



Sygn. akt I CSKP 107/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 lutego 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Pietrzykowski (przewodniczący)

SSN Władysław Pawlak (sprawozdawca)

SSN Roman Trzaskowski

w sprawie z powództwa A. G.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 26 lutego 2021 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 4 lutego 2019 r., sygn. akt I ACa (...),

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody (...) od wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 23 lutego 2018 r., którym na rzecz powoda A. G. została zasądzona kwota 2 070 104,40 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 24 lutego 2018 r. do dnia zapłaty.

Podstawę rozstrzygnięcia stanowiły następujące ustalenia faktyczne: Przed wojną nieruchomość położona w W., o powierzchni 1 821,58 m², składająca się z działki nr (...), zabudowana budynkiem mieszkalnym przy ul. M., stanowiła własność S. i J. Z. oraz I. i S. G.. Z nieruchomości tej, w dniu 2 grudnia 1930 r., małżonkowie Z. sprzedali J. i S. S. grunt o powierzchni 853,8 m².

Przedmiotowa nieruchomość została objęta dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50. poz. 279, ze zm.; dalej: „dekret warszawski”) i grunt ten przeszedł na własność gminy W., a następnie Skarbu Państwa. Na podstawie art. 7 tego dekretu, S. Z. oraz małżonkowie G. złożyli w ustawowym terminie wnioski o przyznanie za czynszem symbolicznym prawa własności czasowej gruntu. Orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej W. z dnia 27 marca 1972 r. odmówiono wnioskodawcom prawa własności czasowej tej nieruchomości. Za część gruntu o powierzchni 967,78 m², decyzją z dnia 26 marca 1973 r., poprzednicy prawni powoda, tj. I. i M. G. otrzymali odszkodowanie w kwocie 409 456 zł, na którą składało się odszkodowanie za grunt w kwocie 24 220 zł, za zabudowania w kwocie 364 988 zł i za rośliny w kwocie 20 348 zł.

Spadek po J. Z. i S. Z. nabyła w całości I. G., a spadek po S. G. nabył w całości M. G.. Po I. G. spadek nabył w całości M. G..

W dniu 3 lipca 2012 r. powód kupił notarialnie przysługujące M. G. udziały w spadku po zmarłych S. G., T. G. oraz I. G..

Decyzją z dnia 11 grudnia 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. (SKO) orzekło, że decyzja Prezydium Rady Narodowej w W. z dnia 27 marca 1972 r. została wydana z naruszeniem prawa, ale ze względu na wywołanie nieodwracalnych skutków prawnych nie można było stwierdzić jej nieważności.

Wartość rynkowa - prawa użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu o powierzchni 1 821,58 m² wynosi 4 426 294. Wartość odszkodowania w nominalnej kwocie 24 220 zł, przyznanego decyzją z dnia 26 marca 1973 r., według wartości nabywczej (odpowiadającej wartości 115,89 m² gruntu w cenach z lat 70 ub. wieku), wynosi kwotę 281 601 zł, zaś wartość tego odszkodowania

indeksowana współczynnikiem zmian cen i usług publikowanym przez GUS odpowiada kwocie 12 090 zł.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, wobec stwierdzenia przez SKO wydania z naruszeniem prawa decyzji z dnia 27 marca 1972 r., następcy prawnemu poprzednich właścicieli przedmiotowej nieruchomości przysługuje na podstawie art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych ustaw, odszkodowanie za szkodę rzeczywistą, stanowiącą uszczerbek majątkowy, który powstał na skutek niezaspokojenia uprawnienia do przyznania prawa własności czasowej nieruchomości (obecnie prawa użytkowania wieczystego) jego poprzednikom prawnym.

Analizując kumulatywną przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a zdarzeniem ją powodującym Sąd Okręgowy stwierdził, że gdyby organ administracyjny wydał decyzję zgodną z prawem w przedmiocie wniosku o przyznanie własności czasowej, to szkoda nie wystąpiłaby. Wskazał, że określenie w planie zagospodarowania przestrzennego, iż dany teren jest przeznaczony pod budownictwo wielomieszkaniowe stwarza jedynie możliwość, ale nie nakazuje jej realizacji, jak również tego rodzaju przeznaczenie nie oznaczało, że dotychczasowego sposobu nie dałoby się pogodzić ze sporządzonym uprzednio planem zagospodarowania przestrzennego.

Odszkodowaniem został objęty grunt o powierzchni 967,78 m², czyli w zakresie różnicy pomiędzy pierwotną powierzchnią tej nieruchomości - 1 821,58 m², a powierzchnią - 853,8 m², którą poprzednicy prawni powoda sprzedali przed wejściem w życie dekretu warszawskiego. Sąd Okręgowy nie podzielił jednak poglądu pozwanego o konieczności pomniejszenia odszkodowania o wartość gruntu o powierzchni 90,72 m², przeznaczonego pod ulicę Sumińską, gdyż nie zostało wykazane, na podstawie jakiego aktu prawnego ta część nieruchomości została przeznaczona pod ulicę. Od kwoty odszkodowania wyliczonego za grunt o powierzchni 967,78 m² (2 351 705,40 zł) Sąd odliczył

zwaloryzowaną kwotę odszkodowania, wypłaconą poprzednikom prawnym powoda w 1973 r., w wysokości 281 601 zł.

Sąd drugiej instancji przyjął ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji za własne i zaaprobował jego rozważania prawne. Badając adekwatny związek przyczynowy pomiędzy szkodą a zdarzeniem, które tą szkodę wyrządziło, zwrócił uwagę, że z decyzji SKO wynikało, iż w decyzji odmawiającej ustanowienie prawa własności czasowej (obecnie użytkowania wieczystego) nie wskazano, jaki był konkretnie plan zagospodarowania przestrzennego i nie wskazano z jakiej przyczyny zapis „budownictwo mieszkaniowe wysokie” uniemożliwiał uwzględnienie tego wniosku. W okresie wydawania decyzji odmownej obowiązywał plan zagospodarowania przestrzennego zatwierdzony uchwałą nr (...) /24 Prezydium Rady Narodowej W. z dnia 10 lipca 1969 r., według którego przedmiotowa nieruchomość była położona na terenie oznaczonym „MW”, czyli „Tereny mieszkalnictwa rodzinnego brutto o wysokiej intensywności zabudowy” i w ocenie SKO tego rodzaju przeznaczenie nieruchomości nie uzasadniało odmownego załatwienia wniosku poprzedników prawnych powoda.

Sąd drugiej instancji ustalił, że dopiero decyzja z dnia 27 marca 1972 r., czyli wydana w tym samym dniu, co wadliwa decyzja w odniesieniu do wniosku o przyznanie własności czasowej, wskazywała, iż na podstawie planu zagospodarowania teren ulicy M. przeznaczono pod budownictwo wysokie. W konsekwencji w dniu wydania decyzji odmownej, akt administracyjny z tej samej daty zmieniający przeznaczenie nieruchomości nie był ostateczny i możliwe było wydanie decyzji uwzględniającej wniosek złożony na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego. Ponadto, w dacie wydania wadliwej decyzji, znajdujący się na tej nieruchomości budynek miał dwa lokale mieszkalne i był przeznaczony do nadbudowy, co zostało stwierdzone w operacie z 1974 r. i to bez uwzględnienia pomieszczeń powstałych z zaadaptowanego poddasza, co przemawia przeciwko tezie, że był to budynek jednorodzinny. Dlatego w ocenie Sądu Apelacyjnego poprzednicy prawni powoda mogli wykorzystać swoją nieruchomość zgodnie z przeznaczeniem przewidzianym w planie zagospodarowania. Sąd Apelacyjny powołał się też na rozstrzygnięcie zawarte w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2013 r., II CSK 404/11.

W skardze kasacyjnej pozwany zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w części oddalającej jego apelację i wniósł o uchylenie tego wyroku z przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania. Zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. - Prawo budowlane przez jego niezastosowanie i przyjęcie, że w dniu 27 marca 1972 r. inwestor prywatny mógł realizować w oparciu o obowiązujący w tej dacie plan zagospodarowania przestrzennego oraz w oparciu o decyzję o lokalizacji szczegółowej nr 8/72 z dnia 8 kwietnia 1972 r., na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa, budownictwo wielomieszkaniowe o wysokiej intensywności; art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. i art. 361 § 1 k.c. przez przyjęcie, że istnieje adekwatny związek przyczynowy pomiędzy wadliwą decyzją Prezydium Rady Narodowej W. z dnia 27 marca 1972 r. o odmowie przyznania własności czasowej a szkodą powoda; art. 54 ust. 1 i 2 w zw. z art. 3 ust. 2, art. 8 ust. 8 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości w zw. z art. 361 § 2 k.c. przez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że odszkodowanie obliczone na podstawie art. 8 ust. 8 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. jedynie w nieznaczej części rekompensowało utratę prawa użytkowania wieczystego nieruchomości; art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego w zw. z art. 363 § 1 k.c. i art. 160 § 2 k.p.a., przez przyjęcie, iż przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej było wydanie decyzji odmownej w przedmiocie wniosku dekretowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Postanowieniem z dnia 16 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy przyjął skargę kasacyjną do rozpoznania i w związku ze stosownym wnioskiem skarżącego skierował ją do rozpoznania na rozprawie. Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej został oparty na występowaniu istotnego zagadnienia prawnego. Zgodnie z art. 398¹¹ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, chyba że w sprawie występuje zagadnienie prawne, a skarżący złożył w skardze kasacyjnej wniosek o rozpoznanie jej na rozprawie. Ze względu na sytuację epidemiczną wywołaną rozprzestrzenianiem się wirusa COVID- 19, Sąd poinformował strony o zasadach przeprowadzania rozpraw w trybie zdalnym (w tym czasie powód nie ustanowił pełnomocnika w postępowaniu kasacyjnym),

a dodatkowo do reprezentującej Skarb Państwa Prokuraturii Generalnej RP skierował zapytanie co do zawartego w skardze kasacyjnej wniosku o rozpoznanie sprawy na rozprawie. W piśmie z dnia 27 stycznia 2021 r. skarżący oświadczył, że nie podtrzymuje wniosku o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie i wyraził zgodę na rozpoznanie jej na posiedzeniu niejawnym.

Przyjmuje się, że legalne alternatywne zachowanie sprawcy występuje wówczas, gdy zostanie wykazane w sposób dostatecznie pewny, iż w wypadku niedopuszczenia się naruszeń ważących na braku legalności, czyli zgodności z prawem pierwotnej decyzji zostałaby wydana inna na tej samej podstawie prawnej, w tym samym terminie i o tej samej treści. Zdarzenie, które zostało pozbawione możliwości wystąpienia lub oddziaływania, wskutek rzeczywiście działającej przyczyny jest określane w doktrynie jako przyczyna zapasowa albo rezerwowa (*causa superveniens*). Początkowo w orzecznictwie przeważał pogląd, że sprawca szkody nie może skutecznie powoływać się na możliwość powiązania skutków szkody z przyczyną rezerwową (por. np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 października 1973 r., III PZP 26/73. OSNCP 1974, nr 5, poz. 84 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 1974 r., II PR 61/74, OSPiKA 1974, nr 9, poz. 195 i z dnia 19 września 1997 r., III CKN 140/97, niepubl.).

W ramach odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę powstałą na skutek wydania nieważnej decyzji administracyjnej, której nieważność została stwierdzona we właściwym trybie, względnie uznano, że wydanie decyzji nastąpiło z naruszeniem prawa, ale z uwagi na powstanie nieodwracalnych skutków prawnych nie stwierdzono jej nieważności, ocena przesłanki adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a wydaniem nieważnej decyzji administracyjnej, w kontekście tzw. legalnego alternatywnego zachowania sprawcy, w orzecznictwie Sądu Najwyższego nie jest jednolita.

W wyroku z dnia 28 maja 2014 r., I CSK 419/13 (nie publ.), zapadłym w sprawie odszkodowawczej za szkodę wywodzoną z wadliwej decyzji administracyjnej wydanej na podstawie dekretu warszawskiego (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, a to oznacza, iż jest obowiązany 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 procesowym rozgraniczenia drogi sądowej i administracyjnej.

Według drugiego nurtu orzeczniczego, wydanie decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa (co zostało potwierdzone wydaniem decyzji nadzorczej) nie przesądza jeszcze o odpowiedzialności odszkodowawczej sprawcy. W takim przypadku decyzja nadzorcza stwierdzająca wydanie decyzji z naruszeniem prawa wiąże sąd cywilny wyłącznie w zakresie istnienia przesłanki bezprawnego zachowania sprawcy, ale nie decyduje o istnieniu adekwatnego 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 zdarzenia, 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 zdarzenia miałyby miejsce (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 433/02, niepubl.).

W ten nurt wpisuje się też stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 14 października 2015 r., V CSK 708/14 (niepubl.), w którym Sąd Najwyższy wskazał, że powołanie się na możliwość wyrządzenia analogicznego uszczerbku w wypadku, gdyby w miejsce wadliwej zapadła legalna decyzja, nie może być skuteczne, gdy rzeczywiste zachowanie sprawcy stanowiło naruszenie normy mającej zapobiegać tego rodzaju zachowaniu i w ten sposób wyrządzonej szkodzie. Wyłączona jest zatem dopuszczalność powołania się przez pozwanego na możliwość wyrządzenia poszkodowanemu takiej samej szkody innym własnym działaniem legalnym, którego nie przeprowadził, mimo braku ku temu przeszkód, uzyskując pożądaną wynik przez działanie bezprawne. Jednocześnie Sąd podkreślił, że chodzi o sytuację, w której bezprawne działanie sprawcze uwolniło

sprawcę od przeprowadzenia sformalizowanego, uregulowanego odrębnymi przepisami postępowania, przewidującego dla poszkodowanego procesowe środki ochrony jego prawa. Sąd Najwyższy nie podzielił natomiast kategorycznego stanowiska, że bezprawność decyzji, niezależnie od źródła, eliminuje możliwość oceny alternatywnego zachowania legalnego jako czynnika mogącego wpłynąć na określenie wielkości szkody (zob. też wyroki Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2006 r., III CK 325/05, nie publ. z dnia 15 kwietnia 2010 r., II CSK 544/09, OSNC-ZD 2010, nr 9, poz. 10).

Podobny pogląd został zaprezentowany przez Sąd Najwyższy w innych orzeczeniach, w których kładzie się również nacisk na konieczność badania, czy gdyby nie naruszono przepisów, które doprowadziły do wydania decyzji niezgodnej z prawem, istniała możliwość podjęcia przez poszkodowanego działań realnie zapobiegających wyrządzeniu szkody, bądź ograniczających jej rozmiary (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2005 r., III CK 193/04, OSP 2006, nr 7-8, poz. 89, z dnia 24 maja 2012 r., II CSK 558/11, OSP 2013, nr 9, poz. 92).

Z art. 361 § 2 k.c. wynika, że zakres zobowiązania sprawcy do naprawienia szkody jest wyznaczony przez adekwatny związek przyczynowy, czyli sprawca odpowiada w granicach normalnych następstw działania lub zaniechania, z których szkoda wynikła (art. 361 § 1 k.c.). Normalnymi następstwami zdarzenia, z którego wynikła szkoda, są następstwa, jakie tego rodzaju zdarzenie jest w ogóle w stanie wywołać i w zwyczajnym biegu rzeczy, a nie tylko na skutek szczególnego zbiegu okoliczności, z reguły je wywołuje. Natomiast anormalne jest następstwo, gdy doszło do niego z powodu zdarzenia niezwyklego, nienormalnego, niemieszczącego się w granicach doświadczenia życiowego, na skutek nadzwyczajnego zbiegu okoliczności, którego przeciętnie nie bierze się w rachubę. W granicach normalnego, zwykłego przebiegu zdarzeń odpowiedzialność za szkodę może powodować nie tylko przyczyna bezpośrednio ją wywołująca, lecz także dalsza, pośrednia, chyba że jej następstwa pozostają w tak luźnym związku przyczynowym, iż ich uwzględnienie wykraczałoby poza normalną prawidłowość zjawisk, ocenianą według doświadczenia życiowego i aktualnego

stanu wiedzy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2006 r., III CSK 135/05, niepubl.).

Związek przyczynowy należy pojmować jako obiektywne powiązanie ze sobą zjawiska nazwanego przyczyną ze zjawiskiem określonym jako skutek. Istnienie związku przyczynowego jako zjawiska obiektywnego jest determinowane okolicznościami faktycznymi konkretnej sprawy. Koncepcja adekwatnego związku przyczynowego przyjmuje, że następstwa normalne badanej przyczyny nie muszą stanowić jej skutków czasowo „bezpośrednich”, bowiem obowiązek odszkodowawczy powstaje zarówno w przypadku prostych powiązań kauzalnych, jak i bardziej złożonych, w których relacje kauzalne są wielocłonowe (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2005 r., III CK 298/05, niepubl.).

W stanie faktycznym i prawnym sprawy badanie alternatywnego zachowania sprawcy szkody nie występuje, gdyż jedną z kilku przyczyn stwierdzenia przez SKO wadliwości decyzji administracyjnej z dnia 27 marca 1972 r., odmawiającej poprzednikom prawnym powoda przyznania prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego gruntu), był także błąd merytoryczny organu administracyjnego w zakresie oceny zasadności wniosku dekretoowego na kanwie przeznaczenia przedmiotowej nieruchomości w planach zagospodarowania przestrzennego w chwili wydawania decyzji. Jest to kwestia natury administracyjnej i jeżeli organ administracyjny wypowiedział się w tej materii, to sąd cywilny w postępowaniu odszkodowawczym nie może dokonać odmiennej oceny. Konieczność oceny alternatywnego zachowania sprawcy szkody w cywilnym postępowaniu odszkodowawczym aktualizuje się natomiast w razie, gdy przyczyną stwierdzenia w postępowaniu administracyjnym wadliwości decyzji dekretowej było niezbadanie przez organ administracyjny w postępowaniu wywołanym wnioskiem dekretowym przeznaczenia nieruchomości w planach zagospodarowania przestrzennego, względnie przyjęcie za podstawę decyzji odmownej innego przeznaczenia danej nieruchomości, niż wynikało to z obowiązujących planów przestrzennego zagospodarowania (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 2020 r., III CZP 71/19, OSNC 2021, nr 3, poz. 15).

Zgodnie z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego organ administracyjny uwzględni wniosek o przyznanie dotychczasowym właścicielem prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym (następnie użytkowania wieczystego), 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. Odmowa uwzględnienia wniosku była więc dopuszczalna wyłącznie w sytuacji, gdy korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela lub jego następców prawnych pozostawałoby w sprzeczności z przeznaczeniem gruntu zgodnie z planem zabudowania (por. uchwała NSA z dnia 14 października 1996 r., OPK 19/96 ONSA 1997, nr 2, poz. 56 oraz wyroki NSA z dnia 4 stycznia 1999 r., IV SA 135/98, z dnia 15 czerwca 2000 r., I SA 1036/99).

W decyzji Prezydium Rady Narodowej W. z dnia 27 marca 1972 r. powołano się na przeznaczenie przedmiotowej nieruchomości „pod budownictwo mieszkaniowe wysokie”. Tymczasem SKO w decyzji z dnia 11 grudnia 2012 r. ustaliło, że w dniu wydania wadliwej decyzji obowiązywał plan zagospodarowania zatwierdzony uchwałą Prezydium Rady Narodowej W. z dnia 10 lipca 1969 r., zgodnie z którą nieruchomość objęta wnioskiem dekretowym była położona w obszarze oznaczonym MW jako „Tereny mieszkalnictwa rodzinnego brutto o wysokiej intensywności zabudowy”. W ocenie SKO tego rodzaju przeznaczenie nieruchomości nie mogło stanowić podstawy do odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego.

Sąd drugiej instancji dodatkowo ustalił, że dopiero decyzja z dnia 27 marca 1972 r., czyli wydana w tym samym dniu, co wadliwa decyzja w odniesieniu do wniosku dekretowego, wskazywała, iż na podstawie planu zagospodarowania teren ulicy M. przeznaczono pod budownictwo wysokie, a w konsekwencji w dniu wydania decyzji odmownej, akt administracyjny z tej samej daty zmieniający przeznaczenie nieruchomości nie był ostateczny.

Należy też zwrócić uwagę, że zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym

(jedn. tekst: Dz.U. z 1975, Nr 11, poz. 67; ustawa ta uchyliła dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju Dz.U. Nr 16, poz. 109), akty prawne o zatwierdzeniu lub uchwaleniu planów miejscowych ogłaszało się w dzienniku urzędowym wojewódzkiej rady narodowej oraz na tablicy ogłoszeń właściwego terenowego organu administracji państwowej (gminy, miast), przy czym plany miejscowe uzyskiwały moc powszechnie obowiązującą z dniem ogłoszenia w dzienniku urzędowym wojewódzkiej rady narodowej aktu prawnego o zatwierdzeniu lub uchwaleniu danego planu (art. 23 i 24 ust. 1).

Pozwany nie wykazywał, że w chwili wydania wadliwej decyzji nowy plan zagospodarowania przestrzennego uzyskał moc prawną zgodnie z art. 24 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. W zarzutach kasacyjnych nie odwołuje się do przepisów tej ustawy, w kontekście daty wejścia w życie nowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz powołuje się na art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. - Prawo budowlane oraz na decyzję lokalizacyjną z dnia 8 kwietnia 1972 r. Z tej przyczyny bez znaczenia prawnego pozostaje okoliczność, iż SKO zamiast na art. 24 tej ustawy, powołało się na art. 35 dekretu, który w dacie wydania wadliwej decyzji już nie obowiązywał (art. 35 dekretu został uchylony, jeszcze przed uchyceniem całego dekretu, artykułem 37 ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach - Dz.U. Nr 31, poz. 138), ponieważ art. 24 powołanej ustawy regulował to, co wcześniej art. 35 dekretu.

Skoro zatem w chwili wydawania wadliwej decyzji dekretowej obowiązywał plan zagospodarowania (inny niż wskazany w tej decyzji), który według decyzji SKO nie uzasadniał odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego, to zarzut, oparty na ówczesnych przepisach prawa budowlanego, jako podstawa wykluczająca związek przyczynowy pomiędzy wadliwą decyzją dekretową a szkodą, jest bezzasadny. Wskazana w zarzucie kasacyjnym decyzja lokalizacyjna zapadła już po wydaniu wadliwej decyzji z dnia 27 marca 1972 r. w przedmiocie wniosku dekretowego i nie może stanowić potwierdzenia obowiązywania nowego planu zagospodarowania przestrzennego, który nie obowiązywał jeszcze w dniu 27 marca 1972 r. Nadto, podstawą decyzji z dnia 27 marca 1972 r. o odmowie uwzględnienia wniosku dekretowego nie były przepisy ustawy z dnia 12 maja 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1974 r., Nr 10, poz. 64 ze zm.),

a w konsekwencji zarzut kasacyjny oparty na naruszeniu art. 54 ust. 1 i 2 w zw. z art. 3 tej ustawy, jest bezzasadny, tak samo jak zarzut, że przez wzgląd na treść przepisów tej ustawy, nawet gdyby została wydana pozytywna decyzja co do wniosku dekretowego, to i tak przedmiotowa nieruchomość uległaby wywłaszczeniu. Wadliwości decyzji z dnia 27 marca 1972 r. nie mogło sanować wydanie decyzji z dnia 26 marca 1973 r. o przyznaniu odszkodowania za grunt, skoro nie zapadła decyzja o wywłaszczeniu. Ustalenie i wypłacenie odszkodowania miało natomiast wpływ na wysokość dochodzonej przez powoda szkody, co zostało uwzględnione przez Sąd *meriti*.

Dopuszczenie możliwości powołania się przez pozwanego w procesie o odszkodowanie za szkodę majątkową na przyczynę rezerwową (hipotetyczną) nie oznacza obowiązku jej każdorazowego uwzględniania, a w szczególności jest wyłączone uwzględnienie skutków przyczyny rezerwowej, gdy nie ma pewności co do jej wystąpienia, a dowód pewności wystąpienia powinien być przeprowadzony przez pozwanego powołującego się na taką przyczynę (por. m. in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 marca 2010 r., I CSK 380/09, nie publ.). Pewność, czy też niewątpliwość wystąpienia zdarzenia stanowiącego przyczynę rezerwową nie może być zastąpiona przez wykazywanie wysokiego stopnia prawdopodobieństwa jej wystąpienia (zob. uzasadnienie wyroku składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2013 r., I CSK 404/11, OSNC 2013, nr 9, poz. 110). Z samego art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. - Prawo budowlane, stanowiącego, że inwestor prywatny może dokonać inwestycji budowlanych wyłącznie dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych własnych i rodziny oraz dla zaspokojenia potrzeb gospodarczych dla wykonywania zawodu lub dla wykonywania działalności usługowej, w stanie faktycznym sprawy, również nie sposób wyprowadzić przyczyny rezerwowej. Wszak powód nawet nie twierdził, że jego poprzednicy prawni planowali na tej nieruchomości inną inwestycję, niż na zaspokojenie własnych i rodziny potrzeb mieszkaniowych.

Pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej oparte na przepisach ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, które według skarżącego, wyłączają adekwatny związek przyczynowy pomiędzy wadliwą decyzją dekretową a szkodą, także nie zasługują na uwzględnienie. Przede wszystkim bowiem na podstawie tej ustawy ustalono odszkodowanie decyzją z dnia 26 marca 1973 r.,

ale nie została wydana decyzja o wywłaszczeniu, która ma charakter konstytutywny; wywłaszczenie nie następowało z mocy prawa. Oczywiście z punktu widzenia koncepcji przyczyny rezerwowej ma znaczenie ocena, czy doszłoby do wydania decyzji wywłaszczeniowej, gdyby wcześniej organ administracyjny wydał decyzję pozytywną w przedmiocie wniosku dekretowego, ale skoro to pozwany powołuje się na tego rodzaju przyczynę rezerwową, to powinien był wykazać, że do wywłaszczenia doszłoby, a w konsekwencji do utraty przez poprzedników prawnych powoda praw do przedmiotowej nieruchomości, w wypadku gdyby wcześniej decyzją z dnia 27 marca 1972 r. został uwzględniony wniosek o przyznanie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego). W tym miejscu wymaga podkreślenia, że tego rodzaju oceny należy dokonać nie poprzez pryzmat tego, w jaki sposób została zagospodarowana nieruchomość, które to zagospodarowanie było skutkiem wadliwej decyzji, lecz oceny tej należało dokonać mając na uwadze wadliwość decyzji dekretowej, a zatem biorąc pod uwagę konieczność wszczęcia określonego postępowania administracyjnego w przedmiocie wywłaszczenia i zachowania ówczesnych zasad gwarantujących prawa procesowe stron postępowania administracyjnego. Konieczne byłoby też wykazanie bezskuteczności działań właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości zapobiegających wydaniu ostatecznej decyzji o wywłaszczeniu. Wystąpienie przyczyny rezerwowej musi wynikać z ustaleń faktycznych i nie może opierać się na samej analizie przepisów regulujących wywłaszczenie i występujących wówczas uwarunkowaniach polityczno-gospodarczych, bez oparcia ich na faktach. W przeciwnym wypadku można jedynie mówić o przypuszczeniach, które nie mogą rodzić skutków procesowych i stanowić elementu podstawy faktycznej rozstrzygnięcia oraz nie mogą zastępować postępowania dowodowego w tej materii. W postępowaniu kasacyjnym Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego wyroku (art. 398¹³ § 2 k.p.c.). Z ustaleń tych nie wynika, by zaistnienie eksponowanej przez pozwanego przyczyny rezerwowej było realne, zaś skarga kasacyjna nie opiera się na zarzutach skierowanych przeciwko podstawie faktycznej rozstrzygnięcia, w szczególności pozwany nie zarzuca, aby jego wnioski dowodowe zmierzające do wykazania przyczyny rezerwowej zostały pominięte.

W takim stanie rzeczy nie mogły także odnieść zamierzonego skutku prawnego zarzuty naruszenia art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny i niektórych innych ustaw oraz art. 361 § 1 k.c. przez przyjęcie, że istnieje adekwatny związek przyczynowy pomiędzy wadliwą decyzją Prezydium Rady Narodowej W. z dnia 27 marca 1972 r. o odmowie przyznania własności czasowej a szkodą powoda, a także naruszenia art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego w zw. z art. 363 § 1 k.c. i art. 160 § 2 k.p.a. przez przyjęcie, iż przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej było wydanie decyzji odmownej w przedmiocie rozpoznania wniosku dekretowego.

Nie jest zrozumiały zarzut naruszenia art. 54 ust. 1 i 2 w zw. z art. 3 ust. 2, art. 8 ust. 8 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości w zw. z art. 361 § 2 k.c. przez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że odszkodowanie obliczone na podstawie art. 8 ust. 8 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. jedynie w nieznacznej części rekompensowało utratę prawa użytkowania wieczystego nieruchomości. Sądy *meriti* dokonały waloryzacji wypłaconego poprzednikom prawnym powoda, na podstawie decyzji z dnia 26 marca 1973 r., odszkodowania za grunt, pomniejszając w ten sposób dochodzone przez powoda odszkodowanie. Pozwany nie podnosi dopuszczalnych zarzutów procesowych skierowanych przeciwko podstawie faktycznej zaskarżonego rozstrzygnięcia a odnoszących się do przesłanek, które miały wpływ na przyjęty model waloryzacji. Zwaloryzowane odszkodowanie w kwocie 281 601 zł zostało wyliczone w ten sposób, że ustalona w decyzji z dnia 26 marca 1973 r. kwota odszkodowania za grunt (24 220 zł) została odniesiona do ówczesnej rynkowej wartości nieruchomości i kwota ta odpowiadała wartości 115,89 m², a następnie została ustalona wartość nieruchomości o takim obszarze według cen aktualnych na chwilę ustalania odszkodowania.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.