



Sygn. akt I CSK 203/14

**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 14 maja 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jan Górowski (przewodniczący)  
SSN Mirosław Bączyk (sprawozdawca)  
SSN Katarzyna Tyczka-Rote

Protokolant Justyna Kosińska

w sprawie z powództwa J. C.-Z., B. C.

i M. C.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...]

o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 14 maja 2015 r.,

skargi kasacyjnej powodów

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 3 października 2013 r.,

- 1. oddała skargę kasacyjną;**
- 2. odstępuje od obciążenia powodów kosztami postępowania kasacyjnego.**

## UZASADNIENIE

Troje powodów (J.M. C. – Z., B. A. C. i M. C.) żądali od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody Mazowieckiego odszkodowania odpowiednio w kwotach: 1.938.510 zł, 1.292.340 zł i 646.170 zł z odsetkami. Odszkodowanie to obejmowało naprawienie szkody rzeczywistej i w postaci utraconych korzyści. Roszczenie to powodowie wywodzili z decyzji administracyjnej Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy (PRN) z dnia 11 lipca 1967 r. o odmowie przyznania powodom prawa użytkowania wieczystego do gruntu, położonego przy ul. C. 3 w Warszawie. Nieważność tej decyzji stwierdzono w dniu 3 października 2007 r.

Sąd Okręgowy oddalił powództwo po dokonaniu następujących ustaleń faktycznych.

Poprzednik prawny obecnych powodów P. C. był właścicielem zabudowanej nieruchomości przy ul. C. 3 w Warszawie i zmarł 4 sierpnia 1957 r. Nieruchomość została objęta przepisami dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. nr 50, poz. 279; cyt. dalej jako „dekret z dnia 26 października 1945 r.”). Nieruchomość ta stała się własnością Gminy m.st. Warszawy, a następnie w 1950 r. własnością Skarbu Państwa. W terminie przewidzianym w przepisach dekretu z dnia 26 października 1945 r. P. C. nie złożył wniosku o ustanowieniu własności czasowej do gruntu. Wniosek taki złożyli dopiero następcy prawni b. właściciela na podstawie przepisów uchwały nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m.st. Warszawy w użytkowanie wieczyste (MP z 1965 r., nr 6, poz. 18). Decyzją z dnia 11 lipca 1967 r. PRN odmówiło przyznania prawa własności czasowej gruntu nieruchomości, położonej w Warszawie przy ul. C. 3. Osobom trzecim sprzedano 5 lokali znajdujących się w budynku posadowionym na nieruchomości. Decyzją z dnia 23 sierpnia 2007 r. SKO w Warszawie nie stwierdziło nieważności decyzji PRN dnia 11 lipca 1967 r.

W wyniku ponownego rozpoznania wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego decyzją z dnia 21 czerwca 2009 r. ustanowiono m.in. na rzecz powodów na 99 lat użytkowanie wieczyste w częściach i w sposób bliżej opisany szczegółowo w tej decyzji (k. 67-73 akt sprawy), odmówiono natomiast

ustanowienia takiego prawa do udziału 0,666 części gruntu o pow. 189 m<sup>2</sup> (pochodzącego z dawnej nieruchomości, Hip. Nr [...]), stanowiącego obecnie działkę ewidencyjną nr 45 (obręb [...]) z racji zbycia pięciu lokali mieszkalnych o numerach 2, 3, 4, 6 i 7 na rzecz najemców lokali (osób trzecich). Złożony do SKO wniosek powodów o wypłatę odszkodowania został zwrócony.

W ocenie Sądu Okręgowego, odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanego należało rozpatrywać na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. Sąd stwierdził, że nie istnieje sugerowany przez powodów, normalny związek przyczynowy pomiędzy decyzją PRN z 11 lipca 1967 r. a szkodą powodów obejmującą definitywną utratę pięciu lokali mieszkalnych, zbytych na rzecz osób trzecich. Zbycie to nastąpiło bowiem w czasie, w którym Skarb Państwa był właścicielem nieruchomości gruntowej i budynkowej. Uchwała nr 11 RM z 1965 r. była tzw. uchwałą samoistną, wydaną bez właściwego upoważnienia ustawowego i nie mogła stanowić podstawy jakiegokolwiek decyzji, także pozytywnej dla powodów, i właśnie z tego powodu stwierdzono nieważność decyzji z dnia 11 lipca 1967 r. decyzją nadzorczą z 2007 r. Poprzednik prawny powodów nie złożył wniosku o przyznanie własności czasowej budynku w terminie przewidzianym w przepisach dekretu z dnia 26 października 1945 r. W związku z obowiązującymi przepisami (o gospodarce nieruchomościami gruntowymi) oraz stwierdzeniem nieważności decyzji PRN z 11 lipca 1967 r. otworzyła się dla powodów droga do uzyskania prawa użytkowania wieczystego spornej nieruchomości i własności budynku, jednak w ograniczonym zakresie, tj. tylko odnośnie do niesprzedanych lokali i odpowiedniej części gruntu.

Apelacja powodów została oddalona. Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, że nie istnieje normalny związek przyczynowy pomiędzy nieważną decyzją z dnia 11 lipca 1967 r. a niezyskaniem przez powodów udziału w użytkowaniu wieczystym i w prawie własności pięciu lokali mieszkalnych (art. 361 § 1 k.c.). Nie istnieje tu nawet obiektywny związek przyczynowy. Skutek w postaci niezyskania przez powodów tych praw (opisanych w pkt IV decyzji z dnia 16 czerwca 2009 r.) nastąpiłby również, gdyby nie doszło do wydania nieważnej decyzji PRN z 1967 r. Stwierdzenie nieważności tej decyzji nie wywołało skutku o charakterze restytucyjnym prawa własności właściciela nieruchomości,

wywołała natomiast inne skutki prawne. Sprzedając poszczególne lokale (5 lokali) w latach 1972-1982, Skarb Państwa dysponował jednak swoją własnością i w tej sytuacji nie można mówić o szkodzie po stronie powodów, nie istniał adekwatny związek przyczynowy między wskazanym przez powodów uszczerbkiem a decyzją z 1957 r. Powodowie uzyskaliby, oczywiście, uprawnienia do wspomnianych pięciu lokali w świetle art. 214 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603 ze zm.), gdyby nie doszło wcześniej do definitywnego nimi rozporządzenia. Ale chodzi tu o szkodę legalną, za którą Skarb Państwa nie może ponosić odpowiedzialności. Do jej powstania mogłoby dojść z takim samym prawdopodobieństwem w sytuacji, w której wniosek złożony na podstawie uchwały nr 11 RM z dnia 27 stycznia 1965 r. nie został rozpoznany.

W skardze kasacyjnej powodów podnoszono zarzuty naruszenia przepisów prawa procesowego, tj. art. 328 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.; art. 233 § 1 k.c. w zw. z art. 278 § 1 k.c. Wskazywano także na naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 1 k.p.c. i w zw. art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 1 k.p.c. i w zw. § 1 uchwały nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r.; § 1 tej uchwały; art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 32 Konstytucji; art. 89 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r., nr 30, poz. 127 ze zm.) oraz art. 214 ust. 1 ustawy z dnia 17 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1997 r., nr 115, poz. 741 ze zm.) w zw. z art. 361 k.c.; art. 1 Protokołu nr 1 z dnia 20 marca 1952 r., ratyfikowanego w dniu 10 października 1994 r. (Dz.U. z 1995 r., nr 26, poz. 175).

Skarżący wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie zgodnie z żądaniem pozwu, ewentualnie uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Wbrew stanowisku skarżących, zaskarżony wyrok spełnia wymagania formalne przewidziane w art. 328 § 2 k.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i stwarza możliwość dokonania właściwej kontroli kasacyjnej. W postępowaniu kasacyjnym nie może być skutecznie podnoszony zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c.

w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. ani zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 278 § 1 k.p.c.

Jeżeli w świetle prawa polskiego brak było w ogóle podstaw do przyznania powodowi odszkodowania za utratę części własności gruntu (zob. pkt 2 uzasadnienia), to bezprzedmiotowy staje się tym samym zarzut naruszenia art. 1 Protokołu Nr 1 z dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. nr 26, poz. 175, zmienianego i uzupełnionego Protokołem z konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

2. Z ustaleń faktycznych dokonanych przez Sądy meriti wynika, że poprzednik prawny obecnych powodów nie złożył wniosku o przyznanie mu prawa własności czasowej budynku znajdującego się na nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. C, 3, bliżej opisanej w pozwie. Wniosek złożony został dopiero na podstawie przepisów uchwały nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. (§ 3 ust. 1). Taki wniosek był niezbędny dla oddania osobom uprawnionym terenu (określonego przedmiotowo w § 1 uchwały) w użytkowanie wieczyste przez Skarb Państwa. W § 1 tej uchwały wyjaśniono jeszcze, że wspomniane oddanie mogło nastąpić, pomimo że właściciele nieruchomości lub ich następcy prawni nie złożyli w terminie przewidzianych w dekreście z dnia 26 października 1945 r. wniosków o przyznanie odpowiedniego prawa i jeżeli zachodzą warunki wymienione w uchwale.

3. Decyzja z dnia 11 lipca 1967 r. (odmowna), wydana na podstawie uchwały nr 11 Rady Ministrów, została uchylona decyzją nadzorczą w 2007 r. Z treści pierwotnej decyzji wynika, że odmowa ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu wydana została dlatego, ponieważ budynek mieszkalny znajdujący się na nieruchomości nie był domem mieszkalnym w rozumieniu obowiązującej wówczas ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu ustawy z dnia 28 maja 1957 r. spod publicznej gospodarki (...) (Dz.U. nr 47, ze zm.) Decyzja z dnia 11 lipca 1967 r. została uznana za nieważną decyzją nadzorczą z dnia 23 sierpnia 2007 r. (i następnie - decyzją z dnia 3 października 2007 r.) z tej racji, że wydano ją bez podstawy prawnej w oparciu o tzw. samoistną uchwałę Rady Ministrów.

4. Jeżeli spadkobiercom właściciela nieruchomości przyznano ostatecznie w 2009 r. użytkowanie wieczyste gruntu wraz z prawem udziału we współwłasności nieruchomości wspólnej bez pięciu wyodrębnionych wcześniej lokali mieszkalnych, to powstaje kwestia prawnego znaczenia wniosku osób uprawnionych. Chodzi o to, czy wniosek ten należy (i ewentualnie w jakim zakresie) traktować jako wniosek złożony na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r., czy - jako wniosek jurydycznie nowy, przewidziany w przepisach wydanych później (w latach sześćdziesiątych i następnych).

Należy przyjąć, że omawiany wniosek złożony został w istocie już na podstawie nowego stanu prawnego, w którym przewidziano możliwość prawną odzyskania nieruchomości przez osoby uprawnione, gdy nieruchomości te przeszły definitywnie na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów dekretu z 1945 r. (por. § 1 ust. 1 uchwały nr 11 Rady Ministrów; art. 89 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości; Dz.U. z 1991 r., nr 3, poz. 127 ze zm.; przepis ten następnie został zmieniony w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu, Dz.U. nr 79, poz. 464 ze zm.). Z tych dwóch ostatnich aktów prawnych wynika to, że osoby uprawnione mogły zgłosić wnioski o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste w terminie do dnia 31 grudnia 1988 r. (Dz.U. z 1990 r., nr 79, poz. 464 ze zm.; por. też art. 214 § 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami). Warto jednocześnie zaznaczyć, że regulacja ta potwierdza ogólniejszą regułę ustanawiania użytkowania wieczystego przy spełnieniu nowych (innych niż w dekrecie) warunków prawnych i ustanowienie takie niekoniecznie mogło obejmować całą, utraconą wcześniej na rzecz Skarbu Państwa nieruchomość gruntową. Wniosek zgłoszony przez osoby uprawnione na podstawie przepisów uchwały nr 11 Rady Ministrów z 1965 r. potraktowano de facto jako wniosek złożony już w świetle nowo ukształtowanego stanu prawnego, w którym pojawiła się możliwość uzyskania użytkowania wieczystego (przynajmniej w ograniczonym przedmiotowo zakresie) w razie złożenia wniosku do końca 1988 r.

Skarżący upatrują źródła szkody w postaci nieuzyskania (utraty) pięciu lokali mieszkalnych (wyodrębnionych i znajdujących się w budynku) w decyzji pierwotnej

z dnia 11 lipca 1967 r. o odmowie przyznania użytkowania wieczystego, której nieważność stwierdzono w 2007 r. odpowiednią decyzją nadzorczą. Zdaniem skarżących, decyzja ta bowiem „umożliwiła następnie bezprawną sprzedaż” lokali znajdujących się w budynku na rzecz osób trzecich” (pkt 4 skargi). Tymczasem oba Sądy meriti trafnie stwierdziły brak adekwatnego związku przyczynowego między wspomnianą decyzją a uszczerbkiem majątkowym poniesionym przez powodów (art. 361 § 1 k.c.). Rozpatrywany w 2009 r. wniosek był oceniany w nowym stanie prawnym. Wydanie decyzji z dnia 11 lipca 1967 r. niczego nie zmieniało w sytuacji prawnej poprzednika prawnego powodów. Działyby się tak samo, gdyby decyzja ta była pozytywna i przyznawała uprawnionym stosowne prawo. Niezłożenie wniosku przez właściciela nieruchomości na podstawie przepisów dekretu z 1945 r. doprowadziło do ukształtowania się definitywnego stanu prawnego po stronie Skarbu Państwa. Stał się on właścicielem definitywnym gruntu i mógł (w latach 1974 - 1982 r.) rozporządzać częściami nieruchomości w postaci ustanowienia odrębnej własności lokali i ich sprzedaży osobom trzecim. Powodowie skorzystali z nowej, stworzonej możliwości prawnej i uzyskali użytkowanie gruntu w znaczącej jej części, nieobejmujące jednak zbytych wcześniej lokali mieszkalnych. W tej sytuacji Skarb Państwa nie może ponosić odpowiedzialności odszkodowawczej za tę część utraconego przez powodów gruntu.

W konsekwencji należy przyjąć, że nietrafny okazał się ogólny zarzut naruszenia art. 361 § 1 k.c., a także zarzut naruszenia art. 89 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. i art. 214 ust. 2 ustawy z 17 sierpnia 1997 r. (zarzut 3 i 4). Wbrew sugestii skarżących, decyzja z dnia 11 lipca 1967 r. „nie uniemożliwiła rozpoznania (...) wniosku w późniejszym czasie” na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., ponieważ taki wniosek - już oczywiście w nowym stanie prawnym - został jednak w przeważającej części pozytywnie rozpoznany na rzecz powodów.

W związku z przedmiotem obecnego postępowania (spór o istnienie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej) nie miała jednak znaczenia podnoszona przez skarżących kwestia statusu i funkcji budynku znajdującego się na gruncie (budynek wielomieszkaniowy lub jednorodzinny). Miało to znaczenie

jedynie dla przedmiotowego zakresu prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na rzecz powodów. W tej sytuacji nietrafny pozostaje również zarzut naruszenia § 1 uchwały nr 11 Rady Ministrów z 1965 r.

Jeżeli więc wniosek o przyznanie prawa użytkowania wieczystego gruntu nie został złożony w terminie przewidzianym w przepisach dekretu z dnia 26 października 1945 r., a złożono taki wniosek do dnia 31 grudnia 1988 r. (art. 89 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., Dz.U. nr 79, poz. 464 ze zm.), Skarb Państwa nie odpowiada za uszczerbek majątkowy b. właściciela gruntu i jego następców prawnych w postaci szkody wydzielonych części nieruchomości (odrębnych lokali) osobom trzecim.

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną jako nieuzasadnioną (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.). O kosztach postępowania orzeczono stosownie do art. 98 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c. przy uwzględnieniu postanowień art. 102 k.p.c.