



Sygn. akt I CSK 753/14

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 września 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Zbigniew Kwaśniewski
SSN Anna Owczarek

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa S. P.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Mazowieckiemu
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 30 września 2015 r.,
skargi kasacyjnej powoda
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie.
z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. akt I ACa 1203/13,

- 1. oddala skargę kasacyjną**
- 2. nie obciąża powoda kosztami postępowania kasacyjnego
na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu
Państwa**

3. przyznaje radcy prawnemu R.S. kwotę 5400 zł (pięć tysięcy czterysta), powiększoną o stawkę podatku VAT, od Skarbu Państwa Sądu Apelacyjnego w Warszawie., tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej powodowi z urzędu w postępowaniu kasacyjnym.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 27 maja 2013 r. Sąd Okręgowy w Warszawie. zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody Mazowieckiego na rzecz powoda S. M. P. kwotę 613.450 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 27 maja 2013 r. do dnia zapłaty tytułem odszkodowania w związku z wydaniem bezprawnych decyzji o sprzedaży siedmiu lokali mieszkalnych w budynku przy ul.[...] w W..

Sąd ten ustalił, że powód S. P. jest jednym ze spadkobierców S. i Z. małżonków P., którzy na podstawie umowy sprzedaży z dnia 28 lutego 1939 r. nabyli własność nieruchomości położonej przy ul. [...] w W., o powierzchni 390,99 m², oznaczonej dawnym numerem hipotecznym [...]. Z mocy dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. Warszawy. (dalej: dekret warszawski) nieruchomość ta przeszła na własność gminy m.st. Warszawy, a po likwidacji w 1950 r. samorządu terytorialnego, stała się własnością państwową. W dniu 23 lipca 1948 r. dotychczasowi właściciele nieruchomości złożyli wniosek o przyznanie prawa własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu. Orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej w m. W. z dnia 30 grudnia 1967 r. odmówiono ustanowienia prawa własności czasowej. Po rozpoznaniu odwołania małżonków P. od tej decyzji, Minister Gospodarki Komunalnej, decyzją z dnia 25 czerwca 1969 r., utrzymał w mocy zaskarżone orzeczenie. W latach 1974-1989 w budynku położonym przy ul. [...] w W., na mocy decyzji administracyjnych i zawartych w oparciu o nie umów, zostało wyodrębnionych i sprzedanych na rzecz dotychczasowych najemców siedem lokali o nr: [...], [...], [...], [...], [...], [...] i [...]. Dla każdego z nich została założona odrębna księga wieczysta. Decyzją z dnia 31 października 2000 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził nieważność decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 czerwca 1969 r., utrzymującej w mocy decyzję Prezydium Rady Narodowej z 1967 r. oddalającą wniosek małżonków P. o przyznanie prawa własności czasowej. Decyzją z dnia 7 lutego 2001 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. uchyliło decyzję Prezydium Rady Narodowej m. W. z dnia 30 grudnia 1967 r. i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania. W wyniku ponownego rozpoznania wniosku dekretowego decyzją z dnia 31 grudnia 2004 r.

Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy ustanowił na 99 lat prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,41802 części zabudowanego gruntu o powierzchni [...], położonego przy ul. [...] w W., stanowiącego działkę ewidencyjną nr [...] z obrębu [...], uregulowanego obecnie w księdze wieczystej nr [...] na rzecz Z. S. i S. P. po 1/2 części, z udziałem po 0,20901. Ustanowił również na 99 lat prawo użytkowania wieczystego do gruntu stanowiącego działki ewidencyjne nr [...] i [...] na rzecz Z. S. i S. P. po 1/2 części. Odmówił natomiast ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,58198 części gruntu stanowiącego działkę ewidencyjną nr [...] o powierzchni [...]. W decyzji stwierdzono, że sprzedano lokale mieszkalne nr [...], [...], [...], [...], [...], [...] i [...] wraz z udziałami wynoszącymi 0,58198 części przypadających właścicielom tych lokali, których prawo chronione jest rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych. Decyzja ta stała się ostateczna w kwietniu 2005 r. W wyniku wykonania powyższej decyzji aktem notarialnym z dnia 4 czerwca 2007 r. miasto stołeczne Warszawa ustanowiło na rzecz Z. S. i S. P. prawo użytkowania wieczystego do nieruchomości, w sposób wskazany w powyższej decyzji. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzją z dnia 30 lipca 2008 r. stwierdziło, że decyzje o sprzedaży lokali mieszkalnych nr: [...], [...], [...], [...], [...], [...] i [...] w budynku przy ul. [...] w W. zostały wydane z naruszeniem prawa, albowiem wobec stwierdzenia nieważności orzeczenia dekretowego budynek ten nigdy nie stanowił własności Skarbu Państwa. W oparciu o wydaną w tej sprawie opinię biegłego, wartość wyodrębnionych i sprzedanych lokali w budynku przy ul. [...] w W., wraz z przysługującym udziałem w częściach wspólnych budynku i w prawie użytkowania wieczystego gruntu, według stanu na dzień wydania wadliwych decyzji, a cen obecnych, przy uwzględnieniu obciążenia tych lokali obligatoryjnym prawem najmu, wynosi 1.226.900 zł.

W świetle powyższych ustaleń Sąd Okręgowy uznał odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa na podstawie art. 160 k.p.a. za szkodę powstałą w wyniku wydania niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych o sprzedaży lokali mieszkalnych nr [...], [...], [...], [...], [...], [...] i [...] w budynku przy ul. [...] w W.. Szkada strony powodowej polegała na utracie prawa własności do tych lokali wraz z prawami do nich przynależnymi, to jest udziałem we

współwłasności części wspólnych budynku i w prawie użytkowania wieczystego gruntu, na którym posadowiony jest budynek. W ocenie Sądu Okręgowego pomiędzy wskazanymi decyzjami a powstałą w majątku powoda szkodą w postaci utraty własności sprzedanych lokali istnieje adekwatny związek przyczynowy. Uzasadniając to twierdzenie Sąd Okręgowy przyjął, że co do zasady źródłem szkody powoda polegającej na utracie praw do nieruchomości przy ul. [...] w W. była niezgodna z prawem decyzja z dnia 25 czerwca 1969 r., na mocy której ostatecznie odmówiono byłym właścicielom ustanowienia prawa własności czasowej do gruntu i stwierdzono, że wszystkie budynki znajdujące się na tym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa. Jednakże decyzja ta nie spowodowała szkody w postaci bezpowrotnej utraty praw do lokali objętych tym postępowaniem. W tym zakresie źródłem szkody powoda były decyzje o sprzedaży tych lokali. Gdyby bowiem - jak wywiódł sąd pierwszej instancji - nie nastąpiła sprzedaż lokali na rzecz osób trzecich, to powód odzyskałby tytuł prawny do lokali i po jego stronie nie powstałaby szkoda w postaci utraty ich własności. Tym samym źródłem szkody powoda w zakresie lokali nr [...], [...], [...], [...], [...], [...] i [...] były wydane niezgodnie z prawem decyzje o sprzedaży tych lokali na rzecz osób trzecich. Decyzje te, aczkolwiek wadliwe, pozostają w obiegu prawnym, albowiem Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. nie stwierdziło nieważności tych decyzji, a jedynie wydanie ich z naruszeniem prawa. Powód nie może zatem odzyskać lokali w naturze. Zasadne jest więc żądanie zapłaty odszkodowania wyrównującego szkodę powoda spowodowaną utratą lokali.

Wyrokiem z dnia 6 lutego 2014 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie. zmienił zaskarżony wyrok Sądu pierwszej instancji w ten sposób, że oddalił powództwo o zapłatę kwoty 613.450 zł wraz z odsetkami. Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd pierwszej instancji. Wskazał, że zgodnie z art. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, poprzednicy prawni powoda utracili prawo własności działki gruntu ul. [...] w W. z dniem jego wejścia w życie, to jest z dniem 21 listopada 1945 r. Natomiast prawo własności do budynku położonego na tym gruncie oraz ekspektatywę prawa własności czasowej tego gruntu poprzednicy prawni powoda utracili, zgodnie z art. 8 dekretu warszawskiego, z chwilą wydania

ostatecznej decyzji z dnia 25 czerwca 1969 r., oddalającej odwołanie od decyzji z dnia 30 grudnia 1967 r., odmawiającej ustanowienia prawa własności czasowej do nieruchomości przy ul. [...] w W.. Zarówno utrata własności gruntu z dniem 21 listopada 1945 r., jak i utrata własności budynku z chwilą wydania decyzji z dnia 25 czerwca 1969 r. miały charakter definitywny i ostateczny. W wyniku tych zdarzeń powstała więc szkoda stanowiąca źródło roszczenia odszkodowawczego dochodzonego w tej sprawie. Za niezasadny uznał pogląd Sądu Okręgowego, który źródła tej szkody upatruje również w zdarzeniach późniejszych, to jest decyzjach o sprzedaży dotychczasowym najemcom części lokali wyodrębnionych w tym budynku. Utrata własności budynku nastąpiła bowiem przed wydaniem tych decyzji i z tego choćby względu późniejsze decyzje o sprzedaży lokali wyodrębnionych w tym budynku nie mogą pozostawać w związku przyczynowo - skutkowym ze zdarzeniem względem nich wcześniejszym. Sąd Apelacyjny wskazał, że można podzielić stanowisko, zgodnie z którym decyzje o sprzedaży lokali z lat 1974-1989 pozostają w normalnym związku przyczynowym z wcześniejszą decyzją dekretową odmawiającą przyznania poprzednikom prawnym powoda prawa własności czasowej do gruntu położonego w W. przy ul. [...], ale nie można zgodzić się z dalej idącym poglądem, że decyzje te stanowią źródło dochodzonej przez powoda szkody w postaci utraty prawa własności sprzedanych lokali i praw z nimi związanych. Jedynym źródłem tak określonej szkody były bowiem wadliwe decyzje dekretowe, zaś późniejsze decyzje skutkowały jedynie ograniczeniem możliwości wyboru przez powoda sposobu jej naprawienia. W świetle art. 363 § 1 zd. 2 k.c. roszczenia powoda dotyczące naprawienia powstałej na skutek decyzji dekretowej szkody ograniczone zostały do odszkodowania pieniężnego. Powód dopiero na skutek decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 31 października 2004 r. dowiedział się, że odmówiono mu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w części oraz prawa własności budynku w zakresie sprzedanych lokali. W efekcie należy przyjąć, że roszczenie odszkodowawcze powoda w związku ze szkodą powstałą na skutek wadliwej decyzji dekretowej zostało w pełni skonkretyzowane dopiero z chwilą, gdy decyzja z 2004 r. stała się ostateczna. Okoliczność ta nie wpływa jednak na odmienne rozumienie szkody w postaci utraty prawa własności sprzedanych lokali i związku przyczynowego pomiędzy tak ujętą szkodą

a decyzjami o sprzedaży lokali. Co najwyżej okoliczność ta mogłaby mieć znaczenie przy ocenie zarzutu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego powoda w świetle art. 5 k.c., gdyby powód jako źródło szkody (zdarzenie sprawcze) wskazywał wadliwą decyzję dekretową z 1969 r. Jednakże powód formułując dochodzone w tej sprawie roszczenie odszkodowawcze jako jego podstawę konsekwentnie wskazywał wadliwe decyzje o sprzedaży lokali z lat 1974-1989 r. Sąd Apelacyjny wskazał ponadto, że nawet gdyby uznać decyzję dekretową z 1969 r. za podstawę roszczenia odszkodowawczego w tej sprawie, należałoby konsekwentnie ustalić, że termin przedawnienia tego roszczenia rozpoczął swój bieg, zgodnie z ogólną regułą z art. 160 § 6 k.p.a., z chwilą, gdy stała się ostateczna decyzja nadzorcza Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 31 października 2000 r. Nawet gdyby uwzględnić przy tym wskazane powyżej okoliczności związane z wydaniem decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 31 października 2004 r. i przyjąć, że dopiero w tym momencie pieniężne roszczenie odszkodowawcze powoda uległo konkretyzacji, nie uzasadnia to oceny Sądu Okręgowego co do nadużycia prawa podmiotowego poprzez podniesienie w tej sprawie zarzutu przedawnienia. Powód wytoczył bowiem powództwo dopiero w lipcu 2011 roku, a więc ponad 7 lat po upływie terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego wywodzonego z wadliwej decyzji dekretowej, której nieważność stwierdzona została w roku 2000. Brak zaś szczególnych okoliczności, które uzasadniałyby istniejące opóźnienie.

Skarga kasacyjna powoda została oparta na podstawie naruszenia prawa materialnego (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.). W ramach tej podstawy skarżący zarzucił obrazę art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. W oparciu o ten zarzut wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie apelacji pozwanego, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna powoda została oparta wyłącznie o zarzut naruszenia art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i § 2 k.p.a. w wyniku przyjęcia przez Sąd Apelacyjny braku normalnego związku przyczynowego pomiędzy wydanymi

z naruszeniem prawa decyzjami o sprzedaży lokali a szkodą poniesioną przez powoda. Wskazano w niej, że w judykaturze brak jest jednolitości poglądów w tym zakresie. W ocenie skarżącego pogląd przyjęty przez Sąd Apelacyjny jest błędny. Skarżący podkreślił, że wadliwe decyzje administracyjne o sprzedaży lokali spowodowały, że w części nie można było zadośćuczynić wnioskowi o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego. Doprowadziły one do nieodwracalnych skutków, co stanowiło źródło szkody poniesionej przez powoda.

W skardze kasacyjnej zasadnie podniesiono, że kwestia istnienia normalnego związku przyczynowego między wydaniem z naruszeniem prawa decyzji zezwalającej na sprzedaż lokali znajdujących się w obrębie nieruchomości objętej działaniem dekretu warszawskiego a szkodą poprzednich właścicieli tej nieruchomości podlegającą naprawieniu na podstawie art. 160 k.p.a., nie jest jednolicie oceniana w judykaturze, w tym także przez Sąd Najwyższy. W kilku orzeczeniach Sąd Najwyższy dopuścił możliwość uznania za źródło szkody także wydanych z naruszeniem prawa decyzji zezwalających na sprzedaż lokali mieszkalnych (zob. np. uchwałę z dnia 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14 oraz wyroki z dnia 4 października 2012 r., I CSK 665/11 i z dnia 12 września 2014 r., I CSK 613/13). Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną tego stanowiska nie podziela, mimo że szereg przytoczonych na jego rzecz argumentów jest trafna. Dotyczy to w szczególności stwierdzenia, że normalny związek przyczynowy nie musi mieć charakteru bezpośredniego i może być związkiem o charakterze wielocłonowym, w którym między poszczególnymi ogniwami zachodzi normalna zależność przyczynowa. Wymaga jednak podkreślenia, że we wszystkich tych orzeczeniach, w których przyjęto konstrukcję związku przyczynowego wskazywaną przez skarżącego, wskazywano jednoznacznie, że pierwotnym i zasadniczym źródłem szkody jest wydanie niezgodnej z prawem decyzji odmawiającej ustanowienia prawa własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu o gruntach warszawskich (decyzji dekretowej). To stwierdzenie ma podstawowe znaczenie dla oceny zasadności zarzutu naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 361 k.c. Należy bowiem przyjąć, że niezgodna z prawem decyzja dekretowa powodowała już szkodę w postaci utraty prawa własności budynku, w którym położone były sprzedawane później

lokale mieszkalne. W konsekwencji sprzedaż tych lokali przez Skarb Państwa, jako nowego właściciela, nie miała znaczenia dla powstania szkody polegającej na utracie prawa własności lokali. Takie stanowisko prezentował już Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00 i z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12. Należy także podkreślić, że uzyskanie decyzji administracyjnej, stwierdzającej wadliwość decyzji dekretowej spełnia wymóg uzyskania prejudykatu umożliwiającego dochodzenie odszkodowania, także na gruncie art. 417.1 § 2 k.c. Tego rodzaju odszkodowanie powinno obejmować wszystkie następstwa wadliwej decyzji dekretowej, w tym rozporządzenie składnikiem majątku przejętego na podstawie decyzji dekretowej przez Skarb Państwa. Sprzedaż lokali miała znaczenie nie dla powstania szkody lecz dla powstania nieodwracalnych skutków decyzji dekretowej. Zasadne było zatem stanowisko Sądu Apelacyjnego, że sprzedaż lokali na podstawie decyzji wydanych z naruszeniem prawa spowodowało w istocie ograniczenie możliwości wyboru przez powoda sposobu naprawienia szkody.

Z przyczyn wyżej wskazanych skarga kasacyjna była pozbawiona uzasadnionych podstaw i podlegała oddaleniu na podstawie art. 389¹⁴ k.p.c. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.