

POSTANOWIENIE

Dnia 22 maja 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Władysław Pawlak

w sprawie z powództwa K.P., J.H. i G.S.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Mazowieckiemu
o zapłatę,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 22 maja 2020 r.,
na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 7 marca 2019 r., sygn. akt I ACa 1764/17,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;**
- 2. zasądza od pozwanego na rzecz powoda G.S. kwotę 5400 (pięć tysięcy czterysta) zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

W związku ze skargą kasacyjną pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody Mazowieckiego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2019 r., sygn. akt I ACa 1764/17 Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub

wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Tylko na tych przesłankach Sąd Najwyższy może oprzeć rozstrzygnięcie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Dopuszczenie i rozpoznanie skargi kasacyjnej ustrojowo i procesowo jest uzasadnione jedynie w tych sprawach, w których mogą być zrealizowane jej funkcje publicznoprawne. Zatem nie w każdej sprawie, skarga kasacyjna może być przyjęta do rozpoznania. Sąd Najwyższy nie jest trzecią instancją sądową i nie rozpoznaje sprawy, a jedynie skargę, będącą szczególnym środkiem zaskarżenia. W judykaturze Sądu Najwyższego, odwołującej się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, jeszcze w okresie obowiązywania kasacji zostało utrwalone stanowisko, że ograniczenie dostępności i dopuszczalności kasacji nie jest sprzeczne z Konstytucją RP, ani z wiążącymi Polskę postanowieniami konwencji międzynarodowych (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2001 r., III CZP 49/00, OSNC 2001, nr 4, poz. 53).

Podstawowym celem postępowania kasacyjnego jest ochrona interesu publicznego przez zapewnienie jednolitości wykładni oraz wkład Sądu Najwyższego w rozwój prawa i jurysprudencji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2000 r., II CZ 178/99, OSNC 2000, nr 7-8, poz. 147).

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący oparł na przesłance uregulowanej w art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. Przesłanka ta nie została jednak spełniona.

Oparcie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na tym, że istnieje potrzeba wykładni przepisów budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów wymaga wykazania, że określony przepis prawa, mimo, iż budzi poważne wątpliwości, nie doczekał się wykładni albo niejednolita wykładnia wywołuje wyraźnie wskazane przez skarżącego rozbieżności w orzecznictwie w odniesieniu do identycznych lub podobnych stanów faktycznych, które należy przytoczyć (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08, nie publ., z dnia

26 czerwca 2015 r., III CSK 77/15, nie publ., z dnia 20 maja 2016 r., V CSK 692/15, nie publ.).

Według skarżącego w sprawie występuje kwalifikowana potrzeba wykładni art. 2 § 3 k.p.c. w zw. z art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i 2 k.p.a., która sprowadza się do pytania, czy w sprawie o odszkodowanie z tytułu wadliwej decyzji o odmowie przyznania własności czasowej w trybie 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.), sąd cywilny może oceniać spełnienie przesłanek z art. 7 ust. 2 tego dekretu w sytuacji, gdy organ administracyjny w uzasadnieniu decyzji nadzorczej wprost stwierdza, że jego zadaniem w postępowaniu nadzorczym jest jedynie weryfikacja orzeczenia pod względem przesłanek z art. 156 § 1 k.p.a., a nie prowadzenie postępowania mającego na celu wykazanie, że mimo istotnych wad badanych orzeczeń, odpowiadają prawu.

W wyroku z dnia 28 maja 2014 r., I CSK 419/13, zapadłym w sprawie odszkodowawczej za szkodę wywodzoną w związku z wadliwą decyzją administracyjną wydaną na podstawie powyższego dekretu (wadliwość tej decyzji została potwierdzona decyzją administracyjną nadzorczą), Sąd Najwyższy, powołując się na ugruntowane stanowisko judykatury, wskazał, że sąd w postępowaniu cywilnym jest związany ostateczną decyzją administracyjną, co oznacza, iż sąd obowiązany jest uwzględnić stan prawny wynikający z osnowy ostatecznej decyzji administracyjnej, która stanowi element stanu faktycznego. Związanie to ma miejsce niezależnie od treści uzasadnienia decyzji, ponieważ w zakresie objętym treścią rozstrzygnięcia jest ona - bez względu na motywy jej podjęcia - wyrazem stanowiska organu administracji publicznej. Wynika to z przewidzianego w prawie rozgraniczenia drogi sądowej i administracyjnej. Dlatego sąd orzekający o roszczeniu odszkodowawczym, przewidzianym w art. 160 § 1 k.p.a. jest związany decyzją nadzorczą, stwierdzającą nieważność decyzji lub jej wydanie z naruszeniem prawa.

Skarżący uzasadniając konieczność wykładni wskazanych we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej przepisów prawa, powołuje się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2019 r., IV CSK 412/17, wydany w sprawie

odszkodowawczej za szkodę powstałą w związku z wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej, na podstawie przepisów regulujących wywłaszczenie nieruchomości, co zostało potwierdzone decyzją administracyjną nadzorczą (stwierdzającą wydanie decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa), w którym Sąd Najwyższy wskazał, że wydanie decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa (co zostało potwierdzone wydaniem decyzji nadzorczej), nie przesadza jeszcze o odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. W takim przypadku decyzja nadzorcza stwierdzająca wydanie decyzji z naruszeniem prawa wiąże sąd cywilny wyłącznie w zakresie istnienia przesłanek odpowiedzialności określonej w art. 160 § 1 k.p.a., bowiem nie przesadza to jeszcze o istnieniu związku przyczynowego między wadliwą decyzją a szkodą. W konsekwencji sąd powinien ustalić, czy szkoda powstałaby również, gdyby została wydana decyzja zgodna z prawem lub zaistniałoby inne zdarzenie, którego skutki byłyby równoważne z zaistniałym w wyniku wydania wadliwej decyzji stanem, z tym że musi zachodzić hipoteza granicząca z pewnością, że ta alternatywna decyzja lub zdarzenie miałoby miejsce.

W rozpoznawanej sprawie Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie decyzją z dnia 30 czerwca 1967 r., utrzymaną w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 3 listopada 1967 r. odmówiło poprzednikom prawnym powodów (osobom fizycznym) przyznania prawa własności czasowej. Decyzjami nadzorczymi Ministra Infrastruktury z dnia 16 września 2010 r. i 25 maja 2011 r. stwierdzono nieważność powyższych decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa - art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego. W uzasadnieniu wskazano, że organy dekretowe, wbrew wymogom tego przepisu nie ustaliły przeznaczenia nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym w dacie wydania decyzji, a w konsekwencji nie ustaliły także, czy istniała możliwość pogodzenia korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy z przeznaczeniem nieruchomości w planie.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego organ administracyjny uwzględni wniosek o przyznanie dotychczasowym właścicielem prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według

planu zabudowy, a jeżeli chodzi o osoby prawne - ponadto, gdy użytkowanie gruntu zgodne jest z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowy - nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej.

W stanie faktycznym sprawie nie zachodzi wskazywana przez skarżącego potrzeba wykładni, ze względu na rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Przede wszystkim bowiem należy zwrócić uwagę, że wniosek poprzedników prawnych powodów, z dnia 13 lutego 1948 r., rozpoznany ponownie na skutek wyeliminowania z obrotu prawnego w/wym. decyzji administracyjnych z 1967 r., został już oceniony pod kątem jego zasadności na podstawie art. 7 ust. 2 powołanego dekretu, co do części przejętej nieruchomości (tj. tej która nie była przedmiotem dalszego obrotu prawnego po przejęciu jej przez Skarb Państwa). Mianowicie decyzją z dnia 29 października 2013 r. Prezydent m.st. Warszawy ustanowił na rzecz powodów prawo użytkowania wieczystego gruntu o powierzchni 521 m² położonego przy ul. [...] (k. 67 i n.). Jakkolwiek co do pozostałej części przejętej nieruchomości decyzjami z dnia 28 kwietnia 2015 r. Prezydent m.st. Warszawy, po rozpatrzeniu wniosku z dnia 13 lutego 1948 r. poprzedników prawnych powodów odmówił powodom ustanowienia prawa użytkowania wieczystego (k. 362 i n.), ale nastąpiło to z uwagi na nabycie przez podmioty trzecie praw do tej części nieruchomości w warunkach rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, a zatem w związku z wywołaniem przez te decyzje nieodwracalnych skutków prawnych. Nadmienić należy, że w uzasadnieniu organ administracyjny stwierdził, że zostały spełnione przesłanki przewidziane w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego. W istocie więc tylko trwałe rozdysponowanie gruntu przez ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz podmiotów trzecich uniemożliwia ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz dawnego właściciela. W efekcie, zajęcie stanowiska przez organ administracyjny w kwestii oceny zasadności materialno-prawnej wniosku dekretowego, tj. z punktu widzenia przesłanek z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego niweczy, zawartą we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, potrzebę rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych. W sytuacji, gdy właściwy organ administracyjny, w ramach swoich kompetencji, wypowiedział się w kwestii prawnej właściwej dla drogi administracyjnej, sąd cywilny nie mógłby nie tylko odmiennie tą kwestię ocenić, ale

przede wszystkim nie byłby w ogóle uprawniony do zajmowania się tą problematyką.

Z tych względów Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. a o kosztach postępowania kasacyjnego orzekł na podstawie art. 98 § 3 k.p.c. i art. 398²¹ k.p.c. Na zasądzone koszty składa się wynagrodzenie za zastępstwo procesowe ustalone według minimalnej stawki taryfowej (§ 2 pkt 7 w zw. § 10 ust. 4 pkt 2 i § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie, Dz. U. z 2015 r. poz. 1800 ze zm., w zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie, Dz. U. z 2016 r. poz. 1668).

as]

aj