych pod drogi. Powstanie i rozmiar szkody oceniane jest na zasadach ogólnych, do których odsyła art. 160 § 2 k.p.a., a zatem zgodnie z art. 361 § 2 k.c. dającym podstawy do wskazania szkody prawnie relewantnej z zakresu wszystkich uszczerbków doznanych przez poszkodowanego. W świetle dominującej teorii różnicowej szkody nie może być wątpliwości, że w majątku powódki wystąpił uszczerbek wyrażający się wartością nieruchomości zajętych pod drogi. Utrata prawa własności części nieruchomości nie nastąpiła jednak wskutek wydania wadliwej decyzji, a pozostaje w związku z innym zdarzeniem, które ją spowodowało niezależnie od bezprawnego wywłaszczenia. Zachodzi zatem przypadek tzw. przyczyny rezerwowej (*causa superveniens*), czyli takiego stanu rzeczy, w którym szkoda powstałaby niezależnie od zdarzenia uzasadniającego odpowiedzialność, bowiem wywołało ją inne zdarzenie lub stan rzeczy. Zdarzenie to nie wpływa jednak bezpośrednio na sferę dóbr poszkodowanego, bo zostało pozbawione tej możliwości wskutek uprzedniego zadziałania zdarzenia powodującego powstanie odpowiedzialności. *Causa superveniens* kształtuje zatem hipotetyczny stan dóbr poszkodowanego i wpływa na rozmiar szkody ustalonej w związku przyczynowym ze zdarzeniem powodującym powstanie odpowiedzialności. W konsekwencji szkoda, polegająca na utracie uprawnienia do żądania w trybie art. 73 ustawy przepisy wprowadzające odszkodowania za nieruchomości zajęte pod drogi publiczne wskutek funkcjonowania w obrocie prawnym nieważnej decyzji wywłaszczeniowej, pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym z tą decyzją jako zdarzeniem powodującym powstanie szkody. Aczkolwiek uszczerbek majątkowy powódki wyraża się w wartości nieruchomości zajętych pod drogę, to mając na uwadze wynikającą z art. 361 § 2 k.c. konieczność uwzględnienia funkcji kompensacyjnej

odszkodowania w kontekście zasady restytucji, szkoda będzie równa górnej granicy świadczenia odszkodowawczego, które powódka uzyskałaby w postępowaniu administracyjnym w trybie art. 73 ustawy przepisy wprowadzające. Skoro powódka wskutek funkcjonowania w obrocie prawnym wadliwej decyzji wywłaszczeniowej nie mogła zrealizować roszczenia odszkodowawczego w tym trybie w terminie określonym przez ustawę, związek przyczynowy pomiędzy wydaniem tej decyzji, a tak ustaloną szkodą nie budzi wątpliwości.

Nie zasługuje na aprobatę argument skarżącego, iż wobec tego, że droga administracyjna do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 73 ustawy przepisy wprowadzające przysługiwała niezależnie od podstawy przejęcia przez Państwo nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne, to dotyczy to również nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa wadliwymi decyzjami nacjonalizacyjnymi. Uregulowanie stanu nieruchomości zajętych pod drogi publiczne dotyczyło tych nieruchomości, które nie stanowiły własności Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Dopóki w obrocie prawnym funkcjonowała wadliwa ostateczna decyzja wywłaszczeniowa, dopóty wiązała ona zarówno wszystkie organy administracyjne, jak i właściciela nieruchomości (art. 16 k.p.a.). Nie było zatem podstaw do stosowania art. 73 ustawy przepisy wprowadzające w stosunku do takich nieruchomości, skoro do daty stwierdzenia ich nieważności wywierały skutek prawny i stwierdzały utratę prawa własności przez właściciela oraz nabycie jej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Na takim też stanowisku stały wówczas organy administracyjne, skoro w stosunku do przedmiotowych nieruchomości nie została wydana, przed stwierdzeniem nieważności decyzji wywłaszczeniowej, ostateczna decyzja wojewody w trybie art. 73 ust. 3 stanowiąca podstawę do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia prawa ich własności na Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Wbrew twierdzeniu skarżącego nie oznacza to umożliwienia właścicielowi obejścia przepisów ustawy przepisy wprowadzające poprzez przyznanie mu prawa żądanie odszkodowania na zasadach ogólnych, mimo wygaśnięcia terminu do dochodzenia roszczenia określonego w art. 73 ust. 4 ustawy. Przyczyną nie wystąpienia przez właściciela w terminie ustawowym o przyznanie odszkodowania nie jest bowiem, jak twierdzi skarżący,

niedołożenie przez niego należytej staranności, a bezprawne działanie organów administracyjnych. Z powyższych przyczyn za niezasadne należy uznać wszystkie zarzuty naruszenia prawa materialnego poza zarzutem naruszenia art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 73 ust. 4 i 5 ustawy przepisy wprowadzające w zw. z art. 130 ust. 1 – 2 u.g.n.

Powódce służy roszczenie o zasądzenie odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., wobec czego zarówno samą szkodę, jak i jej rozmiar należy oceniać według zasad ogólnych określonych w art. 361 § 2 k.c. z tym, że z mocy przepisu szczególnego jakim jest art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym przed 17 października 1997 r., jej naprawienie jest ograniczone do szkody rzeczywistej. Jak wskazano wyżej, szkoda powódki nie jest równa wartości nieruchomości, zajętych pod drogi publiczne, a odszkodowaniu, które mogłaby uzyskać w postępowaniu administracyjnym. Stąd wysokość świadczenia odszkodowawczego musi być ustalona z uwzględnieniem przepisów regulujących zasady określania wysokości odszkodowania. Artykuł 73 ust. 4 i 5 ustawy przepisy wprowadzające odsyła, w zakresie ustalania i wypłacania odszkodowania, do zasad określonych w przepisach o odszkodowaniach za wyłączone nieruchomości z tym, że podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość nieruchomości według stanu z dnia wejścia w życie ustawy, przy czym nie uwzględnia się wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego trwałymi nakładami poczynionymi po utracie przez osobę uprawnioną prawa do władania gruntem. Do ustalenia wysokości odszkodowania będą zatem miały zastosowanie przepisy art. 128 i n. ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu obowiązującym w dacie przyznania odszkodowania, czyli najpóźniej do dnia 31 grudnia 2005 r. z modyfikacją wynikającą z art. 73 ust. 4 i 5 ustawy przepisy wprowadzające i z wyłączeniem art. 129 u.g.n. dotyczącego trybu przyznania odszkodowania. Oznacza to, że wartość tych nieruchomości powinna być ustalona według stanu z dnia wejścia ustawy w życie tj. 29 października 1998 r. Ustalone przez Sądy obu instancji odszkodowanie nie uwzględnia powołanych wyżej zasad, bowiem zostało obliczone jako wartość nieruchomości według stanu w 1956 r. Ich pominięcie czyni zasadnym

zarzut naruszenia art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 73 ust. 4 i 5 ustawy przepisy wprowadzające w zw. z art. 130 ust. 1 - 2 u.g.n.

Zważywszy na powyższe orzeczono jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c.