

Wyrok z dnia 2 marca 2006 r., I CSK 90/05

Okoliczność, że nieruchomości podlegałyby wywłaszczeniu, nie przerywa normalnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem bezprawnej decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej gruntu (art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.) a szkodą w postaci niezyskania prawa do gruntu i utraty własności budynków, jednakże ma wpływ na wysokość odszkodowania.

Sędzia SN Gerard Bieniek (przewodniczący)

Sędzia SN Maria Grzelka (sprawozdawca)

Sędzia SN Zbigniew Kwaśniewski

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Elżbiety M.-B., Wojciecha J.-B. i Tomasza J.-B. przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Infrastruktury, obecnie Ministrowi Transportu i Budownictwa o zapłatę, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 2 marca 2006 r. skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2005 r.

uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach procesu za instancję kasacyjną.

Uzasadnienie

Powodowie domagali się od Skarbu Państwa odszkodowania w związku ze stwierdzeniem wydania z naruszeniem prawa decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 20 stycznia 1953 r., utrzymującej w mocy decyzję o odmowie przyznania poprzednikom prawnym powodów prawa własności czasowej do nieruchomości położonej w W. przy ul. D. nr 2/4. Stan faktyczny ustalony w sprawie był następujący.

Zabudowana nieruchomość o powierzchni 7478,6 m², składająca się z działek nr 116, 117 i 118, położona w W. przy ul. D. nr 2/4, podlegała przepisom dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279). Złożony przez poprzedników prawnych powodów, będących właścicielami nieruchomości, wniosek o przyznanie im własności czasowej gruntu został załatwiony odmownie decyzją Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 13 maja 1952 r., utrzymaną następnie w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 20 stycznia 1953 r. W wyniku tego, oraz w związku z art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130), powyższa nieruchomość stała się własnością Państwa i została przez Państwo przejęta w posiadanie. W 1953 r. przedmiotowa nieruchomość podlegała ogólnemu planowi zagospodarowania m.st. Warszawy pochodzącemu z 1931 r., przewidującemu w tym miejscu zabudowę zwartą o trzech kondygnacjach do wysokości 12 m i 50% powierzchni zabudowy. W 1961 r. powstał plan zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym powyższy teren został przeznaczony m.in. pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne. W następstwie tego na wniosek Dyrekcji Rozbudowy Miasta Warszawa-Południe, po uprzednim wydaniu przez właściwy organ decyzji rozbiórkowej, zburzone zostały zabudowania i urządzenia Fabryki Eteru, funkcjonującej na tym terenie pod zarządem państwowym, a w kolejności – część gruntu, m.in. działki nr 116 i 117, zostały oddane w użytkowanie wieczyste spółdzielni mieszkaniowych. W latach 1962-1965 w tym miejscu powstały osiedla mieszkaniowe obecnie należące do Międzyzakładowej Spółdzielni Mieszkaniowej „E.” i Powszechnej Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej.

Decyzją z dnia 25 stycznia 1999 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził, że decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 20 stycznia 1953 r., utrzymująca w mocy odmowę przyznania poprzednikom prawnym powodów prawa własności czasowej gruntu, była bezprawna. Wobec tego, że w części dotyczącej działek nr 116 i 117 decyzja ta wywołała nieodwracalne skutki prawne, nie ustalono jej nieważności, lecz stwierdzono, iż w tym zakresie decyzja z dnia 20 stycznia 1953 r. została wydana z naruszeniem prawa. W 2001 r. powodowie wystąpili na podstawie art. 160 k.p.a. o odszkodowanie za szkodę poniesioną w wyniku decyzji z dnia 20 stycznia 1953 r., ale Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją z dnia 12 września 2002 r. odmówił

odszkodowania powołując się na niewykazanie wysokości szkody. W tej sytuacji powodowie wystąpili z powództwem w niniejszej sprawie. Pozwany Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, następnie przez Ministra Infrastruktury, a ostatnio przez Ministra Transportu i Budownictwa, nie zaprzeczył swojej legitymacji biernej, uznał powództwo co do zasady, natomiast zakwestionował wysokość dochodzonego roszczenia. W szczególności sprzeciwiał się przyznaniu powodom odszkodowania za budynki, które zostały rozebrane. Wskazał, że podstawą rozbiórki była decyzja administracyjna z dnia 1 września 1962 r., zezwalająca na wykonywanie robót budowlanych, która z równym skutkiem dotyczyłaby powodów, gdyby własność czasowa do gruntu została ich prawnym poprzednikiem przyznana. Ostatecznie pozwany wnosił o oddalenie powództwa.

Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 7 lipca 2004 r. zasądził na rzecz powódki Elżbiety M.-B. kwotę 5 313 670 zł, a na rzecz powodów Wojciecha J.-B. i Tomasza J.-B. kwoty po 2 656 835 zł oraz odsetki ustawowe od wymienionych kwot od dnia 7 lipca 2004 r. Uznał, że w wyniku bezprawnej decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 20 stycznia 1953 r., utrzymującej w mocy decyzję organu pierwszej instancji o odmowie przyznania dotychczasowym właścicielom prawa własności czasowej gruntu, powodowie ponieśli szkodę wyrażającą się równowartością niezyskanego użytkowania wieczystego gruntu oraz utraconego prawa własności budynków oraz, że pomiędzy zachowaniem się Skarbu Państwa i wymienioną szkodą istnieje normalny związek przyczynowy. Za bezzasadny uznał zarzut pozwanego odnośnie do konieczności wyburzenia zabudowań jako okoliczności mającej zwalniać pozwanego z obowiązku zapłaty odszkodowania. Wysokość odszkodowania Sąd Okręgowy ustalił na podstawie opinii biegłego sądowego przy uwzględnieniu stanu nieruchomości w dniu jej przejęcia przez Państwo i cen stosowanych w obrocie rynkowym w czasie wyrokowania.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację pozwanego. Podzielił pogląd o istnieniu adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem przez Ministra Gospodarki Komunalnej decyzji z dnia 20 stycznia 1953 r. a szkodą, której wyrównania domagali się powodowie. Ponadto stwierdził, że rozbiórka budynków na podstawie decyzji administracyjnej nie miała znaczenia w tym sensie, iż taki sam skutek, tj. utratę własności, spowodowałoby zaadaptowanie budynków dla celów spółdzielni mieszkaniowych, a w każdym razie pozwany nie wykazał, aby rozbiórka była nieuchronna, tj. że doszłoby do niej także

w przypadku niewydania naruszającej prawo decyzji. Również nie wykazał, że doszłoby do wywłaszczenia powodów, gdyby wniosek ich poprzedników prawnych o przyznanie prawa własności czasowej został uwzględniony. W tej ostatniej kwestii Sąd Apelacyjny zauważył, że nawet gdyby poprzednicy powodów uzyskali prawo do gruntu oraz zachowali prawo własności budynków, a w związku z przeznaczeniem przedmiotowej nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne musieliby zostać wywłaszczeni, to wiązałoby się to z odszkodowaniem, bo przewidywała to ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94 ze zm.). Wyklucza to w rozpoznawanej sprawie możliwość przyjęcia, że nie istnieje związek przyczynowy pomiędzy decyzją z dnia 20 stycznia 1953 r. a szkodą dotychczasowych właścicieli nieruchomości na tle uregulowania w art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

W skardze kasacyjnej pozwany zarzucił naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 160 § 1 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, art. 361 § 1 k.c. w związku z art. 3 ust. 2 i art. 54 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, oraz naruszenie przepisów postępowania – art. 316 § 1 k.p.c. Podniósł, że Sąd Apelacyjny pominął okoliczność, iż przedmiotowa nieruchomość została przeznaczona pod zorganizowane budownictwo mieszkaniowe w związku z czym poprzednicy prawni powodów – gdyby mieli prawa do gruntu i budynków – i tak by je utracili w wyniku wywłaszczenia, w tym nie mogliby zapobiec rozbiórce budynków, która została dokonana w związku z realizacją inwestycji przewidzianej w planie zagospodarowania przestrzennego i w zgodzie z ówczesnymi przepisami prawa. Zdaniem skarżącego, konieczność wywłaszczenia poprzedników prawnych powodów w celu wybudowania osiedla mieszkaniowego po uprzednim zburzeniu i rozebraniu zabudowań Fabryki Eteru wyklucza przyjęcie normalnego związku przyczynowego pomiędzy bezprawną decyzją z dnia 20 stycznia 1953 r. a szkodą byłych właścicieli nieruchomości w postaci utraty praw do gruntu i budynków; tego rodzaju szkoda i tak by nastąpiła i to niezależnie od woli byłych właścicieli i bez związku z decyzją w przedmiocie przyznania prawa własności czasowej. Przy założeniu, że konieczność wywłaszczenia nie przerwała łańcucha przyczynowo-

skutkowego kwestia wywłaszczenia miałyby wpływ na wysokość odszkodowania, które należałoby się powodom na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości. Odnośnie do samego wywłaszczenia pozwany w skardze kasacyjnej zarzucił, że przy pomocy takich okoliczności jak istnienie od 1961 r. w W. planu zagospodarowania przestrzennego przewidującego przy ul. D. m.in. budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne oraz rzeczywiste wybudowanie osiedla mieszkaniowego w W. przy ul. D. nr 2/4 wystarczająco udowodnił nieuchronność wywłaszczenia poprzedników prawnych powodów na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. Skarżący wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku i jego zmianę przez oddalenie powództwa w całości lub w części obejmującej wartość budynków albo o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy w całości lub części do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W wyniku odmownej decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 20 stycznia 1953 r. poprzednicy prawni powodów nie uzyskali prawa do gruntu oraz utracili własność budynków (art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy). W tym też, tzn. w niezyskaniu względnie niezachowaniu praw do nieruchomości, wyrażała się ich szkoda w dniu 20 stycznia 1953 r. (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 4).

Za punkt wyjścia do rozważań w kwestii związku przyczynowego pomiędzy odmowną decyzją administracyjną a szkodą, której wyrównania dochodzą prawni następcy byłych właścicieli nieruchomości obecnie, należało natomiast przyjąć stan hipotetyczny, który istniałby obecnie, gdyby nie wydano decyzji odmownej. Zasadniczo należałoby przyjąć, że w wyniku bezprawnej odmowy przyznania poprzednikom prawnym powodów prawa własności czasowej gruntu obecnie ich następcy nie mają prawa użytkowania wieczystego gruntu oraz nie są właścicielami budynków Fabryki Eteru, a ich szkoda odpowiada wartości tych praw (art. 361 k.c.). Jednakże z perspektywy czasu, który upłynął od daty wydania przedmiotowej decyzji odmownej, nie można przyjąć stanu hipotetycznego określającego obecną szkodę powodów tylko przy uwzględnieniu skutków, jakie decyzja ta wywołała w 1953 r. Bezsporne jest, że w latach 1962-1965 doszło do przekazania działek nr 116 i 117 w użytkowanie wieczyste spółdzielni mieszkaniowych, a to – w

przypadku, gdyby decyzja w przedmiocie przyznania prawa własności czasowej gruntu była zgodna z prawem, tj. pozytywna – oznaczałoby konieczność wywłaszczenia poprzedników prawnych powodów. W ciągu zdarzeń, które nastąpiły i są nieodwracalne (plan zagospodarowania przestrzennego z 1961 r., oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, wybudowanie bloków mieszkalnych) wywłaszczenie musi być, w świetle art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, uznane jako nieuniknione i w tym sensie powiązane z wadliwą decyzją odmowną. Wprawdzie z hipotezy, że wydana zostałaby decyzja przyznająca prawo własności czasowej gruntu nie wynika hipoteza zwykłego następstwa w postaci wywłaszczenia (przeciwnie – wynika prawo swobodnego rozporządzania nieruchomością), jednakże w okolicznościach sprawy nie ma miejsca na alternatywne rozważania w kwestii kolejnej hipotezy, czy do wywłaszczenia doszłoby, czy też mogłoby nie dojść. Przesądza to upływ czasu, w ciągu którego zdarzyły się nieodwracalne fakty, których nie można pominąć. Stanowią one fragment rzeczywistości, bez której uwzględnienia hipotetyczny stan określający, jaka byłaby obecna sytuacja poprzedników powodów i ich samych, byłby wynikiem jedynie spekulacji (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, OSP 2004, nr 1, poz. 3).

Podążając tym tokiem rozumowania należy zatem przyjąć, że bezprawne zaniechanie w 1953 r. wydania przez centralny organ administracji państwowej decyzji uwzględniającej wniosek byłych właścicieli nieruchomości złożony w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. spowodowało, że właściciele ci nie podlegali wywłaszczeniu. W wyniku wywłaszczenia zostałyby im odjęte prawa do nieruchomości, ale stałoby się to za odpowiednim odszkodowaniem. Jego wysokość wyznaczałyby reguły przewidziane w ustawie z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości. W istotny sposób wpływa to na sytuację prawną powodów domagających się odszkodowania obecnie (art. 361 § 2 k.c.).

Wymaga podkreślenia, że przyjęte za podstawę rozważań założenie, iż alternatywnym zachowaniem się właściwego organu w odpowiedzi na wniosek złożony na podstawie art. 7 dekretu byłaby decyzja przyznająca prawo własności czasowej gruntu znajduje mocne oparcie w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym art. 7 ust. 2

dekretu z dnia 26 października 1945 r. był źródłem obowiązku gminy, a następnie – Państwa i odpowiadającego mu uprawnienia byłego właściciela do domagania się ustanowienia odpowiedniego prawa w drodze decyzji administracyjnej (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 1995 r., III ARN 83/94, OSNAPUS 1995 nr 12, poz. 142 i z dnia 9 listopada 2001 r., I CKN 71/01, OSNC 2002 nr 7-8, poz. 98, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 stycznia 1999 r., IV SA 135/98, nie publ. oraz uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2000 r., OPK 11/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 60 i z dnia 14 października 1996 r., OPK 19/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 56). Pozwany nie wykazał, aby z innych przyczyn niż uznane za bezprawne, Minister Gospodarki Komunalnej mógł wydać w dniu 20 stycznia 1953 r. decyzję odmowną. Na przeszkodzie do przyjęcia, że powinna zostać wydana decyzja pozytywna również nie stała okoliczność, iż na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (według tekstu pierwotnego Dz.U. Nr 17, poz. 70) usanowane zostały wadliwe decyzje odmowne, jeżeli odpowiadały one celowi określonemu w art. 3 ust. 2 tej ustawy. W dniu 20 stycznia 1953 r. nie obowiązywał jeszcze plan zagospodarowania przestrzennego przewidujący przeznaczenie działek nr 116 i 117 pod obecnie istniejące zorganizowane budownictwo mieszkaniowe, w związku z czym wadliwa odmowna decyzja z wymienionej daty nie mogła być następnie uznana za zgodną z prawem. Potwierdził to Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, wydając w dniu 25 stycznia 1999 r. decyzję stwierdzającą, że co do działek 116 i 117 odmowa przyznania własności czasowej nastąpiła z naruszeniem prawa.

Należy powtórzyć, że jakkolwiek wywłaszczenie poprzedników prawnych powodów nie nastąpiło ani też zasadniczo w zwykłym porządku rzeczy wywłaszczenie nie jest normalnym następstwem wydania bezprawnej decyzji odmawiającej ustanowienia prawa własności czasowej, to jednak w okolicznościach sprawy należało uznać wywłaszczenie za nieuchronne w przypadku, gdyby wydana została decyzja pozytywna. W tym sensie okoliczność wywłaszczania pozostaje w związku przyczynowo–skutkowym z bezprawną decyzją odmowną, z której powodowie wywodzą swoje roszczenia; ma ona wpływ na wysokość należnego powodom odszkodowania.

Bez istotnego znaczenia była kwestia akcentowana przez pozwanego w postępowaniu przed Sądami pierwszej i drugiej instancji dotycząca rozbiórki

budynków na podstawie decyzji administracyjnej. Poprzednicy prawni powodów utraciliby prawo do budynków nie dlatego, że decyzja rozbiórkowa – według twierdzenia pozwanego – musiałaby także ich dotyczyć, lecz dlatego, że podlegaliby wywłaszczeniu. Ich szkoda wyrażałaby się nie w utracie rzeczy, lecz w nieotrzymaniu odszkodowania wywłaszczeniowego. W tym kontekście sam fakt rozbiórki budynków Fabryki Eteru nie skupiał zasadniczej problematyki wymagającej rozstrzygnięcia w rozpoznawanej sprawie.

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy uznał skargę kasacyjną za uzasadnioną, w związku z czym orzekł, jak w sentencji (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.).