



Sygn. akt I CSK 462/13

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 6 czerwca 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (przewodniczący, sprawozdawca)  
SSN Mirosław Bączyk  
SSN Barbara Myszka

w sprawie z powództwa Z. A. S.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie M.  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym  
w Izbie Cywilnej w dniu 6 czerwca 2014 r.,  
skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 5 lutego 2013 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok oraz wyrok Sądu Okręgowego w W. z dnia 29 listopada 2011 r. i przekazuje sprawę Sądowi Okręgowemu w W. do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 29 listopada 2011 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo powódki Z. S. skierowane przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie M. o zapłatę kwoty 643 888 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty, tytułem odszkodowania za przejęcie przez Skarb Państwa nieruchomości położonej w W. przy ulicy S. [...]. Apelację powódki od tego wyroku Sąd Apelacyjny oddalił wyrokiem z dnia 5 lutego 2013 r.

Podstawę obydwu wyroków stanowiły ustalenia, zgodnie z którymi nieruchomość przy ul. S. [...] stanowiła własność S. i Z. P. i była objęta przepisami dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.). Dnia 23 lipca 1948 r. Z. P. wystąpił z wnioskiem o ustanowienie prawa własności czasowej, który Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy w dniu 30 grudnia 1967 r. załatwiło odmownie. Decyzja ta została w dniu 25 czerwca 1969 r. utrzymana w mocy przez Ministra Gospodarki Komunalnej.

Spadkobiercy małżonków P. – Z. S. i S. P. uzyskali w dniu 31 października 2000 r. decyzję o stwierdzeniu nieważności decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 czerwca 1969 r. W wyniku ponownego rozpatrzenia wniosku z 1948 r. w dniu 31 grudnia 2004 r. wydana została decyzja o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego a następnie zawarta w dniu 4 czerwca 2007 r. umowa ustanowienia na rzecz powódki i jej brata na 99 lat prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,41802 części zabudowanego gruntu o pow. 182 m<sup>2</sup> w 1/2 części i udziałach po 0,20901 oraz w stosunku do gruntu o pow. 56 m<sup>2</sup> i gruntu o pow. 153 m<sup>2</sup> również co do 1/2 części na rzecz każdego z nich. Odmówiono natomiast ustanowienia tego prawa w stosunku do udziału wynoszącego 0,58198 części gruntu, który został rozdysponowany na rzecz osób trzecich w wyniku sprzedaży lokali mieszkalnych w latach 70-tych XX w. Powódka, wobec odmowy ustanowienia na jej rzecz prawa użytkowania wieczystego gruntu w zakresie udziałów przynależnych właścicielom lokali mieszkalnych sprzedanych w latach 70-tych, wniosła wspólnie ze S. P. o stwierdzeniem nieważności tych decyzji

lokalowych. Decyzjami Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 30 lipca 2008 r. decyzje uznane zostały za wydane z rażącym naruszeniem prawa. Stwierdzenie ich nieważności było niemożliwe, ponieważ wywołały nieodwracalne skutki prawne.

Oddalając powództwo Sąd Okręgowy stwierdził, że powódce nie przysługuje wywiedzione z art. 160 § 1 k.p.a. roszczenie o odszkodowanie za szkody, których źródła upatruje w wydaniu z rażącym naruszeniem prawa decyzji o sprzedaży lokali ponieważ nie była stroną postępowania administracyjnego, w którym decyzje te wydano. Uznał ponadto za skuteczny zarzut przedawnienia roszczenia odszkodowawczego, ponieważ powstanie szkody powódki poczytał za konsekwencję bezprawnej decyzji odmawiającej poprzednim właścicielom przyznania praw do nieruchomości na podstawie przepisów dekretu z 1945 r., która zapoczątkowała ciąg zdarzeń, prowadzący do wydania decyzji o sprzedaży lokali i ich wykonania. Akceptacja poglądu, że źródłem szkody były decyzje o sprzedaży lokali prowadziłyby, zdaniem Sądu, do współistnienia kilku podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, wywodzonych z jednej podstawy faktycznej i prowadziłyby do obejścia art. 160 k.p.a. Przy tym, gdyby nie stwierdzono nieważności decyzji o odmowie oddania nieruchomości na własność czasową, to same decyzje o sprzedaży lokali nie spowodowałyby szkody dla powódki, co - zdaniem Sądu - wskazuje, że pomiędzy decyzjami lokalowymi a szkodą wskazywaną przez powódkę nie ma normalnego związku przyczynowego.

Oddalając apelację powódki Sąd Apelacyjny przyjął, że zdarzeniem wyrządzającym szkodę była decyzja administracyjna z dnia 25 czerwca 1969 r. odmawiająca przyznania prawa własności czasowej, która spowodowała szkodę w postaci utraty prawa własności budynku i prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) nieruchomości. Za logicznie sprzeczną uznał możliwość, aby taka sama szkoda mogła powstać w przyszłości wskutek innego zdarzenia, a konkretnie w wyniku decyzji administracyjnych o sprzedaży lokali.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wniosła powódka, wyrok ten zaskarżając w całości. W skardze opartej na podstawie z art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną wykładnię

art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 160 k.p.a. polegającą na przyjęciu, że normalny związek przyczynowy nie zachodzi pomiędzy wydaniem decyzji o sprzedaży lokali mieszkalnych a szkodą powódki w postaci niemożności uzyskania prawa użytkowania wieczystego całości gruntu i prawa własności całego budynku oraz art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 września 2004 r.) przez przyjęcie, że szkoda powódki wywołana niemożnością uzyskania prawa użytkowania wieczystego całej nieruchomości wraz z prawem własności całego budynku nie powstała, ponieważ zawierała się w szkodzie spowodowanej wydaniem bezprawnej decyzji z 1969 r. Wnosiła o uchylenie w całości wyroku Sądu Apelacyjnego oraz o uchylenie w całości wyroku Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz.U. nr 169, póź. 1417 ze zm.).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przepis art. 361 § 1 k.c. wyznacza granice odpowiedzialności odszkodowawczej osoby odpowiedzialnej za szkodę poprzez określenie kryteriów, według których selekcjonować należy następstwa działania szkodzącego jako podlegające bądź niepodlegające naprawieniu. Odpowiedzialność odszkodowawcza co do zasady ograniczona jest do normalnych następstw działania (zaniechania) wskazanego jako przyczyna szkody, to znaczy do następstw, które – oceniane obiektywnie, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności indywidualnego przypadku i zasad doświadczenia życiowego - normalnie, a więc zwykle i z wysokim prawdopodobieństwem powstają jako typowa konsekwencja określonego zdarzenia szkodzącego. Badany związek przyczynowy może być strukturą złożoną, wieloczną, w której jedno zdarzenie stworzyło warunki do wystąpienia kolejnego, a szkodę spowodowało dopiero ostatnie

zdarzenie w ciągu zdarzeń, aby jednak można było uznać, że zdarzenie powodujące szkodę spełnia wymaganie normalnego powiązania z przyczyną sprawczą konieczne jest, aby poszczególne człony stanowiły łańcuch, w którym ogniwa pozostają ze sobą w takim związku przyczynowo - skutkowym (por. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 1952, C 584/52, PiP 1953/8-9/366 i z dnia 21 czerwca 1960 r., I CR 592/59, OSNC 1962/3/84, wyroki tego Sądu z dnia 4 listopada 1977 r., II CR 355/77, OSNC 1978/11/205, z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, baza Lex nr 78330, z dnia 8 grudnia 2005 r., III CK 298/05, baza Lex nr 172174, z dnia 14 grudnia 2004 r., II CK 249/04, baza Lex nr 284685, z dnia 4 października 2012 r., I CSK 665/11, baza Lex nr 1228533, a także z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, baza Lex nr 1324951).

Wskazaną przez powódkę podstawą szkody, polegającej na trwałej utracie praw do części lokali i niezyskaniu prawa użytkowania wieczystego części nieruchomości, są uznane ex post za wydane z naruszeniem prawa decyzje administracyjne z lat 70-tych o sprzedaży lokali, umożliwiające zbycie przez Skarb Państwa najemcom nieruchomości lokalowych wydzielonych w budynkach poprzedników prawnych powódki, przejętych bezprawnie na podstawie przepisów dekretu z 1945 r. Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie mogą one stanowić źródła szkody, ponieważ tę wywołała wcześniejsza decyzja z 1969 r., wydana na podstawie art. 7 ust. 1 i art. 8 dekretu z 1945 r., odmawiająca prawomocnie poprzednikom powódki ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy (użytkowania wieczystego), a jednocześnie odbierająca im prawo własności budynków. Jeśli zaś powódka szkodę taką już poniosła, nie mogła jej doznać powtórnie w wyniku późniejszego (już po pozbawieniu praw do nieruchomości) wydzielenia i rozprzedania nieruchomości lokalowych wraz z odpowiednim udziałem w prawach do gruntu. Rozumowanie to jednak pomija skutek jaki spowodowało stwierdzenie nieważności decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 czerwca 1969 r. W piśmiennictwie i orzecznictwie dominuje pogląd, że stwierdzenie nieważności decyzji usuwa z mocą wsteczną wszystkie konsekwencje prawne jej wydania. W rozpatrywanym stanie faktycznym oznacza to, że bieg zdarzeń oceniać należy tak, jakby decyzja ta nie zapadła i nie spowodowała zmian w sytuacji prawnej powódki i jej brata (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r.,

III CZP 6/03, OSNC 2004/1/4). Uprawnionym po 1969 r. nadal więc przysługiwało roszczenie o ustanowienie prawa wieczystej dzierżawy (użytkowania) i prawo własności budynków na nieruchomości. Wniosek złożony w oparciu o art. 7 ust. 1 dekretu z 1945 r. został ostatecznie rozpatrzony decyzją z dnia 31 grudnia 2004 r. Z jego treści wynika, że wniosek był uzasadniony i powinien zostać uwzględniony, co oznaczałoby uzyskanie przez powódkę praw w zakresie przewidzianym w art. 5 i art. 7 ust. 1 dekretu z 1945 r., do czego jednak nie doszło z przyczyn leżących po stronie Skarbu Państwa, który sprzedał - wykonując własne decyzje - część lokali i udziały w wieczystym użytkowaniu nieruchomości gruntowej najemcom tych lokali, wywołując w ten sposób nieodwracalne zmiany w stanie prawnym nieruchomości. Niewątpliwie działanie Skarbu Państwa było konsekwencją wydania w 1969 r. decyzji na podstawie art. 7 ust. 1 i 8 dekretu z 1945 r., w oparciu o którą Skarb Państwa uznawał siebie za właściciela nieruchomości w pełnym zakresie. Analizę związków przyczynowo-skutkowych poszczególnych zdarzeń oceniać jednak należy według stanu z dnia wyrokowania, co oznacza, że nie można pominąć faktu usunięcia z mocą wsteczną wszystkich skutków prawnych stwierdzenia nieważności decyzji z 1969 r. Z tej perspektywy, zbycie lokali najemcom wywołało szkodę w majątku powódki, ponieważ do tej pory pozostawała właścicielką budynków (a więc także znajdujących się w nich lokali) i miała uzasadnione roszczenie o ustanowienie na jej rzecz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, które z chwilą zbycia praw do nieruchomości lokalowych i powiązanych z nimi praw do gruntu utraciła bezpowrotnie. Wydanie decyzji o sprzedaży lokali było koniecznym etapem postępowania w sprawie sprzedaży lokali w budynkach należących do Skarbu Państwa, bez wydania tych decyzji i ich przedłożenia przy zawieraniu umowy notarialnej do sprzedaży lokali by nie doszło (art. 15a w zw. z art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach – tekst jedn. Dz.U. z 1969 r., Nr 22, poz. 159 ze zm. i § 9, § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie trybu oddawania w użytkowanie wieczyste terenów państwowych i sprzedaży położonych na nich budynków – Dz.U. Nr 13, poz. 120 ze zm.).

Sąd Apelacyjny przyjął jednak inne założenie i rozważył powiązania przyczynowo-skutkowe pomiędzy szkodą wskazywaną przez powódkę a wydaniem decyzji o sprzedaży lokali z pominięciem konsekwencji stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 25 czerwca 1969 r. dla oceny zdolności wywołania szkody w majątku powódki przez wydanie decyzji o sprzedaży. Tymczasem prawidłowa wykładnia art. 361 § 1 i 2 k.c. wymagała uwzględnienia wszystkich okoliczności występujących w obiektywnie rekonstruowanym i ocenianym ciągu powiązań między przyczyną wskazywaną jako sprawcza a szkodą. To, że określona szkoda może być uznana za normalne następstwo więcej niż jednej przyczyny, przy czym przynajmniej niektóre z tych przyczyn stanowią zdarzenia uzasadniające odpowiedzialność odszkodowawczą (w tym wypadku - różne bezprawne decyzje administracyjne) nie pozbawia poszkodowanego prawa wyboru okoliczności faktycznych, z których wywodzi swoje roszczenie. Nie uzasadnia też obaw o nadużycie prawa dochodzenia roszczeń, które - oparte na wybranej podstawie - nie uległy przedawnieniu, podczas kiedy dochodzone w oparciu o inną podstawę faktyczną byłyby przedawnione.

Z tych względów zaskarżony wyrok podlegał uchyleniu na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c. Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego wynika z treści art. 398<sup>21</sup> w zw. z art. 391 § 1 i art. 108 § 2 k.p.c.