



Sygn. akt I CSK 332/12

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 lutego 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jan Górowski (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk (sprawozdawca)

SSN Barbara Myszka

w sprawie z powództwa K. S., M. S. i M. S.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie M.  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym  
w Izbie Cywilnej w dniu 15 lutego 2012 r.  
skargi kasacyjnej powódek  
od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 20 grudnia 2011 r., sygn. akt [...],

**uchyla zaskarżony wyrok w części oddalającej powództwo  
i orzekającej o kosztach procesu w stosunku do Skarbu  
Państwa - Wojewody M. i w tym zakresie przekazuje sprawę  
Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania oraz  
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powódki (4) dochodziły odszkodowania od pozwanych - Skarbu Państwa - Wojewody M. i Miasta Stołecznego Warszawy w odpowiedniej, podanej w pozwie wysokości na rzecz poszkodowanych. Szkada powódek polegała na nieuzyskaniu lokali znajdujących się w budynku, który na mocy przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowania gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. nr 50, poz. 279, ze zm.; cyt. dalej „dekret z dnia 26 października 1945 r.”), stał się własnością m.st. Warszawy (następnie - Skarbu Państwa) a jako źródło szkody wskazywały one decyzję administracyjną z dnia 24 września 1951 r., odmawiającą przyznania poprzednikom prawnym powódek prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego). Decyzją nadzorczą z dnia 3 lutego 1999 r. stwierdzono nieważność decyzji z 1951 r. Powódki zgłosiły też ewentualne żądanie o naprawienie szkody i wywodziły ten uszczerbek z decyzji dotyczących sprzedaży lokali osobom trzecim, co do których w decyzjach nadzorczych stwierdzono naruszenie przez nie prawa, przy czym odpowiedzialność za tę szkodę ponosić miał Skarb Państwa (odnośnie do siedmiu decyzji) i Miasto Gmina (odnośnie do dwóch decyzji o sprzedaży). W ramach obu żądań - głównego i ewentualnego - wskazywano wysokość odszkodowania należnego czterem powódkom.

Sąd Okręgowy oddalił powództwo w zakresie żądania podstawowego, tj. roszczenia wywodzonego z nieważnej decyzji z dnia 24 września 1951 r., zasądził od obu pozwanych Skarbu Państwa i Gminy Warszawa wskazane w sentencji wyroku kwoty pieniężne w niższej wysokości niż wskazywane w pozwie oraz oddalił powództwo w pozostałej części. Rozstrzygnięcie to nastąpiło na podstawie następującego stanu faktycznego.

Nieruchomość przy ul. W. 43 w Warszawie stanowiła własność dwóch osób (W. N. i M. S.). Z dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. grunt stał się własnością m.st. Warszawy, potem Skarbu Państwa, a następnie został skomunalizowany (w 1991 r.). W dniu 24 września 1951 r. Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy wydało decyzję odmawiającą przyznania własności czasowej uprawnionym i stwierdzającą przejście własności budynków na rzecz Skarbu Państwa. Spadkobiercy pierwotnych właścicieli na podstawie aktów

notarialnych (w 1954 r. i 1956 r.) dokonali zbycia praw związanych z gruntem na rzecz innych osób. Sąd Okręgowy ustalił, że obecnie cztery powódki wywodzą swoje roszczenie odszkodowawcze od poprzedników prawnych. Nieruchomość przy ul. W. 43 składa się z trzech działek, część lokali w budynku mieszkalnym została sprzedana osobom trzecim (9 lokali). Decyzją nadzorczą z dnia 3 lutego 1999 r. stwierdzono nieważność decyzji z 24 września 1951 r. W dniu 8 września 1999 r. Prezydent m.st. Warszawy rozpoznał wnioski uprawnionych o przyznanie użytkowania wieczystego gruntu obecnym uprawnionym (powódkom). Od 7 września 2005 r. do 30 maja 2006 r. zapadły decyzje nadzorcze, które uznały wydanie z naruszeniem prawa 9-ciu decyzji o zbyciu lokali osobom trzecim. Sąd ustalił stan wartości budynku, uwzględniając także wartość poniesionych nakładów koniecznych (art. 363 § 2 k.c.).

Roszczenie odszkodowawcze wynikające z wydania nieważnej decyzji z dnia 24 września 1951 r. okazało się przedawnione na podstawie art. 160 § 6 k.p.a., ponieważ decyzja nadzorcza została wydana w dniu 3 lutego 1999 r. Podniesienie zarzutu przedawnienia nie stanowiło nadużycia prawa (art. 5 k.c.). Roszczenie ewentualne okazało się natomiast uzasadnione na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.p.c. Powódki mają legitymację czynną w danej sprawie. Sąd Okręgowy nie podzielił stanowiska Skarbu Państwa, że szkoda w pełnej wysokości powstała już w chwili wydania nieważnej decyzji z 1951 r., a późniejsze dysponowanie nieruchomością nie miało wpływu na wielkość szkody. Gdyby nie decyzje dotyczące sprzedaży lokalu, uprawnionym poprzednikom (i powódkom) przysługiwałoby prawo własności całego budynku, a nie budynku bez definitywnie zbytych lokali. W związku z tym, że decyzje o zbyciu były wydawane najpierw przez Gminę (do dnia 26 maja 1990 r.), a potem przez odpowiednie organy Skarbu Państwa (po tej dacie), Sąd Okręgowy określił zakres odpowiedzialności obu pozwanych wobec powódek. Roszczenie ewentualne obu powódek nie zostało przedawnione, bowiem decyzje nadzorcze w odniesieniu do decyzji obejmujących sprzedaż lokali zapadły w latach 2005-2006 r., a za datę „złożenia powództwa ewentualnego” można przyjąć najpóźniej datę, w którym pełnomocnik powódek sformułował żądanie ewentualne (4 czerwiec 2007 r.). Sąd Okręgowy - po dłuższym wywodzie prawnym - przyjął, że termin przedawnienia roszczenia

odszkodowawczego (ewentualnego), którego dochodzenie umożliwiła decyzja nadzorcza wydana po 1 września 2004 r., może być liczony właśnie najwcześniej od tej daty.

W wyniku apelacji pozwanego Skarbu Państwa Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok w pkt drugim w ten sposób, że powództwo oddalił. Apelacją zaskarżono wyrok w części uwzględniającej powództwo wobec skarżącego (Skarbu Państwa).

W ocenie Sądu Apelacyjnego, do roszczenia odszkodowawczego, zgłoszonego przez powódki, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, z. 7-8, poz. 75). Rozważając kwestię legitymacji czynnej powódek, Sąd Apelacyjny stwierdził, że powódki i ich poprzednicy prawni nie byli stroną postępowań, wyniku których zapadły decyzje o sprzedaży lokali, następnie uznane za niezgodne z prawem. Status strony miały też osoby wyłącznie w postępowaniu administracyjnym, w którym rozstrzygano wniosek złożony na podstawie przepisów dekretu o przyznanie prawa własności czasowej, a więc w innym postępowaniu administracyjnym. W związku z tym powódki nie mogą obecnie dochodzić odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.c. z racji braku po ich stronie legitymacji czynnej. Interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. miały powódki w postępowaniu w przedmiocie uchylecia decyzji o odmowie przyznania własności czasowej do gruntu oraz ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu, a ich legitymacja procesowa wywodzi się z art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. Powódki mogły zatem dochodzić odszkodowania wynikającego z wydania nieważnej decyzji o odmowie ustanowienia własności czasowej z 1951 r.

Sąd Apelacyjny uznał także brak adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą w postaci utraty części budynku należącego do poprzedników prawnych powódek, obejmującej lokale objęte decyzjami o ich sprzedaży, a wadliwymi decyzjami o takiej sprzedaży. Decyzje te stanowiły jedynie następstwo odmowy przyznania poprzednikom prawnym powódek prawa własności czasowej i nie były źródłem szkody. Roszczenie odszkodowawcze powódek ulegało zatem przedawnieniu po upływie 3 lat (art. 160 § 6 k.p.a.), przy czym bieg

terminu przedawnienia rozpoczął się 8 września 1999 r. (w dacie wydania przez SKO pięciu decyzji nadzorczych), a powództwo zostało wytoczone w dniu 27 lipca 2005 r.

W skardze kasacyjnej powódek podnoszono zarzuty naruszenia prawa materialnego, tj. art. 160 § 1 k.p.a., art. 160 § 1 k.p.c. w zw. z art. 28 k.p.a. i w zw. z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r.; art. 156 § 1 k.p.a. oraz art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 2 k.p.a. Skarżący wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku w części, tj. w odniesieniu do pkt I i IV wyroku oraz orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie apelacji pozwanego, ewentualnie - o uchylenie zaskarżonego wyroku w pkt I i IV i przekazanie sprawy w tym zakresie Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Sąd Apelacyjny trafnie przyjął, że podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa wobec powódek stanowi art. 160 k.p.a. zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w uchwale całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, z. 7-8, poz. 75). Zarówno decyzja o odmowie przyznania powódkom użytkowania wieczystego gruntu, jak i decyzja o sprzedaży lokali (przez Skarb Państwa) podjęte zostały przed dniem 1 grudnia 2004 r. Nie ma znaczenia to, że decyzje nadzorcze (w odniesieniu do wadliwych decyzji o sprzedaży lokalu) wydane zostały dopiero po tej dacie.

2. Sąd Apelacyjny przyjął następstwo szczególne obecnych powódek w związku z nabyciem przez ich poprzedników prawnych uprawnienia w postaci przyznania im prawa użytkowania wieczystego przyjętego gruntu na podstawie aktów notarialnych z 1954 r. i 1956 r. Natomiast w związku z przyjętą podstawą prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa (art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.) Sąd zakwestionował legitymację czynną powódek z tej racji, że powódki nie były stronami postępowania administracyjnego, w którym wydano wadliwe decyzje o sprzedaży lokali. W ocenie Sądu Apelacyjnego, legitymację taką może mieć „wyłącznie strona postępowania zakończonego wydaniem wadliwej decyzji” (art. 156 § 1 k.p.c. i art. 160 § 1 k.p.a.). Chodzi tu o decyzje dotyczące sprzedaży

lokali (z lat 1975-1990), w odniesieniu do których w odpowiednich decyzjach nadzorczych stwierdzono naruszenie przez nie prawa (art. 156 § 1 k.p.c.) i z którymi obecnie powódki wiążą powstanie roszczeń odszkodowawczych, zgłoszonych w żądaniu ewentualnym. Powódki i ich poprzednicy prawni nie mieli żadnego tytułu do nieruchomości, nie mieli zatem interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. w postępowaniach o stwierdzenie wadliwości decyzji o sprzedaży lokalu, skoro w obrocie prawnym funkcjonowała ostateczna decyzja o odmowie przyznania własności czasowej, a działanie tej decyzji *ex tunc* nie powoduje powstania z mocą wsteczną wspomnianego interesu.

Należy stwierdzić, że w orzecnictwie Sądu Najwyższego i piśmiennictwie wiązano legitymację czynną poszkodowanego, dochodzącego odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. w związku z wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej, ze statusem strony tego poszkodowanego w postępowaniu administracyjnym, zakończonym wydaniem wadliwej decyzji. Takie stanowisko wyrażono, np. w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2002 r., I CKN 58/99 (OSN 2002, z. 10, poz. 128; w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2004 r., I CK 588/04, nie publ.; w wyroku z dnia 13 października 2010 r., I CSK 25/10, Państwo i Prawo 2012, z. 1, s. 117). W orzecnictwie Sądu Najwyższego pojawiło się także stanowisko odmienne, zgodnie z którym brak formalnego statusu strony w postępowaniu, w którym doszło do wydania decyzji z naruszeniem prawa, nie wyłącza możliwości późniejszego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 160 k.p.a. (tak np. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 11 marca 2011 r., I CSK 289/10, nie publ., z dnia 13 kwietnia 2012 r., I CSK 402/11, nie publ., z dnia 25 października 2012 r., I CSK 158/12 nie publ., z dnia 4 października 2012 r., I CSK 665/11, nie publ.). W tym ostatnim wyroku (w podobnym stanie prawnym jak obecny) nie bez racji wyjaśniono, że stanowisko takie pozostaje skorelowane z poglądem wyrażonym w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, i wskazującym, że zdarzeniem wywołującym szkodę jest wydanie wadliwej decyzji administracyjnej, jednakże „z punktu widzenia realizacji prawa dochodzenia roszczenia odszkodowawczego niezbędne jest wydanie decyzji nadzorczej, która ujawnia bezprawność decyzji wyrządzającej szkodę”. Jeżeli zatem - jak wywodzi SN

w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 października 2012 r. - na wniosek powodów wszczęto postępowanie administracyjne o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych o sprzedaży lokali i w rezultacie tych postępowań wydano decyzje nadzorcze stwierdzające niezgodność z prawem zaskarżonych decyzji, to powodowie są stroną powyższych postępowań administracyjnych i przysługuje im na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. roszczenie odszkodowawcze za poniesioną szkodę wydaniem przed dniem 1 września 2004 r. wadliwych decyzji o sprzedaży lokali.

W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2012 r., III CZP 28/12 (OSNC 2013, z. 1, poz. 6) - po skonstatowaniu rozbieżności orzecznictwa Sądu Najwyższego w omawianym zakresie - wyjaśniono, że osoby niebiorące udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji z naruszeniem prawa (art. 156 § 1 k.p.a.) są również uprawnione do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. Sąd Najwyższy w obecnym składzie popiera to stanowisko i wspierającą je argumentację prawną.

3. Prawidłowa analiza istnienia adekwatnego związku przyczynowego zakłada określenia postaci szkody i jej przyczyny (źródła). Szkodę tę określono jako utratę przez powódki części należącego do ich poprzedników budynku (lokali) i utraty możliwości ustanowienia na rzecz powódek prawa użytkowania wieczystego związanego z tymi lokalami. W ocenie Sądu Apelacyjnego, źródłem tak ujętej szkody powódek (w ich żądaniu ewentualnym) była decyzja z dnia 24 września 1951 r. odmawiająca (poprzednikom prawnym powódek) przyznania własności czasowej, natomiast źródłem tej szkody nie były decyzje z lat 1975 - 1990 r., na podstawie których doszło do sprzedaży lokali w budynku innym osobom. Decyzje te stanowiły bowiem jedynie „następstwo odmowy przyznania poprzednikom prawnym powódek prawa własności czasowej” i nie mogły być traktowane jako „samodzielne źródło” wskazanej szkody powódek, miały jedynie w tym względzie charakter „wtórny i następczy”.

Stanowisko takie nie przekonuje w sposób dostateczny. W orzecznictwie Sądu Najwyższego nie wyklucza się bowiem możliwości konstruowania adekwatnego (normalnego) związku przyczynowego między wspomnianymi

decyzjami dotyczącymi sprzedaży lokali innym osobom a szkodą osób uprawnionych w postaci utraty części budynku (lokali) i związanego z tymi lokalami prawa użytkowania wieczystego (zob. np. ostatnio – wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2012 r., I CSK 665/11, nie publ.). W wyroku tym – w podobnym do obecnego stanie faktycznym - trafnie przyjęto, że związek przyczynowy może występować jako normalny również wtedy, gdy „pewne zdarzenie stworzyło warunki powstania innych zdarzeń, z których dopiero ostatnie stało się bezpośrednią przyczyną szkody”. Nawiązano tu zatem do konstrukcji tzw. wielocłonowego związku przyczynowego, w którym określony ciąg (sekwencja) zdarzeń pozwala sądowi oddzielić jednak zdarzenie inicjujące taki ciąg (tj. tworzące warunki dla powstania innych zdarzeń) i zdarzenie kolejne (ostatnie), które staje się już bezpośrednią przyczyną szkody. Oznacza to, że takie zdarzenie może być traktowane jako samoistne źródło szkody z punktu widzenia art. 361 § 1.

Za takim ujęciem związku przyczynowego w rozpoznawanej sprawie może przemawiać sytuacja prawna poprzedników prawnych powódek po zakończeniu postępowań nadzorczych i wywołaniu przez decyzje nadzorcze skutków prawnych *ex tunc*. Jeżeli decyzję z dnia 24 września 1951 r. uznano w postępowaniu nadzorczym za nieważną *ex tunc* (i można ją traktować jako delikt administracyjny), a następnie stwierdzono też, że decyzje o sprzedaży lokalu wydano z naruszeniem prawa, to również te decyzje mogły stanowić samodzielny czyn niedozwolony w rozumieniu art. 415 k.c. Decyzja z 1951 r. spowodowała niepowiększeniem majątku poprzedników prawnych powódki o nowy element majątkowy (własność czasową), ale nie eliminowała możliwości (szansy) uzyskania tego prawa w przyszłości, skoro wniosek o przyznanie własności czasowej został złożony w terminie. Tymczasem decyzje o sprzedaży lokalu (nowy delikt) doprowadziły już do trwałego i definitywnego usunięcia z majątku powódek przysługującego jej prawa majątkowego. Co więcej, stwierdzenie nieważności decyzji z 1951 r. ze skutkiem *ex tunc* pozwala przyjąć jeszcze i to, że wspomniane usunięcie definitywne (bezprawie administracyjne) nastąpiło w okresie przysługiwania poprzednikom prawnym, a następnie powódkom, uprawnienia do uzyskania prawa majątkowego zgodnie ze złożonym wnioskiem. Wyodrębnienie źródła szkody powódek (wadliwych decyzji o sprzedaży lokali)



i postaci tej szkody (definitywna utrata siedmiu lokali mieszkalnych) pozwala na pewno na konstruowanie związku przyczynowego także między wspomnianymi zdarzeniami.

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy, podzielając zarzuty naruszenia art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 28 k.p.a. i art. 361 § 1 k.c., uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania (art. 398<sup>15</sup> k.p.c.).

jw.