

## POSTANOWIENIE

Dnia 14 listopada 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Frąckowiak (przewodniczący)

SSN Irena Gromska-Szuster

SSN Dariusz Zawistowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa D. B., J. Z.-G.

i A. Z.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie M.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 14 listopada 2014 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 25 lipca 2013 r.,

**postanawia przekazać do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego zagadnienie prawne: "Czy wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym w nieruchomości, której dotyczyła niezgodna z prawem decyzja administracyjna odmawiająca przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa własności czasowej, wydana 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.), może być także źródłem jego szkody?"**

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 1 października 2010 r. Sąd Okręgowy w W. zasądził o Skarbu Państwa - Wojewody M. na rzecz D. B. kwotę 638.350 zł, na rzecz J. Z. – G. kwotę 425.566,67 zł i na rzecz A. Z. kwotę 212.783,33 zł wraz z ustawowymi odsetkami oraz orzekł o kosztach procesu. Ustalił, że do 1945 r. własność nieruchomości położonej przy ul. P. 103 w W. przysługiwała W. Z. i A. B., których następcami prawnymi są powodowie. Wniosek o przyznanie prawa własności czasowej tej nieruchomości, złożony na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, został rozstrzygnięty negatywnie orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej w W. z dnia 22 czerwca 1953 r. Powyższa decyzja została utrzymana w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 23 września 1953 r., natomiast decyzją z dnia 25 maja 1999 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził wydanie decyzji z dnia 23 września 1953 r. w części dotyczącej sprzedanych lokali nr 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 i 11 z naruszeniem prawa, a w pozostałej części stwierdził jej nieważność. Decyzją z dnia 15 listopada 1999 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. uchyliło decyzję Prezydium Rady Narodowej m. W. z dnia 22 czerwca 1953 r. i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania. Decyzjami z dnia 27 września 2001 r. Prezydent Miasta W. ustanowił na rzecz powodów prawo użytkowania wieczystego co do udziału wynoszącego łącznie 0,302 w odniesieniu do gruntów wskazanych w tej decyzji, w tym na rzecz D. B. w 3/6, a na rzecz A. Z., D. Z. – G. oraz J. Z. – G. po 1/6. Jednocześnie stwierdzono, że w budynku znajdującym się na gruncie przekazanym w użytkowanie wieczyste, sprzedano lokale mieszkalne nr 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 i 11 wraz z udziałami w gruncie wynoszącymi 0,698 części, przypadających właścicielom tych lokali, a w części budynek stanowi własność dawnych współwłaścicieli. Co do lokali nr 5, 6, 10 i 11 wydano decyzje o ich sprzedaży przed dniem 27 maja 1990 r., a następnie umowami zawartymi w formie aktu notarialnego ustanowiono odrębną własność tych lokali wraz ze związanymi z nimi prawami współwłasności w częściach wspólnych budynku oraz w prawie użytkowania wieczystego do gruntu. W 2007 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, że decyzje o sprzedaży lokali nr 5, 6, 10, 11 zostały wydane z naruszeniem prawa, gdyż wobec stwierdzenia nieważności orzeczenia dekretowego budynek nigdy nie stanowił własności Skarbu Państwa. Wartość w/w lokali wraz ze związanym z nimi prawem do nieruchomości wspólnej, według stanu lokali na dzień wydania wadliwych decyzji o sprzedaży i cen obecnych biegły oszacował na 1.276.700 zł. Sąd Okręgowy uznał, że podstawą odpowiedzialności pozwanego Skarbu Państwa jest art. 160 k.p.a. Sąd podkreślił, że stwierdzenie wadliwości decyzji o sprzedaży lokali przesądziło o bezprawności zachowania pozwanego. Powodowie wykazali również, że gdyby nie zostały wydane sprzeczne z prawem decyzje o sprzedaży lokali, to utracona własność lokali zostałaby im przywrócona i nie ponieśliby szkody. Co do zasady utrata praw do nieruchomości należącej do poprzedników powodów była wywołana niezgodną z prawem decyzją z dnia 23 września 1953 r. Nie da się jednak pominąć, że ponowne rozpoznanie wniosku dekretowego mogło doprowadzić do odzyskania tytułu prawnego do lokali, a tym samym nie powstałby uszczerbek w majątku powodów. Uzasadniało to przyjęcie istnienia adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą powodów, a wydaniem niezgodnych z prawem decyzji o sprzedaży lokali. Decyzje te pozostają w obiegu prawnym, a tym samym powodowie nie mogą domagać się zwrotu lokali. Sąd nie podzielił zarzutu przedwczesności powództwa. Podkreślił, że decyzją z dnia 25 maja 1999 r. stwierdzono wydanie z naruszeniem prawa decyzji organu II instancji w części dotyczącej sprzedanych lokali nr 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 i 11, a to oznacza, że decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 23 września 1953 r. w w/w części nadal pozostaje w mocy. Sąd Okręgowy uznał za bezzasadny także zarzut przedawnienia.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 25 lipca 2013 r. oddalił apelację strony pozwanej. Podzielił ustalenia faktyczne oraz ocenę prawną Sądu pierwszej instancji. Sąd drugiej instancji stwierdził, że dla rozstrzygnięcia sprawy zasadnicze znaczenie ma ocena, czy pomiędzy wydaniem wadliwych decyzji o sprzedaży lokali a szkodą powodów zachodzi związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. Wskazał, że w judykaturze przyjmuje się, że na podstawie art. 7 dekretu z dnia 28 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy po stronie gminy m.st. Warszawy (później Skarbu Państwa) istniał

obowiązek ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy (własności czasowej), a po stronie byłego właściciela gruntu uprawnienie majątkowe do domagania się ustanowienia tego prawa, które mogły być realizowane tylko w postępowaniu administracyjnym (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r. III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 4). Pochodną rozstrzygnięcia o powyższym prawie było zachowanie prawa własności budynków położonych na nieruchomości. Niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez Gminę (Skarb Państwa) wskazanego wyżej obowiązku, godzące w uprawnienie właściciela, było działaniem powodującym szkodę. Podkreślił, że w rozpoznawanej sprawie nie zachodziły materialnoprawne podstawy do odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego poprzedników prawnych powodów. Potwierdza to zarówno decyzja nadzorcza z 1999 r., jak i późniejsze decyzje Prezydenta m.st. Warszawa wydane po ponownym rozpoznaniu wniosku. Ich treść w sposób jednoznaczny wskazuje, że wniosek poprzedników powodów powinien być uwzględniony. Wadliwa decyzja o odmowie przyznania własności czasowej nie miała jednak o tyle charakteru definitywnego, że nie eliminowała możliwości uzyskania prawa w przyszłości. Stwierdzenie nieważności tej decyzji, do czego w części doszło, mogło pozwolić na przywrócenie w naturze prawa własności budynku oraz otworzyć drogę do ponownego rozpoznania wniosku i ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. Taka możliwość odpadła w następstwie zadysponowania lokalami i częścią nieruchomości wspólnej na rzecz najemców. Z uwagi na nieodwracalne skutki prawne, jakie wywołały decyzje o sprzedaży lokali, pozostać one musiały w obrocie prawnym; to też ostatecznie było przyczyną częściowego stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji o odmowie przyznania własności czasowej i w konsekwencji pozbawienia powodów szans na uzyskanie nieruchomości w szerszym od otrzymanego zakresie. Decyzje o sprzedaży spowodowały zatem niemożność zadośćuczynienia, w pewnej części, wnioskowi dekretowemu uprawnionego podmiotu. W świetle powyższego, związek pomiędzy wydaniem decyzji i szkodą jawi się jako oczywisty. Sąd drugiej instancji wskazał, że takie stanowisko prezentowane było niejednokrotnie, zarówno przez Sąd Apelacyjny w Warszawie (wyroki w sprawach: I ACa 946/08, I ACa 1159/09, I ACa 19/10, I ACa 557/11, I ACa 1165/12), jak i w orzecznictwie Sądu Najwyższego (wyroki:

z dnia 15 lutego 2013 r., I CSK 332/12, Lex nr 1308003; z dnia 4 października 2012 r., I CSK 632/11, Lex nr 1228532 i z dnia 4 października 2012 r., I CSK 665/11, Lex nr 1228533). Przywołał przy tym, że w judykaturze prezentowane jest także stanowisko odmienne, wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, jednakże podkreślił, że nie prezentuje ono utrwalonego i jednolitego kierunku wykładni.

W skardze kasacyjnej strona pozwana zarzuciła naruszenie art. 160 § 1 i § 6 k.p.a. przez ich niewłaściwe zastosowanie w stosunku do decyzji nadzorczych stwierdzających wydanie z naruszeniem prawa decyzji umożliwiających zbycie lokali, gdy prejudykat mogła stanowić wyłącznie decyzja nadzorcza odnosząca się do decyzji dekretowej, odmawiającej ustanowienia prawa własności czasowej oraz naruszenie art. 361 § 1 k.c. przez jego niewłaściwe zastosowanie, wyrażające się w przyjęciu, że pomiędzy decyzjami zezwalającymi na sprzedaż lokali a szkodą w majątku powodów w postaci uraty prawa własności tych lokali zachodzi adekwatny związek przyczynowy. W oparciu o te zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania, ewentualnie jego zmianę przez oddalenie powództwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd Apelacyjny zasadnie podkreślił, że w rozpoznawanej sprawie istotą sporu było istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem wadliwych decyzji zezwalających na sprzedaż lokali znajdujących się na nieruchomości objętej działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (dalej; dekret o gruntach warszawskich), których wadliwość stwierdzono w decyzji nadzorczych wydanych w 2007 r., a szkodą powodów polegającą na utracie własności tych lokali z uwagi na brak możliwości przywrócenia im ich własności.

Powyższe zagadnienie, które pojawiło się w rozpoznawanej sprawie, nie jest jednolicie oceniane zarówno w judykaturze sądów powszechnych, jak i w judykaturze Sądu Najwyższego. Wskazują na to wyraźnie już przykłady orzeczeń powołanych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. W judykaturze przytaczane są

istotne argumenty na rzecz każdego z tych stanowisk. Stanowisko negujące istnienie związku przyczynowego pomiędzy wydaniem wadliwych decyzji zezwalających na sprzedaż lokali, a szkodą związaną z utratą ich własności, uzasadnione jest głównie przez stwierdzenie, że źródłem szkody jest w tym przypadku wadliwa decyzja odmawiająca ustanowienia prawa własności czasowej (dalej; decyzja dekretowa), gdyż jej wydanie powodowało utratę prawa własności budynków, w których znajdowały się sprzedawane później lokale mieszkalne. W konsekwencji ich sprzedaż przez Skarb Państwa, jako nowego właściciela, nie miała już znaczenia dla powstania szkody polegającej na utracie prawa własności lokali. Taki pogląd Sąd Najwyższy wyraził w uzasadnieniu wyroków z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00 i z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12. Przeciwnie stanowisko odwołuje się głównie do konstrukcji związku przyczynowego wieloczołowego, składającego się z szeregu następujących po sobie zdarzeń, które łącznie powodują skutek w postaci powstania szkody. Wadliwe decyzje zezwalające na sprzedaż lokali uznawane są jeden z elementów tak rozumianego wieloczołowego związku przyczynowego (zob. uzasadnienie wyroków Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2012 r., I CSK 665/11 i z dnia 15 lutego 2013 r., I CSK 332/12 oraz uchwałę Sadu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14).

W zaskarżonym wyroku Sąd Apelacyjny opowiedział się za poglądem dopuszczającym istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej zezwalającej na sprzedaż lokali najemcom, a szkodą byłych właścicieli nieruchomości, które wbrew pierwotnie wydawanym decyzjom, odmawiającym ustanowienia prawa własności czasowej, nie podlegały działaniu dekretu o gruntach warszawskich. Zasadność tego stanowiska prezentowanego również kilkakrotnie przez Sąd Najwyższy budzi jednak wątpliwości z kilku powodów. Po pierwsze koncepcja ta nie wyklucza jako źródła szkody wadliwej decyzji dekretowej. W judykaturze ocena, że wadliwa decyzja dekretowa jest źródłem szkody jest zdecydowanie aprobowana (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03). Nawet zaś przy przyjęciu konstrukcji wieloczołowego związku przyczynowego, obejmującego także wadliwą decyzję o sprzedaży lokali, niezgodna z prawem decyzja dekretowa musiałaby być niewątpliwie traktowana jako zasadnicze źródło szkody. W judykaturze powszechnie prezentowane jest

stanowisko, że uzyskanie decyzji administracyjnej, stwierdzającej wadliwość decyzji dekretowej, spełnia wymóg uzyskania prejudykatu umożliwiającego dochodzenie odszkodowania na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. Skoro w oparciu o ostateczną decyzję nadzorczą, stwierdzającą wadliwość decyzji dekretowej, powstaje możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego i rozpoczyna się bieg terminu jego przedawnienia, to wydaje się, że tego rodzaju roszczenie obejmuje wszystkie późniejsze następstwa wadliwej decyzji dekretowej, w tym rozporządzenie przez Skarb Państwa składnikami majątku, który stał się jego własnością na podstawie decyzji dekretowej, której wadliwość stwierdzono po dokonaniu rozporządzenia. Wadliwe decyzje o sprzedaży lokali nie powodują w istocie powstania szkody związanej z utratą własności lokali, lecz decydują o nieodwracalnych skutkach decyzji dekretowej. Wydaje się również, że konstrukcja art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. wyklucza możliwość stwierdzenia ponowne podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa (powstania kolejnego prejudykatu). Decyzja nadzorcza stwierdzająca wadliwość decyzji o sprzedaży lokali nie mogła mieć zatem takiego charakteru, co wzmacnia pogląd, że szkoda związana z utratą własności lokali powstawała w chwili, kiedy decyzja nadzorcza stwierdzająca wadliwość decyzji dekretowej stawała się ostateczna. Z kolei uprawnione wydaje się stanowisko, że związek przyczynowy wielocząłonowy może obejmować wprawdzie różne następujące po sobie zdarzenia, ale wyłącznie do momentu powstania szkody. Według przedstawionego wyżej stanowiska należałoby zaś przyjąć, że szkoda związana z wadliwą decyzją dekretową, powstawała w chwili, w której ta decyzja wywoływała skutki określone w przepisach dekretu o gruntach warszawskich.

Wymaga także odnotowania, że przy rozstrzygnięciu zagadnienia dotyczącego istnienia normalnego związku przyczynowego między wadliwą decyzją zezwalającą na sprzedaż lokali, a szkodą związaną z utratą ich własności, powstaje także wątpliwość związana z różnymi typami decyzji nadzorczych, w których stwierdzana jest nieważność decyzji dekretowych lub ich wydanie z naruszeniem prawa, co ma znaczenie dla bytu decyzji dekretowych. W przypadku wydania decyzji nadzorczej stwierdzającej wydanie decyzji dekretowej z naruszeniem prawa, ta wadliwa decyzja wywołuje nadal wynikające z niej skutki prawne, co może mieć znaczenie dla określenia źródła szkody. Wskazuje na to treść uchwały Sądu

Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14, w której dopuszczono możliwość uznania za źródło szkody wadliwej decyzji zezwalającej na sprzedaż lokali, jednakże przy zastrzeżeniu, że w decyzji nadzorczej stwierdzono nieważność decyzji dekretowej. W rozpoznawanej sprawie, w odniesieniu do lokali objętych sporem, została wydana decyzja stwierdzająca, że w tym zakresie decyzja dekretowa została wydana z naruszeniem prawa.

Uwzględniając, że przy rozstrzyganiu przedstawionego wyżej zagadnienia powstają poważne wątpliwości i nie było ono dotychczas jednolicie oceniane w judykaturze, Sąd Najwyższy rozpoznający skargę kasacyjną uznał za celowe odroczenie wydania orzeczenia i przekazanie tego zagadnienia do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego, na podstawie art. 398<sup>17</sup> § 1 k.p.c.