

## UCHWAŁA

Dnia 21 sierpnia 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosława Wysocka (przewodniczący)

SSN Antoni Górski (sprawozdawca)

SSN Bogumiła Ustjanicz

Protokolant Bogumiła Gruszka

w sprawie z powództwa A. G. i J. K.  
przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę M. i Prezydenta  
m. W.  
o odszkodowanie,  
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym  
w dniu 21 sierpnia 2014 r.,  
zagadnienia prawnego  
przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w [...] postanowieniem z dnia 14 marca 2014 r.,

"Czy za źródło szkody przedwojennych właścicieli 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) może być uznana - zgodnie z art. 160 § 1 k.p.a. i art. 361 § 1 k.c. - wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokalu w budynku posadowionym na tej nieruchomości, poprzedzona wydaniem nieważnej decyzji o odmowie przyznania własności czasowej, czy też źródłem tej szkody jest wyłącznie wadliwa decyzja o odmowie przyznania własności czasowej?"

podjął uchwałę:

**Jeżeli stwierdzono nieważność decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa własności czasowej na podstawie art. 7 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.), źródłem poniesionej przez niego (jego następców prawnych) szkody**

może być także wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości.

## UZASADNIENIE

Przedstawione przez Sąd Apelacyjny zagadnienie prawne powstało na tle następującego stanu faktycznego:

Powodowie są następcami prawnymi K. G., która była przed wojną właścicielką nieruchomości położonej w W. przy ul. S. [...] Na podstawie 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.) - dalej: „dekret z 26 października 1945 r.”, nieruchomość ta przeszła na własność Gminy m. st. Warszawy, a po zlikwidowaniu w 1950 r. gmin - na rzecz Skarbu Państwa. Złożony przez właścicielkę wniosek o przyznanie jej prawa własności czasowej do tej nieruchomości został załatwiony odmownie przez Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy orzeczeniem z dnia 8 grudnia 1953 r. Minister Gospodarki Komunalnej, po rozpoznaniu odwołania właścicielki od tego orzeczenia, decyzją z dnia 8 grudnia 1953 r. utrzymał je w mocy. Decyzja ta została uznana za nieważną w dniu 13 listopada 2001 r. przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Decyzją z dnia 6 listopada 1979 r. Kierownik Oddziału Wydziału Architektury, Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Urzędu Dzielnicy Warszawa [...] zezwolił na sprzedaż lokalu nr 2 w budynku przy ulicy S. [...] na rzecz H. R. W dniu 15 lutego 2006 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uznało, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, stwierdzając jednocześnie, że nie można uznać jej za nieważną, gdyż wywołała nieodwracalne skutki prawne. Powodowie w niniejszej sprawie dochodzą od Skarbu Państwa – Prezydenta m.st. Warszawy odszkodowania za sprzedany lokal nr 2, upatrując źródła poniesionej szkody w decyzji administracyjnej z dnia 6 listopada 1979 r. zezwalającej na sprzedaż tego lokalu. Sąd Okręgowy uwzględnił powództwo do kwoty po 434.000 zł na rzecz każdego z powodów. Przy rozpoznawaniu apelacji pozwanego od tego orzeczenia, Sądowi Apelacyjnemu nasunęły się wątpliwości, które sformułował w przedstawionym zagadnieniu prawnym. Uzasadniając je, Sąd Apelacyjny powołał się na występującą, jego zdaniem, rozbieżność w orzecznictwie Sądu Najwyższego co do kwestii, czy źródłem szkody byłych właścicieli (ich następców prawnych) nieruchomości objętej działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. może być

decyzja administracyjna zezwalająca na sprzedaż lokalu znajdującego się w budynku położonym na tej nieruchomości, poprzedzona wydaniem nieważnej decyzji o odmowie przyznania własności czasowej do tej nieruchomości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Orzeczenia organów nadzorczych stwierdzające wadliwość decyzji dekretowych o odmowie przyznania prawa własności czasowej wydawane są w dwóch formułach prawnych. Pierwszą, kiedy organ stwierdza wprost nieważność tamtej decyzji i druga, kiedy - z uwagi na to, że decyzja dekretowa wywołała nieodwracalne skutki prawne - nie uznaje jej za nieważną, lecz poprzestaje na stwierdzeniu, że jest niezgodna z prawem (art. 156 § 2 *in fine* k.p.a.).

Sprawa, w której przedstawiono zagadnienie prawne, należy do grupy pierwszej, w związku z czym rozważania Sądu Najwyższego ograniczone zostaną do sytuacji, w której decyzja dekretowa o odmowie przyznania prawa własności czasowej została uznana za nieważną.

Stosownie do art. 8 dekretu z 26 października 1945 r., w razie nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy wszystkie budynki, położone na gruncie, przechodzą na własność gminy. Na podstawie tego przepisu przejście własności budynków na rzecz gminy (później na rzecz Skarbu Państwa) następowało zatem z mocy samego prawa, a zawarte w odmownej decyzji dekretowej stwierdzenie w tym przedmiocie miało charakter deklaratoryjny (tak NSA w uchwale siedmiu sędziów z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 7/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 49).

W doktrynie i w judykaturze przyjmuje się zgodnie, że decyzja nadzorcza stwierdzająca nieważność decyzji dekretowej eliminuje ją z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc* (por. m.in. obszernie i pogłębione rozważania prawne w odniesieniu do tej kwestii zawarte w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2012 r., I CSK 160/12, niepubl.), co tym samym stwarza stan fikcji, jakby w ogóle nie została ona wydana (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2011 r., I CSK 642/10, niepubl.). W orzecznictwie Sądu Najwyższego, poczynając od wyroku z dnia 27 listopada 2002 r. I CKN 1215/00 (OSP 2004, nr 1, poz. 3) uznawano, że źródłem szkody byłego właściciela nieruchomości (jego następców prawnych) jest wadliwa decyzja dekretowa o odmowie przyznania prawa własności

czasowej, której nieważność stwierdzono w postępowaniu nadzorczym. Pojawiające się wątpliwości innej natury, a mianowicie, czy powstania szkody nie powinno się wiązać dopiero z wydaniem decyzji nadzorczej stwierdzającej wadliwość decyzji dekretowej, przesądziła uchwała pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r. III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7 - 8, poz. 75), w której uzasadnieniu przyjęto, że wydanie ostatecznej decyzji nadzorczej - jako zgodnej z prawem - nie może być uznane za zdarzenie, z którym związane jest zobowiązanie do naprawienia szkody.

W praktyce orzeczniczej - głównie ze względu na upływ terminu przedawnienia z art. 160 § 6 k.p.a. - wyłonił się kolejny problem, stanowiący istotę przedstawionego do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, czy nieważna decyzja dekretowa jest wyłącznym źródłem szkody, czy też może nim być także wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokalu w budynku położonym na nieruchomości objętej działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. Pozytywna odpowiedź na to pytanie jest możliwa w ramach koncepcji tzw. wielocłonowego związku przyczynowego. Zakłada ona, że określona szkoda może być skutkiem wielu zdarzeń bezpośrednich i pośrednich, a ocena które z nich spełniają wymóg normalnego związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c., stanowiącego jedną z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, zależy od okoliczności konkretnej sprawy. Koncepcja ta została przyjęta w orzecznictwie (por. przykładowo wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2004 r., II CK 249/04, i wyrok z dnia 17 lutego 2011 r., III CSK 136/10 - oba niepubl.), w tym także w procesach odszkodowawczych na tle wadliwych decyzji dotyczących nieruchomości objętych działaniem dekretu z 26 października 1945 r. (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 4 października 2012 r. I CSK 665/11, z dnia 15 lutego 2013 r., I CSK 332/12 i z dnia 19 marca 2014 r., I CSK 299/13 - niepubl.) oraz w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2010 r., III CZP 129/09, niepubl.). W powołanym postanowieniu Sąd Najwyższy stwierdził m.in., że odmowa przyznania własności czasowej każdorazowo zwiększa prawdopodobieństwo rozporządzenia nieruchomością, co może prowadzić do utraty własności przez poszkodowanych decyzją odmowną. Dlatego też uznał, że pomiędzy każdym z tych ogniw w łańcuchu przyczynowym, w tym także

między pierwszym i ostatnim, może istnieć normalny związek przyczynowy. Szczególnie dużo uwagi poświęcono tej problematyce w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 października 2012 r. I CSK 665/11, dochodząc do wniosku, że odpowiedzialność cywilną uzasadnia taki związek przyczynowy wielocłonowy, w którym między poszczególnymi ogniwami zachodzi normalna zależność przyczynowa, co oznacza, że każde ogniwo tego związku podlega ocenie z punktu widzenia przyczynowości adekwatnej. Jeżeli ten test z punktu widzenia przyczynowości adekwatnej wypada pozytywnie, to można przyjąć, że normalny związek przyczynowy zachodzi również wtedy, gdy pewne zdarzenie stworzyło warunki powstania innych zdarzeń, z których dopiero ostatnie stało się bezpośrednią przyczyną szkody. Trzeba przy tym stwierdzić, wbrew sugestiom Sądu Apelacyjnego, że taki kierunek w orzecznictwie Sądu Najwyższego ma charakter jednolity, a poszczególne judykaty różnią się jedynie stopniem kategoryczności ocen co do możliwości istnienia związku przyczynowego w konkretnych sprawach pomiędzy decyzją o zezwoleniu na sprzedaż lokali a poniesioną przez byłego właściciela (jego następców prawnych) szkodą. W szczególności nie można mówić o sprzeczności pomiędzy tym stanowiskiem prawnym a poglądem wyrażonym w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 listopada 2002 r. I CKN 1215/00. W tamtej sprawie Sąd Najwyższy nie przyjął istnienia związku przyczynowego pomiędzy decyzją o sprzedaży lokali a poniesioną szkodą z tego względu, że decyzje te nie zostały prawnie podważone (nie stwierdzono w trybie nadzorczym ich wadliwości), a więc brak było jednej z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w postaci stwierdzenia ich bezprawności.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym przedstawione zagadnienie prawne akceptuje stanowisko prawne prezentowane w powołanych judykatach, co prowadzi do wniosku, że jeżeli stwierdzono nieważność decyzji dekretovej o odmowie przyznania prawa własności czasowej, źródłem szkody poniesionej przez byłego właściciela nieruchomości (jego następców prawnych) może być także wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości. Dlatego na podstawie art. 390 k.p.c. orzeczono jak w uchwale.

