

POSTANOWIENIE

Dnia 23 marca 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Karol Weitz (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk (sprawozdawca)

SSN Antoni Górski

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa A. J. i S. N.

przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi m.st. Warszawy

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 23 marca 2017 r.,

skarg kasacyjnych strony pozwanej i powodów

od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. akt I ACa .../15,

przedstawia do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego
zagadnienie prawne:

Czy w razie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej utrzymującej w mocy decyzję administracyjną odmawiającą ustanowienia na rzecz byłego właściciela nieruchomości prawa użytkowania wieczystego na tej nieruchomości na podstawie przepisów 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

1. Przedstawione powiększonemu składowi Sądu Najwyższego zagadnienie prawne wyłoniło się w związku z dochodzeniem przez dwóch powodów przeciwko Skarbowi Państwa – Prezydentowi Miasta Stołecznego Warszawy odszkodowania za szkodę powstałą w rezultacie wydania w 1976-1985 r. decyzji administracyjnych, które przewidywały zbycie lokali na rzecz osób trzecich. Powodowie definitywnie utracili te lokale, ponieważ zostały one ostatecznie zbyte przez Skarb Państwa po odmowie przyznania poprzednikom prawnym powoda prawa własności czasowej zabudowanie nieruchomości na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta St. Warszawy (Dz.U. nr 50, poz. 279 ze zm.).

2. Sąd Okręgowy zasądził od pozwanego Skarbu Państwa na rzecz powoda A. J. kwotę 2.258.373,22 zł, a na rzecz powoda – kwotę 574.916,24 zł i oddalił powództwo w pozostałym zakresie po dokonaniu następujących ustaleń faktycznych.

Właścicielami zabudowanej budynkiem mieszkalnym nieruchomości (położonej w W. przy ul. T. [...]) byli H. M., S. G. po połowie. Nieruchomość ta objęta została dekretem z dnia 26 października 1945 r. W dniu 16 lipca 1945 r. wspomniani współwłaściciele zbyli na rzecz M. S. J. i na rzecz M. L. udziały wynoszące odpowiednio 2/3 i 1/3 tej nieruchomości wraz ze wszystkimi przynależnymi prawami wynikającymi z dekretu z dnia 26 października 1945 r. W dniu 20 września 1948 r. dotychczasowi właściciele nieruchomości złożyli wniosek o przyznanie im prawa własności czasowej nieruchomości. W dniu 27 grudnia 1948 r. nowi współwłaściciele nieruchomości uzyskali pozwolenie na odbudowę budynku zgodnie z projektem. W 1950 r. doszło do sprzedaży części nieruchomości wraz z częścią domu na rzecz J. L., następnie J. N. oraz M. J.

Orzeczeniem administracyjnym z 31 sierpnia 1967 r. Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy odmówiło uprawnionym ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na nieruchomości gruntowej położonej przy ul. T. o pow. 796,46 m². W orzeczeniu tym stwierdzono, że wszystkie budynki znajdujące się na

gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa. Orzeczenie to utrzymano w mocy decyzją Ministerstwa Gospodarki Komunalnej (MGK) z dnia 6 listopada 1967 r. Ta ostateczna decyzja została następnie uznana za nieważną decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 8 marca 2001 r. Decyzję tę utrzymano w mocy decyzją z dnia 12 czerwca 2001 r. W dniu 6 kwietnia 2008 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO) rozpatrzyło odwołanie od orzeczenia z dnia 31 sierpnia 1967 r., uchyliło je i przekazało sprawę o przyznanie prawa użytkowania wieczystego do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji. Wniosek dawnych właścicieli nieruchomości został pozytywnie rozpatrzony. Na podstawie decyzji z dnia 20 marca 2012 r. Prezydent m.st. Warszawy ustanowił prawo użytkowania wieczystego na niezabudowanym gruncie o pow. 511 m², m.in. na rzecz powodów S. N. i A. J. odpowiednio o udziałach 0,141 części i 0,657 części. Decyzją z tej samej daty ustanowiono także użytkowanie wieczyste do udziału wynoszącego 0,034 zabudowanej części gruntu o pow. 305 m² m.in. na rzecz powodów S. N. (w udziale wynoszącym 0,004794 części) i A. J. (w udziale wynoszącym 0,020638 części). Jednocześnie odmówiono ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,966 części, oddanego wcześniej w użytkowanie wieczyste właścicielom lokali nr 1, 2, 3, 5, 6 oraz garażu.

W latach 1976-1985 r. doszło do zbycia na rzecz dotychczasowych najemców sześciu lokali oraz garażu z przypadającymi na te lokale udziałami w prawie użytkowania wieczystego. Decyzje o przeznaczeniu wspomnianych lokali do sprzedaży (w tym lokalu nr 1 i nr 4) zostały uznane za wydane z naruszeniem prawa (w latach 2010-2011).

Sąd Okręgowy ustalił, że powodowie są następcami prawnymi: A. J. i M. J. (co do całości jego udziału w nieruchomości), S. N. – A. i J. N. (w całości). Mają oni legitymację czynną w obecnym sporze, bowiem pomiędzy nimi a ich poprzednikami prawnymi H. M. i S. G. istnieje odpowiedni ciąg czynności *inter vivos* i *mortis causa*.

Sąd Okręgowy określił wartość rynkową poszczególnych (sześciu) lokali bez uwzględniania obciążania ich szczególnym trybem najmu.

Zdaniem Sądu, podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa wobec powodów jest art. 160 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z 2004 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny (...) (Dz.U. nr 162, poz. 1692). Decyzje dotyczące sprzedaży lokali zostały wydane bowiem przed 1 września 2004 r., natomiast decyzje nadzorcze nad tymi decyzjami zapadły na przełomie września i października 2011 r. Decyzje nadzorcze stwierdzały, że decyzje pierwotne zostały wydane z naruszeniem prawa. Powodowie wnieśli powództwo przed upływem terminu przedawnienia (art. 160 § 6 k.p.a.).

Udział powoda A. J. we współwłasności nieruchomości wynosi obecnie 55,3%, natomiast powoda S. N. 14,1 %. W takiej proporcji obaj powodowie mogą dochodzić odszkodowania od Skarbu Państwa za utracone definitywnie lokale.

Według Sądu Okręgowego, źródłem szkody powodów nie jest decyzja z dnia 6 listopada 1967 r., lecz decyzje obejmujące sprzedaż poszczególnych lokali. Stwierdzono nieważność 6 listopada 1967 r. decyzji decyzją z dnia 8 marca 2001 r., następnie uchylono decyzję z dnia 31 sierpnia 1967 r., wznowiono postępowanie w sprawie przyznania uprawnionym prawa użytkowania wieczystego gruntu i ostatecznie to prawo zostało przyznane powodom. Skoro decyzja pierwotna z dnia 31 sierpnia 1967 r. została wyeliminowana z obrotu prawnego ex tunc, to nie powstała odpowiedzialność Skarbu Państwa, a prawo rzeczowe, które wynika ex lege, zostało ostatecznie przyznane powodom. Przyjęcie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną wydaniem decyzji o sprzedaży lokali osobom trzecim oznacza, że nie doszło do przedawnienia roszczeń odszkodowawczych powodów na podstawie art. 160 § 6 k.p.a.

Szkoda powodów obejmuje wartość utraconych lokali i jest ona następstwem niezrealizowania uprawnienia do przyznania prawa użytkowania wieczystego nieruchomości. Gdyby nie sprzedaż lokali na podstawie wadliwych decyzji z lat 1976-1985 r. powodowie uzyskaliby prawo o większej wartości, bowiem obejmowałoby ono także te, utracone lokale.

W odniesieniu do określenia wysokości szkody A. J. (w związku z utratą lokalu nr 1) i szkodą S. N. (w związku z utratą lokalu nr 4) Sąd Okręgowy przyjął

jako miarodajny miernik szkody nie wartość lokalu, lecz cenę, którą poprzednicy prawni powodów (jako najemcy lokali) uiszcili w związku z ich nabyciem.

Zadaniem Sądu Okręgowego, powodowie wykazali, że odbudowany z ich środków pieniężnych budynek nie podlegał publicznej gospodarce lokalami i nie było podstaw do obliczenia wartości utraconych lokali z uwzględnieniem obciążenia ich ustawowym prawem najmu.

Ustosunkowując się do zgłoszonego przez powoda S. N. roszczenia obejmującego zwrot kwoty 46.521,26 zł, Sąd Okręgowy wyjaśnił, że uiszczony przez najemców (poprzedników prawnych tego powoda) czynsz za lokal nr 4 w okresie od 1971 do 1985 nie stanowi szkody, która powstawałaby w związku przyczynowym z wadliwą decyzją o sprzedaży tego lokalu (z dnia 18 stycznia 1985 r.). Gdyby bowiem nie sprzedaż lokalu poprzednicy prawni powoda w dalszym ciągu byłiby najemcami lokalu aż do czasu rozpoznania wniosku z 1948 r. (złożonego na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r.) i zobowiązani byłiby uiszczać czynsz za korzystanie z lokali.

3. Pozwany Skarb Państwa zaskarżył apelacją część wyroku dotyczącą zasądzenia na rzecz obu powodów odszkodowania, domagając się w tym zakresie zmiany zaskarżonego wyroku i oddalenia powództwa obu powodów. Powodowie zaskarżyli wyrok Sądu pierwszej instancji w odniesieniu do oddalenia ich powództw. Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok w zakresie rozstrzygnięcia o żądaniu A. J. i obniżył odszkodowanie do kwoty 1.640.044 zł, oddalając powództwo o zapłatę odszkodowania w kwocie 568.329,22; oddalił apelację powoda w pozostałej części. Zmienił także wyrok Sądu Okręgowego w odniesieniu do rozstrzygnięcia o żądaniu S. N., obniżył zasądzone odszkodowanie do kwoty 321.201,05, oddalił powództwo o zapłatę kwoty 183.705,19 zł, oddalił apelację powoda w całości i apelację pozwanego w pozostałej części.

Sąd Apelacyjny nie podzielił stanowiska pozwanego Skarbu Państwa, że źródłem szkody (zdarzeniem ją wywołującym) jest decyzja z dnia 6 listopada 1967 r. odmawiająca współwłaścicielom przyznania prawa własności czasowej. Decyzja nadzorcza z 8 marca 2001 r. nie stwierdzała, że wspomniana decyzja pierwotna wywołała nieodwracalne skutki prawne, stwierdzała jedynie

nieważność tej decyzji. Ostatecznie w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji z dnia 31 sierpnia 1967 r. (organu pierwszej instancji, odmawiającej przyznania prawa własności czasowej) doszło do uchylenia tej decyzji, wznowienia postępowania i przyznania m.in. powodom udziałów w użytkowaniu wieczystym, jednakże z wyłączeniem lokali zbytych w latach 1976-1985 r. Stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 6 listopada 1967 r. miało taki skutek, że konieczne stało się ponowne rozpoznanie wniosku poprzedników prawnych powodów z 1948 r., co nastąpiło w decyzji z dnia 20 marca 2012 r. Trafne jest zatem stanowisko powodów, którzy upatrują źródła powstania ich szkody (w postaci utraty lokali) w „decyzji dekretowej” z dnia 6 listopada 1967 r. Zarzut naruszenia art. 361 § 1 i § 2 k.c. w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. okazał się zatem bezpodstawny.

Sąd Apelacyjny nie podzielił też zarzutu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych powodów (art. 160 § 6 k.p.a.). Uzasadniony okazał się natomiast zarzut braku uwzględnienia przez Sąd Okręgowy faktu obciążenia lokali szczególnym trybem najmu przy określaniu wysokości odszkodowania. Sąd Apelacyjny powołał się w tym względzie na dominujące orzecznictwo Sądu Najwyższego i stwierdził, że wysokość szkody poniesionej przez powodów powinna być obliczona przy uwzględnieniu opinii biegłego właśnie w wariantcie uwzględniającym obciążenie lokali najmem. Jednocześnie Sąd Apelacyjny (odmiennie niż Sąd Okręgowy) stwierdził, że objęte pozwem lokale były poddane reżimowi szczególnemu trybu najmu lokali z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 26 lutego 1951 r. o budynkach i lokalach nowo wybudowanych lub odbudowanych (Dz.U. z 1951, nr 10, poz. 75; cyt. dalej „ustawa z 26 lutego 1951 r.”).

Sąd Apelacyjny ustalił, że udział powoda A. J. we współwłasności nieruchomości wynosi 60,7% (a nie 55,3%). Stwierdził też bezpodstawność roszczenia odszkodowawczego powoda S. N., obejmującego zwrot czynszu najmu uiszczanego przez poprzedników prawnych powoda za okres przed nabyciem własności lokalu nr 4 w okresie od 1976 do 1985 r. Powód roszczenie to wywodził z decyzji sprzedaży lokalu nr 4 z dnia 18 stycznia 1985 r. Według Sądu Apelacyjnego, tak ujęta szkoda nie pozostaje w związku przyczynowym ze wspomnianą decyzją o sprzedaży lokalu. Gdyby przyjąć, że omawiana szkoda powoda S. N. wynikała z decyzji z dnia 6 listopada 1967 r., to nastąpiłoby

przedawnienie roszczenia tego powoda (art. 160 k.p.a.). Wskazana przez powoda (w apelacji) inna podstawa prawna omawianego roszczenia o zapłatę kwoty 46.521,26 zł (art. 410 k.c.) prowadzi do wniosku, że także i tak ujęte roszczenie powoda uległo już przedawnieniu po 10 latach (tj. w 2011 r.; art. 118 k.c.).

Przyjęte w wyroku kwoty odszkodowania na rzecz obu powodów zostały szczegółowo wyliczone przy uwzględnieniu udziałów obu powodów we współwłasności nieruchomości (odpowiednio – 66,7% i 14,1%), faktu objęcia wszystkich lokali przepisami ustawy z dnia 26 lutego 1951 r. i po zwaloryzowaniu wartości kwoty zapłaty za lokal nr 4.

4. W skargach kasacyjnych obu stron zarysowały się wyraźne różnice stanowisk (z powołaniem się na różną argumentację prawną) przede wszystkim w zakresie określenia źródła szkody, której naprawienia dochodzili powodowie w obecnym postępowaniu. Chodzi o wskazanie odpowiedniej decyzji administracyjnej, z którą można łączyć uszczerbek majątkowy powodów w postaci definitywnej utraty przez powodów lokali określonych w pozwie po ich sprzedaży przez Skarb Państwa w latach 1976-1985 innym osobom (ich najemcom). Wprawdzie w skardze kasacyjnej powodów próbowano także konstruować jako zdarzenie wywołujące wspomnianą szkodę także delikt w postaci „zaniechania rozpoznania wniosku dekretowego” (odpowiednio rozciągnięty w czasie, s. 3 skargi) jednakże przy ocenie zasadności skargi kasacyjnej powodów Sąd Najwyższy był związany wcześniej określoną przez powodów podstawą faktyczną dochodzonego roszczenia odszkodowawczego (wadliwymi decyzjami zezwalającymi na sprzedaż lokali z lat 1976 - 1985). Powodowie wskazywali na to, że źródłem ich szkody są właśnie te decyzje administracyjne, co do których w decyzjach nadzorczych z lat 2010-2011 r. stwierdzono wydanie ich z naruszeniem prawa o skutkach nieodwracalnych. Według pozwanego Skarbu Państwa, źródłem szkody powodów może być jednak wcześniejsza decyzja administracyjna z dnia 6 listopada 1957 r., które została uznana za nieważną decyzję nadzorczą z dnia 8 marca 2011 r. Decyzja z dnia 6 listopada 1967 r. utrzymywała w mocy decyzję z dnia 31 sierpnia 1967 r., w której odmówiono przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. Decyzją nadzorczą z dnia 6 kwietnia 2009 r. uchylono decyzję z dnia 31 sierpnia 1967 r. i

doszło do ponownego rozpatrzenia wniosku z 1948 r. o przyznanie własności czasowej za symbolicznym czynszem.

Przesądzenie kwestii źródła poniesionej przez powodów szkody ma istotne implikacje prawne, może bowiem decydować m.in. o ewentualnym reżimie prawnym naprawienia szkody (por. art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - kodeks cywilny i innych ustaw), stosownym ujęciu adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy wskazaną, wadliwą decyzją administracyjną i szkodą powodów (art. 361 § 1 k.c.), a także - o upływie przedawnienia roszczenia odszkodowawczego (por. art. 160 § 6 k.p.a.).

Sądy meriti opowiedziały się za stanowiskiem pierwszym (s. 8-10; 18-19 uzasadnienia zaskarżonego wyroku). Sądy te zwróciły uwagę na odpowiednią sekwencję i treść decyzji nadzorczych z dnia 8 marca 2011 r. i z dnia 6 kwietnia 2009 r. Ta pierwsza decyzja nadzorcza stwierdziła nieważność decyzji z dnia 6 listopada 1967 r., utrzymującej w mocy zasadniczą decyzję odmowną z dnia 31 sierpnia 1967 r., a po uchyleniu tej ostatniej decyzji w 2009 r. otworzyła się droga do ponownego rozpoznania wniosku z 1948 r. o przyznanie własności czasowej. Przyznanie takie nie mogło być jednak urzeczywistnione w pełni, bowiem jednak nie mogło już obejmować lokali mieszkalnych skutecznie zbytych na rzecz osób trzecich. Według Sądu Okręgowego, to dopiero późniejsze decyzje o przeznaczeniu lokali do sprzedaży spowodowały uszczerbek majątkowy po stronie powodów (gdyby nie zostały wydane, wniosek z 1948 r. zostałby w całości załatwiony pozytywnie). Zdaniem Sądu Apelacyjnego, konieczność przyjęcia decyzji o sprzedaży lokali jako źródła szkody podyktowana została tym, że skoro organ administracyjny nie dopatrył się związku między decyzją z dnia 6 listopada 1967 r. a bezpowrotną utratą lokali, to sąd cywilny pozostaje związany treścią administracyjnej decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność decyzji kontrolowanej. Akcent na kwestię związania sądu cywilnego w omawianym zakresie ogranicza zatem, w ocenie Sądu Apelacyjnego, możliwość autonomicznego wskazania przez Sąd innego źródła szkody (innej, wcześniejszej czasowo decyzji, tzw. decyzji dekretowej).

5. W podobnych stanach faktycznych także w orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawiły się odmienne stanowiska odnośnie do określenia źródła szkody poniesionych przez następców właścicieli nieruchomości objętych przepisami dekretu z dnia 26 października 1945 r., którzy definitywnie utracili lokale, znajdujące się na tej nieruchomości w wyniku ich sprzedaży przez Skarb Państwa osobom trzecim. Powstaje wówczas pytanie, z którą wadliwą prawnie decyzją należy łączyć powstanie takiej szkody: z decyzją odmawiającą przyznania własności czasowej (użytkowania wieczystego) niezależnie od tego, że została ona uznana decyzją nadzorczą za nieważną (art. 156 § 1 k.p.a.) lub stwierdzenie takiej nieważności odnosi się tylko do decyzji utrzymującej w mocy pierwotną decyzję, czy z decyzją pierwotną o zezwoleniu na sprzedaż lokalu (lokalu), która inną decyzją nadzorczą uznana została za wydaną z naruszeniem prawa powodującą nieodwracalne skutki prawne. Nietrudno zauważyć, że jest to także pytanie o możliwość konstruowania adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy odpowiednią wadliwą decyzją administracyjną (deliktem szczególnym), a szkodą wyrządzoną następcom prawnym byłych właścicieli gruntów warszawskich (art. 361 § 1 k.c.) w sytuacji, w której los prawny prawa własności nieruchomości uzależniony został od sekwencji wadliwych decyzji administracyjnych (zob.np. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2017 r., I CSK 302/16, nie publ.).

6. Spora grupa orzeczeń Sądu Najwyższego wiąże wyłącznie powstanie szkody z pierwotną wadliwą decyzją o odmowie przyznania własności czasowej (z tzw. decyzją dekretową) przy dostrzeżeniu możliwości uznania także innych decyzji (np. zezwalających na sprzedaż lokalu) jako deliktów administracyjnych. Przyjmuje się wówczas istnienie normalnego związku przyczynowego między „decyzją dekretową” a uszczerbkiem majątkowym osób uprawnionych (art. 361 § 1 k.c.). W orzeczeniach tych niekiedy wprost kwestionuje się argumentację prawną zawartą w rozstrzygnięciach prezentujących stanowisko przeciwne (zob. np. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2016 r., I CSK 5/14 nie publ.). Omawiane stanowisko uzasadnia się m.in. tym, że to właśnie wadliwa „decyzja dekretowa” powoduje szkodę w postaci utraty własności budynku, w którym położone były sprzedawane następnie lokale mieszkalne

i w konsekwencji sprzedaż tych lokali przez Skarb Państwa jako nowego właściciela nie ma znaczenia dla powstania szkody polegającej na utracie prawa do własności lokali (tak np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2015 r., I CSK 753/14, nie publ.; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00 nie publ.; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/121, nie publ.). W „decyzji dekretowej” dostrzega się „pierwotne i zasadnicze źródło szkody uprawnionych”, a jednocześnie akcentuje się potrzebę odwołania do koncepcji tzw. wielocłonowego związku przyczynowego (tak np. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2015 r. I CSK 753/14 nie publ.; uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2017 r., I CSK 302/16 nie publ.). Wskazuje się także na to, że decyzje zezwalające na sprzedaż lokali mają znaczenie jedynie dla powstania nieodwracalnych skutków prawnych uprzedniej decyzji odmawiającej prawa do gruntu, a nie do powstania szkody w postaci pozbawienia prawa własności lokali i części gruntu z nimi związanego (tak np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10.II.2016 r., I CSK 5/14 nie publ.). Co więcej, decyzje te doprowadzają jedynie do zmiany żądania zwrotu lokalu w naturze na żądanie zapłaty ich równowartości, nie wywołują natomiast uszczerbku w majątku powodów (tak np. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2017 r., I CSK 302/16 nie publ.). Oznacza to, że wspomniane „decyzje lokalowe” nie stanowią samodzielnego zdarzenia wyrządzającego szkodę, lecz przypisuje się im dalsze, wtórne konsekwencje prawne.

Nie zawsze oczywiste jest to, czy przedstawiane przez Sąd Najwyższy stanowisko ma walor uniwersalny, czy ograniczone pozostaje jedynie do określonych postaci decyzji nadzorczych odnoszących się do tzw. pierwotnej decyzji dekretowej (np. tylko do sytuacji, w której decyzja nadzorcza stwierdza wydanie pierwotnej decyzji dekretowej z naruszeniem prawa; por. np. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2016 r., I CSK 5/14 nie publ.).

W nurcie prezentowanej koncepcji interpretacyjnej mieści się też uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15 (OSNC 2016, nr 3, poz. 30). Stwierdzono w niej, że w razie stwierdzenia wydania z naruszeniem prawa decyzji odmawiającej byłemu właścicielowi przyznania prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r., źródłem

poniesionej przez niego (lub 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. Sąd Najwyższy zastanawiał się tu nad relacją prawną decyzji dekretowej wydanej z naruszeniem prawa i decyzji zezwalającej na zbycie lokali, podjętej z naruszeniem prawa (jako dwóch różnych deliktów administracyjnych) z odpowiednim nawiązaniem do argumentacji prawnej zawartej w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14 (OSNC 2015, z. 5, poz. 60), w której nie wykluczono możliwości ujmowania wspomnianych decyzji zezwalających jako źródła szkody (przy założeniu nieważności decyzji dekretowej).

W uzasadnieniu uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16 (Monitor Polski z 2016, nr 16, s. 835 in.) wyjaśniono ogólnie, że źródłem roszczenia odszkodowawczego wynikającego z art. 160 § 1 k.p.a. jest wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu, która uznana została za nieważną. Dopiero ostateczna decyzja wydana w wyniku ponownego rozpoznania wniosku osób uprawnionych, może doprowadzić do wyeliminowania uszczerbku majątkowego lub przesądzać o szkodzie, jej postaci i wysokości.

7. W orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawiło się także stanowisko odmienne w zakresie określenia zdarzenia (deliktu administracyjnego) decydującego o odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę w postaci utraty lokali mieszkalnych. Odchodzi się tu wyraźnie od wskazywania tzw. decyzji dekretowej jako wyłącznego źródła szkody. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14, (OSNC 2015, nr 5, poz. 60) przyjęto, że w razie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, odmawiającej przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r., źródłem poniesionej przez niego (i jego następców prawnych) szkody może być także wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż budynku położonym na tej nieruchomości. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że odpowiedzi na pytania, czy wyłącznym źródłem wspomnianej szkody może być tylko tzw. decyzja dekretowa, czy też nie jest wyłączone wskazanie jako źródło szkody także decyzji

zezwalającej na sprzedaż lokalu (uznanej za wydaną z naruszeniem prawa w decyzji nadzorczej), należy poszukiwać w konstrukcji tzw. wieloczołowego związku przyczynowego. W uzasadnieniu uchwały powołano się na inne orzeczenia Sądu Najwyższego, w których nawiązywano do konstrukcji wspomnianego związku przyczynowego w procesach odszkodowawczych przeciwko Skarbowi Państwa w związku z bezprawną odmową przyznania własności czasowej osobom uprawnionym. Z omawianej uchwały może wynikać stanowisko, że nie jest wykluczone odpowiednie selekcjonowanie ciągu (pośrednich i bezpośrednich) przyczyn szkody, a pewne zdarzenie może być właśnie uznane ostatecznie przez sąd za bezpośrednią przyczynę uszczerbku (np. właśnie wadliwa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokalu, mimo że poprzedzająca ją wadliwa, nieważna „decyzja dekretowa” stworzyła duże prawdopodobieństwo rozporządzenia nieruchomością).

Z uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2014 r., I CSK 299/14 (nie publ.) wynika stanowisko, które nie wyklucza wprost możliwości przyjęcia, że bezpośrednim źródłem szkody może być także decyzja o zezwoleniu na zbycie lokalu. Pogląd ten wyrażono w związku z rozważaniem tego, od daty której decyzji nadzorczej (w przypadku ich zbiegu) należy liczyć termin przedawnienia roszczenia odszkodowawczego (art. 160 § 6 k.p.c.).

Za omawianą koncepcją opowiedział się zdecydowanie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 kwietnia 2015 r., I CSK 132/14 (nie publ.). Z ustaleń faktycznych dokonanej w tej sprawie wynika, że doszło do stwierdzenia nieważności decyzji odmawiającej przyznania uprawnionemu prawa własności czasowej. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że wprawdzie wydanie takiej decyzji poprzedza decyzje o zezwolenie na zbycie lokalu, ale „w wielu wypadkach ta właśnie późniejsza decyzja, umożliwiająca przeniesienie własności lokalu na osobę trzecią może w bezpośredni sposób wywołać szkodę w rozumieniu art. 160 k.p.a.” i staje się „właściwą przyczyną wyłączającą możliwość restytucji znacjonalizowanego mienia”.

W rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy sprawie, jak wyjaśniono, w ogóle nie doszło do stwierdzenia wadliwości „decyzji dekretowej” (z dnia 31 sierpnia 1967 r.)

w postaci stwierdzenia jej nieważności lub uznania ją za naruszającą prawo. Decyzja ta została uchylona i doszło do wznowienia postępowania o rozpoznanie wniosku z 1948 r. Oznaczać to mogłoby powstanie sytuacji, w której roszczenie odszkodowawcze powodów można by łączyć z wydaniem wadliwych decyzji zezwalających na sprzedaż lokali. Jednocześnie należy zauważyć, że chodzi tu w istocie nie o ciąg zdarzeń w znaczeniu fizycznym, ale właśnie o sekwencję zdarzeń prawnych (decyzji administracyjnych), których znaczenie funkcjonalne w przebiegu związku przyczynowego determinuje przede wszystkim treść odpowiedniej decyzji nadzorczej. Być może istnieje zatem potrzeba zweryfikowania stanowczej sugestii, wyrażonej w uzasadnieniu powołanej już uchwały z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15, o niedopuszczalności „następczej fragmentaryzacji (...) złożonego stanu faktycznego i prawnego przy ocenie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej (Skarbu Państwa) przez ograniczenie się tylko do wycinkowej oceny (pierwotnych) decyzji lokalowych i nadzorczych decyzji lokalowych”.

Z przedstawionych względów przedstawiono zagadnienie prawne jak na wstępie.

kc

aj, jw