



Sygn. akt II CSKP 1002/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 lutego 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący)
SSN Grzegorz Misiurek (sprawozdawca)
SSN Władysław Pawlak

w sprawie z powództwa E. S.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Łódzkiemu
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
24 lutego 2023 r. w Izbie Cywilnej w Warszawie,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi
z 30 lipca 2020 r., sygn. akt I ACa 213/20,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w Łodzi do ponownego rozpoznania i
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powódka E. S. wniosła o zasądzenie na swoją rzecz od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody Łódzkiego kwoty 500.000,00 zł z odsetkami ustawowymi od dnia doręczenia pozwu tytułem odszkodowania za szkodę poniesioną w związku

z ostateczną i prawomocną decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr [...] z 15 grudnia 2016 r., [...], stwierdzającą, że decyzja komunalizacyjna Wojewody [...] z 1 września 1977 r. nr [...]1 - w części dotyczącej działek nr [...] i [...]1 - została wydana z naruszeniem prawa. Twierdziła, że poniesioną przez nią szkodę stanowi utrata nieruchomości obejmującej wymienione działki w następstwie ich komunalizacji na rzecz Gminy [...]

Sąd Okręgowy w Łodzi wyrokiem z 17 grudnia 2019 roku uznał roszczenie powódki za usprawiedliwione co do zasady. Sąd ten ustalił, że I. S. (z domu S.) była przed drugą wojną światową właścicielką majątku „P.”, ozn. nr rep. hip. [...], położonego w Gminie [...], powiat [...]. Aktualny stan prawny tej nieruchomości jest ujawniony w księdze wieczystej nr [...], prowadzonej przez Sąd Rejonowy w Zduńskiej Woli. Zespół pałacowo-parkowy wchodzący w skład opisanego majątku został przejęty przez Skarb Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej (jedn. tekst: Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.; dalej: „dekret o reformie rolnej”). I. S. zmarła 28 lipca 1986 r., a spadek po niej odziedziczyły córki H. Z. oraz K. B. po 1/2 części każda z nich. Spadek po H. Z., zmarłej [...] 2009 r., odziedziczył jej syn K. Z. w całości, zaś spadek po K. B., zmarłej [...] 2017 r., odziedziczyły po połowie córki: M. B. oraz E. S.. Decyzją Wojewody [...] z 1 września 1997 r. - na podstawie art. 5 ust. 1 i art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 roku - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 32, poz. 191) - stwierdzono nabycie przez Gminę [...] z mocy prawa, nieodpłatnie, własności nieruchomości znajdujących się w zasobach gruntów Skarbu Państwa, położonych w Gminie [...] Decyzja ta dotyczyła działek: nr [...] o pow. 3,02 ha (Z.), nr [...] o pow. 2 ha (P.), nr [...]1 o pow. 2,61 ha (P.) oraz działki nr [...]2 o pow. 1,70 ha (S.); działki nr [...] i [...]1 tworzyły park wraz z budynkiem - dawnym pałacykiem i pochodziły z parcelacji majątku wsi P., rep. hip. [...]. H. Z. i K. B. rozpoczęły starania o zwrot przedmiotowej nieruchomości w 1995 r., występując do Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej na podstawie dekretu o reformie rolnej w odniesieniu do domu mieszkalnego, terenu przydomowego (ogrodu) i terenów leśnych. Urząd Wojewódzki w [...]

poinformował je, że wniosek o zwrot obiektu dworsko-parkowego i lasu w obowiązującym stanie prawnym nie może być uwzględniony oraz że zostanie on zbadany ponownie po uchwaleniu przez Sejm ustawy reprivatyzacyjnej; informacja ta została przekazana do wiadomości Urzędowi Gminy [...].

Na podstawie uchwały Rady Gminy Z. nieruchomość położona we wsi P. gm. Z., obejmująca działki nr [...] i [...]1 (zespół dworsko-parkowy) została przeznaczona do sprzedaży; jej wartość, uwzględniającą obciążenia prawne, oszacowano na 162.000,00 zł. Pismem z 10 lutego 1999 r. H. Z. i K. B. ponownie wystąpiły do Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej na podstawie dekretu o reformie rolnej w odniesieniu do domu mieszkalnego, terenu przydomowego (ogrodu) i terenów leśnych. W odpowiedzi na ten wniosek zostały poinformowane przez Wójta Gminy [...] pismem z 3 marca 1999 r. o braku podstaw prawnych do nieodpłatnego zwrotu majątku przejętego na cele reformy rolnej oraz o możliwości skorzystania przez spadkobierców byłych właścicieli z pierwszeństwa nabycia nieruchomości za cenę oszacowaną przez biegłego rzeczoznawcę. W dniu 9 czerwca 2000 r., Gmina [...], po przeprowadzeniu przetargu ustnego nieograniczonego, sprzedała J. W. nieruchomość zabudowaną, zadrzewioną, stanowiącą zespół dworsko-pałacowy, składającą się z działek oznaczonych w ewidencji gruntów numerami [...]1 i [...]1/1 o powierzchni łącznej 4,7570 ha, położonych we wsi P..

Wojewoda Łódzki decyzją z 23 sierpnia 2000 r. (znak: [...]), utrzymaną w mocy decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 6 marca 2001 r. (znak: [...]1), stwierdził, że przedmiotowa nieruchomość, obejmująca działki oznaczone obecnie numerami [...]1 i [...]1/1, podpadała pod działanie przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej z uwagi na ogólną powierzchnię majątku (ponad 300 ha). Po uchyleniu tych decyzji przez Naczelny Sąd Administracyjny, Wojewoda Łódzki 24 grudnia 2012 r. wydał decyzją o treści tożsamej z treścią wcześniejszej decyzji z 23 sierpnia 2000 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia 28 maja 2014 r. ([...]2), po rozpatrzeniu odwołania K. B. i K. Z., uchylił powyższą decyzją Wojewody Łódzkiego w całości i orzekł, że zespół dworsko - parkowy dawnego majątku ziemskiego P. nie podpadał pod działanie

przepisów dekretu o reformie rolnej. Decyzja ta była decyzją ostateczną. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z 15 grudnia 2016 r., nr [...] ([...]) po przeprowadzeniu postępowania wszczętego na wniosek K. B., na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 i § 2, art. 157 § 1, art. 158 § 1 i 2 k.p.a. stwierdził, że decyzja Wojewody [...] z 1 września 1997 r., znak: [...]1, w części stwierdzającej nabycie przez Gminę [...] z mocy prawa, nieodpłatnie, własności nieruchomości znajdujących się w zasobach gruntów Skarbu Państwa, położonych w Gminie [...], ozn. jako działki nr [...] i [...]1 we wsi P., opisanych w karcie inwentaryzacyjnej nr [...], stanowiącej integralną część tej decyzji, została wydana z naruszeniem prawa.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał roszczenie odszkodowawcze powódki - związane z wydaniem ostatecznej i prawomocnej decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr [...] z 15 grudnia 2016 r. - za usprawiedliwione w zasadzie. Wskazał, że bezprawność działania organu administracyjnego została przesądzona decyzją nadzorczą wydaną na podstawie art. 158 § 2 k.p.a. Nieruchomość obejmująca wymienione działki nie mogła zostać skomunalizowana, gdyż stanowiła własność osób fizycznych. Decyzja komunalizacyjna i rozporządzenie przez Gminę [...] przedmiotowymi działkami uniemożliwiły ich restytucję naturalną. Z kolei decyzja nadzorcza z 15 grudnia 2016 r. była decyzją umożliwiającą powódce dochodzenie roszczeń odszkodowawczych. Nie ulega zatem wątpliwości, że między szkodą powódki a wydaniem decyzji komunalizacyjnej z 1 września 1997 r., która w powiązaniu ze wcześniejszą decyzją nacjonalizacyjną i późniejszym zbyciem nieruchomości wywołała nieodwracalne skutki prawne w postaci przejścia prawa własności na rzecz osoby trzeciej, istnieje normalny związek przyczynowy. Sąd Okręgowy wskazał, że odpowiedzialność pozwanego znajduje usprawiedliwienie w art. 160 § 1, 2 i 6 k.p.a.

Sąd Apelacyjny w Łodzi wyrokiem zaskarżonym skargą kasacyjną oddalił apelację pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody Łódzkiego od wyroku Sądu Okręgowego. Podzielił ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji i przyjął je za podstawę własnego rozstrzygnięcia.

Sąd Apelacyjny wskazał, że w konkretnym stanie faktycznym w chwili

wydania decyzji komunalizacyjnej można było powziąć wątpliwości odnośnie do przysługiwania Skarbowi Państwa praw do nieruchomości mającej podlegać komunalizacji. W 1997 roku Wojewoda [...] miał wiedzę o roszczeniach spadkobierców dawnej właścicielki spornej nieruchomości, a mimo to decyzja o komunalizacji została podjęta a następnie nieruchomość została sprzedana osobie fizycznej. Okoliczności te łączy adekwatny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. - związek wieloczłonowy, w którym pomiędzy poszczególnymi ogniwami zachodzi zależność przyczynowa i w której każde ogniwo tego związku z osobna podlega ocenie z punktu widzenia kauzalności.

W skardze kasacyjnej, opartej na obu podstawach określonych w art. 398³ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c., pozwany wniósł o uchylenie w całości wyroku Sądu Apelacyjnego i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

W ramach pierwszej podstawy kasacyjnej zarzucił naruszenie art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w związku z art. 361 § 1 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że dopiero decyzja nadzorcza z 15 grudnia 2016 r. umożliwiła powódce dochodzenie roszczenia odszkodowawczego i że decyzja komunalizacyjna z 1 września 1997 r. stanowi źródło szkody polegającej na utracie własności nieruchomości oraz art. 442¹ § 1 k.c. przez zaniechanie rozpoznania zarzutu przedawnienia dochodzonego roszczenia.

Drugą podstawę kasacyjną skarżący wypełnił zarzutem naruszenia art. 321 § 1 k.p.c. w związku z art. 318 § 1 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. przez rozpoznanie roszczenia odszkodowawczego na szerszej podstawie faktycznej niż przytoczona w pozwie, w którym szkodę połączono wyłącznie z decyzją komunalizacyjną

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Powódka, zgłaszając roszczenie odszkodowawcze, wskazała, że zmierza ono naprawienia szkody w postaci utraty prawa własności nieruchomości, mającej źródło w decyzji komunalizacyjnej z 1 września 1997 r., której bezprawność została stwierdzona ostateczna i prawomocną decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 15 grudnia 2016 r. Twierdziła, że gdyby decyzja komunalizacyjna nie została wydana, własność nieruchomości nie przeszłaby na Gminę [...],

a ta nie zbyłby jej na rzecz osoby trzeciej. Według powódki, te właśnie okoliczności były bezpośrednią przyczyną doznanej przez nią szkody.

Sąd Apelacyjny, uznając roszczenie powódki za usprawiedliwione w zasadzie, przyjął, że źródłem szkody powódki było przejęcie zespołu parkowo-pałacowego należącego do jej poprzedniczki prawnej przez Skarb Państwa na podstawie przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz - związana z działaniem tego dekretu - wspomniana decyzja komunalizacyjna; oba te zdarzenia łącznie, a nie każde z nich odrębnie, tworzą wielocłonowy związek przyczynowy. Źródło szkody, której naprawienia domagała się powódka zidentyfikował opierając się na konstrukcji tzw. wielocłonowego związku przyczynowego. Uznał-odwołując się do stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w wyroku z 14 kwietnia 2016 r., IV CSK 492/15, (nie publ.) – że stanowi je zarówno wadliwe zakwalifikowanie nieruchomości ziemskich poprzedniczki prawnej powódki jako podlegających działaniom przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, jak i decyzja komunalizacyjna obejmująca te nieruchomości.

Z przyjętych za podstawę zaskarżonego wyroku ustaleń faktycznych wynika, że ostateczną decyzją 28 maja 2014 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi orzekł, że zespół dworsko-pałacowy dawnego majątku ziemskiego pn. P., obejmujący działki oznaczone aktualnie w ewidencji gruntów numerami [...]1 i [...]1/1 z obrębu wsi P., gmina Z., nie podpadał pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o reformie rolnej. Decyzja ta – wydana na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 10, poz. 51 ze zm.; dalej: „rozporządzenie wykonawcze”), ma wprawdzie charakter deklaracyjny, jednak wywiera skutek rzeczowy, gdyż stwierdza, iż prawo własności przysługiwało przez cały czas pierwotnemu właścicielowi bez konieczności powrotnego przeniesienia tego prawa. Stanowi ona – jak przyjmuje się w orzecznictwie Sądu Najwyższego - wyłączną podstawę uzyskania przez byłych właścicieli lub ich spadkobierców wiedzy, że Skarb Państwa nie nabył z mocy prawa własności nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e) o reformy rolnej. Uzyskanie takiej decyzji otwiera drogę do

skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego; w postępowaniu zmierzającym do jego uzyskania stanowi ona prejudykat i jest dla sądu wiążąca (zob. m.in wyrok z 22 listopada 2012 r., II CSK 128/12, OSNC 2013, nr 6, poz.79 oraz uchwały: z 17 lutego 2011 r., III CZP 121/10, OSNC 2011, nr 10, poz.109 i z 18 maja 2011 r., III CZP 21/11, OSNC 2011, nr 12, poz. 133). Z chwilą zatem wydania 28 maja 2014 r. przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi ostatecznej decyzji nadzorczej powódka dowiedziała się o wadliwym wykonaniu dekretu o reformie rolnej w stosunku do przedmiotowej nieruchomości i o braku tytułu prawnego do niej po stronie Skarbu Państwa, skoro nie nabył on jej z mocy prawa, a w konsekwencji - o bezprawności dokonanej sprzedaży. Należy przy tym zauważyć, że gdyby decyzja komunalizacyjna nie została wydana, stan prawny nieruchomości istniejący przed jej wydaniem byłby ukształtowany – do czasu wydania ostatecznej decyzji w trybie § 5 powołanego rozporządzenia wykonawczego - przepisami dekretu o reformie rolnej. W konkretnym stanie faktycznym decyzja przewidziana w § 5 rozporządzenia wykonawczego została wydana nie tylko po wydaniu decyzji komunalizacyjnej, ale również po dokonaniu przez gminę Z. sprzedaży nieruchomości osobie trzeciej, chronionej działaniem rękoi wiary publicznej ksiąg wieczystych (art. 5 u.k.w.h.). W tej sytuacji naprawienie szkody może nastąpić tylko przez zapłatę odszkodowania pieniężnego.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem judykatury, ocena, czy zachodzi normalny związek przyczynowy między działaniem lub zaniechaniem zobowiązanego a powstałym skutkiem w postaci szkody powinna być oparta na całokształcie okoliczności sprawy i wynikać z zasad doświadczenia życiowego, wiedzy naukowej - a w razie potrzeby - także wiedzy specjalnej. Adekwatny związek przyczynowy może obejmować więcej niż jedną z następujących po sobie przyczyn; w takim przypadku każde ogniwo tego związku podlega ocenie z punktu widzenia przyczynowości adekwatnej. Ocena przeprowadzona w tym zakresie przez Sąd Apelacyjny nasuwa – co trafnie zostało podniesione w skardze kasacyjnej - istotne zastrzeżenia. Sąd ten przyjął, że badanie przesłanki związku przyczynowego z odwołaniem się do konstrukcji wielocłonowego związku przyczynowego nie wykracza poza zakres faktycznej podstawy powództwa.

Stwierdzenia tego jednak bliżej nie uzasadnił. Rozważając zaś spełnienie tej przesłanki pominął - w ustalonej sekwencji zdarzeń - znaczenie decyzji nadzorczej wydanej na podstawie § 5 rozporządzenia wykonawczego, opierając się na wadliwym założeniu, że dopiero decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 15 grudnia 2016 r., stwierdzająca wydanie decyzji komunalizacyjnej z naruszeniem prawa, otworzyła powódce drogę do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego oraz przechodząc do porządku dziennego nad podniesionym przez skarżącego zarzutem przedawnienia dochodzonego roszczenia.

Z tych względów Sąd Najwyższy, nie mogąc odeprzeć skutecznie podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów naruszenia prawa materialnego oraz procesowego, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł, jak w sentencji.