



## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

22 lutego 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

Pierwszy Prezes SN Małgorzata Manowska (przewodniczący)

SSN Marcin Krajewski

SSN Ewa Stefańska (sprawozdawca)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 22 lutego 2024 r. w Warszawie  
skargi kasacyjnej Skarbu Państwa - Wojewody Mazowieckiego  
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie  
z 17 czerwca 2021 r., V ACa 54/17,  
w sprawie z powództwa P. S. i R. J.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Mazowieckiemu  
o zapłatę,

- 1. oddala skargę kasacyjną,**
- 2. zasądza od pozwanego na rzecz każdego z powodów po  
2700 zł zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

**[SOP]**

## **UZASADNIENIE**

Wyrokiem z 10 grudnia 2015 r. Sąd Okręgowy w Warszawie umorzył postępowanie z powództwa P. S. i A. J. przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Mazowieckiemu w zakresie żądania zapłaty kwot po 1 310 zł (pkt I i II), oddalił powództwo w pozostałym zakresie (pkt III) i orzekł o kosztach postępowania (pkt IV).

Sąd Okręgowy ustalił, że na mocy aktu notarialnego z 13 czerwca 1927 r. E. S. nabył nieruchomość stanowiącą działkę gruntu o numerze ewidencyjnym 109 i powierzchni 150 m<sup>2</sup>, położoną przy ul. [...] w W., na której usytuowany jest budynek mieszkalny składający się z 8 lokali mieszkalnych i 2 lokali użytkowych. Nieruchomość ta objęta była księgą hipoteczną nr hip. [...]. Z dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, tj. z dniem 21 listopada 1945 r., nieruchomość ta przeszła na własność gminy m. st. Warszawy, a z chwilą likwidacji gmin w 1950 r. – na własność Skarbu Państwa. Z kolei z dniem 27 maja 1990 r. z mocy prawa stała się własnością miasta stołecznego Warszawy. 29 kwietnia 1949 r. E. S. złożył wniosek o przyznanie mu prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości. Decyzją z 31 stycznia 1969 r. Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy odmówiło ustanowienia prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) do przedmiotowej nieruchomości, stwierdzając, że wszystkie znajdujące się na niej budynki przeszły na własność Skarbu Państwa.

Postanowieniem z 11 maja 2005 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Pragi w Warszawie stwierdził, że spadek po zmarłym [...] stycznia 1963 r. E. S. na podstawie ustawy nabyły dzieci B. S. i A. J. po 1/2 części. P. S. jest natomiast spadkobiercą zmarłego B. S., przy czym jego prawa do spadku stwierdzono orzeczeniem Sądu Okręgowego w Ford Bend County w Teksasie, uznanym następnie na terenie Rzeczypospolitej Polskiej na mocy postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z 3 stycznia 2000 r.

Na podstawie odpowiednich decyzji wydawanych w latach 1984-1989 Kierownik Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielniczowego [...] orzekł o sprzedaży lokali nr [...] w budynku położonym na przedmiotowej nieruchomości, wraz z adekwatnymi dla tych lokali udziałami w częściach wspólnych, oraz o oddaniu w użytkowanie wieczyste części działki na rzecz dotychczasowych

najemców tych lokali (decyzja nr [...] z 31 maja 1984 r. dotycząca lokalu nr [...]; decyzja nr [...] z 12 sierpnia 1988 r. dotycząca lokalu nr [...], decyzja nr [...] z 18 marca 1989 r. dotycząca lokalu nr [...]).

Decyzją z 12 października 2006 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie stwierdziło nieważność decyzji Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy - Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej nr [...], uznając, że została ona wydana z rażącym naruszeniem art. 7 ust. 1 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Natomiast decyzją nr [...] z 1 lipca 2009 r. Prezydent m.st. Warszawy uchylił w całości decyzję Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy - Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, znak [...], którą odmówiono dotychczasowym właścicielom ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowej nieruchomości i stwierdzono, że wszystkie budynki na tym terenie przeszły na własność Skarbu Państwa. Na mocy tej decyzji ustanowiono również – na okres 99 lat – prawo użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu przy ul. [...] w W. w udziale wynoszącym 0,2674 części na rzecz A. J. oraz w udziale wynoszącym 0,2674 części na rzecz P. S. W jej wykonaniu, na podstawie umowy z 12 marca 2012 r., miasto stołeczne Warszawa oddało P. S. oraz A. J. – w udziałach wynoszących po 0,2674 części – w użytkowanie wieczyste przedmiotową nieruchomość oraz przeniosło na rzecz P. S. i A. J. udziały we współwłasności budynku znajdującego się na przedmiotowej nieruchomości, stanowiącego odrębną od gruntu nieruchomość.

Wnioskami z 27 marca 2012 r. powodowie wystąpili do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie o stwierdzenie, że decyzje wydane przez Kierownika Wydziału Geodezji Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego [...] w przedmiocie sprzedaży lokali mieszkalnych nr [...] w budynku położonym w W. przy ul. [...] zostały wydane z naruszeniem prawa. Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzjami z 22 sierpnia 2022 r. stwierdziło, że zakwestionowane decyzje zostały wydane z naruszeniem prawa, jednak nie można stwierdzić ich nieważności, ponieważ wywołały one nieodwracalne skutki prawne. Wartość lokali nr [...] znajdujących się w budynku przy ul. [...] w W. wraz z prawami z nimi związanymi, według stanu z daty wydania decyzji o ich sprzedaży i z uwzględnieniem ograniczeń prawnych, jakim podlegałaby nieruchomość w okresie obowiązywania

obligatoryjnego prawa najmu, wynosi 950 600 zł, natomiast wartość tych lokali bez obciążeń wynosi 1 410 900 zł.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie. Jednocześnie, wobec cofnięcia przez powodów powództwa co do kwot po 1.310 zł, umorzył postępowanie w tym zakresie. Odnosząc się do istoty przedmiotu sporu Sąd pierwszej instancji podniósł, że powodowie w zainicjowanym postępowaniu domagają się naprawienia szkody, jaką ponieśli w związku z utratą lokali mieszkalnych nr [...] w budynku położonym w W. przy ul. [...], zaś źródłem tak postrzeganej przez nich szkody było wydanie decyzji o sprzedaży powyższych lokali mieszkalnych z naruszeniem prawa. Formalnoprawną podstawą dla dochodzonego roszczenia był art. 160 k.p.a.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji w realiach rozpoznawanej sprawy należało przyjąć, że zdarzeniem wyrządzającym szkodę w majątku powodów było wydanie orzeczenia Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z 31 stycznia 1969 r. w przedmiocie odmowy przyznania poprzednikowi prawnemu powodów prawa własności czasowej. Natomiast źródła szkody – wbrew odmiennemu zapatrywaniu powodów – nie można było upatrywać w późniejszych zdarzeniach, tj. w wydaniu decyzji o sprzedaży lokali mieszkaniowych nr [...] ich dotychczasowym najemcom. Decyzje o sprzedaży stanowiły jedynie następstwo wydania uprzedniej tzw. decyzji dekretowej, która była źródłem szkody. W konsekwencji decyzje o sprzedaży, chociaż wydane w naruszeniu prawa, nie pozostawały w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą doznaną przez powodów. W związku z tym powołanie się na wadliwość prawne tych decyzji nie można traktować jako zdarzenia szkodzącego determinującego odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa na podstawie art. 160 k.p.a.

Sąd Okręgowy wykluczył również możliwość zasądzenia odszkodowania na rzecz powodów z powołaniem się na stwierdzenie sprzeczności z prawem decyzji z 31 stycznia 1969 r. ze względu na podniesiony przez stronę pozwaną zarzut przedawnienia (art. 160 § 5 k.p.a.). Przyjęcie, że zdarzeniem wyrządzającym szkodę było wydanie decyzji odmawiającej przyznania własności czasowej poprzednikowi prawnemu powodów oznacza, iż z roszczeniem odszkodowawczym powodowie

powinni wystąpić w terminie trzech lat od daty stwierdzenia nieważności stosownej decyzji. Decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego z 12 października 2006 r. stwierdzono nieważność decyzji Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy - Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej z 31 stycznia 1969 r., a zatem trzyletni termin do dochodzenia przez powodów roszczenia upłynął 12 października 2009 r., czyli przed wniesieniem pozwu w niniejszej sprawie, co miało miejsce 26 listopada 2013 r.

Na skutek apelacji powodów, wyrokiem z 17 czerwca 2021 r., Sąd Apelacyjny w Warszawie zmienił zaskarżony wyrok: w punkcie trzecim częściowo w ten sposób, że zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody Mazowieckiego na rzecz P. S i R. J. kwoty po 475 300 zł z ustawowymi odsetkami od 10 grudnia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. i ustawowymi odsetkami za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty (punkt I.1), a także orzekł o kosztach postępowania (punkty I.2, II i III).

Uzupełniając ustalenia faktyczne poczynione w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, Sąd Apelacyjny wskazał, że rozpoznając wniosek o przyznanie prawa własności czasowej (tzw. „wniosek dekretowy”) złożony przez przedwojennych właścicieli przedmiotowej nieruchomości Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy wydało w istocie dwie odrębne decyzje dotyczące jego rozstrzygnięcia, na mocy których właścicielom tym (i ich następcom prawnym) odmówiono przyznania prawa własności czasowej, co w konsekwencji skutkowało przejściem na rzecz gminy, a następnie Skarbu Państwa, własności posadowionego na gruncie budynku. Pierwsza z decyzji wydana została 31 stycznia 1969 r. ([...]), zaś kolejna 23 czerwca 1969 r. ([...]), przy czym adresatem pierwszej z nich był nieżyjący w dacie jej wydania E. S., zaś drugiej – nieustaleni spadkobiercy E. S.

*In meritum* Sąd Apelacyjny stwierdził, że nie jest zasadne stanowisko Sądu pierwszej instancji, iż już sam fakt wydania decyzji odmownej w przedmiocie ustanowienia własności czasowej (użytkowania wieczystego) na podstawie przepisów dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy lub decyzji utrzymującej ją w mocy, w których nieważność lub wydanie z naruszeniem prawa stwierdzono we właściwym postępowaniu nadzorczym, wyklucza przyjęcie, że źródłem szkody

dotychczasowych właścicieli (ewentualnie ich następców prawnych), utożsamianej z utratą prawa do poszczególnych lokali w budynku na niej posadowionym i odpowiedniej części związanego z nim prawa użytkowania wieczystego, może być następca w stosunku do nich decyzja o sprzedaży lokali. Taka korelacja – jak zaznaczył Sąd Apelacyjny – zachodzi jedynie w odniesieniu do decyzji odmawiającej przyznania prawa własności czasowej lub decyzji utrzymującej w mocy taką decyzję, w których nieważność lub wydanie z naruszeniem prawa stwierdzono we właściwym postępowaniu nadzorczym, które do czasu ich wzruszenia funkcjonowały w obrocie i wywierały skutki prawne przewidziane wprost w decyzji lub w przepisach związanych z ich wydaniem (art. 8 dekretu) dla ich adresatów. Poza tym chodzi jedynie o decyzje, które stały się ostateczne, tj. uzyskały status niezaskarżalności w ramach zwykłych środków odwoławczych przysługujących od tego rodzaju orzeczenia. Tylko bowiem takie decyzje mogły – jako funkcjonujące w obrocie i skuteczne wobec ich adresatów – pozbawić dotychczasowych właścicieli prawa do budynków położonych na nieruchomościach objętych działaniem dekretu oraz uprawnienia do ustanowienia na ich rzecz prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego).

Według Sądu odwoławczego dopiero tak postrzegany skutek wykluczałby twierdzenie, że między późniejszymi zdarzeniami w postaci wydania decyzji o sprzedaży lokali a powstałą szkodą w postaci utraty prawa do lokalu i związanego z nim prawa do gruntu nie występuje adekwatny związek przyczynowy uzasadniający odpowiedzialność Skarbu Państwa za wydanie decyzji o sprzedaży lokali z naruszeniem prawa. Skoro bowiem dotychczasowi właściciele lub ich następcy prawni z chwilą wydania ostatecznych decyzji odmawiających przyznania im prawa własności czasowej zostali pozbawieni możliwości nabycia prawa do gruntu i utracili prawo do znajdującego się na nim budynku, to nie mogli już utracić prawa do jego części i części budynku (lokali mieszkalnych i związanych z nimi prawami do gruntu) na skutek wydania wtórnej w stosunku do takiej decyzji – decyzji o sprzedaży poszczególnych lokali znajdujących się w budynku posadowionym na nieruchomości objętej wnioskiem dekretowym. Tego rodzaju wniosek byłby uzasadniony jedynie w przypadku zaistnienia w obrocie prawnym decyzji odmawiającej dotychczasowym właścicielom prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) lub decyzji

utrzymującej w mocy taką decyzję. Oznacza to, że w określonym układzie stosunków faktycznych nie można wykluczyć sytuacji, w której to właśnie decyzje o sprzedaży lokali i praw z nimi związanych, uznane następnie za wydane z naruszeniem prawa w odpowiednim postępowaniu nadzorczym, stanowić będą źródło szkody w postaci utraty praw do lokali w budynku posadowionym na nieruchomości objętej działaniem dekretu i związanego z nim prawa do gruntu, pozostając z nią w adekwatnym związku przyczynowym i uzasadniając zasądzenie odszkodowania z powołaniem się na art. 160 k.p.a.

W ocenie Sądu Apelacyjnego – w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy – żadna z decyzji rozstrzygających wnioski dekretowy dotychczasowych właścicieli o przyznanie prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości, nie wywołała ani przewidzianego w niej skutku (nie stanowiła skutecznej odmowy przyznania takiego prawa), ani też skutku przewidzianego w przepisami dekretu (przejścia własności posadowionych na nieruchomości budynków na rzecz gminy a następnie Skarbu Państwa). Były to bowiem decyzje nieistniejące w sensie prawnym. Dla wywołania skutku prawnego decyzja administracyjna musi zostać bowiem skutecznie doręczona jej adresatom. W okolicznościach faktycznych sprawy nie było więc podstaw do uznania, że pierwsza decyzja odmawiająca przyznania własności czasowej wywołała skutek prawny, gdyż nie została doręczona jej adresatowi ze względu na jego śmierć, która nastąpiła przed jej wydaniem. Natomiast druga decyzja odmawiająca ustanowienia prawa własności czasowej nie została doręczona adresatom, gdyż ci w chwili jej wydania nie zostali ustaleni. Błędne było zatem stanowisko Sądu pierwszej instancji, że decyzja Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z 31 stycznia 1969 r. pozbawiała następców prawnych dotychczasowych właścicieli nieruchomości prawa do gruntu oraz prawa do lokali w budynku posadowionym na tym gruncie, a w konsekwencji wykluczała istnienie związku przyczynowego pomiędzy podnoszoną przez nich szkodą a późniejszymi decyzjami o sprzedaży poszczególnych lokali. Dotychczasowy właściciel nieruchomości (jego następcy) do czasu rozpoznania jego wniosku zachował więc prawo do budynku i jednocześnie uprawnienie do ustanowienia na jego rzecz prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) do gruntu, na którym budynek ten został posadowiony. W konsekwencji dopiero zbycie lokali mieszkalnych (ma mocy

odpowiednich decyzji) powodowało nieodwracalny stan, w którym dotychczasowy właściciel, pomimo zachowanego prawa do budynku oraz ekspektatywy uzyskania prawa do gruntu, został ich pozbawiony. Zatem między decyzjami dotyczącymi sprzedaży lokali mieszkaniowych nr [...] położonych w budynku przy ul. [...] w W. a powołaną przez powodów szkodą zachodził związek przyczynowy pozwalający na przypisanie Skarbowi Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 160 k.p.a.

Sąd Apelacyjny zastrzegł również, że roszczenia powodów nie były przedawnione, skoro trzyletni bieg terminu przedawnienia mógł się rozpocząć dopiero z chwilą uzyskania przez decyzje nadzorcze Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 2012 r. przymiotu ostateczności. Powodowie wnieśli zaś pozew w listopadzie 2013 r.

Odnosząc się do rozmiaru doznanej przez powodów szkody, odpowiadającej wartości utraconego prawa do lokali wraz z prawem do części wspólnych budynku i części gruntu, na którym posadowiono budynek przy ul. [...] w W., Sąd Apelacyjny ustalił, że wartość ta, według stanu lokali z daty wydania ww. wadliwych decyzji i cen z daty orzekania, z uwzględnieniem ich obciążenia obligatoryjnym prawem najmu, wynosiła w przypadku lokali: nr 5 – 399 734 zł, nr 7 - 513 260 zł i nr 8 – 402 844 zł, co dało łączną kwotę 1 315 838 zł (opinia biegłej A. G., k. 517-603). Sąd odwoławczy podkreślił, że niezależnie od tego, czy przyjęta przez biegłego wartość obciążającego lokale obligatoryjnego prawa najmu stanowiłaby 24 % ich wartości rynkowej (biegła A. G.) czy też 33 % (biegły S. O.), ich aktualna wartość (ustalona przez biegłą A. G.) po odjęciu ww. obciążenia byłaby zawsze wyższa od wartości dochodzonego przez powodów odszkodowania związanego z utratą prawa do lokali i praw z nimi związanych, skoro wartość sprzedanych lokali bez tego obciążenia wynosiła 1 726 405 zł. W takim bowiem wypadku liczona od tej kwoty wartość prawa do przedmiotowych lokali z uwzględnieniem obciążającego je obligatoryjnego prawa najmu w odniesieniu do wartości przyjętej przez biegłego S. O. wynosiłaby 1 156 692 zł (1 726 405 zł - 33%) i dawałaby przypadającą na każdego z powodów kwotę 578 346 zł, zaś w odniesieniu do wartości przyjętej przez biegłą A. G. wynosiłaby 1 315 838 zł, dając przypadającą na każdego z powodów kwotę 657 919 zł.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Apelacyjny uznał za zasadne żądanie powodów w wysokości sprecyzowanej w toku postępowania drugoinstancyjnego i w zakresie objętym wnioskami apelacji. Wskazał także, że w dacie wyrokowania przez Sąd pierwszej instancji pozwany – wezwany uprzednio do spełnienia świadczenia o charakterze bezterminowym, którego wysokość na tę datę była już mu znana – pozostawał w opóźnieniu z jego spełnieniem, co uzasadniało zasądzenie na rzecz powodów odsetek za opóźnienie od należnego im odszkodowania, co najmniej od tej daty (art. 481 § 1 i 2 k.c.) zgodnie z wnioskiem wywiedzionej przez nich apelacji.

Pozwany wniósł skargę kasacyjną, w której zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w całości oraz domagał się uchylenia tego wyroku i przekazania sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania. Skarżący zarzucił naruszenie: art. 2 § 1 i 3 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.; art. 1 pkt 1 w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jak również w zw. z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych; art. 327 § 1 pkt 1 w zw. z art. 241 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.; art. 382 w zw. z art. 243<sup>2</sup> k.p.c. (drugi przepis w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.); art. 102 oraz art. 41 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym na dzień 23 czerwca 1969 r.); art. 361 § 1 i 2 w zw. z art. 363 § 1 k.c.; art. 15a ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce gruntami w miastach i osiedlach, art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece oraz art. 232 k.c. w zw. z art. 102 k.p.a. (art. 102 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym w 1969 r.); art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece oraz art. 232 k.c., wszystkie w zw. z art. 102 k.p.a. (art. 102 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym w 1969 r.); art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw w zw. z art. 118 k.c.; art. 442<sup>1</sup> § 1 w zw. z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.; art. 481 § 1 w zw. z art. 363 § 1 i § 2 k.c., art. 359 § 1 w zw. z art. 455 k.c. w związku z art. 316 k.p.c.

#### **Sąd Najwyższy zważył, co następuje:**

Skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego ugruntowany jest pogląd, że sąd w postępowaniu cywilnym nie jest władny do kwestionowania prawidłowości decyzji administracyjnej, chociażby *in meritum* uważał ją za błędną. Sąd cywilny nie ma bowiem kompetencji kontrolnych, które pozwalałyby mu na merytoryczne kwestionowanie rozstrzygnięcia inkorporowanego w decyzji wydanej przez organ administracyjny. W szczególności niedopuszczalne jest przeprowadzanie przez sąd cywilny merytorycznej weryfikacji rozstrzygnięcia przyjętego przez organ administracji z punktu widzenia prawidłowego zastosowania przepisów prawa materialnego. Jednak wyłączenie dokonywania przez sąd cywilny oceny skuteczności decyzji administracyjnej – jak konsekwentnie podkreśla się w judykaturze Sądu Najwyższego – nie dotyczy decyzji dotkniętych bezwzględną nieważnością (decyzji nieistniejących), tj. decyzji wydanych przez oczywiście niewłaściwy organ administracyjny lub bez zachowania jakichkolwiek przepisów postępowania albo bez podstawy materialnoprawnej rozumianej jako brak materialnoprawnego uregulowania przedmiotu, co do którego organ administracyjny orzekł w decyzji (zob. wyroki SN: z 19 czerwca 2019 r., II CSK 288/19; z 16 grudnia 2009 r., I CSK 175/09, OSNC 2010, nr 7-8, poz. 115; z 19 maja 2011 r., I CSK 332/10, OSNC-ZD 2012, nr B, poz. 35; z 19 maja 2011 r., I CSK 202/11; z 19 maja 2011 r., I CSK 332/10, OSNC-ZD 2012, nr B, poz. 35; z 16 listopada 2016 r., I CSK 754/15, i z 10 sierpnia 2017 r., I CSK 30/17, oraz postanowienia SN: z 22 października 2015 r., IV CSK 575/15; z 21 lipca 2016 r., II CSK 660/15; z 10 lutego 2017 r., V CSK 296/16; z 25 maja 2018 r., I CSK 448/17, i z 20 grudnia 2018 r., II CSK 736/17).

Przy wydawaniu wyroku zaskarżonego niniejszą skargą kasacyjną Sąd Apelacyjny – w nawiązaniu do powyższego podejścia interpretacyjnego – nie przeprowadzał merytorycznej weryfikacji rozstrzygnięcia zawartego w decyzjach odmawiających przyznania poprzednikowi prawnemu powodów i jego następcom prawnym, prawa własności czasowej (decyzja z 31 stycznia 1969 r., sygn. akt [...], dotycząca E. S. i decyzja z 23 czerwca 1969 r., sygn. akt [...], dotycząca następców prawnych E. S.). Dostrzegł natomiast, że stosowne decyzje zostały wydane z naruszeniem zasadniczych wymagań proceduralnych i w związku z tym uzasadnione było uznanie, iż takowych – wobec uchybień formalnych – nie można

traktować jako aktów wiążących prawnie ich adresatów (i związku z tym wywołujących skutki prawne w sferze ich praw i obowiązków). W obu decyzjach w sposób wadliwy oznaczono adresatów (adresatem pierwszej decyzji był nieżyjący w dacie jej wydania E. S., zaś drugiej – nieustaleni spadkobiercy E. S.) i jednocześnie nie zostały one w skuteczny sposób doręczone ich adresatom. Takie działanie weryfikacyjne – jak zaznaczono w przedstawionym powyżej orzecznictwie Sądu Najwyższego – znajduje się w sferze kompetencyjnej sądu cywilnego. W konsekwencji zarzutu naruszenia art. 2 § 1 i 3 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.; art. 1 pkt 1 w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jak również w zw. z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, nie można było uznać za zasadny.

Nie mógł również wywołać skutku zamierzonego przez stronę skarżącą zarzut naruszenia art. 327<sup>1</sup> § 1 pkt 1 w zw. z art. 241 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. Istota tego zarzutu sprowadza się bowiem do kwestionowania ustalenia faktycznego Sądu Apelacyjnego, że decyzje z 31 stycznia 1969 r. (sygn. akt [...]) i z 23 czerwca 1969 r. (sygn. akt [...]) nie zostały skutecznie doręczone ich adresatom. Tymczasem w postępowaniu kasacyjnym, ze względu na art. 398<sup>3</sup> § 3 k.p.c., nie mogą podlegać rozpoznaniu zarzuty dotyczące ustalenia faktów i oceny dowodów.

Negatywnie należało ocenić również zarzut naruszenia art. 382 w zw. z art. 243<sup>3</sup> k.p.c. (drugi przepis w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.). Za jego pośrednictwem skarżący forsuje bowiem tezę, że następcy prawni E. S. zostali skutecznie powiadomieni o decyzjach z 31 stycznia 1969 r. i z 23 czerwca 1969 r. (s. 14 uzasadnienia skargi kasacyjnej). Tym samym zarzut ten stanowi przejaw, niedopuszczalnej ze względu na art. 398<sup>13</sup> § 3 k.p.c., próby kreacji własnych ustaleń faktycznych i – na ich bazie – kreowania stanowiska, że doszło do skutecznego doręczenia stosownych decyzji administracyjnych. Zwrócić należy uwagę, że w postępowaniu kasacyjnym Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi poczynionymi w sprawie przez sąd drugiej instancji (art. 398<sup>13</sup> § 3 *in fine* k.p.c.). Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika zaś w sposób jednoznaczny, że w sprawie ustalono, iż decyzje z 31 stycznia 1969 r. i z 23 czerwca 1969 r., poza wadliwością formalną związaną z niewłaściwym określeniem adresata w ich treści, nie zostały skutecznie doręczone adresatom. Tożsamą ocenę i argumenty na jej

poparcie należy odnieść również do zarzutu naruszenia art. 102 i art. 104 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym na dzień 23 czerwca 1969 r.). Już w uzasadnieniu przedmiotowego zarzutu strona skarżąca stwierdza, że pod względem merytorycznym opiera się on na powieleniu argumentów przywołanych przy konstruowaniu zarzutu naruszenia art. 382 w zw. z art. 243<sup>2</sup> k.p.c. (s. 15 uzasadnienia skargi kasacyjnej). W konsekwencji za jego pomocą, wbrew ustaleniom faktycznym Sądu Apelacyjnego, dąży do wykazania, że decyzje z 31 stycznia 1969 r. i z 23 czerwca 1969 r. zostały skutecznie doręczone i tym samym wywołały skutki prawne przewidziane w ich treści.

Chybiony jest także zarzut naruszenia art. 361 § 1 i 2 w zw. z art. 363 § 1 k.c. poprzez błędną ocenę i przyjęcie, że zdarzeniami wyrządzającymi szkodę w majątku powodów są „decyzje lokalowe” z: 31 maja 1984 r., 12 sierpnia 1988 r. i 18 marca 1989 r., oraz iż między szkodą w majątku powodów a tymi decyzjami istnieje adekwatny związek przyczynowy. W odniesieniu do tego zarzutu stwierdzić należy, że bazuje on na nieuprawnionym w świetle ustaleń faktycznych Sądu Apelacyjnego założeniu o skuteczności prawnej decyzji z 31 stycznia 1969 r. i z 23 czerwca 1969 r., wobec ich prawidłowego doręczenia adresatom. Motywując ten zarzut, skarżący po raz kolejny podejmuje polemikę ze stosownym ustaleniem faktycznym i jednocześnie – co już wcześniej wyjaśniono – bezzasadnie kwestionuje kompetencję sądu cywilnego do odstąpienia od traktowania aktu wydanego przez organ administracyjny jako istniejącej i wiążącej strony decyzji administracyjnej, w sytuacji gdy uchybienia zaistniały podczas wyrażenia swojego stanowiska przez organ administracyjny są na tyle istotne, że stosownemu aktowi nie można przypisać waloru decyzji administracyjnej wywołującej wiążące skutki po stronie jej adresata. Sąd Apelacyjny zasadnie przyjął, że w odniesieniu do decyzji z 31 stycznia 1969 r. skierowano ją do zmarłej osoby (i w związku z tym nie można było jej skutecznie doręczyć), zaś decyzja z 23 czerwca 1969 r. adresowana była do niedookreślonego podmiotowo kręgu spadkobierców E. S. (i także ona wobec „ogólnikowości” oznaczenia adresata nie mogła być skutecznie doręczona). Wskazane wadliwości determinowały trafny wniosek, że decyzje te nie mogły wywołać skutków na płaszczyźnie cywilnoprawnej, tj. wywołać skutków prawnych wynikających z ich treści i z przepisów dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st.

Warszawy w odniesieniu do E. S. oraz jego spadkobierców. Negacja zaś możliwości realizacji skutków majątkowych przez te decyzje, uprawniała Sąd Apelacyjny do upatrywania związku przyczynowego między szkodą powodów a wydaniem tzw. decyzji lokalowych.

Natomiast odmienne zapatrywanie strony skarżącej w powyższej kwestii, wyrażone w ramach zarzutu naruszenia art. 361 § 1 i 2 w zw. z art. 363 § 1 k.c. i przybierające w zasadzie charakter polemiki opartej na kwestionowaniu ustaleń faktycznych stwierdzonych w postępowaniu drugoinstancyjnym, nie może prowadzić do uznania zasadności wniesionej skargi kasacyjnej. Stosownej oceny nie zmienia również okoliczność, że w postępowaniu nadzorczym stwierdzono nieważność decyzji z 1969 r. Dla Sądu Apelacyjnego nie budziło przecież wątpliwości, że decyzje te istniały w obrocie jako akty formalnego wyrażenia stanowiska przez organ administracji publicznej co do odmowy przyznania własności czasowej E. S. oraz jego następcom prawnym. Natomiast ich wady, co potwierdziło również postępowanie nadzorcze, były na tyle istotne, że nie można im było przypisać skutku prawnego i tym samym uznać, iż kształtowały one sytuację prawną w sferze prywatnoprawnej po stronie ich adresatów. Postępowanie nadzorcze dotyczące stosownych decyzji, zakończone stwierdzeniem ich nieważności, pozwalało zaś na potwierdzenie owych wadliwości *erga omnes*.

Bezzasadne okazały się również zarzuty naruszenia art. 15a ust. 1 ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce gruntami w miastach i osiedlach, art. 3 ust. 1 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece oraz art. 232 k.c., wszystkie w związku z art. 102 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym w 1969 r., oraz zarzuty naruszenia art. 24 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami oraz wywłaszczeniu nieruchomości, art. 3 ust. 1 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece oraz art. 232 k.c., wszystkie w związku z art. 102 k.p.a., których istota (poprzez łączne ich uzasadnienie w skardze kasacyjnej) sprowadza się do twierdzenia, że nie doszło do zastosowania tych przepisów, a w konsekwencji Sąd Apelacyjny nie zweryfikował prawidłowości rozstrzygnięć zawartych tzw. decyzjach lokalowych. Skarżący twierdzi bowiem, że skoro Sąd drugiej instancji przyjął, że decyzje z 31 stycznia 1969 r. i z 23 czerwca 1969 r. nie wywołały skutku prawnego przewidzianego w ich treści i przepisach dekretu o własności i użytkowaniu

gruntów na obszarze m. st. Warszawy, i tym samym własność nieruchomości pozostawała po stronie adresatów stosownych decyzji, to równocześnie należało przyjąć, że również „decyzje lokalowe” z: 31 maja 1984 r., 12 sierpnia 1988 r. i 18 marca 1989 r. były wadliwe, gdyż przewidywały rozporządzenie prawami, które pozostawały poza dyspozycją organu je wydającego.

W odniesieniu do tak uzasadnianych zarzutów podnieść należy, że związanie sądu cywilnego decyzjami administracyjnymi wyklucza możliwość kwestionowania podstaw materialnoprawnych wydanych decyzji (zob. uchwała składu siedmiu sędziów SN z 9 października 2007 r., III CZP 46/07, OSNC 2008 r., Nr 3, poz. 30; postanowienie SN z 4 czerwca 2009 r., III CZP 28/09, oraz wyroki SN: z 10 lutego 2017 r., V CSK 296/16; z 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09, OSNC-ZD 2010, nr A, poz. 22; z 16 grudnia 2009 r., I CSK 175/09, OSNC 2010, nr 7-8, poz. 115). Dla ich zakwestionowania właściwe było przeprowadzenie odpowiedniego postępowania nadzorczego, w którym – ze względu na stwierdzone wadliwości – uznano, że stosowne decyzje zostały wydane z naruszeniem prawa. Dopiero uzyskanie tych rozstrzygnięć otwierało możliwość dopatrywania się w decyzjach lokalowych źródła szkody podlegającej kompensacji na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. Podnieść przy tym należy, że w odróżnieniu od decyzji z 31 stycznia 1969 r. i z 23 czerwca 1969 r., w stosunku do decyzji lokalowych Sąd Apelacyjny nie dostrzegł takich wadliwości, które pozwalałyby mu na stwierdzenie, że akt wydany przez organ administracyjny ze względu na występujące wadliwości nie istnieje jako decyzja. W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia nie ma odniesień, które wskazywałyby np. na wydanie stosownych decyzji przez organ oczywiście nieuprawniony, skierowania ich do nieistniejącego adresata, bez zawiadomienia adresatów o jej wydaniu, bez zastosowania jakiejkolwiek procedury, a więc wystąpienia „kwalifikowanych” wadliwości, które pozwalałyby na traktowanie tych decyzji jako aktów nieistniejących organu administracyjnego.

Nie można również przyznać racji stronie skarżącej w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 160 § 5 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw w zw. z art. 118 k.c. poprzez jego niezastosowanie i nieuwzględnienie zarzutu przedawnienia w odniesieniu do decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 12 października

2006 r. oraz zarzut naruszenia art. 442<sup>1</sup> § 1 w zw. z art. 417<sup>1</sup> § 2 i art. 120 § 1 k.c. poprzez jego niezastosowanie i nieuwzględnienie zarzutu przedawnienia w odniesieniu do decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 1 lipca 2009 r. Powołane zarzuty abstrahują bowiem od przyjętych przez Sąd Apelacyjnych ustaleń faktycznych i przyjętego stanowiska prawnego w kwestii źródła szkody podlegającej kompensacji w ramach toczącego się postępowania. Otóż Sąd drugiej instancji jako źródło szkody wskazał decyzje lokalowe, które zostały uznane za wadliwe (wydane z naruszeniem prawa) na mocy odpowiednich decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 2012 r. Indyferentne jest w tym względzie powoływanie się na decyzje nadzorcze z 2006 r. i z 2009 r., gdyż te dotyczą decyzji z 31 stycznia 1969 r. i z 23 czerwca 1969 r., a więc decyzji, które miały charakter decyzji nieistniejących, a tym samym nie mogły stanowić źródła szkody w majątku powodów. W związku z tym bez znaczenia pozostaje również podnoszona w orzecznictwie Sądu Najwyższego (i pośrednio eksponowana również w ramach uzasadnienia do powołanych zarzutów skargi kasacyjnej) kwestia obiektywizacji początku biegu terminu przedawnienia w ramach złożonych związków przyczynowych, gdy źródła szkody można dostrzec w różnych, często odległych czasowo zdarzeniach (zob. wyrok SN z 14 lipca 2022 r., II CSKP 100/22, i powołane tam orzecznictwo). W realiach rozpoznawanej sprawy, wobec zanegowania znaczenia prawnego decyzji z 31 stycznia 1969 r. i z 23 czerwca 1969 r. jako wywołujących skutki prawne i tym samym uznania ich za źródło szkody, nie ma podstaw do doszukiwania się złożonego związku przyczynowego, w którym różne zdarzenia prawne mogą być kwalifikowane jako źródła szkody.

Bezzasadny jest również zarzut naruszenia art. 481 § 1 w zw. z art. 363 § 1 i § 2, art. 359 § 1 w zw. z art. 455 k.c. w zw. z art. 316 k.p.c. Zasadnie Sąd Apelacyjny, ze względu na wydanie wyroku reformatoryjnego, wskazał, że odsetki ustawowe należą się od daty wydania wyroku przez Sąd pierwszej instancji.

Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3, art. 108 § 1 k.p.c. oraz § 10 ust. 4 pkt 1 w zw. z § 2 pkt 6 i § 20 rozporządzenia

Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie.

Marcin Krajewski

Małgorzata Manowska

Ewa Stefańska

[wr]

[r.g.]