



Sygn. akt I CSK 717/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 października 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Anna Kozłowska (przewodniczący)

SSN Agnieszka Piotrowska

SSN Hubert Wrzeszcz (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa P. W. i M. W.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...]
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 7 października 2016 r.,
skargi kasacyjnej powodów
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 20 listopada 2014 r., sygn. akt I ACa .../14,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania, pozostawiając
temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania
kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 7 października 2013 r. Sąd Okręgowy w [...] oddalił powództwo o zasądzenie na rzecz każdego z powodów po 1 261 558 zł odszkodowania za szkodę powstałą na skutek wydanie decyzji z naruszeniem prawa i orzekł o kosztach procesu.

Sąd ustalił, że poprzedniczki prawne powodów M. D. i J. W. były współwłaścicielkami nieruchomości w [...] przy ul. K. [...]. Spadek po J. W., zmarłej dnia 26 lutego 1978 r., odziedziczył jej mąż C. W. w całości, a spadek po nim nabyli powodowie w częściach równych. Powodowie nabyli również spadek po drugiej współwłaścicielce nieruchomości po ½ części każdy z nich.

Wymieniona nieruchomość została przejęta na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 - dalej: „dekret warszawski”) najpierw przez Miasto Stołeczne Warszawa, a następnie przez Skarb Państwa.

Decyzją Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 1 czerwca 1953 r. odmówiono M. D. i J. W. ustanowienia własności czasowej (użytkowania wieczystego) przejętej nieruchomości. Minister Infrastruktury decyzją z dnia 27 lutego 2004 r. stwierdził, że decyzja o odmowie ustanowienia własności czasowej w części dotyczącej działki nr 19 została wydana z naruszeniem prawa.

M. D. i J. W. na podstawie decyzji z dnia 16 czerwca 1978 r. uzyskały odszkodowanie na podstawie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1974 r., Nr 10, poz. 64 - dalej: „ustawa wywłaszczeniowa”) w wysokości po 20 538 zł każda.

Wartość prawa użytkowania nieruchomości położonej w [...] przy ul. K. [...] została przez inż. W. S. ustalona na 2 534 500 zł. Inżynier M. S. ustalił natomiast, że wynosiła ona 4 008 000 zł we wrześniu 2007 r., 4 289 060 zł w lipcu 2008 r., 4 784 000 zł w czerwcu 2009 r. i 4 161 800 zł w maju 2010 r. Według biegłego inż. Z. Z. wartość wymienionego prawa wynosiła zaś 4 193 251 zł w styczniu 2011 r. i 3 906 747 zł w maju 2011 r.; Komisja Arbitrażowa przy Polskiej Federacji Rzeczoznawców uznała jednak opinię tego biegłego za wadliwą. Biegła inż. I. H.

ustaliła, że omawiane prawo użytkowania wieczystego miało wartość 2 524 109 zł w styczniu 2013 r. i 2 528 513 zł w marcu 2013 r.

Zdaniem Sądu Okręgowego zachodzą w sprawie przewidziane w art. 160 k.p.a. przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej. Nie ma jednak podstaw od uwzględnienia powództwa ze względu na znajdujący zastosowanie w sprawie art. 53 ust. 1 ustawy wywłaszczeniowej. Stanowi on, że przepisy ustawy wywłaszczeniowej dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do odszkodowania za gospodarstwa rolne, sadownicze i warzywnicze na gruntach, które na podstawie dekretu warszawskiego przeszły na własność Państwa, jeżeli ich poprzedni właściciele lub następcy prawni tych osób, prowadzący wymienione gospodarstwa, pozbawieni zostaną użytkowania wspomnianych gruntów po wejściu w życie niniejszej ustawy. Podkreślając, że działka nr 19 spełnia przesłanki przewidziane w art. 53 ust. 1 ustawy wywłaszczeniowej, Sąd uznał, iż przepis ten wyłącza dochodzenie odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a., jest on bowiem przepisem szczególnym w stosunku do art. 160 k.p.c. W ocenie Sądu odszkodowanie wypłacone M. D. i J. W. w 1978 r. na podstawie ustawy wywłaszczeniowej wyczerpało odszkodowanie za wydanie wadliwej decyzji, pozbawiającej je użytkowania wieczystego przejętej nieruchomości. Ponadto oddalenie powództwa w stosunku do Miasta Stołecznego Warszawy uzasadnia brak biernej legitymacji procesowej, albowiem w sprawie o naprawienie szkody spowodowanej wydaniem przed 27 maja 1990 r. ostatecznej decyzji administracyjnej biernie legitymowany jest Skarb Państwa.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny w [...] oddalił apelację powodów, dzieląc ustalenia faktyczne i ocenę prawną Sądu pierwszej instancji.

W skardze kasacyjnej, opartej na obu podstawach, pełnomocnik skarżących zarzucił naruszenie art. 53 ust. 1 i 4, art. 8 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej, w brzmieniu ustalonym tekstem jednolitym tej ustawy z 1974 r., w związku z art. 7 ust. 5 i art. 9 dekretu warszawskiego, art. 160 § 1 i § 2 k.p.a. w związku z art. 361 i art. 363 k.c. oraz art. 378 § 1 w związku z art. 368 § 1 pkt 2 i 3 k.p.c. oraz art. 382 w związku z art. 391 § 1 zdanie pierwsze i art. 232 zdanie pierwsze i art. 328 § 2

k.p.c. Powołując się na te podstawy wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozstrzygające znaczenie dla oceny zasadności skargi kasacyjnej ma zarzut wydania zaskarżonego wyroku z naruszeniem przytoczonych w skardze kasacyjnej przepisów postępowania zmierzający w istocie do wykazania, że Sąd odwoławczy nienależycie rozpoznał apelacyjne zarzuty naruszenia prawa materialnego na skutek błędnego uznania, że ich celem było podważenie ustalonej przez Sąd pierwszej instancji podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w zakresie związku przyczynowego i szkody.

Tymczasem z przedstawionych w apelacji zarzutów naruszenia art. 53 ust. 1 i 4 ustawy wyłączeniowej w związku z art. 9 dekretu warszawskiego i art. 160 § 2 k.p.a. w związku z art. 361 i art. 363 k.c. oraz ich uzasadnienia wynika, że apelujący naruszenia tych przepisów przez ich błędną wykładnię dopatrzyli się w wadliwym ustaleniu przez Sąd pierwszej instancji relacji między spoczywającą na Skarbie Państwa odpowiedzialnością odszkodowawczą uregulowaną w art. 160 k.p.a., a przewidzianą w art. 53 ustawy wyłączeniowej oraz zakresu odszkodowania wynikającego z tych przepisów. Rację mają skarżący, że określenie wzajemnego stosunku wskazanych podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej i wynikających z nich zakresów odszkodowania stanowi problem prawny, należący do sfery stosowania przez sąd prawa materialnego, a nie dotyczy kwestii faktu, ustaleń stanowiących podstawę faktyczną orzeczenia. To oznacza, że ocena przytoczonych zarzutów apelacyjnych wymagała - czego nie zrobił Sąd odwoławczy na skutek nieuzasadnionego przyjęcia, że dotyczą one ustaleń faktycznych - odniesienia się do kwestii wzajemnej relacji opartych na art. 53 ustawy wyłączeniowej i art. 160 k.p.a. podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej i wynikających z nich zakresów odszkodowania. Nie czyni zadość temu wymaganiu wywód dotyczący związania sądów powszechnych decyzjami administracyjnymi i stanowiska pozwanych, że szkoda powodów została już w całości naprawiona, zakończony ogólnikowym stwierdzeniem, że szkoda poniesiona przez właściciela gruntu lub jego następcę prawnego na skutek

pozbawienia go użytkowania gruntu na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy wywłaszczeniowej jest inną szkodą niż doznana przez wymienione osoby na skutek wydania decyzji o odmowie przyznania wieczystej dzierżawy na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego, uznanej za wydaną z naruszeniem prawa.

W skardze kasacyjnej trafnie zarzucono, że ocena zarzutów apelacyjnych, na skutek nieuzasadnionego przyjęcia, że dotyczą one ustaleń faktycznych, nie zwiera analizy i rozważań niezbędnych do oceny prawidłowości zakwestionowanego stanowiska Sądu pierwszej instancji dotyczącego wzajemnej relacji wskazanych podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej i wynikających z nich zakresów odszkodowania.

Stanowisko, że dochodzone roszczenie odszkodowawcze jest nieuzasadnione, gdyż odszkodowanie przyznane na podstawie decyzji z dnia 16 czerwca 1978 r. w pełni zrekompensowało szkodę pomija, że w chwili orzekania o tym odszkodowaniu decyzja z dnia 1 czerwca 1953 r. odmawiająca M. D. i J. W. przyznania wieczystej dzierżawy gruntu na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego była aktem wiążącym i kształtującym ówczesny stan prawny nieruchomości. W tej sytuacji przyznane na podstawie art. 53 ust. 1 i 4 ustawy wywłaszczeniowej odszkodowanie - jak stanowi przytoczony przepis - za pozbawienie właściciela gruntu lub jego następcy prawnego użytkownika gruntu po wejściu w życie ustawy wywłaszczeniowej stanowiło rekompensatę za utratę możliwości użytkowania gruntu bez tytułu prawnego na skutek działania Skarbu Państwa korzystającego z uprawnienia przyznanego mu ustawą wywłaszczeniową (art. 53 ust. 1).

Ocena zakwestionowanego w apelacji stanowiska Sądu pierwszej instancji wymagała - czego jednak nie zrobiono - zbadania zasadności pominięcia skutków podjętej przez Ministra Infrastruktury decyzji z dnia 27 lutego 2004 r. stwierdzającej, że decyzja z dnia 1 czerwca 1953 r., którą odmówiono ówczesnym właścicielom gruntu przyznania dzierżawy czasowej, została wydana z naruszeniem prawa. Wydanie tej decyzji spowodowało, że odmowa przyznania poprzednikom prawnym powodów dzierżawy wieczystej gruntu na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego stała się działaniem niezgodnym z prawem, deliktem polegającym na wydaniu wadliwej decyzji, dającym stronie, która poniosła szkodę na skutek

wydania decyzji niezgodnej z prawem, podstawę do dochodzenia przewidzianego w art. 160 k.p.a. roszczenia odszkodowawczego. Nie ulega wątpliwości, że takie roszczenie odszkodowawcze jest przedmiotem procesu. Nie dotyczy ono natomiast odszkodowania przewidzianego w art. 7 ust. 5 w związku z art. 9 dekretu warszawskiego. Przedmiot obu tych roszczeń - czego nie można pomijać - jest różny i ma znaczenie dla oceny relacji między odpowiedzialnością odszkodowawczą przewidzianą w art. 53 ust. 1 ustawy warszawskiej, a uregulowaną w art. 160 k.p.a.

Istotną okolicznością, wymagającą rozważenia przy ocenie zasadności dochodzonego przez powodów odszkodowania jest też stosunek tego odszkodowania do przewidzianego w art. 53 ust. 1 ustawy wywłaszczeniowej. Odszkodowanie przyznane decyzją z dnia 16 czerwca 1978 r. stanowiło rekompensatę za zgodne z prawem pozbawienie poprzedników prawnych powodów możliwości faktycznego użytkowania gruntu po wejściu w życie ustawy wywłaszczeniowej i wyczerpywało całość roszczeń przysługujących w takim wypadku. Stwierdzenie w 2004 r. niezgodności z prawem decyzji z dnia 1 czerwca 1953 r. otworzyło natomiast drogę do dochodzenia odszkodowania za szkodę spowodowaną wadliwą decyzją na zasadach uregulowanych w art. 160 k.p.a. Nie można też pomijać tego, że z brzmienia art. 53 ustawy wywłaszczeniowej wynika, iż wyłącza on zastosowanie art. 9 dekretu warszawskiego tylko w zakresie odszkodowania przewidzianego w art. 7 ust. 5 i art. 8 dekretu warszawskiego; poza zawartą w nim regulacją pozostaje natomiast odszkodowanie za szkodę spowodowaną decyzją odmawiającą przyznania własności czasowej, uznaną za niezgodną z prawem.

Dla oceny zasadności zarzutów apelacyjnych znaczenie mają także regulacje ustawy wywłaszczeniowej dotyczące ustalenia odszkodowania przyznawanego na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy wywłaszczeniowej. Podstawę ustalenia tego odszkodowania stanowił art. 8 ustawy wywłaszczeniowej nakazujący stosować przepisy ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71 ze zm.). Na podstawie delegacji zawartej w art. 5 i art. 8 tej ustawy Minister

Rolnictwa wydał zarządzenie z dnia 22 stycznia 1974 r. w sprawie ceny, warunków i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (M.P. Nr 7, poz. 54), zawierające szczegółowe wytyczne ustalenia ceny. Z przytoczonych regulacji wynika, że ze względu na wskazane w nich kryteria, cena nie odpowiadała realnej wartości nieruchomości. W konsekwencji, również odszkodowanie przyznane na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy wywłaszczeniowej nie mogło odpowiadać rzeczywistej wartości nieruchomości. Ponadto z brzmienia art. 53 ust. 1 ustawy wywłaszczeniowej wynika, że otrzymane przez poprzedników prawnych powodów na podstawie tego przepisu odszkodowanie stanowiło jedynie rekompensatę za pozbawienia ich faktycznego użytkowania gruntu po wejściu w życie ustawy wywłaszczeniowej.

Stanowisko, że dochodzone przez powodów odszkodowanie jest nieuzasadnione, ponieważ odszkodowanie przyznane decyzją z dnia 16 czerwca 1978 r. ich poprzednikom prawnym w całości zrekompensowało szkodę, pomija stanowiące przedmiot zarzutu apelacyjnego skutki uznania w 2004 r. decyzji z dnia 1 czerwca 1953 r. za niezgodną z prawem dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej na art. 160 k.p.a., zwłaszcza zasad ustalenia odszkodowania. Zgodnie z art. 160 § 2 k.p.a. odszkodowanie za szkodę spowodowaną wydaniem decyzji z naruszeniem prawa - inaczej niż w wypadku odszkodowania przewidzianego w art. 53 ust. 1 ustawy warszawskiej - jest ustalane na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego, według metody dyferencyjnej.

Trafnie też zarzucono w skardze kasacyjnej, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku w części dotyczącej stanowiska Sadu, iż powodowie nie sprostali ciężarowi wykazania szkody nie odpowiada uregulowanym w art. 328 § 2 k.p.c. wymaganiom uzasadnienia. Sąd nie wyjaśnił bowiem dlaczego uznał, że powodowie nie wykazali szkody doznanej na skutek wydania decyzji odmawiającej przyznania ich poprzednikom prawnym wieczystej dzierżawy z naruszeniem prawa, mimo przeprowadzenia w sprawie - na wniosek powodów - dowodu z opinii biegłego na okoliczność wartości utraconego prawa użytkowania wieczystego gruntu.

Reasumując, zarzut skarżących, że sprawa nie została rozpoznana w granicach apelacji należało uznać za uzasadniony. W konsekwencji nie można także odeprzeć zarzutu wydania zaskarżonego wyroku z naruszeniem przepisów prawa materialnego.

Skarżący trafnie zakwestionowali również postanowienie z dnia 20 listopada 2014 r. cofające im zwolnienie od kosztów sądowych. Z jego uzasadnienia nie wynika bowiem, aby zostały spełniona przewidziana w art. 110 ustawy z dnia 28 lipca 2006 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (jedn. tekst Dz. U. z 2016, poz. 623) przesłanki cofnięcia zwolnienia od kosztów sądowych w postaci stwierdzenia, że okoliczności, na podstawie których je przyznano, nie istniały lub przestały istnieć.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji wyroku (art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.).

jw

kc