



Sygn. akt II CSKP 53/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 stycznia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Grela (przewodniczący)
SSN Mariusz Łodko (sprawozdawca)
SSN Tomasz Szanciło

w sprawie z powództwa "[...]" Ż. [...] spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z
siedzibą w M.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Zdrowia

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 12 stycznia 2022 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 19 marca 2019 r., sygn. akt I ACa [...],

**uchyla zaskarżony wyrok częściowo, tj. w punktach II i III
i sprawę w tym zakresie przekazuje Sądowi Apelacyjnemu
w [...] do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia
o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powódka „[...]” Ż. [...] spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w M. wniosła o zasądzenie od Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Ministra Zdrowia, kwoty 5 000 000 zł tytułem odszkodowania.

Wyrokiem z 19 marca 2019 r. Sąd Apelacyjny w [...] oddalił apelację powódki wniesioną od wyroku Sądu Okręgowego w W. z 13 września 2017 r., którym oddalono jej powództwo w całości.

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Okręgowy, z których wynika, że decyzją z 15 marca 2010 r., zmienioną częściowo 17 maja 2011 r., Minister Zdrowia stwierdził nieważność orzeczenia Ministra Zdrowia z 18 marca 1948 r., między innymi w części dotyczącej przejęcia na własność państwa przedsiębiorstwa uzdrowiskowego Ż. [...] Wniosek o stwierdzenie nieważności orzeczenia Ministra Zdrowia z 18 marca 1948 r. złożył poprzedni właściciel - „Ż. [...]” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Ż., od którego umową z 29 lipca 2015 r. powódka nabyła m.in. roszczenie odszkodowawcze za utratę wartości budynków znajdujących się na nieruchomościach sprzedanych powódce.

Sąd Apelacyjny przyjął za Sądem pierwszej instancji, że powództwo nie zasługuje na uwzględnienie, z uwagi na brak związku przyczynowego pomiędzy wadliwym orzeczeniem administracyjnym a szkodą, z którą powód łączył utratę wartości budynków, zwróconych jej poprzednim właścicielom w 2015 r. Mienie przejętego przedsiębiorstwa uzdrowiskowego przez Skarb Państwa znajdowało się w posiadaniu przedsiębiorstwa państwowego, a następnie, na skutek jego komercjalizacji i przekształcenia, w posiadaniu spółki U. [...] S.A. W ocenie Sądów *meriti*, obniżenie wartości budynków na skutek ich niewłaściwego użytkowania i upływ czasu nie miało źródła w wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej. Przyczyną tego stanu rzeczy było objęcie w posiadanie i wykonywania władztwa nad nieruchomością przez przedsiębiorstwo państwowe, a następnie spółkę prawa handlowego. Zaniechanie tych właśnie podmiotów miało wpływ na stan techniczny

zwróconych budynków przedsiębiorstwa uzdrowiskowego. Posiadanie składników majątkowych przejętego przez Państwo przedsiębiorstwa uzdrowiskowego przez inne podmioty wyklucza odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę, skoro utrata wartości budynków zarówno na skutek niewłaściwego ich użytkowania, jak i upływu czasu, nie była spowodowana wydaniem wadliwego orzeczenia nacjonalizacyjnego (art. 160 k.p.a.).

Sąd Apelacyjny wskazał również, że władanie cudzą nieruchomością przez Skarb Państwa, uzyskane na podstawie decyzji administracyjnej, uznanej później za nieważną, kwalifikowane jest jako posiadanie w dobrej wierze. W takim stanie rzeczy, żądanie oparte na przepisach uzupełniających roszczenia windykacyjne (art. 224 i 225 k.c.) również byłoby nieskuteczne. Jego adresatem mógłby być faktyczny posiadacz nieruchomości, czyli przedsiębiorstwo państwowe, przekształcone następnie na skutek komercjalizacji w spółkę prawa handlowego.

Sąd Apelacyjny uznał, że odpowiedzialność odszkodowawcza pozwanego może opierać się na art. 417 k.c. lub art. 415 k.c. Przejęte wraz z przedsiębiorstwem uzdrowiskowym nieruchomości w okresie od 1948 r. do 2015 r. były we władaniu różnych podmiotów, nie tylko Skarbu Państwa. Adresatem ewentualnych roszczeń powódki mogło być również przedsiębiorstwo państwowe oraz spółka akcyjna, powstała na skutek jego komercjalizacji. Podmioty te faktycznie władały przejętymi przez Państwo nieruchomościami i zarządzały nimi. Powódka nie sformułowała również żadnych twierdzeń, które pozwoliłyby na ustalenie, w jakim okresie i z jakich konkretnie przyczyn, poza upływem czasu - dewastacja, niewłaściwa gospodarka - stan budynków uległ pogorszeniu. Tylko takie twierdzenia mogłyby uzasadniać odpowiedzialność deliktową za szkodę.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wniosła powódka. Zaskarżając go w części oddalającej jej apelację od wyroku Sądu pierwszej instancji i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego, zarzuciła naruszenie prawa materialnego: art. 160 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r., poz. 1692 – dalej: „ustawa”) w zw. z art. 361 § 1 k.c., art.

441 § 1 k.c. w zw. z art. 160 k.p.a. i w zw. z art. 5 ustawy; art. 1 sporządzonego w dniu 20 marca 1952 r. Protokołu Nr 1 (Dz. U. z 1995 r., poz. 175) do sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., a następnie zmienionej Protokołem Nr 3, Nr 5 i Nr 8 oraz uzupełnionej Protokołem Nr 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) oraz naruszenie przepisów prawa procesowego: art. 217 § 3 oraz art. 227 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 361 § 1 k.c., każdy zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. Oznacza to, że na gruncie cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej konieczne jest, po pierwsze, wskazanie zdarzenia (działania lub zaniechania), z którym osoba dochodząca odszkodowania wiąże powstanie szkody, po wtóre, określenie szkody i po trzecie, ustalenie, czy wskazane zdarzenie jest przyczyną tej szkody, a więc czy było ono koniecznym warunkiem jej wystąpienia.

Przyjmuje się, że związek przyczynowy jest jedną z ogólnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej. Powód, określając uszczerbek podlegający naprawieniu, wskazuje, z jakim zdarzeniem łączy jego powstanie oraz podmiot, któremu przypisuje to zdarzenie. Następnie należy rozstrzygnąć, czy podana przez powoda przyczyna uszczerbku rzeczywiście wywołała skutki w sferze jego dóbr. Artykuł 361 § 1 k.c. posługuje się pojęciem normalnych następstw zdarzenia szkodzącego i w ten sposób ogranicza zakres odpowiedzialności sprawcy szkody. Zgodnie z przyjętą w polskim prawie cywilnym teorią przyczynowości adekwatnej, związek przyczynowy zachodzi tylko wtedy, gdy w zestawie wszystkich przyczyn i skutków mamy do czynienia jedynie z takimi przyczynami, które normalnie, w zwykłej kolejności rzeczy albo z wysokim stopniem prawdopodobieństwa lub zazwyczaj, wywołują tego rodzaju skutki. Nie wystarczy więc stwierdzić istnienie związku przyczynowego jako takiego, wymagane bowiem jest też stwierdzenie - co należy do sądu - że chodzi o następstwa normalne. Ocena, czy skutek jest normalny, powinna być zobiektywizowana i oparta na całokształcie okoliczności sprawy oraz opierać się na doświadczeniu życiowym. Na gruncie art. 361 § 1 k.c.

obojętne jest czy ma miejsce związek przyczynowy bezpośredni, czy pośredni oraz czy jest to związek przyczynowy złożony, wieloczłonowy. Związek przyczynowy może więc występować jako normalny również wtedy, gdy pewne zdarzenie stworzyło warunki powstania innych zdarzeń, z których dopiero ostatnie stało się bezpośrednią przyczyną szkody (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 4 października 2012 r., I CSK 665/11). W rzeczywistości każde zdarzenie pozostaje wynikiem wielu przyczyn i wiele z nich jest także powiązanych ze szkodą normalnym związkiem przyczynowym. W orzecznictwie w odniesieniu do związku normalnego uznaje się często, że może on mieć postać wieloczłonowego łańcucha zdarzeń i nie ma rozstrzygającego znaczenia, czy przyczyna pozostaje w bezpośrednim, czy też pośrednim związku z następstwem (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 12 marca 2010 r., III CZP 129/09; uchwałę Sądu Najwyższego z 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14, OSNC 2015, nr 5, poz. 60; wyroki Sądu Najwyższego: z 2 lutego 2017 r., I CSK 302/16; z 6 września 2012 r., I CSK 27/12; z 4 października 2012 r., I CSK 665/11; z 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, OSP 2004, nr 7-8, poz. 99). Jedynym testem normalności powiązania przyczynowego określonych zdarzeń powinno być to, czy zdarzenie rozpatrywane jako potencjalna przyczyna w normalnych okolicznościach zwiększa prawdopodobieństwo powstania określonego skutku. Dla oceny tej kwestii nie ma natomiast znaczenia, czy do jego powstania konieczne są jeszcze inne zdarzenia.

Sąd *meriti*, oceniając, czy podana przez powoda przyczyna uszczerbku rzeczywiście wywołała oznaczone skutki, powinien w pierwszej kolejności zbadać, czy w ogóle pomiędzy kolejnymi faktami istnieją obiektywne powiązania. W szczególności powinien wyjaśnić, czy dany fakt (przyczyna) był koniecznym warunkiem wystąpienia drugiego z nich (skutku), czyli czy bez niego skutek by wystąpił. W tym zakresie zastosowanie ma dwustopniowe rozumowanie, zwane testem *conditio sine qua non*. W razie pozytywnego stwierdzenia konieczne jest rozważenie, czy powiązania można traktować jako „normalne”, tzn. typowe lub oczekiwane w zwykłej kolejności rzeczy, a więc niebędące rezultatem jakiegoś zupełnie wyjątkowego zbiegu okoliczności. Odpowiedź negatywna wyłącza związek przyczynowy i w konsekwencji odpowiedzialność odszkodowawczą. Jeżeli

odpowieź okaże się twierdząca, będzie to równoznaczne z wystąpieniem normalnego związku przyczynowego.

W sprawie dokonano pobieżnej oceny związku przyczynowego pomiędzy wskazanym przez powódkę uszczerbkiem w jej majątku a zdarzeniem, z którym łączyła ona powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej. Sąd drugiej instancji niepotrzebnie skoncentrował się na poszukiwaniu alternatywnej podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej, mimo że taka podstawa nie wynikała z przytaczanych przez powódkę twierdzeń faktycznych. Sąd Apelacyjny przyjął bowiem, że szkoda w postaci ponadnormatywnego zużycia budynków nie podlegała indemnizacji na żadnej podstawie. Posiadacz, który bezpośrednio mógł dopuścić się pogorszenia stanu rzeczy, nie był posiadaczem w złej wierze (art. 224 § 1 k.c.), a jej naprawienie w oparciu o ogólne normy regulujące odpowiedzialność deliktową (art. 415 i 417 k.c.) może nastąpić wyłącznie w przypadku, gdy żądanie jest poza zakresem roszczeń uzupełniających roszczenie windykacyjne (art. 224 § 2 i art. 225 k.c.). Natomiast ocena istnienia związku przyczynowego jako kategorii obiektywnej nie wymaga badania przyczyn, dlaczego osoba poszkodowana wskazała określone zdarzenie, a nie zdarzenie inne, które pozostawało w ciągu przyczyn lub mogło stanowić współprzyczynę szkody. Decydujące znaczenie dla ustalenia związku przyczynowego ma to, czy i jaką szkodę spowodowało bezprawne zdarzenie określone przez powódkę jako podstawa faktyczna zgłoszonego roszczenia.

Badając wystąpienie związku przyczynowego w przypadku szkód wyrządzonych wydaniem wadliwych decyzji administracyjnych, punktem wyjścia jest ustalenie, czy szkoda nastąpiłaby także wówczas, gdyby decyzja taka nie zapadła albo gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem, jak również, czy pojawienie się tej decyzji administracyjnej zwiększyło prawdopodobieństwo wystąpienia szkody. Na gruncie rozpoznawanej sprawy przyjąć należy, że wadliwe orzeczenie nacjonalizacyjne z 1948 r. było przyczyną późniejszych działań Państwa (Skarbu Państwa), który jako nowy właściciel przejętego majątku przedsiębiorstwa uzdrowiskowego mógł dowolnie nim rozporządzać i dysponować. W ramach tego uprawnienia Państwo przekazało składniki majątkowe przejętego przedsiębiorstwa uzdrowiskowego w zarząd i użytkowanie przedsiębiorstwu

państwowemu. Przedsiębiorstwo państwowe, w wyniku jego komercjalizacji, przekształciło się w spółkę prawa handlowego i w dalszym ciągu mogło korzystać z budynków przedsiębiorstwa uzdrowiskowego przejętego przez Państwo. Uprawnienie tych podmiotów do władania składnikami przejęto majątku było wynikiem działań władczych Państwa w sferze imperium, na które żadnego wpływu nie miał poprzedni jego właściciel. Wydanie wadliwego orzeczenia administracyjnego z 1948 r. zwiększyło zatem prawdopodobieństwo wystąpienia szkody, skoro poprzednicy prawni powódki, od chwili uprawomocnienia się orzeczenia Ministra Zdrowia z 18 marca 1948 r. w części dotyczącej przejęcia przez Państwo przedsiębiorstwa uzdrowiskowego, nie mieli żadnego wpływu na późniejszy sposób władania przez Państwo przejętymi składnikami majątkowymi. Nie mogli też, jak sugeruje Sąd drugiej instancji, weryfikować i sprawdzać sposób wykonywania władztwa na składnikami tego majątku, między innymi w celu przyszłego dochodzenia ewentualnych roszczeń uzupełniających z tytułu posiadania rzeczy, znajdujących zastosowanie w stosunkach pomiędzy właścicielem rzeczy a jej posiadaczem (art. 224 i 225 k.c.)

Pierwotnym i zasadniczym źródłem szkody powoda było wydanie niezgodnego z prawem orzeczenia Ministra Zdrowia z 1948 r. Ma to podstawowe znaczenie dla oceny zasadności zarzutu naruszenia przepisów prawa materialnego (160 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy w zw. z art. 361 § 1 k.c.). Wydane orzeczenie nacjonalizacyjne skutkowało między innymi utratą przez dotychczasowego właściciela prawa własności wchodzących w jego skład zabudowanych nieruchomości. Wydając orzeczenie nacjonalizacyjne, Państwo (Skarb Państwa) stało się wyłącznym właścicielem składników majątkowych przejmowanego przedsiębiorstwa uzdrowiskowego. Z tego względu, przeniesienie posiadania przejętych składników majątku znacjonalizowanego przedsiębiorstwa uzdrowiskowego na podmioty trzecie, w ramach wykonywania uprawnień o charakterze właścicielskim, czy też inne dysponowanie tym majątkiem skutkujące pogorszeniem jego substancji, nie może zwalniać pozwanego z odpowiedzialności odszkodowawczej, jeżeli później stwierdzono nieważność orzeczenia administracyjnego stanowiącego podstawę tych czynności. Przekazanie składników przejętego majątku podmiotom trzecim mogło jedynie

wpływać na ocenę organu wydającego decyzje nadzorczą, czy doszło do nieodwracalnych skutków orzeczenia nacjonalizacyjnego i możliwe jest stwierdzenie jej nieważności (art. 156 k.p.a.).

Zgodnie z poglądem dominującym w piśmiennictwie oraz orzecznictwie (zob. np. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92; postanowienie Sądu Najwyższego z 7 czerwca 2000 r., III CKN 949/00 i wyrok Sądu Najwyższego z 20 września 2001 r., II CKN 277/99), decyzja dotknięta wadami wymienionymi w art. 156 § 1 k.p.a., uzasadniającymi jej nieważność, nie jest aktem pozornym, lecz istniejącym i funkcjonującym w obrocie prawnym. Decyzja taka korzysta z domniemania prawidłowości i ma moc obowiązującą dopóty, dopóki nie zostanie usunięta z obrotu prawnego w trybie i na zasadach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego.

Decyzji stwierdzającej nieważność innej decyzji, na zasadzie fikcji prawnej, przypisuje się skutek wsteczny (działanie *ex tunc*). W uzasadnieniu uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, wyrażono jednoznaczny pogląd, że decyzja nadzorczą, zarówno stwierdzająca nieważność wadliwej decyzji, jak i wydanie jej z naruszeniem prawa, ma moc wsteczną. W sprawie o odszkodowanie na podstawie ostatecznej decyzji nadzorczej należy przyjąć, że stanowiąca jej przedmiot decyzja była aktem bezprawnym, a więc stanowiła czyn niedozwolony, rodzący obowiązek odszkodowawczy już w chwili jej wydania. Skoro orzeczenie nacjonalizacyjne zostało uznane za nieważne ze skutkiem wstecznym, tj. od chwili jego wydania, to podstawową zasadą odpowiedzialności odszkodowawczej jest przywrócenie stanu poprzedniego lub zrekompensowanie szkody w pieniądzu (art. 363 § 1 k.c.). W obu wypadkach celem odszkodowania jest przywrócenie utraconej równowagi majątkowej, polegające na usunięciu skutków wyrządzonej szkody według założenia, że przywrócony powinien zostać rzeczywisty lub przynajmniej majątkowy stan sprzed wyrządzenia szkody. To, jakie były późniejsze losy znacionalizowanego majątku w czasie, kiedy prawowici właściciele byli pozbawieni jakiegokolwiek wpływu na jego stan i sposób wykorzystania, nie ma istotnego znaczenia. Szkada powstała już w chwili bezprawnego odebrania im tego majątku na podstawie wadliwego i ostatecznie, uznanego za nieważne orzeczenia nacjonalizacyjnego oraz niewątpliwie była jego

skutkiem. Skoro powodom zwrócono nieruchomości z budynkami, których stan wskazuje na ponadnormatywne zużycie, to nie została naprawiona w ten sposób szkoda, jeżeli restytucja w naturze nie doprowadziła do wyrównania uszczerbku spowodowanego ostatecznie wadliwym orzeczeniem nacjonalizacyjnym. Kto, kiedy i dlaczego spowodował zniszczenie mienia powodów nie ma w tym wypadku znaczenia. Jeżeli był to efekt działania osób trzecich, nie jest to wystarczająca przesłanka do zwolnienia pozwanego z odpowiedzialności wobec powoda za skutki wydania orzeczenia nacjonalizacyjnego, uznanego za nieważne *ex tunc*.

Z tych względów uzasadniony był zarzut naruszenia prawa materialnego (160 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy w zw. z art. 361 § 1 k.c.). Przejęcie na własność Państwa (Skarbu Państwa) składników majątku poprzedników prawnych powódki było zdarzeniem zwiększającym prawdopodobieństwo rozporządzenia tymi składnikami na przestrzeni kolejnych lat, gdy Państwo (Skarb Państwa) było wyłącznie uprawnione do wykonywania praw właścicielskich przejęto majątku. W okresie, gdy wadliwe orzeczenie administracyjne funkcjonowało w obrocie zanim stwierdzono jego nieważność, to Państwo (Skarb Państwa) jako wyłączny właściciel przejętego na jego podstawie majątku podejmowało czynności względem tego majątku we własnym imieniu. Zwrot budynków w stanie ich ponadnormatywnego zużycia nie kompensuje szkody doznanej na skutek wydania wadliwego orzeczenia nacjonalizacyjnego, ale ogranicza możliwość naprawienia szkody w postaci pełnego przywrócenia stanu poprzedniego i zwrócenia powódce zabudowanych nieruchomości w stanie odpowiadającym ich normalnemu zużyciu. Nie wyklucza również odpowiedzialności odszkodowawczej za skutki wadliwego orzeczenia nacjonalizacyjnego.

Błędnie zatem przyjęły Sady obydwu instancji, że w sprawie nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy pomiędzy wskazywanym źródłem szkody w postaci wydania bezprawnego orzeczenia Ministra Zdrowia z 18 marca 1948 r. o przejęciu na własność państwa przedsiębiorstwa uzdrowiskowego, a szkodą, w postaci utraty wartości budynków na skutek ponadnormatywnego ich zużycia. Szkoda powódki powstała już w chwili utraty majątku przedsiębiorstwa uzdrowiskowego. Dochodzone przez powódkę roszczenie zmierza do uzupełnienia skutków restytucji składników majątku w naturze, przywracającej stan poprzedni,

ale w niepełnym wymiarze (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 sierpnia 2017 r., I CSK 24/17).

Nietrafna koncepcja rozstrzygnięcia na temat zasady odpowiedzialności pozwala uznać za zasadne zarzuty naruszenia prawa procesowego, tj. art. 217 § 3 w zw. z art. 227 k.p.c. W konsekwencji brak jest dostatecznych ustaleń co do szkody w związku z pominięciem przez Sądy *meriti* zgłoszonych wniosków dowodowych na okoliczność ustalenia stanu zwróconych budynków.

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

a.s.

jw