



Sygn. akt I CSK 630/13

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 kwietnia 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Frąckowiak (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Katarzyna Tyczka-Rote
SSN Hubert Wrzeszcz

w sprawie z powództwa J. F., K. Z., M. D.

i A. D.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę M./.../

i Prezydenta Miasta W.

o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 11 kwietnia 2014 r.,

skargi kasacyjnej powodów

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 18 kwietnia 2013 r.

**oddala skargę kasacyjną i nie obciąża powodów kosztami
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

W pozwie skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Prezydenta m. W. i Wojewodę M./.../, powodowie J. F., K. Z., M. D. i A. D. domagali się zasądzenia kwoty 819 000 zł na rzecz J. F., kwoty 204 750 zł na rzecz K. Z. i kwot po 102 375 zł na rzecz M. D. i A. D. z ustawowymi odsetkami od dnia sporządzenia operatu szacunkowego ustalającego wysokość odszkodowania albo od dnia wydania wyroku do dnia zapłaty, tytułem odszkodowania za poniesioną przez powodów szkodę. Szkodę tę zdaniem powodów ponieśli oni na skutek decyzji z dnia: 25 września 1989 r., 14 grudnia 1989 r., 6 grudnia 1989 r., 30 grudnia 1982 r., 28 października 1989 r. wydanych przez Zastępcę Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego W. [...] orzekających o sprzedaży lokali mieszkalnych nr 1, nr 2, nr 6, nr 9 i nr 12 w budynku położonym w W. przy ul. M. 108. Decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego z 7 października 2009 r. stwierdzono, że decyzje te zostały wydane z naruszaniem prawa. Powodowie wskazali nadto, że postanowieniem z 13 listopada 2009 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze zawiesiło postępowanie w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji z 12 grudnia 1989 r. wydanej przez Zastępcę Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego W. [...] orzekającej o sprzedaży lokalu mieszkalnego nr 17 w budynku położonym w W. przy ul. M. 108.

Rozpoznający sprawę Sąd Okręgowy ustalił, że lokale, których dotyczą wspomniane decyzje znajdują się na zabudowanej nieruchomości przy ul. Ż. 108 (obecnie M. 108) w W. Nieruchomość ta stanowiła własność J. i J. małżonków F. Na mocy dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. W., własność tej nieruchomości przeszła na własność Gminy m. W., a po likwidacji gmin na własność Skarbu Państwa.

Decyzją z dnia 20 lipca 1955 r., Prezydium Rady Narodowej m. W., nie uwzględniło wniosku małżonków F. i odmówiło przyznania prawa własności czasowej do tej nieruchomości stwierdzając jednocześnie, że wszystkie budynki położone na tej nieruchomości przeszły na własność Skarbu Państwa. Ministerstwo

Gospodarki Komunalnej, decyzją z 20 października 1955 r., utrzymało zaskarżone orzeczenie w mocy.

Decyzją z 30 grudnia 1989 r. Naczelnik Dzielnic W. [...] orzekł o sprzedaży J. i J. małżonkom F. lokalu mieszkalnego nr 9 w budynku położonym w W. przy ul. M. 108 oraz udziału we własności budynku i innych urządzeń służących do wspólnego użytku ogółu mieszkańców a także udziału w użytkowaniu wieczystym nieruchomości, na której usytuowany jest budynek. Decyzja ta stanowiła podstawę do zawarcia w dniu 17 kwietnia 1983 r. w formie aktu notarialnego umowy sprzedaży i oddania w użytkowanie wieczyste tej nieruchomości. Cena została ustalona przez strony na kwotę 220 836 zł a kupujący uiścili z tego tytułu kwotę 159.002 zł z uwagi na przyznaną bonifikatę za płatność gotówką.

Na podstawie decyzji z 1989 r., wymienionych w pozwie, zostały zawarte w dniach 6 października 1989 r., 20 września 1990 r., 14 grudnia 1989 r., 6 marca 1990 r., w formie aktu notarialnego, umowy sprzedaży lokali wymienionych w tych decyzjach oraz udziałów w częściach wspólnych budynku i udziału w użytkowaniu wieczystym gruntu, na którym budynek jest posadowiony.

Na podstawie decyzji z 12 grudnia 1989 r. Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego W. [...], została zawarta w formie aktu notarialnego w dniu 17 kwietnia 1991 r. umowa sprzedaży lokalu mieszkalnego nr 17 w budynku położonym w W. przy ul. M. 108 oraz udziału w nieruchomości wspólnej i wieczystym użytkowaniu gruntu na którym budynek ten jest posadowiony.

Po rozpoznaniu wniosku J. F., Minister Infrastruktury decyzją ostateczną z dnia 31 marca 2004 r., stwierdził, że decyzja Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z 20 października 1955 r. oraz orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej m. W. z 20 lipca 1955 r. dotyczące nieruchomości zabudowanej przy ul. M. 108 w W. wydane zostały z naruszeniem prawa.

Decyzjami z 7 października 2009 r. i 18 stycznia 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło, że decyzje administracyjne orzekające o sprzedaży lokali mieszkalnych, o których mowa w pozwie, wydane zostały z

naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić ich nieważności z powodu wywołania przez te decyzje nieodwracalnych skutków prawnych.

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 29 czerwca 2012 r. zasądził od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prezydenta m. W. na rzecz powodów J.J. F. kwotę 634 209 zł z ustawowymi odsetkami od 29 czerwca 2012 r. do dnia zapłaty; na rzecz powódki K. Z. kwotę 158.552 zł z ustawowymi odsetkami od 29 czerwca 2012 r. do dnia zapłaty; a na rzecz powodów M. D. i A. D. kwoty po 79.276 zł z ustawowymi odsetkami od 29 czerwca 2012 r. do dnia zapłaty. W pozostałej części Sąd ten powództwo oddalił i orzekł o kosztach postępowania.

Rozpoznający apelacje obu stron Sąd II instancji uznał za trafny podniesiony w apelacji zarzut błędnego przyjęcia przez sąd pierwszej instancji, iż powodowie ponieśli szkodę na skutek wydania decyzji administracyjnych orzekających o sprzedaży znajdujących się w budynku przy ul. M. 108 w W. lokali mieszkalnych nr 1, 2, 9, 12 i 17.

Sąd Apelacyjny przyjął, że źródła wskazanej przez powodów szkody należy upatrywać jedynie w wydaniu bezprawnej decyzji z dnia 20 lipca 1955 r. odmawiającej przyznania prawa własności czasowej do gruntu położonego przy ul. Ż. 108 (obecnie ul. M. 108) i stwierdzającej jednocześnie o przejściu na własność Skarbu Państwa budynków posadowionych na tym gruncie, utrzymanej w mocy orzeczeniem wydanym w dniu 20 października 1955 r. przez Ministerstwo Gospodarki Komunalnej. Samo wydanie decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej spowodowało szkodę w postaci utraty prawa własności budynku i nieuzyskania prawa własności czasowej nieruchomości gruntowej przy ul. Ż. 108, w tym również szkodę polegającą na utracie lokali mieszkalnych znajdujących się w tym budynku m.in. lokali o nr 1, 2, 6, 9, 12 i 17.

Nie można przyjąć, że w wyniku późniejszych decyzji o sprzedaży lokali mogła powstać po raz kolejny ta sama szkoda - zaistniała już w momencie wydania ostatecznej decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej do gruntu przy ul. Ż. 108. W ocenie Sądu Apelacyjnego szkoda jest pojęciem języka prawnego, ale jest równocześnie faktem należącym do otaczającej nas rzeczywistości. Jest sprzeczne z tak rozumianą szkodą, w płaszczyźnie czysto

logicznej, by w przyszłości mogła powstać skutek innego zdarzenia taka sama szkoda. Upatrywanie w decyzjach administracyjnych o sprzedaży lokali źródła szkody prowadziłoby do takiej właśnie nie dającej się pogodzić z powyższymi zasadami konstatacji. Ponadto Sąd Apelacyjny podkreślił, że decyzje o sprzedaży lokali, o których mowa w pozwie, nie powodują powstania dodatkowych szkód, nie zwiększają szkody wcześniej powstałej. Nie stanowią samoistnego źródła szkody. Wymaga też podkreślenia, że stwierdzenie wadliwości decyzji o sprzedaży lokali bez uprzedniego wykazania, że decyzja odmawiająca przyznania prawa własności czasowej do gruntu przy ul. Ż. 108 została wydana z naruszeniem prawa, skutkująca stwierdzeniem jej nieważności, z punktu widzenia sytuacji prawnej powodów byłoby bez znaczenia. Dopóki bowiem pozostawała w obrocie prawnym decyzja odmowna z 1955 r., dopóty decyzje późniejsze o sprzedaży lokali nie mogły być podważone jako wydane niezgodnie z prawem.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego okoliczności te przemawiają za wtórnym, następczym charakterem decyzji o sprzedaży lokali w stosunku do decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości gruntowej. Pierwotny charakter miała decyzja dekretowa (odmawiająca przyznania prawa własności czasowej) i to ona zapoczątkowała ciąg przyczynowo - skutkowy, w wyniku którego zostały sprzedane lokale mieszkalne w budynku przy ul. Ż. 108. W konsekwencji decyzje o sprzedaży lokali uniemożliwiły wyłącznie naprawienie powstałej już wcześniej jednej szkody obejmującej także utratę lokali - przez przywrócenie stanu poprzedniego. Wobec tego skoro źródłem szkody powodów nie jest ostateczna decyzja o sprzedaży przedmiotowych lokali mieszkalnych a decyzja o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej powództwo nie zasługuje na uwzględnienie. Wskazane w pozwie decyzje nie spowodowały szkody u powodów, zaś roszczenie wywodzone z faktu wydania wadliwej ostatecznej decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej, w dacie wniesienia niniejszego powództwa było już przedawnione. Zgodnie bowiem z art. 160 § 6 k.p.a. bieg 3 letniego terminu rozpoczął się od dnia wydania decyzji nadzorczej czyli od dnia 31 marca 2004 r. i upłynął w dniu 31 marca 2007 r.

W skardze kasacyjnej powodowie zarzucili naruszenie prawa materialnego, tj.: 1) art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 361 § 1 k.c. przez ich błędną wykładnię

i bezpodstawne przyjęcie, iż źródłem szkody powstałej w majątku powodów jest ostateczna decyzja o odmowie przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości, która zapoczątkowała związek przyczynowy w niniejszej sprawie, a nie jak wskazała strona powodowa w pozwie decyzja orzekająca o sprzedaży spornych lokali nr 1; 2; 6; 9; 12; 17, co w konsekwencji doprowadziło do uznania, iż w niniejszej sprawie brak jest przesłanki powstania szkody oraz normalnego związku przyczynowego między wydanymi z naruszeniem prawa decyzjami administracyjnymi orzekającymi o sprzedaży lokali nr 1; 2; 6; 9; 12; 17 w budynku przy ul. M. 108 w W., a szkodą powodów wyrażająca się w ich utracie; 2) art. 361 § 2 k.c. w zw. z 363 § 2 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie i w konsekwencji przyjęcie, że na wysokość uszczerbku majątkowego poniesionego przez powodów w wyniku sprzedaży lokali ich najemcom ma wpływ obciążenie przedmiotowych lokali obligatoryjnym prawem najmu, w sytuacji gdy oczywistym jest, iż gdyby pozwany bezprawnie nie rozporządził spornymi lokalami, to w dniu dzisiejszym powodowie dysponowaliby lokalami niedoznającymi podobnego ograniczenia, a zatem do ich majątku weszłoby mienie o rynkowej wartości; 3) art. 363 § 2 k.c. w zw. z art. 481 § 1 k.c. i art. 316 § 1 k.p.c. przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że odsetki z tytułu opóźnienia w zapłacie odszkodowania pieniężnego, zasądzonego w oparciu o opinię biegłego sądowego i w wysokości z niej wynikającej, należą się od daty wyroku w sytuacji, w której ustalenie wysokości odszkodowania w oparciu o opinię biegłego sądowego i w wysokości z niej wynikającej stanowi jego określenie według cen z daty tej opinii, uzasadniające zasądzenie odsetek z tytułu opóźnienia w zapłacie odszkodowania pieniężnego od daty opinii biegłego sądowego; 4) art. 123 § 1 pkt 1) k.c. w zw. z art. 124 k.c. przez ich niezastosowanie i w konsekwencji błędne przyjęcie, że roszczenia odszkodowawcze powodów oparte na podstawie bezprawnego orzeczenia z dnia 20 lipca 1955 r., którego nieważność stwierdzono w dnia 31 marca 2004 r. uległy przedawnieniu zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. z dniem 31 marca 2007 r., pomimo iż do dziś nie zakończyło się właściwe postępowanie administracyjne prowadzone przed Prezydentem m. W. mające na celu rozpoznanie wniosku złożonego przez poprzedników prawnych powodów w trybie art. 7 dekretu warszawskiego, które -

zdaniem skarżących - ów termin przerwało i z uwagi na jego niezakończenie wstrzymywało jego ponowny bieg.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy ma odpowiedź na pytanie, co było źródłem szkody jaką powodowie ponieśli w związku z tym, że utracili prawo do lokali mieszkalnych nr 1, 2, 9, 12 i 17 w budynku przy ul. M. 108 (dawniej ul. Ż. 108) w W. Zdaniem powodów źródłem ich szkody są decyzje administracyjne wydane przez Zastępcę Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego W. [...] z dnia 25 września 1989 r., 14 grudnia 1989 r., 6 grudnia 1989 r., 30 grudnia 1982 r., 28 października 1989 r., oraz decyzja z dnia 12 grudnia 1989 r. Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego W. [...], na podstawie których orzeczono, że lokale te mogą zostać sprzedane na rzecz określonych w nich osób. Zgodzić się należy z powodami, że w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy mamy do czynienia z kilkoma zdarzeniami, które muszą być brane pod uwagę, gdy dokonujemy oceny co jest źródłem poniesionej przez nich szkody. Przeciwno ujmowaniu tych zdarzeń jako złożonego ciągu, w którym dopiero zaistnienie ostatniego zdarzenia jakim były, zdaniem powodów, wspomniane decyzje przemawia jednak szereg argumentów.

Źródła szkody, której powodowie doznali, upatrują oni w wydaniu decyzji administracyjnej, która uznana została za niezgodną z prawem. Koniecznym wobec tego jest ustalenie wydanie jakiej decyzji administracyjnej, następnie uznanej za niezgodną z prawem, pozbawiło powodów prawa do wskazanych w pozwie lokali. Przejście na własność gminy m. W. własności budynku posadowionego na nieruchomości przy ul. M. 108 w W., w którym znajdują się lokale wymienione w pozwie, nastąpiło w chwili gdy stała się ostateczna decyzja o odmowie przyznania właścicielom tej nieruchomości prawa własności czasowej. Wniosek taki wynika jednoznacznie z art. 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. 50, poz. 279 ze zm.) Przepis ten stanowi, że w razie nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy wszystkie budynki,

położone na gruncie, przechodzą na własność gminy. Oznacza to, że decyzja z dnia 20 lipca 1955 r. odmawiająca przyznania prawa własności czasowej do gruntu położonego przy ul. M. 108, utrzymana w mocy orzeczeniem wydanym w dniu 20 października 1955 r. przez Ministerstwo Gospodarki Komunalnej, spowodowała utratę przez dotychczasowych właścicieli własności budynku i lokali znajdujących się w tym budynku. W związku z tym, że w miejsce gminy m.st Warszawa pojawił się Skarb Państwa, lokale te stały się własnością Skarbu Państwa, a następnie zaś, od 1990 r. własnością gminy m. W. Niewątpliwie wobec tego powodowie utracili w związku z wydaniem tej decyzji prawo do lokali oznaczonych w pozwie i to ta decyzja była zdarzeniem wyrządzającym im szkodę.

Decyzje administracyjne, z 1989 i 1990 roku, które zezwalały na sprzedaż tych lokali nie zmieniły stanu prawnego polegającego na tym, że lokale nie były już własnością powodów (ich poprzedników prawnych). W ówczesnym stanie prawnym decyzje te stanowiły tylko niezbędny element dla ustanowienia w lokalach stanowiących własność Skarbu Państwa odrębnej własności i sprzedaży tych lokali, na rzecz wskazanych w nich osób. Trafnie zauważył Sąd Apelacyjny, że ich skutkiem nie było wyrządzenie powodom szkody, ale jedynie ograniczenie możliwości jej naprawienia poprzez wyłączenie naprawienia tej szkody w drodze przywrócenia do stanu poprzedniego tj. zwrócenia lokali w naturze. W pozwie powodowie dochodzą naprawienia szkody w postaci odszkodowania pieniężnego, więc także z tego względu decyzje te są irrelewantne dla ich roszczeń.

Dodatkowo należy także zauważyć, że sprzedaż lokali, o których mowa w pozwie, nastąpiła nie na podstawie wspomnianych decyzji administracyjnych, lecz na podstawie notarialnej umowy, dla której decyzje te były jedynie niezbędną przesłanką w ówczesnym stanie prawnym. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sama wadliwość decyzji koniecznej dla zawarcia umowy nie jest jednoznaczna z nieważnością umowy. Ta sytuacja dodatkowo osłabia argument powodów, że decyzje stanowiące podstawę sprzedaży lokali mogą być traktowane jako zdarzenie wyrządzające szkodę. Podobnie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12.

Jeżeli zdarzeniem wyrządzającym powodom szkodę była decyzja odmawiająca przyznania własności czasowej, to mogli oni wystąpić z roszczeniem o odszkodowanie za szkody spowodowane tą decyzją w ciągu trzech lat od stwierdzenia we właściwym trybie jej niezgodności z prawem. Pozostaje poza sporem, że decyzją stwierdzającą niezgodność z prawem decyzji odmawiającej ustanowienia własności czasowej jest decyzja ostateczną Ministra Infrastruktury z dnia 31 marca 2004 r., stwierdzająca, że decyzja Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z 20 października 1955 r. oraz orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej m. W. z 20 lipca 1955 r. wydane zostały z naruszeniem prawa.

Do oceny przedawnienia roszczeń powodów, stosować należy art. 160 § 6 k.p.a. Jak wynika z uchwały pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75) do oceny roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 r., nawet jeżeli jej nieważność lub wydanie z naruszeniem prawa stwierdzono po tym dniu, ma zastosowania art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. Trzyletni termin przedawnienia roszczenia powodów o odszkodowanie, określony w art. 160 § 6 k.p.a., upłynął wobec tego w dniu 31 marca 2007 r., gdyż decyzja stwierdzająca niezgodność z prawem decyzji wyrządzającej szkodę (pozbawiającą właścicieli prawa do lokali) wydana została 31 marca 2004 r. Skoro zaś pozew został złożony w dniu 5 maja 2011 r. roszczenie powodów uległo przedawnieniu.

Skarżący podnieśli także zarzut przerwy biegu przedawnienia w związku z tym, że trwa postępowania o przyznanie własności czasowej. Sam fakt trwania takiego postępowania nie ma jednak wpływu na ich roszczenia o odszkodowanie za szkody spowodowane decyzją odmawiającą przyznania własności czasowej. Są to bowiem roszczenia, których źródłem jest decyzja administracyjna uznana następnie za niezgodną z prawem. Regulacja prawna roszczenia o odszkodowanie za szkody wywołane wydaniem takiej decyzji jest niezależna od przebiegu postępowania, które rozpoczęło się wnioskiem poprzedników prawnych powodów. W postępowaniu takim powodowie mogą uzyskać prawo użytkowania wieczystego nieruchomości, jeżeli nie będzie to naruszało praw osób trzecich, które nabyły prawo do tej nieruchomości oraz wnioski powodów nie będzie kolidował z przeznaczeniem nieruchomości na cele publiczne. Natomiast roszczenie

o naprawienie szkody wywołanej decyzją administracyjną uznaną za niezgodną z prawem służy dla wyrównania tych uszczerbków, które ponieśli oni w związku z tym, że trwale utracili w sposób sprzeczny z prawem przysługujące im poprzednikom prawnym w chwili wejścia w życie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, prawa do nieruchomości.

Skoro zarzuty skarżących, zmierzające do wykazania, że przysługuje im roszczenie o odszkodowanie za szkody wywołane decyzjami administracyjnymi orzekającymi o sprzedaży lokali nr 1; 2; 6; 9; 12; 17 w budynku przy ul. M. 108 w W. , uznanymi za niezgodne z prawem, okazały się nieuzasadnione to ich skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie. Pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące wysokości należnego powodowi odszkodowania są bowiem w tej sytuacji bezprzedmiotowe.