



Sygn. akt IV CSK 492/15

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 14 kwietnia 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący)  
SSN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)  
SSA Janusz Kaspryszyn

Protokolant Hanna Kamińska

w sprawie z powództwa M. K. i Z. Z.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...]o zapłatę,  
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej  
w dniu 14 kwietnia 2016 r.,  
skargi kasacyjnej powódki M. K.  
od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 8 kwietnia 2015 r.,

- 1. uchyla zaskarżony wyrok w punkcie I i oddala apelację pozwanego;**
- 2. oddala skargę kasacyjną w części dotyczącej punktu II zaskarżonego wyroku;**
- 3. wzajemnie znosi między stronami koszty postępowania kasacyjnego i apelacyjnego.**

UZASADNIENIE

M.K. i Z. Z., będące spadkobierczyniami R. W., w powództwie z dnia 11 marca 2013 r., rozszerzonym dnia 14 czerwca 2013 r., wniosły o zasądzenie odszkodowania od Skarbu Państwa - Wojewody [...].

Sąd Okręgowy w B. wyrokiem z dnia 1 września 2015 r. zasądził od Skarbu Państwa Wojewody [...] na rzecz Z. Z. 37 313,75 zł i na rzecz M.K. kwotę 22 388,25 zł z odsetkami, odpowiednio do ich udziałów spadkowych wynoszących odpowiednio 5/8 i 3/8 części, oraz oddalił dalej idące powództwo.

Sąd Okręgowy ustalił, że Wydział Rolnictwa i Leśnictwa Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w B. orzeczeniami z dnia 3 i 7 lipca 1959 r. uznał, że nieruchomość ziemską położona w B., będąca własnością R. W., podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu PKWN z dnia 6 września 1994 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Minister Rolnictwa i Reform Rolnych dnia 4 kwietnia 1961 r. utrzymał w mocy te orzeczenia. Nieruchomości stanowiące wówczas działki nr 1661/4 i 1661/5 stały się własnością Gminy B., co zostało potwierdzone dwiema decyzjami Wojewody [...] z dnia 23 maja 1991 r. Następnie uległy one podziałom, a dwie powstałe w ten sposób działki (nr 1661/20 i 1661/22) zostały oddane w użytkowanie wieczyste, które w jednym wypadku (działka nr 1661/20) zostało następnie przekształcone w prawo własności. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia 26 września 2001 r. stwierdził nieważność orzeczenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 4 kwietnia 1961 r., a po ponownym rozpoznaniu sprawy decyzją z dnia 4 października 2002 r. uchylił decyzję z dnia 26 września 2001 r., stwierdził nieważność ze skutkiem *ex tunc* orzeczenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 4 kwietnia 1961 r. i utrzymanych nim w mocy orzeczeń Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej z dnia 3 i 7 lipca 1959 r. w odniesieniu do części nieruchomości o powierzchni 29,0999 ha (w tym działek nr 1661/20 i 1661/22) i stwierdził, że wobec nieodwracalnych skutków orzeczenie zostało wydane z naruszeniem prawa w odniesieniu do części nieruchomości o powierzchni 20,1933 ha. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 12 lutego 2004 r. oddalił skargę na tę decyzję, a Naczelny Sąd

Administracyjny wyrokiem z dnia 8 marca 2006 r., OKS 1773/04, oddalił skargę kasacyjną od tego wyroku. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, po rozpoznaniu wniosku powódek, decyzją z dnia 24 listopada 2009 r. stwierdził nieważność decyzji Wojewody [...] z dnia 23 maja 1991 r. oraz stwierdził, że decyzja, wobec nieodwracalnych skutków, jakie wywołała względem działki nr 1661/20 (powstałej w wyniku podziału działki nr 1661/4), została wydana z naruszeniem prawa, a decyzją z dnia 11 marca 2010 r. utrzymał w mocy decyzję z dnia 24 listopada 2009 r., zaś Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 3 grudnia 2010 r. oddalił skargę na tę decyzję. Następnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, po rozpoznaniu wniosku powódek, decyzją z dnia 14 czerwca 2010 r. stwierdził, że decyzja Wojewody z dnia 23 maja 1991 r., wobec nieodwracalnych skutków, jakie wywołała względem działki nr 1661/22 (powstałej w wyniku podziału działki nr 1661/5), została wydana z naruszeniem prawa.

Sąd Okręgowy ocenił, że między wydaniem orzeczenia nacjonalizacyjnego z 1961 r., które stworzyło warunki do komunalizacji oraz rozporządzenia nieruchomością na rzecz osób trzecich, a szkodą powódek, istnieje normalny związek przyczynowy wieloczołnowy. Odnosząc się do trzech opinii biegłych, określających wartość działek 1661/20 i 1661/22, doszedł do przekonania, że powódkom należy się odszkodowanie odpowiednio do ich udziałów spadkowych w nieruchomości obejmującej te działki według ich wartości określonej na dzień nacjonalizacji. Przyjął, że szkoda jest ustalana według wartości w cenie aktualnej, lecz przy uwzględnieniu stanu z dnia jej wyrządzenia. Wskazał, że podstawą roszczenia powódek jest art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. oraz powołał się na uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75). Nie uwzględnił zarzutu przedawnienia roszczenia powódek, gdyż możliwość dochodzenia roszczenia powstała z chwilą, gdy stała się ostateczna decyzja stwierdzająca wydanie decyzji komunalizacyjnej z naruszeniem prawa. Uznał też, że podniesienie tego zarzutu stanowi nadużycie prawa podmiotowego (art. 5 k.c.).

Powódka M. K. i pozwany wnieśli apelacje od wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 8 kwietnia 2015 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego w punkcie I i III i oddalił powództwo oraz nie obciążył powódki kosztami postępowania, oddalił apelację powódki i nie obciążył jej kosztami postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że pierwotnym i jedynym źródłem szkody doznanej przez poprzednika prawnego powódek nie były decyzje komunalizacyjne wojewody, ale decyzja nacjonalizacyjna, której nieważność w części odnoszącej się do działek, których dotyczy spór, stwierdzono decyzją nadzorczą Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 października 2002 r. Wskazał, powołując się m.in. na wyroki Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2008 r., II CSK 110/08 i z dnia 11 grudnia 2009 r., V CSK 182/09 (w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku pomyłkowo podano sygnaturę V CSK 182/08), że decyzje komunalizacyjne mają charakter deklaracyjny, nie stwarzają więc nowego stanu prawnego, stąd nie mogą być traktowane jako kolejne źródło tej samej szkody oraz nie mieszczą się w wielocłonowym związku przyczynowym. Podkreślił, że decyzje komunalizacyjne nie zamykały powódkom możliwości uzyskania restytucji naturalnej, co nastąpiło dopiero w następstwie czynności prawnych podejmowanych przez Gminę B. z osobami trzecimi. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, komunalizacja spornych działek nie zwiększała prawdopodobieństwa dokonania takich czynności, więc ich nabycie i późniejsze zbycie przez Gminę należy z punktu widzenia przyczynowości ocenić jako zdarzenia przypadkowe, nie zaś normalne następstwo uzyskania tytułu prawnego do nieruchomości. Do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. w ogóle nie było potrzebne wzruszenie decyzji komunalizacyjnych, już sama decyzja nadzorcza z 2002 r. stwarzała wystarczającą ku temu podstawę. Okoliczność zaś, że wydający tę decyzję organ ocenił, iż nie wywołała ona w tej części nieodwracalnych skutków prawnych i możliwy jest zwrot działek w naturze, nie stała temu na przeszkodzie. Według Sądu Apelacyjnego, związanie decyzją administracyjną nie wyłącza dopuszczalności odmiennej oceny stanu faktycznego przyjętego za podstawę decyzji ani wnioskowania o skutkach prawnych innych niż te, dla których przewidziane zostało orzekanie na drodze administracyjnej (uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 1993 r., II PZP 1/93 i z dnia 16 czerwca 1994 r., II PZP 4/94). Ocena, czy mimo stwierdzenia

nieważności decyzji nie jest możliwa restytucja naturalna, lecz tylko dochodzenie odszkodowania, nie wymagała zatem decyzji właściwego organu i stanowiłaby tylko przesłankę prejudycjalną przy orzekaniu przez sąd o tym roszczeniu. Sąd Apelacyjny wskazał następnie, że termin przedawnienia roszczeń odszkodowawczych powinien być liczony od wydania decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 października 2002 r. i upłynął, stosownie do art. 160 § 6 k.p.a., po trzech latach z dniem 4 października 2005 r. Czynności podejmowane przez powódki w innych postępowaniach administracyjnych nie miały wpływu na bieg tego terminu i nie mogą dawać podstawy do zarzutu, że pozwany, powołując się na przedawnienie, nadużywa prawa podmiotowego (art. 5 k.c.).

Powódki wniosły skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego, zaskarżając go w części zmieniającej wyrok Sądu Okręgowego i oddalającej powództwo oraz oddalającej apelację powódki M. K. Zarzuciły naruszenie prawa materialnego, mianowicie art. 361 § 1 k.c., art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w związku z art. 361 § 1 k.c. i art. 120 § 1 k.c. w związku z art. 160 § 6 k.p.a., a także, „z najdalej posuniętej ostrożności procesowej”, art. 5 w związku z art. 120 k.c., art. 405 i 406 k.c. oraz art. 1 sporządzonego w dniu 20 marca 1952 roku Protokołu Nr 1 ratyfikowanego przez Polskę w dniu 10 października 1994 roku (Dz. U. z 1995 roku Nr 26, poz. 175) do sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 roku, 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 roku Nr 61, poz. 284). Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 22 stycznia 2016 r. przyjął do rozpoznania skargę kasacyjną w części dotyczącej powódki M. K. i odrzucił skargę w części dotyczącej powódki Z. Z.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W niniejszej sprawie jest bezsporne, że podstawę prawną roszczeń odszkodowawczych powódek stanowią przepisy nieobowiązującego obecnie art. 160 k.p.a., co jednoznacznie wynika z powołanej w uzasadnieniu wyroku Sądu Okręgowego uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10.

Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku uznał, że źródłem szkody doznanej przez poprzednika prawnego powódek była decyzja nacjonalizacyjna, której nieważność w części odnoszącej się do działek nr 1661/20 i 1661/22 została stwierdzona na podstawie decyzji nadzorczej Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 października 2002 r. Z tym stwierdzeniem w zasadzie wypada się zgodzić. Jednakże Sąd Apelacyjny nie wziął pod uwagę tego, że wspomniana decyzja nadzorcza pomijała okoliczność, która powinna być znana Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, że, po pierwsze, w odniesieniu do rzeczonych działek zostały wydane ostateczne decyzje komunalizacyjne, oraz, po drugie, Gmina B. oddała te działki osobom trzecim w użytkowanie wieczyste. Decyzja z dnia 4 października 2002 r., stwierdzając nieważność decyzji nacjonalizacyjnej m.in. w odniesieniu do spornych działek, stwarzała zatem możliwość ich restytucji naturalnej, a nie dochodzenia odszkodowania. Tymczasem w niniejszej sprawie jest bezsporne, że rozporządzenie przez Gminę B. wymienionymi działkami wywołało nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a., zatem restytucja naturalna w chwili wydawania wspomnianej decyzji była niemożliwa. Decyzja z dnia 4 października 2002 r., nie została zakwestionowana ani przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, ani przez Naczelny Sąd Administracyjny. Dopiero decyzje nadzorcze Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 marca 2010 r. i z dnia 14 czerwca 2010 r. stwierdzające, że decyzje komunalizacyjne Wojewody [...] z dnia 23 maja 1991 r. zostały wydane z naruszeniem prawa wobec nieodwracalnych skutków, jakie wywołały w odniesieniu do działek nr 1661/20 i 1661/22, umożliwiły dochodzenie roszczeń odszkodowawczych na podstawie przepisów art. 160 k.p.a.

Nie można zgodzić się z Sądem Apelacyjnym, że decyzje komunalizacyjne nie mogą być traktowane jako kolejne źródło tej samej szkody i nie mieszczą się w wielocłonowym związku przyczynowym. Należy podkreślić, że powołane przez Sąd Apelacyjny wyroki Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2008 r., II CSK 110/08 (niepubl.) i z dnia 11 grudnia 2009 r., V CSK 182/09 (niepubl.) jako wydane w innych stanach faktycznych nie mogą być uznane za miarodajne w niniejszej sprawie. Dopiero bowiem decyzje komunalizacyjne i rozporządzenie w ich wyniku przez Gminę B. rzeczonymi działkami uniemożliwiły powódkom restytucję naturalną tych działek. Oczywiście nie stanowią one odrębnego od dawnej decyzji

nacjonalizacyjnej źródła szkody, ale – łącznie z błędą w odniesieniu do spornych działek decyzją z dnia 4 października 2002 r. - doprowadziły do powstania szkody. Z tego powodu spostrzeżenia Sądu Apelacyjnego, że komunalizacja spornych działek nie zwiększała prawdopodobieństwa dokonania przez Gminę B. czynności na rzecz osób trzecich, a w konsekwencji nabycie i późniejsze zbycie działek przez Gminę są zdarzeniami przypadkowymi z punktu widzenia normalnego związku przyczynowego (art. 361 § 1 k.c.), są bezprzedmiotowe.

Nie można też podzielić poglądu Sądu Apelacyjnego, że mimo związania decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 października 2002 r. nie jest wyłączone dokonywanie przez sądy odmiennej oceny stanu faktycznego przyjętego za podstawę tej decyzji. Przede wszystkim chybione jest powołanie się w tym zakresie na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 1993 r., II PZP 1/93 (OSNCP 1993, nr 12, poz. 211) i uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 1994 r., II PZP 4/94 (OSNP 1994, nr 11, poz. 170), które odnosiły się do zupełnie innego zagadnienia (braku związania sądu powszechnego, rozpoznającego sprawę o świadczenia z tytułu choroby zawodowej, decyzją inspektora sanitarnego). Wspomniana decyzja z dnia 4 października 2002 r. wyraźnie wymienia działki, w stosunku do których stwierdzono nieważność dawnej decyzji nacjonalizacyjnej (w tym działki nr 1661/20 i 1661/22), oraz działki, w stosunku do których powstały nieodwracalne skutki prawne, co pozwoliło na ocenę, że dawna decyzja nacjonalizacyjna została wydana z naruszeniem prawa. W tej sytuacji nie może dziwić, że powódki - znając sytuację faktyczną rzeczonych działek - podjęły działania zmierzające do zakwestionowania decyzji komunalizacyjnych dotyczących tych działek. Jak się później okazało, były to działania uzasadnione, które ostatecznie doprowadziły do wydania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzji z dnia 11 marca 2010 r. i z dnia 14 czerwca 2010 r., które otworzyły drogę do chodzenia roszczeń odszkodowawczych.

Oczywiście nietrafne jest zatem twierdzenie Sądu Apelacyjnego, że termin przedawnienia roszczeń odszkodowawczych powinien być liczony od wydania decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 października 2002 r. i upłynął, zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a., po trzech latach z dniem 4 października

2005 r. Wywołuje też zdecydowany sprzeciw dalsze twierdzenie tego Sądu, że czynności podejmowane przez powódki w innych postępowaniach administracyjnych nie mogą dawać podstawy do zarzutu, że pozwany Skarb Państwa, powołując się na przedawnienie, nadużywa prawa podmiotowego (art. 5 k.c.). Podstawą ewentualnego odwołania się do konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego nie mogły być bowiem czynności dokonywane przez powódki, ale ocena, czy Skarb Państwa, którego reprezentant (tu: Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi) wydał wadliwą decyzję w odniesieniu do spornych działek, narusza zasady współżycia społecznego, podnosząc zarzut przedawnienia roszczenia.

W konsekwencji należy zatem przyjąć, że jeżeli w decyzji nadzorczej właściwego organu administracji rządowej stwierdzono nieważność dawnej decyzji nacjonalizacyjnej w sytuacji, gdy objęte tą decyzją działki zostały skomunalizowane, a następnie oddane przez właściwą gminę w użytkowanie wieczyste, termin przedawnienia roszczeń odszkodowawczych określony w art. 160 § 6 k.p.a. biegł od dnia, w którym właściwy organ administracji rządowej stwierdził, że decyzje komunalizacyjne dotyczące tych działek ze względu na nieodwracalne skutki prawne zostały wydane z naruszeniem prawa.

Podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia art. 361 § 1 k.c., art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w związku z art. 361 § 1 k.c. oraz art. 120 § 1 k.c. w związku z art. 160 § 6 k.p.a. są zatem oczywiście uzasadnione. W konsekwencji podniesione w skardze kasacyjnej „z najdalej posuniętej ostrożności procesowej” dalsze zarzuty naruszenia prawa materialnego stały się bezprzedmiotowe. Skoro więc podstawa naruszenia prawa materialnego jest oczywiście uzasadniona, a skargi kasacyjnej nie oparto także na podstawie naruszenia przepisów postępowania, Sąd Najwyższy orzekł reformatoryjnie, również na korzyść powódki Z. Z. (art. 378 § 2 w związku z art. 398<sup>21</sup> k.p.c.).

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>16</sup> § 1 k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

jw

