

POSTANOWIENIE

18 października 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Marta Romańska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 18 października 2023 r. w Warszawie
zażalenia A.G., J.E., M.N., M.N.1, M.O., D.O., T.D., E.R., M.F., R.B., D.B. i T.R.

na wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z 21 lutego 2023 r., V ACa 1190/22,

w sprawie z powództwa A.G., J.E., M.N., M.N.1, M.O., D.O., T.D., E.R., M.F., R.B.,
D.B. i T.R.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Rozwoju i Technologii

o zapłatę,

**uchyla zaskarżony wyrok, pozostawiając rozstrzygnięcie
o kosztach postępowania zażaleniowego w orzeczeniu
kończącym postępowanie w sprawie.**

UZASADNIENIE

Powodowie A.G., J.E., M.N., M.N.1, M.O., D.O., T.D., E.R., M.F., R.B., D.B. i T.R. wnieśli o zasądzenie od Skarbu Państwa – Ministra Inwestycji i Rozwoju odpowiednio kwot: 198.900 zł, 198.900 zł, 9.537 zł, 388.263 zł, 198.900 zł, 198.900 zł, 397.800 zł, 66.300 zł, 66.300 zł, 132.600 zł, 66.300 zł, 66.300 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia wydania wyroku do dnia zapłaty.

Pozwany Skarb Państwa – Minister Inwestycji i Rozwoju wniósł o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z 11 maja 2022 r. Sąd Okręgowy w Warszawie uwzględnił powództwo.

Sąd Okręgowy ustalił, że powodowie są następcami prawnymi zmarłego 13 sierpnia 1958 r. T.E., właściciela zabudowanej nieruchomości przy ul. nr [...], hip. [...], objętej działaniem dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279; dalej – dekret o gruntach warszawskich). 24 maja 1949 r. T.E. wystąpił o ustanowienie na jego rzecz prawa własności czasowej gruntu z tej nieruchomości. Orzeczeniem z 18 lutego 1956 r., Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówiło uwzględnienia wniosku, stwierdzając jednocześnie, że wszystkie budynki na gruncie z tej nieruchomości przeszły na własność Skarbu Państwa. Orzeczenie z 18 lutego 1956 r. zostało utrzymane w mocy orzeczeniem Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 czerwca 1956 r.

Powodowie zażądali stwierdzenia nieważności orzeczeń z 18 lutego 1956 r. i 25 czerwca 1956 r. Decyzją z 8 czerwca 2017 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa stwierdził nieważność obu decyzji. Decyzją z 26 kwietnia 2019 r. Prezydent [...] odmówił powodom przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntu o łącznej powierzchni 663 m², oznaczonego jako część działek ewidencyjnych nr [...] i [...]1 z obrębu [...], objętego KW nr [...] oraz nr [...]2 z obrębu [...]1 objętego KW nr [...]1. Aktualna wartość prawa użytkowania wieczystego nieruchomości należącej niegdyś do [...] według stanu na 25 czerwca 1956 r. wynosi 2.139.000 zł.

Sąd Okręgowy przytoczył art. 160, art. 156 § 1 i art. 158 § 2 k.p.a. oraz art. 5 ustawy z 19 lipca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych ustaw (Dz. U. nr 162, poz. 1692) i doszedł do wniosku, że podstawą odpowiedzialności pozwanego jest art. 417 k.c., a rozmiar szkody i związek przyczynowy między wydaniem wadliwej decyzji, a szkodą podlega ocenie według art. 361-363 k.c.

Sąd Okręgowy przyjął, że przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego zostały spełnione. Wydanie decyzji administracyjnych z rażącym naruszeniem prawa przesądza o bezprawności i zawinieniu funkcjonariuszy państwowych przy wykonywaniu czynności. Rozstrzygnięcie w sprawie zgodne

z art. 7 ust. 2 i ust. 4 dekretu o gruntach warszawskich doprowadziłoby wyłącznie do ustanowienia prawa własności czasowej na gruncie przejętym na własność państwa bądź też przyznania T.E. prawa wieczystej dzierżawy lub własności czasowej innej nieruchomości na tych samych zasadach. Wydanie decyzji zgodnej z prawem nie doprowadziłoby do uszczerbku w majątku poprzednika powodów, co świadczy o istnieniu adekwatnego związku przyczynowego między zdarzeniem szkodzącym a szkodą polegającą na nienabyciu prawa, o które ubiegał się T.E. Aktualnie, z uwagi na istnienie w obrocie prawnym wykonalnej decyzji Prezydium Rady Narodowej w m.st Warszawie z 18 lutego 1956 r., ze względu na potrzebę ochrony praw nabytych przez spółdzielnię oraz lokatorów lokali mieszkalnych położonych na nieruchomości, przyznanie powodom prawa do niej nie jest możliwe.

W ocenie Sądu Okręgowego w sprawie nie znalazł zastosowania art. 7 ust. 4 dekretu o gruntach warszawskich, gdyż warunkiem przyznania gruntu zamiennego było wydanie przez organ administracji ostatecznej decyzji odmawiającej przyznania prawa użytkowania wieczystego z przyczyn określonych w ust. 2 tego przepisu, natomiast odmowa ustanowienia prawa wieczystego użytkowania na rzecz T.E. nastąpiła z innych przyczyn.

Wartość prawa użytkowania wieczystego, które nie weszło do majątku powodów określona została przez Sąd Okręgowy według stanu gruntu z chwili powstania szkody, tj. 25 czerwca 1956 r., a zasądzone odszkodowania obliczone zostały stosownie do przysługujących powodom udziałów w masie spadkowej po T.E.

Sąd Okręgowy nie uwzględnił zarzutu przedawnienia rozszerzonego żądania pozwu, gdyż powodowie nie byli w stanie samodzielnie określić dokładnej wartości dochodzonego roszczenia, co zaznaczyli w pozwie. Dopiero opinia biegłego pozwoliła na poczynienie takich ustaleń i umożliwiła powodom sprecyzowanie wysokości żądania.

Wyrokiem z 21 lutego 2023 r., w uwzględnieniu apelacji pozwanego, Sąd Apelacyjny w Warszawie uchylił wyrok Sądu Okręgowego i przekazał sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że z uzasadnienia zaskarżonego apelacją wyroku nie wynika podstawa wnioskowania o ustanowieniu prawa własności czasowej na rzecz T.E. na gruncie przejętym przez państwo bądź o przyznaniu mu prawa wieczystej dzierżawy lub własności czasowej innej nieruchomości na tych samych zasadach, gdyby w postępowaniu administracyjnym wydana została niewadliwa decyzja. Sąd Okręgowy nie rozważył zarzutu pozwanego dotyczącego legalnego zachowania alternatywnego (przyczyny rezerwowej szkody), ograniczającego lub wyłączającego odpowiedzialność odszkodowawczą. Sąd Okręgowy nie wyjaśnił z czego wnioskował o tym, że w wyniku rozpoznania wniosku dekretowego zapadłaby decyzja innej treści niż wydana, nie rozważył zastosowania w sprawie art. 51 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1961 r., nr 5, poz. 61; dalej - u.z.t.w.n.), nie ocenił zgodności sposobu użytkowania gruntu z planem zagospodarowania przestrzennego, przez co naruszył art. 327¹ § 1 pkt 1 k.p.c. uniemożliwiając kontrolę instancyjną zaskarżonego orzeczenia.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Okręgowy powinien ocenić czy w świetle przepisów obowiązujących w chwili wydania decyzji nadzorczej wniosek dekretowy powinien być uwzględniony i czy do oceny tej okoliczności wystarczające są dotychczas zebrane dowody, przy uwzględnieniu linii orzeczniczej co do możliwości badania przez sądy powszechne czy szkoda wystąpiłaby, gdyby decyzja dekretowa była zgodna z prawem, a także rozważyć aktualność operatu szacunkowego i ustalić wysokość udziałów powodów w masie spadkowej po zmarłym właścicielu nieruchomości oraz właściwe oznaczyć *statio fisci* Skarbu Państwa.

W zażaleniu od wyroku Sądu Apelacyjnego z 21 lutego 2023 r. powodowie zarzucili, że zostało ono wydane z naruszeniem prawa procesowego, tj.: - art. 386 § 4 k.p.c. przez przyjęcie, że Sąd Okręgowy nie rozpoznał istoty sprawy; - art. 386 § 4 w zw. z art. 227 k.p.c. w zw. z art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 3 k.p.a. w zw. z art. 6 k.c. przez przyjęcie, że Sąd Okręgowy nie ustalił, jaka decyzja zostałaby wydana w oparciu o art. 51 u.z.t.w.n. i w tym zakresie nie przeprowadził postępowania dowodowego, podczas gdy powyższe ustalenia nie są konieczne do rozpoznania sprawy, powołana ustawa nie obowiązywała w chwili

wydania wadliwych orzeczeń administracyjnych, a w decyzji nadzorczej organ przesądził, że w sprawie mogła zostać wydana wyłącznie decyzja uwzględniająca wniosek dekretowy, zaś pozwany nie przedstawił żadnych dowodów na poparcie swoich twierdzeń o braku możliwości uwzględniania wniosku dekretowego, chociaż ciężar dowodu w tym zakresie jego obciążał.

Powodowie wnieśli o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Pozwany wniósł o oddalenie zażalenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Według art. 394¹ § 1¹ k.p.c., zażalenie do Sądu Najwyższego przysługuje także w razie uchylenia przez sąd drugiej instancji wyroku sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Ma ono ze swej natury służyć ocenie zasadności doboru przez sąd odwoławczy określonego rodzaju rozstrzygnięcia – kasatoryjnego albo reformatoryjnego – w określonej sytuacji procesowej, a nie badaniu prawidłowości merytorycznego rozpoznania sprawy przez sąd drugiej instancji. Zażalenie to jest zatem skierowane przeciwko błędowi sądu orzekającego, sprowadzającemu się do uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania w pewnej sytuacji procesowej zamiast wydania orzeczenia reformatoryjnego.

Postępowanie przed sądem drugiej instancji skonstruowane jest przy zastosowaniu modelu apelacji pełnej, w którym możliwość skorzystania ze środka zaskarżenia nie jest ograniczona jedynie do określonych w kodeksie podstaw apelacyjnych, lecz dzięki jego wniesieniu możliwe jest nawet wprowadzenie nowego materiału dowodowego i faktycznego (art. 382 k.p.c.). Na mocy art. 386 § 1 k.p.c., w razie uwzględnienia apelacji sąd drugiej instancji zmienia zaskarżony wyrok i orzeka co do istoty sprawy, a inne rozstrzygnięcie umożliwia tylko zaistnienie sytuacji procesowych przewidzianych art. 386 § 2 k.p.c. (nieważność postępowania) i art. 386 § 3 k.p.c. (odrzućcie pozwu albo podstawa do umorzenia postępowania). Należy również wskazać na wyjątek unormowany w art. 386 § 4 k.p.c., według którego sąd drugiej instancji może uchylić zaskarżony wyrok i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania tylko w razie nierozpoznania

przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo gdy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. Z tych względów przyjąć należy, że zasadą polskiego systemu prawnego jest orzekanie przez sąd drugiej instancji reformatoryjne, nie zaś kasatoryjne.

W ramach badania poprawności rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego na podstawie art. 394¹ § 1¹ k.p.c., w razie niezaistnienia nieważności postępowania w sprawie i braku podstaw do odrzucenia pozwu lub umorzenia postępowania, najistotniejsze znaczenie ma zatem ustalenie czy Sąd Okręgowy nie rozpoznał istoty sprawy lub czy nie przeprowadził w ogóle postępowania dowodowego.

W niniejszej sprawie Sąd Apelacyjny powołał się na nierozpoznanie przez Sąd Okręgowy jej istoty, jako przyczynę uchylenia jego wyroku. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się jednolicie, że taka sytuacja ma miejsce wtedy, gdy rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji nie odnosi się do tego, co było przedmiotem sprawy, gdy sąd zaniechał zbadania materialnej podstawy żądania albo merytorycznych zarzutów strony, bezpodstawnie przyjmując, że istnieje przesłanka materialnoprawna lub procesowa unicestwiająca roszczenie.

Oceny, czy sąd pierwszej instancji rozpoznał istotę sprawy dokonuje się po przeanalizowaniu żądań pozwu i przepisów prawa materialnego stanowiących podstawę rozstrzygnięcia, nie zaś na podstawie ewentualnych wad postępowania wyjaśniającego. Powodowie w niniejszej sprawie wnieśli o zasądzenie na ich rzecz odszkodowania za szkodę wyrządzoną ich poprzednikowi prawnemu przez wydanie decyzji administracyjnych dotkniętych kwalifikowanymi wadami w kwotach odpowiadających ich udziałom w spadku po T.E. z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu. Takie żądanie powodów rozpoznał Sąd Okręgowy.

Z motywów wyroku Sądu Apelacyjnego wynika, że zaakceptował te ustalenia faktyczne, które w sprawie poczynił Sąd Okręgowy. Braki, które w nich dostrzegł miały związek z oceną sprawy według nieco innej koncepcji materialnoprawnej niż ta, którą zastosował Sąd Okręgowy. Sąd Apelacyjny przytoczył linie orzecznicze odnoszące się do problemu legalnego zachowania alternatywnego dla zachowania będącego źródłem szkody, które to zachowanie wywołałoby taki sam rezultat jak zachowanie rozważane jako źródło szkody, a także do możliwości wprowadzenia

tego zachowania alternatywnego do okoliczności rozważanych przy ocenie związku przyczynowego między szkodą a zdarzeniem sprawczym (rezerwowa przyczyna szkody). Sąd Apelacyjny uznał, że aktualnie w orzecznictwie dominuje stanowisko wyrażone w uchwale Sądu Najwyższego z 30 czerwca 2020 r., III CZP 71/19 (OSNC 2021, nr 3, poz. 15). Opowiedział się zatem za tezą, że w sprawie o odszkodowanie za szkodę wywołaną wadliwym rozpoznanie wniosku złożonego na podstawie art. 7 dekretu o gruntach warszawskich sąd może ustalać, czy prawidłowe rozpoznanie wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego również doprowadziłoby do odmowy ustanowienia tego prawa. Pewne dane pozwalające na ocenę przytoczonych okoliczności w niniejszej sprawie zgromadził już Sąd Okręgowy, a wynikały one z decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 8 czerwca 2017 r. stwierdzającej nieważność decyzji dekretowej. Sąd Apelacyjny przytoczył w motywach wyroku dane, do których odwołał się Minister. Następnie stwierdził, że „organ nadzorczy nie badał jednak, czy była ona [nieruchomość] przeznaczona na cele użyteczności publicznej, niezbędna dla planowanej realizacji budownictwa ogólnomiejskiego bądź zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego”. Sąd Apelacyjny dostrzegł, że w materiale dowodowym brak „zaświadczenia lokalizacyjnego, stanowiącego skonkretyzowanie w odniesieniu do danej nieruchomości funkcji określonej w planie”. Wypowiedział się o tym, czy osoby fizyczne byłyby w stanie realizować zadania z zakresu użyteczności publicznej przewidziane w narodowym planie gospodarczym przyjętym w czasie, gdy rozpoznawany był wniosek dekretowy, czego miał nie zbadać Sąd Okręgowy i polecił temu Sądowi, by rozważył, „czy w świetle przepisów obowiązujących w dacie wydania decyzji nadzorczej wniosek dekretowy powinien zostać uwzględniony oraz czy wystarczające są do tego zebrane dotychczas dowody, czy też konieczne jest w tym zakresie przeprowadzenie postępowania dowodowego”.

Przytoczony wywód Sądu Apelacyjnego świadczy o częściowo odmiennej ocenie materialnoprawnej sprawy przez ten Sąd i o tym, że stanowcza wypowiedź o zasadności żądania pozwu wymaga – zdaniem Sądu Apelacyjnego – uzupełnienia w pewnym zakresie ustaleń faktycznych już dokonanych w sprawie. Nie wynika z niego jednak, że Sąd Okręgowy nie rozstrzygnął o istocie

rozstrzyganej sprawy ani też, że postępowanie dowodowe w tej sprawie wymaga przeprowadzenia w całości.

Sąd Apelacyjny zauważył, że z przedstawionych przez Sąd Okręgowy motywów orzeczenia nie wynika, żeby Sąd ten zweryfikował należycie udziały w masie spadkowej, do której objęcia zostali powołani poszczególni spadkobiercy T.E. Także i tę wątpliwość Sąd Apelacyjny może wyjaśnić samodzielnie, na podstawie złożonych do akt dokumentów potwierdzających następstwo prawne po uprawnionych osobach.

Skoro istota postępowania apelacyjnego sprowadza się do ponownej i wszechstronnej analizy sprawy w aspekcie faktycznym i prawnym, a sąd odwoławczy może zasadniczo przeprowadzić uzupełniające brakujące do jej właściwego rozpoznania dowody, to na Sądzie Apelacyjnym spoczywał w takiej sytuacji ciężar ustalenia brakujących okoliczności i zgromadzenia dostatecznego materiału dowodowego. Czynności o charakterze naprawczo-uzupełniającym mogą bez przeszkód objąć uaktualnienie operatu szacunkowego, jeśli okaże się potrzebne, oraz oznaczenie *statio fisci* Skarbu Państwa zgodnie z aktualną nazwą organu działającej w tej roli.

Z tych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 i art. 108 § 2 w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c., orzekł jak w sentencji.

A.W.

[ał]