



Sygn. akt I CSK 30/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 sierpnia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący)

SSN Wojciech Katner (sprawozdawca)

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

Protokolant Justyna Kosińska

w sprawie z powództwa H. K. i in., przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...]
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 10 sierpnia 2017 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt I ACa .../15,

**uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania wraz
z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 11 sierpnia 2016 r. Sąd Apelacyjny w [...] oddalił apelację pozwanego Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Wojewodę [...] od wyroku Sądu Okręgowego w [...] z dnia 28 kwietnia 2015 r., którym zasądzone zostało od pozwanego na rzecz powodów: H. K. 3 701 957 złotych, A. P. i K. P. po 4 038 500 złotych, B. C. 1 009 625 złotych, Z. S. i M. S. po 2 187 519 złotych, w każdym wypadku z ustawowymi odsetkami od dnia wyrokowania do dnia zapłaty, w pozostałym zakresie oddalił powództwo i szacunkowo rozliczył koszty procesu.

Rozstrzygnięcie zapadło na podstawie następujących ustaleń. Nieruchomość, częściowo zabudowana, położona w [...] przy ul. Z. [...] (obecnie ul. E.), stanowiąca własność poprzedników prawnych powoda została objęta przepisami dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na terenie m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm., dalej jako dekret warszawski). Orzeczeniem administracyjnym z dnia 24 września 1952 r. odmówiono ustanowienia na wskazanym gruncie prawa własności czasowej, ze względu na jego przeznaczenie na cele użyteczności publicznej. Decyzją z dnia 31 sierpnia 2010 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w [...] stwierdziło nieważność powołanej decyzji. Decyzjami z dnia 16 czerwca 2011 r. i z dnia 19 lutego 2013 r. Prezydent m. st. Warszawy odmówił następcom prawnym byłych właścicieli ustanowienia prawa wieczystego użytkowania ze względu na zagospodarowanie terenu w sposób uniemożliwiający realizację wniosku wynikającego z dekretu warszawskiego, nie oferując jednakże gruntu zamiennego. Zgodnie z planem zagospodarowania terenów dworcowych, obowiązującym od dnia 19 stycznia 1949 r., nieruchomość została częściowo przeznaczona pod drogę publiczną, a częściowo - pod budynki i urządzenia użyteczności publicznej (wybudowano Pałac Kultury i Nauki).

Sąd pierwszej instancji uznał wykazanie przez powodów odpowiedzialności strony pozwanej na podstawie art. 160 k.p.a., nie uważając, że jest to uzależnione od wyczerpania postępowania przewidzianego w art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego oraz nie uwzględniając tego, że niemożność uzyskania prawa własności czasowej, a później użytkowania wieczystego wynikała z przeznaczenia terenu na cel użyteczności publicznej. Stratę w postaci wartości prawa użytkowania wieczystego, które nie weszło do majątku powodów, Sąd uznał za uszczerbek

majątkowy powodów, jak też wartość utraconej własności budynku mieszkalnego usytuowanego na gruncie, który zachował się z zasadniczej części, ale ze względu na realizację planu - został rozebrany. Wysokość odszkodowania została określona na podstawie stanu praw z daty wydawania decyzji i cen obecnie obowiązujących.

Utrzymanie w mocy wyroku Sądu Okręgowego, jako wynik rozpoznania apelacji strony pozwanej, zostało uzasadnione przez Sąd drugiej instancji trafnością powołanej podstawy prawnej oraz spełnieniem wymaganych przesłanek odnośnie do szkody i związku przyczynowego pomiędzy odmówieniem przyznania uprawnień przysługujących dekretem warszawskim a wyrządzoną tym szkodą. Uznał także swoje związanie decyzją administracyjną (nadzorczą), która niezależnie od racji wskazanych w uzasadnieniu, a także od wypełnienia powinności wynikających z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, stworzyła określony stan prawny, nie podlegający ocenie przez sąd powszechny w obecnym postępowaniu.

W skardze kasacyjnej Prokuratora Generalna Rzeczypospolitej Polskiej zarzuciła Sądowi Apelacyjnemu naruszenie zaskarżonym w całości wyrokiem przepisów prawa materialnego, tj. art. 361 § 1 i 2 k.c. w związku z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. i 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) przez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że na skutek orzeczenia z 1952 r. powodowie ponieśli szkodę, oraz że pomiędzy szkodą wskazywaną przez powodów a wspomnianą decyzją zachodzi związek przyczynowy (raczej odwrotnie: między decyzją a szkodą); art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego w związku z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. przez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że poprzednicy prawni powodów mogli w dacie wydania orzeczenia w 1952 r., pogodzić korzystanie z nieruchomości z obowiązującym planem, a zatem niewykluczone było uwzględnienie wniosku dekretowego. Naruszenie przepisów postępowania dotyczy art. 2 § 3 k.p.c., art. 16 § 1 k.p.a. w związku z art. 361 § 1 i 2 k.c., art. 160 § 1 i 2 k.p.a., art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw i w związku z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego przez uznanie, niezgodne z zasadą związania sądu decyzją administracyjną, że poprzednicy prawni powodów uzyskaliby pozytywną decyzję dekretową, w sytuacji niezbadania przez

Samorządowe Kolegium Odwoławcze przy wydawaniu decyzji z 2010 r., czy dawni właściciele spełniali przesłankę wynikającą z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego; art. 328 § 2 k.p.c. odnośnie do ustalonego związku przyczynowego, pomimo braku ustaleń w tym zakresie. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku, zmianę wyroku Sądu pierwszej instancji i oddalenie powództwa w całości, ewentualnie uchylenie wyroku Sądu drugiej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o kosztach postępowania.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pełnomocnik powodów wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odnosząc się najpierw do zarzutów naruszenia w zaskarżonym wyroku przepisów postępowania, za trafne należy uznać wskazanie naruszenia art. 328 § 2 k.p.c., gdyż mimo obszerności uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego, niedostatecznie zostało wykazane wystąpienie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, zwłaszcza wysokości szkody i zasądanego powodowi odszkodowania. Nie jest już jednak zasadne kwestionowanie prawidłowości zastosowania art. 2 § 3 k.p.c., art. 16 § 1 i art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w związku z powołanymi przepisami kodeksu cywilnego i dekretu warszawskiego odnośnie do związania sądu rozpoznającego sprawę decyzją administracyjną, ze względu na przypisywaną jej wadliwość. W szczególności nie rzeczą sądu w sprawie cywilnej jest roztrząsanie tej wadliwości, z uwagi na wydanie decyzji nadzorczej dnia 31 sierpnia 2010 r. przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, które, według skarżącego Skarbu Państwa, nie badało, czy dawni właściciele nieruchomości, o którą chodzi w sprawie spełniali w dacie wydawania decyzji (orzeczenia) Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 24 września 1952 r. przesłanek wydania decyzji pozytywnej, mającej podstawę w dekreście warszawskim.

Przychylić się należy do dominującego stanowiska Sądu Najwyższego, że sąd powszechny nie jest władny do kwestionowania prawomocnych decyzji administracyjnych, i nawet gdy decyzje te dotknięte są wadami - nie może podważać ich istoty (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2009 r.,

I CSK 175/09, OSNC 2010, nr 7-8, poz. 115; z dnia 19 maja 2011 r., I CSK 202/11, nie publ. oraz z dnia 19 maja 2011 r., I CSK 332/10, OSNC-ZD 2012, nr B, poz. 35). Wyjątek od reguły może stanowić tylko sytuacja, w której decyzja jawi się jako nieistniejąca lub okazuje się bezwzględnie nieważna, czyli godząca w samą istotę aktu administracyjnego, jakim jest decyzja administracyjna, np. niewydanie go przez organ administracyjny. Przyznaje to skarżący, powołując w uzasadnieniu skargi kasacyjnej obszerne orzecznictwo. Utrwalone jest stanowisko, że wszelkie podważanie decyzji administracyjnych należy do drogi sądowej prawnoadministracyjnej (z wielu zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2014 r., I CSK 419/13, nie publ.; por. uchwałę Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów - zasadę prawną z dnia 8 lutego 1971 r., III CZP 74/70, OSNC 1971, nr 7-8, poz. 121).

Odnosząc się do zarzutów naruszenia prawa materialnego podnieść należy kolejny raz, że brak aktu ustawowego dotyczącego roszczeń ogólnie określanych mianem reptrywatyzyacyjnych, wynikających między innymi z realizacji dekretu warszawskiego, nakłada na wymiar sprawiedliwości konieczność zastępowania takiej regulacji przez rozpoznawanie powstałych sporów z zastosowaniem ogólnych unormowań prawa cywilnego o odpowiedzialności odszkodowawczej, nie przewidzianych do sytuacji wynikających z ustaw nacjonalizacyjnych i krzywd nimi wyrządzonych. Jednakże stosowanie przepisów prawa cywilnego o odpowiedzialności odszkodowawczej wymaga spełnienia przewidzianych w nich przesłanek. Brak tych przesłanek zarzuca się w skardze kasacyjnej, wskazując na nową okoliczność w rozpoznawanej sprawie, która powinna wywrzeć wpływ na możliwość przyznania powodowi dochodzonego odszkodowania.

Według art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego gmina powinna była uwzględnić wniosek dotychczasowego właściciela gruntu lub jego następców prawnych (także użytkowników) o przyznanie, zgodnie z późniejszym już uregulowaniem prawa rzeczowego z 1946 r. - własności czasowej, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem tego gruntu według planu, nazywanego w nowszych przepisach i obecnie - planem zagospodarowania przestrzennego. W sprawach, w których wypowiedało się dotychczas orzecznictwo, rozpatrując przesłanki z art. 7 ust. 2

dekretu warszawskiego chodziło o projekty takich planów, które nie miały ostatecznego kształtu. W wypadku rozpoznawanej obecnie sprawy, wspomniany już wcześniej plan z 1949 r. był prawomocny, a więc obowiązujący, wskazujący teren objęty tym postępowaniem jako przeznaczony „pod użyteczność publiczną”. Tak było też w rzeczywistości, gdyż z ustaleń wynika, że część działki, o której mowa w sprawie, została zajęta pod ulicę, a część znalazła się przy schodach wejściowych do Pałacu Kultury i Nauki (mowa jest też o parkingach podziemnych). Użytek publiczny został więc zrealizowany, czyli według art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego gmina nie powinna uwzględnić wniosku poprzedników prawnych powodów o przyznaniu im prawa do gruntu i budynku, lecz zgodnie z przepisami tego dekretu (art. 7 ust. 4, 5 i art. 8) przyznać równowartościowy użytkowo grunt zastępczy lub/oraz wypłacić odszkodowanie za grunt i budynek.

Z podanych przyczyn prawnych nie można jednak, tak jak twierdzi się w skardze kasacyjnej, podważyć decyzji administracyjnej, ze względu na wadę wynikającą z pominięcia ograniczenia uprawnień wobec właściciela wyzutego ze swego prawa na podstawie dekretu warszawskiego ani odnośnie do decyzji (orzeczenia) z 1952 r., ani nie zbadania sprawy z punktu widzenia zastosowania tego samego przepisu – decyzji nadzorczej z 2010 r. To nie przeczy przekonaniu, że kierując się wyłącznie przesłankami dogmatycznymi ma się doprowadzić do niesprawiedliwego rozstrzygnięcia sporu, gdyż przepisy formalnoprawne, związane z właściwością organów administracyjnych i sądów powszechnych nie mogą być traktowane ponad warunkami materialnoprawnymi dochodzonych roszczeń na podstawie przepisów prawa cywilnego.

Warunki te zostały spełnione, co wbrew twierdzeniom skarżącego zostało dowiedzione w dotychczasowym postępowaniu odnośnie do przesłanek odpowiedzialności cywilnej (art. 361 k.c.), w postaci zdarzenia wyrządzającego szkodę, to znaczy powołanej decyzji (orzeczenia) z 1952 r., samej szkody jako uszczerbku w dobrach prawnie chronionych o charakterze majątkowym i związku przyczynowego między zdarzeniem a szkodą. Z przepisów dekretu warszawskiego wynika (art. 7 ust. 5), że w razie nieprzyznania z jakichkolwiek przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy, gmina obowiązana jest uiścić odszkodowanie, odsyłając do art. 9 dekretu.

Według tego z kolei przepisu, odszkodowanie to wypłacane w miejskich papierach wartościowych miało wynosić za grunty - skapitalizowaną wartość czynszu dzierżawnego lub opłaty za prawo zabudowy gruntu o tej samej wartości użytkowej, a odnośnie do budynków - wartość budynku. Termin do żądania odszkodowania wygasał po upływie trzech lat od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez m. st. Warszawę (art. 9 ust. 1 i 2 dekretu). Jest oczywiste, że powyższe reguły nie mogą znaleźć obecnie zastosowania, a ustalenie odszkodowania następuje na podstawie obowiązujących przepisów prawa cywilnego z uwzględnieniem konsekwencji decyzji nadzorczej z 2010 r. Sąd powszechny jest zatem obowiązany uwzględnić stan prawny wywołany prawomocną decyzją administracyjną i włączyć go do podstawy orzeczenia w sprawie cywilnej. W tym znaczeniu sąd orzekający o roszczeniu odszkodowawczym przewidzianym w art. 160 § 1 k.p.a. jest związany decyzją nadzorczą, stwierdzającą nieważność uprzedniej decyzji administracyjnej.

Związanie to nie zwalnia jednak sądu powszechnego od samodzielnego zbadania, czy spełnione zostały przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej na gruncie prawa cywilnego, a więc poza zdarzeniem wyrządzającym szkodę i związkiem przyczynowym między tym zdarzeniem a szkodą, także odnośnie do prawidłowości ustalenia wysokości samej szkody (art. 361 § 1 i 2 k.c.). Nie powinien jej wprost stanowić uszczerbek - obliczony zgodnie z aprobowaną powszechnie teorią różnicy - w stosunku do prawa, z którego byli właściciele korzystać by nie mogli, a prawo to ze względu na prawomocny, obowiązujący plan zagospodarowania z 1949 r. nie mogło zostać ustanowione. Nie jest to więc sytuacja typowa dla innych spraw o odszkodowanie związane z realizacją dekretu warszawskiego i decyzjami nadzorczymi, o jakich mowa w szczególności w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03 (OSNC 2004, nr 1, poz. 4).

Szkoda w ustalonym stanie faktycznym w rozpoznawanej sprawie nie wiąże się zatem z wydaniem decyzji pozbawiającej korzystania z prawa rzeczowego w zakresie własności czasowej, której ustanowienie nie powinno było nastąpić (art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego). Nie jest to również sytuacja prawdopodobnego wywłaszczenia z uzyskanego prawa, które musiałoby niemal natychmiast nastąpić, gdyby decyzją (orzeczeniem) z 1952 r. ustanowiono

własność czasową. Jest jednak do takiej sytuacji zbliżona i dlatego szereg uwag i ocen prawnych podniesionych w obszernym uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2013 r., I CSK 404/11 (OSNC 2013, nr 9, poz. 110) należałoby uwzględnić, ponownie rozpoznając sprawę pod kątem wysokości poniesionej przez powodów szkody i należnego odszkodowania. Nie pozostają one bowiem w związku przyczynowym z decyzją odmawiającą ustanowienia własności czasowej (z 1952 r.) w sytuacji możliwości pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z przeznaczeniem tego gruntu wynikającym z prawomocnej decyzji o planie, według dzisiejszego nazewnictwa - zagospodarowania przestrzennego, lecz właśnie braku takiej możliwości, na co słusznie zwraca się uwagę w skardze kasacyjnej. Jest to więc związek przyczynowy między tym orzeczeniem a szkodą, mającą inne źródło niż wywodzą to powodowie i przyjął Sąd za podstawę rozstrzygnięcia.

Wymaga zatem zbadania, czy nie zajdzie różnica w wysokości tej szkody, a więc i należnego odszkodowania w stosunku do tej, jaka została przyjęta w zaskarżonym wyroku i poprzedzającym go wyroku Sądu pierwszej instancji. Z uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego wynika, że uszczuplenie praw poprzedników prawnych powodów, wynikające z prawomocnej decyzji z 1949 r. o planie zagospodarowania spornego gruntu nie wpłynęło na zasadność i wysokość roszczeń odszkodowawczych. Nie jest to przekonujące, również przy założeniu ekspektatywy prawa do gruntu i własności budynku, z zastrzeżeniem zawartym w tym uzasadnieniu w związku z treścią art. 5 i 8 dekretu warszawskiego. Ponownie badając sprawę należałoby ocenić, czy wysokość szkody i odszkodowania w sposób obliczony dotychczas przez sądy w toku instancji nie obciąża nadmiernie pozwanego w stosunku do rzeczywistej szkody, której naprawienia w ustalonych okolicznościach sprawy mogli dochodzić powodowie jako następcy prawni byłych właścicieli. Obliczenia szkody należy oczywiście dokonać według prawa na dzień jej powstania, mając na uwadze najpóźniejszy moment związany z realizacją celu publicznego, o którym była mowa w powołanych przepisach, i według prawa na dzień orzekania.

Mając powyższe na uwadze należało na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzec jak w sentencji, rozstrzygając o kosztach postępowania kasacyjnego na podstawie art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

kc

jw