



Sygn. akt I CSK 302/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 lutego 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący)

SSN Wojciech Katner (sprawozdawca)

SSN Anna Kozłowska

w sprawie z powództwa B.G. i J.P.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...]
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 2 lutego 2017 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. akt I ACa .../14,

**uchyla zaskarżony wyrok w pkt 1, 3 i 4 i przekazuje sprawę
w tym zakresie Sądowi Apelacyjnemu w [...]
do ponownego rozpoznania wraz z rozstrzygnięciem
o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 12 lutego 2014 r. Sąd Okręgowy w [...] oddalił powództwo B.G. i J.P., spadkobierców dawnego właściciela budynku położonego w [...] o zasądzenie od Skarbu Państwa - Wojewody [...], w wyniku zmodyfikowania powództwa, po 1 340 000 złotych z odsetkami ustawowymi, jako odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a., za utratę lokali nr 2, 3, 5, 6, 7, 9 i 10 w tym budynku, na skutek wydania przez organy administracji państwowej z naruszeniem art. 156 § 1 i 2 w związku z art. 158 § 2 k.p.a. decyzji zezwalających na wyodrębnienie oraz zbycie wymienionych lokali mieszkalnych, co do których zostało stwierdzone naruszenie prawa.

W stanie faktycznym sprawy ustalono, że orzeczeniem administracyjnym z 1961 r. odmówione zostało spadkodawcom powodów ustanowienie własności czasowej na części gruntu pochodzącej z nieruchomości, o której mowa w sprawie, na części ustanowiono własność czasową na 80 lat oraz stwierdzono, że wszystkie budynki znajdujące się na gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa. Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia 26 lutego 2007 r. stwierdziło nieważność wymienionego orzeczenia w części niekorzystnej dla dzisiejszych powodów. Decyzją Prezydenta m. W. z dnia 14 stycznia 2009 r. orzeczono na części gruntu ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz powodów na 99 lat, odmawiając takiego prawa odnośnie do części gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste właścicielom wymienionych lokali, sprzedanych im w budynku mieszkalnym znajdującym się na gruncie, w wyniku decyzji administracyjnej, uznanej następnie za wydaną z rażącym naruszeniem prawa, jednakże nie za nieważną ze względu na wywołanie nieodwracalnych skutków prawnych.

Oddalenie powództwa nastąpiło ze względu na niedopatrzenie się przez Sąd Okręgowy adekwatnego związku przyczynowego (art. 361 § 1 k.c. w związku z art. 160 § 1 k.p.a.) między uznaną za nieważną w części decyzją administracyjną z 1961 r. a sprzedażą lokali mieszkalnych, co do której to sprzedaży, wydana z rażącym naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na wyodrębnienie lokali i ich zbycie stanowiła tylko fazę przygotowawczą, mającą podstawę prawną w ustawie z 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach oraz aktach wykonawczych.

Decyzja ta nie zmieniła, zdaniem Sądu, sytuacji prawnej wytworzonej przez decyzję z 1961 r. i nie pozbawiła poprzednich właścicieli i ich następców prawnych własności części budynku i praw do gruntu, gdyż w chwili wyrażania zgody na zbycie lokali byli właściciele nie mieli tych praw; brak zatem było podstaw do uznania wystąpienia szkody po ich stronie, a więc i jej naprawienia w trybie art. 160 k.p.a.

W wyniku apelacji powodów Sąd Apelacyjny, po uzupełnieniu postępowania dowodowego i z powołaniem się na przytoczone w uzasadnieniu orzecznictwo Sądu Najwyższego, uznał wystąpienie normalnego związku przyczynowego między decyzją z 1961 r. odmawiającą poprzednikom prawnym powodów prawa własności czasowej do gruntu a decyzjami o wyodrębnieniu lokali i ich sprzedaży na własność najemcom, stanowiącymi źródło szkody, której naprawienia domagali się powodowie. Z tych względów wyrok Sądu pierwszej instancji został zmieniony i powództwo uwzględnione z odsetkami i kosztami procesu.

W skardze kasacyjnej pozwany Skarb Państwa zarzucił Sądowi Apelacyjnemu naruszenie w zaskarżonym wyroku prawa materialnego, tj. art. 361 § 1 w związku z art. 363 § 1 k.c., art. 160 § 1, 2 i 6 k.p.a. oraz art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie kodeksu cywilnego, w związku z art. 5, art. 7 ust. 2 i art. 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (dalej jako dekret) przez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że pomiędzy wydanymi w latach 1974 - 1982 decyzjami administracyjnymi o sprzedaży lokali w budynku w [...] występuje związek przyczynowy i decyzje te wyrządziły szkodę w majątku powodów w postaci utraty prawa własności tych lokali oraz, że roszczenie odszkodowawcze powodów nie jest przedawnione. Naruszenie przepisów postępowania dotyczy art. 2 § 3 k.p.c. w związku z art. 361 § 1 k.c. i w związku z wymienionymi uprzednio przepisami, poprzez niezgodne z zasadą rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej uznanie, iż zastosowanie konstrukcji stwierdzenia nieważności wobec decyzji o odmowie przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu wyklucza przyjęcie wymienionej decyzji za wyłączne zdarzenie szkodzące. Skarżący wniósł o uchylenie pkt 1, 3 i 4 zaskarżonego wyroku i jego zmianę przez oddalenie apelacji, ewentualnie

uchylenie tego wyroku we wskazanym zakresie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, a także zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powodowie wnieśli o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ogół spraw prowadzonych od lat przez sądy, związanych z rozpatrywaniem roszczeń odszkodowawczych, wnoszonych jako rezultat decyzji wydanych niezgodnie z prawem na podstawie przepisów dekretu tzw. warszawskiego, stale wykazuje konieczność naprawienia krzywd wyrządzonych dawnym właścicielom przez decyzje administracyjne oparte na tym dekrete i na podobnych w skutkach innych przepisach nacjonalizacyjnych. Jednocześnie występuje potrzeba uwzględnienia skutków zdarzeń prawnych powstałych w ciągu kilkudziesięciu lat od wydania tych decyzji z zachowaniem praw nabytych w tym czasie przez osoby trzecie. Rozpoznawana sprawa jest kolejną tego rodzaju, w której wobec braku ustawy reptrywatywacyjnej, zainteresowani - następcy prawni dawnych właścicieli próbują drogą orzeczenia sądowego dochodzić - na podstawie ułomnego pod tym względem stanu prawnego - odpowiedzialności państwa (Skarbu Państwa) za szkody poniesione wskutek decyzji administracyjnej, uznanej po kilkudziesięciu latach za wydaną niezgodnie z prawem.

Podstawowym problemem prawnym do rozważenia przez sąd w rozpoznawanej sprawie jest wystąpienie związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. - w powiązaniu z innymi powołanymi przepisami - między decyzją z 1961 r. a decyzjami z lat 1975 - 1982 o wyodrębnieniu i sprzedaży lokali mieszkalnych w budynku przejętym na własność Skarbu Państwa. W kwestii tej występowała rozbieżność w orzecznictwie. Dla pewnego kręgu spraw rozbieżność ta została rozstrzygnięta przez uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15 (OSNC 2016, nr 3, poz. 30), która zostanie bliżej przedstawiona w dalszej części uzasadnienia ze względu na potrzebę rozważenia jej zastosowania w rozpoznawanej sprawie.

Zanim to nastąpi należy poddać ocenie kolejne decyzje administracyjne, które zapadły w tej sprawie, poczynwszy od 1961 r., a których konsekwencji - wbrew obiekcjom pozwanego w skardze kasacyjnej - mających istotne znaczenie dla

przyznania lub odmówienia zasadności roszczeniom powodów, ze względu na występujące między nimi więzi przyczynowo-skutkowe, nie należy konfrontować z zasadą rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej; każda z nich spełniła w sprawie przydaną jej rolę. Jako pierwsza została wydana, opisana w części wstępnej uzasadnienia, decyzja z 1961 r., która z powołaniem się na przepisy dekretu i uzyskanie z mocy prawa, najpierw przez Gminę m.st. Warszawy, a następnie przez Skarb Państwa własności nieruchomości objętej pozwem, odmówiła poprzednikom prawnym powoda prawa własności czasowej. W czasie obowiązywania tej decyzji, na podstawie decyzji wydanych przez Naczelnika Dzielnicy [...], w okresie od października 1975 r. do października 1982 r. sprzedane zostały lokale mieszkalne, których wartość jest przedmiotem sporu w niniejszej sprawie. Chodzi o wartość lokali, a nie o ich wydanie, gdyż wymienione decyzje oraz następujące po nich umowy sprzedaży doprowadziły do nieodwracalnych skutków prawnych w zakresie praw rzeczowych do nieruchomości. Następnie, w 2007 r. została wydana decyzja nadzorcza, która stwierdziła nieważność decyzji z 1961 r. w kwestii odmowy przyznania własności czasowej. Wskutek tego wniosek dekretowy poprzedników prawnych powodów został ponownie rozpatrzony i dwoma decyzjami Prezydenta m. st. Warszawy ze stycznia 2009 r., między innymi odmówiono przyznania powodom praw do gruntów związanych ze sprzedanymi wcześniej lokalami. W okresie od listopada 2010 r. do lutego 2011 r. wydane zostały decyzje nadzorcze stwierdzające wydanie z rażącym naruszeniem prawa, ale o nieodwracalnych skutkach prawnych - decyzji zezwalających na sprzedaż lokali.

Kolejność wydanych decyzji i dokonanych w ich następstwie czynności prawnych wskazuje jednoznacznie, że szkoda po stronie powodów (ich poprzedników prawnych) nie powstała, jak przyjął Sąd drugiej instancji w wyniku decyzji o sprzedaży lokali, gdyż decyzje te i zawierane w ich wyniku umowy sprzedaży powstawały w czasie (1975-1982) pozostawania w mocy pierwotnej decyzji z 1961 r., unicestwionej dopiero decyzją nadzorczą w 2007 r. Trafne zatem było stanowisko zajęte przez Sąd pierwszej instancji, który nie uznał wystąpienia adekwatnego związku przyczynowego między decyzją lokalową a szkodą poniesioną przez powodów, a za źródło tej szkody przyjął pierwotną

decyzję dekretową z uzasadnieniem, że w chwili sprzedawania mieszkań poprzednicy prawni powodów nie byli właścicielami budynku, więc szkody w tym czasie nie mogli ponieść. Nawet próba wyjścia poza związek przyczynowy według art. 361 § 1 k.c. i oparcie łańcucha przyczynowo-skutkowego na pierwszym jego ogniwie, tzn. na teście *conditio sine qua non* nie pozwala uznać wystąpienia w sprawie związku przyczynowego.

Przyjęcie związku przyczynowo-skutkowego jako wielocząłowego, po myśli przywoływanej w sprawie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14 (OSNC 2015, nr 5, poz. 60) i jej uzasadnienia oraz części powoływanych w niej orzeczeń Sądu Najwyższego, wymaga wystąpienia normalnego związku przyczynowego między kolejnymi członami następujących po sobie zdarzeń prawnych aż do ostatniego. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 12 marca 2010 r., III CZP 129/09 (Palestra 2011, nr 11-12) odmowa przyznania własności czasowej każdorazowo zwiększa prawdopodobieństwo rozporządzenia nieruchomości, co może prowadzić do utraty własności przez poszkodowanych decyzją odmowną. Z kolei, w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2012 r., I CSK 665/11 (nie publ.) zostało przyjęte, że odpowiedzialność cywilną uzasadnia taki związek przyczynowy wielocząłowy, w którym między poszczególnymi ogniwami zachodzi normalna zależność przyczynowa, co oznacza, że każde ogniwo tego związku podlega ocenie z punktu widzenia przyczynowości adekwatnej. Jeżeli ta ocena wypadnie 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.

W ustaleniach faktycznych i powiązaniach kolejnych decyzji, przedstawionych na wstępie tego wyводу nie można uzyskać tak określonego wielocząłowego związku przyczynowego. Odpowiada on takim powiązaniom, o jakich mowa we wspomnianej uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2015 r. w sprawie III CZP 22/15. Zgodnie z nią „Jeżeli stwierdzono wydanie z naruszeniem prawa decyzji odmawiającej byłemu właścicielowi przyznania prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu (...), źródłem poniesionej przez niego (jego następców prawnych) szkody nie

jest decyzja zezwalająca na sprzedaż lokalu w budynku położonym na nieruchomości, także w razie stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa”. Między poszczególnymi ogniwami wielocłonowego związku przyczynowego nie wystąpiły więc normalne następstwa poszczególnych zdarzeń, co wynika chociażby z czasu i kolejności ich wydawania. Nie chodzi przy tym o to, co jest przedmiotem kontrowersji w stanowiskach stron, że powołana uchwała przyjmuje inny pogląd w omawianej kwestii, niż wspomniana również wcześniej uchwała Sądu Najwyższego o sygn. akt z III CZP 39/14 i uchwały te reprezentują dwa różne punkty widzenia na tą samą kwestię w orzecnictwie Sądu Najwyższego (choć pełnomocnik powodów uważa w odpowiedzi na skargę zgoła inaczej), tylko o to, że w obu tych rozstrzygnięciach występuje inna sytuacja, będąca podstawą ich wydania. Istotą uchwały z sierpnia 2014 r. jest występowanie adekwatnego związku przyczynowego w łańcuchu przyczynowo-skutkowym i wówczas można widzieć w decyzji o sprzedaży lokalu przyczynę, której normalnym skutkiem jest szkoda w majątku osób dochodzących odszkodowania od Skarbu Państwa. Z kolei, istotą uchwały z września 2015 r. jest brak związku przyczynowego między ogniwami łańcucha przyczynowo-skutkowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. Ponadto w uzasadnieniu tej uchwały stwierdza się, że kodeks cywilny nie zezwala na różnicowanie bezpośrednich i pośrednich skutków wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa, a pomimo tego, że art. 160 k.p.a. jako samodzielna podstawa odpowiedzialności cywilnoprawnej wyznacza jej przesłanki i zakres, to do pojęcia szkody oraz związku przyczynowego stosuje się przepisy kodeksu cywilnego (tak wcześniej Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, OSNCP 1989, nr 9, poz. 129). To sprawia, że wprowadzie możliwość żądania naprawienia szkody otwiera się dopiero z chwilą wydania ostatecznej decyzji nadzorczej, ale jej źródłem jest wyłącznie pierwotna decyzja mająca takie wady, które uzasadniają orzeczenie o jej nieważności. Orzeczenie to otwiera możliwość ponownego rozpatrzenia wniosku dekretoowego, a uznanie niezgodności z prawem takiej możliwości nie daje, przy czym treść decyzji nadzorczych nie wpływa na zakres odpowiedzialności odszkodowawczej organu administracyjnego. Kierując się uzasadnieniem uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC

2011, nr 7-8, poz. 75) wydanie decyzji nadzorczej nie jest zdarzeniem (elementem zdarzenia, jak to formułuje skarżący), z którym jest związane zobowiązanie do naprawienia szkody, z kolei decyzja nadzorcza dotycząca rażącego naruszenia prawa przy sprzedaży lokali jest prawnie irrelevantna dla wyników ponownego postępowania dekretowego. Wydanie decyzji o sprzedaży lokali nie stanowiło zdarzenia prowadzącego do powstania lub zwiększenia szkody, albo stwarzającego warunki do powstania uszczerbku w majątku byłego właściciela dotyczącego nieruchomości lokalowych, które w dacie składania wniosku i wydawania pierwotnej decyzji dekretowej w ogóle nie istniały. Podobne wnioski jak z uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego w sprawie III CZP 22/15 wynikają z wcześniejszych orzeczeń Sądu Najwyższego: wyroku z dnia 21 września 2013 r., I CSK 637/12 (OSNC-ZD 2014, nr 4, poz. 60), wyroku z dnia 11 kwietnia 2014 r., I CSK 630/13 (OSP 2015, nr 2, poz. 16) i postanowienia z dnia 14 listopada 2014 r., I CSK 5/14 (nie publ.), a także z wielu wyroków Sądu Apelacyjnego w [...] wydanych w tamtym czasie.

Powołane orzeczenia wskazują na to, że trafne okazały się argumenty Sądu pierwszej instancji w rozpoznawanej sprawie, który nie uznał wystąpienia adekwatnego związku przyczynowego między decyzją lokalową a szkodą poniesioną przez powodów; źródłem tej szkody była decyzja dekretowa, a skoro w chwili sprzedawania mieszkań powodowie nie byli właścicielami budynku, więc szkody nie mogli ponieść. Nawet gdyby wbrew powołanym już wcześniej argumentom tylko test *conditio sine qua non* miał uzasadniać związek przyczynowy wielocząłowy dla ustalonego stanu faktycznego, to też nie objąłby on okresu w którym dawni właściciele, w wyniku pozostawania w mocy pierwotnej decyzji dekretowej nie byli właścicielami budynku, a więc i sprzedawanych lokali. Jak przekonuje wskazane orzecznictwo - decyzje lokalowe miały jedynie znaczenie dla powstania nieodwracalnych skutków uprzedniej decyzji odmawiającej przyznania prawa do gruntu, a nie dla powstania szkody w postaci pozbawienia własności lokali i części gruntu związanego z nimi. Decyzje te w przedmiocie sprzedaży lokali wywołały tylko skutek w postaci zmiany żądania zwrotu lokali w naturze na żądanie zapłaty ich równowartości, nie wywołały natomiast uszczerbku w majątku powodów.

Ponowne negatywne rozpatrzenie wniosku dekretowego dwiema decyzjami z 2009 r. zniwelowało, jak podniósł skarżący zależność przyczynowo-skutkową w wielocłonowym związku przyczynowym między deliktami administracyjnymi (pierwotną decyzją odmowną i decyzjami o sprzedaży lokali), a szkodą w postaci utraty lokali i utratą możliwości ustanowienia użytkowania wieczystego gruntów związanego z tymi lokalami. Poprzednicy prawni powodów utracili prawo do całego budynku, a więc i do tych lokali oraz do gruntu już decyzją z 1961 r., a wyłącznym źródłem poniesionej szkody jest ta decyzja. Mając zatem to na uwadze oraz treść art. 160 § 1 k.p.a., ustalony brak związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. pozbawił roszczenia odszkodowawczego powodów wymaganej przesłanki (por. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2015 r., I CSK 753/14, nie publ.; z odwołaniem się do wyroków Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, OSP 2004, nr 1, poz. 3 oraz z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, OSNC-ZD 2014/4/60).

Wobec przytoczonej argumentacji i rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej po myśli skarżącego nie było potrzeby rozważania postawionego w niej zarzutu przedawnienia roszczeń strony powodowej, zwłaszcza że jak podniósł pełnomocnik powodów w odpowiedzi na skargę, przedawnienie nie było w ogóle rozpatrywane przez Sądy w toku instancji a zarzut przedawnienia nie był dotąd podnoszony przez skarżącego.

Z tych względów na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. należało uwzględnić skargę kasacyjną i uchylić zaskarżony wyrok oraz przekazać sprawę do ponownego rozpoznania wraz z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania.

jw

kc