



Sygn. akt I CSK 235/08

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 października 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Gerard Bieniek (przewodniczący)
SSN Hubert Wrzeszcz (sprawozdawca)
SSN Dariusz Zawistowski

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa A. H. B.-W., E. M. N.-W., A. R., A. V.
i J. M. V.

przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta Stołecznego Warszawy
oraz Miastu Stołecznemu Warszawie

o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej

w dniu 15 października 2008 r.,

skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego w W.

z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. akt [...],

**uchyla zaskarżony wyrok w części oddalającej apelację
w stosunku do Skarbu Państwa - Prezydenta Miasta Stołecznego
Warszawy (pkt 3) i orzekającej o kosztach postępowania
apelacyjnego na rzecz Skarbu Państwa - Prezydenta Miasta
Stołecznego Warszawy (pkt 5) i w tym zakresie przekazuje
sprawę Sądowi Apelacyjnemu w W. do ponownego rozpoznania,
pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach
postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powodowie – po ostatecznym sprecyzowaniu powództwa – domagali się zasądzenia:

– od Skarbu Państwa – Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy oraz Miasta Stołecznego Warszawy in solidum 1 549 831,08 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 12 września 2003 r., w tym na rzecz A. H. B.-W. 581 186,66 zł, E. M. N. – W. i A. R. po 193 773,88 zł, A. V. i J. M. V. po 290 593 zł, tytułem odszkodowania za utratę roszczenia o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego oznaczonych gruntów

ewentualnie

– od Skarbu Państwa – Prezydenta m. st. Warszawy na rzecz każdego z nich wyżej określonych kwot tytułem odszkodowania za szkodę doznaną wskutek działania organów władzy publicznej (Samorządowego Kolegium Odwoławczego, Sejmu, sądów powszechnych i Sądu Najwyższego), polegającego na wadliwym przeprowadzeniu postępowania przedsądowego – zakończonego decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 14 grudnia 2000 r. stwierdzającą, że decyzja o oddaniu w użytkowanie wieczystego wskazanego gruntu Zjednoczonym Zespołom Gospodarczym sp. z o.o. w W. została wydana z naruszeniem prawa – na skutek niezakwestionowania legitymacji biernej Skarbu Państwa i wskazania Prezydenta m. st. Warszawy jako następcy prawnego organu, który wydał wadliwą decyzję administracyjną, uprawnionego do przyjęcia wniosku o przyznanie odszkodowania oraz wadliwego sformułowania przepisu art. 36 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), powodującego rozbieżności w orzecznictwie.

Pozwani wniesli o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z dnia 5 stycznia 2007 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo, zasądził od każdego z powodów na rzecz Skarbu Państwa – Prezydenta m. st. Warszawy koszty procesu [...], nie obciążył powodów kosztami procesu na rzecz Miasta Stołecznego Warszawy i orzekł, że nieuiszczone koszty sądowe ponosi Skarb Państwa.

Sąd Okręgowy ustalił, że powodowie są następcami prawnymi A. B., byłego właściciela gruntu położonego w W. przy ul. K. [...], o łącznej powierzchni 3640 m², opisanego w księdze wieczystej „F. S.”, objętego dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.; dalej - dekret).

W dniu 31 stycznia 1949 r. powódka A. B. – W. w imieniu własnym i pozostałych spadkobierców A. B. złożyła zgodnie z powyższym dekretem wniosek – nie rozpoznany do tej pory – o przyznanie własności czasowej wymienionego gruntu. Decyzją Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Urzędu Dzielnicowego [...] z dnia 16 marca 1987 r. grunt został oddany w użytkowanie wieczyste Zjednoczonym Zespołem Gospodarczym sp. z o.o. (obecnie I.-V. sp. z o.o.). Dnia 10 listopada 1988 r. pomiędzy Urzędem Dzielnicowym [...] a Zjednoczonymi Zespołami Gospodarczymi sp. z o.o. została zawarta notarialna umowa użytkowania wieczystego gruntu o powierzchni 7 447 m², obejmującego grunt położony w W. przy ul. K. [...]. Na podstawie tej umowy dokonano wpisu w księdze wieczystej KW nr [...] prawa użytkowania wieczystego do dnia 10 listopada 2028 r. na rzecz Zjednoczonych Zespołów Gospodarczych sp. z o.o. w W.

W dniu 6 maja 1996 r. powód A. R. ponowił wniosek o przyznanie użytkowania wieczystego gruntu spadkobiercom A. B. W związku ze złożeniem tego wniosku Burmistrz Gminy [...] wydał postanowienie o zawieszeniu z urzędu postępowania w przedmiocie wniosku A. B. – W. z dnia 31 stycznia 1949 r. i zobowiązaniu spadkobierców A. B. do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego z dnia 16 marca 1987 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. – na wniosek spadkobierców Adama B. z dnia 28 maja 1998 r. – postanowieniem z dnia 14 grudnia 2000 r. stwierdziło, że decyzja z dnia 16 marca 1987 r. została wydana z naruszeniem prawa (z powodu nieodwracalnych skutków nie można stwierdzić jej nieważności). Po uzyskaniu tej decyzji powodowie zwrócili się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o odszkodowanie w wysokości 1 456 000 zł. Decyzja z dnia 5 maja 2004 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze odmówiło wypłaty odszkodowania z powodu niewykazania szkody.

Sąd pierwszej instancji ustalił – na podstawie opinii biegłego – że wartość rynkowa prawa użytkowania wieczystego wymienionego gruntu, ustalona według stanu gruntu z dnia 16 marca 1987 r. oraz cen z dnia 12 września 2003 r. i z dnia 5 maja 2004 r., wynosi 1 743 560 zł.

Sąd Okręgowy uznał, że podstawę prawną dochodzonego roszczenia stanowi art. 160 k.p.a. Powołując się na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06 (OSNC 2007, nr 6, poz. 79), stwierdził, że biernie legitymowanym w sprawie jest Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezydenta m. st. Warszawy, jako następcę prawny Urzędu Dzielnicowego [...], który wydał decyzję niezgodną z prawem.

Zdaniem Sądu decyzja z dnia 16 marca 1987 r. o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste Zjednoczonym Zespołem Gospodarczym sp. z o.o. w W., uznana za niezgodną z prawem, nie wyrządziła szkody powodom. Wymieniona decyzja ograniczyła jedynie możliwości rozpoznania wniosku powodów. Ustanowienie prawa użytkowania gruntu na rzecz osoby trzeciej wyklucza bowiem możliwość oddania go w użytkowanie wieczyste powodom. Organ rozpoznający wniosek może jednak przyznać powodom działkę równorzędną albo odpowiednie odszkodowanie. Dopiero wydana na podstawie art. 7 dekretu decyzja odmawiająca uwzględnia wniosku bez ekwiwalentu albo przyznającą inną działkę lub odszkodowanie nieodpowiadające wartości gruntu mogłaby uzasadniać żądanie odpowiedniego odszkodowania. Powództwo w stosunku do Skarbu Państwa należało zatem uznać za przedwczesne.

Wyrok zaskarżyli powodowie w części oddalającej powództwo w stosunku do Skarbu Państwa oraz w zakresie orzeczenia o kosztach procesu. Pozwane Miasto Stołeczne Warszawa zaskarżyło natomiast postanowienie o nieobciążeniu powodów należnymi mu kosztami procesu.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny oddalił apelację powodów w zakresie dotyczącym orzeczenia co do istoty sprawy. Uwzględniając natomiast zażalenie i apelację w części dotyczącej rozstrzygnięcia o kosztach procesu, zmienił postanowienie w ten sposób, że obniżył koszty procesu zasądzone od

powodów na rzecz Skarbu Państwa i częściowo uwzględnił wniosek Miasta Stołecznego Warszawy o zasądzenie kosztów procesu.

Nawiązując do granic apelacji, Sąd odwoławczy podkreślił, że zakres zaskarżenia i wnioski apelacyjne – w sposób nie pozostawiający wątpliwości – odnoszą się do oddalenia powództwa w części dotyczącej żądania zasądzenia odszkodowania pieniężnego za szkodę wyrządzoną decyzją administracyjną z dnia 16 marca 1987 r. o przekazaniu gruntu w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej w sytuacji, w której nie został rozpoznany jeszcze wniosek następców prawnych właściciela gruntu zgłoszony na podstawie art. 7 dekretu, a przytoczona decyzja została uznana decyzją z dnia 14 grudnia 2000 r. za wydaną z naruszeniem prawa.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że uznanie decyzji o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste za niezgodną z prawem wiąże sąd o tyle o ile stanowi spełnienie podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 k.p.a., ale nie przesądza w sposób wiążący sąd kwestii adekwatnego związku przyczynowego między wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą. W szczególności stwierdzenie leżących u podstaw tzw. nieodwracalnych skutków prawnych oznacza jedynie, że organ administracyjny nie może tych następstw wzruszyć dostępnymi mu środkami prawnymi. Zawarta w następstwie uznanej za niezgodną z prawem decyzji administracyjnej umowa o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste może być podważana za pomocą odpowiednich środków prawnych, przewidzianych w prawie cywilnym. Nie przesądzając kwestii tytułu prawnego powodów do gruntu, w istocie dopiero umowa o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej ubezskuteczniłaby – i to jedynie okresowo – uzyskanie przez nich oznaczonego prawa rzeczowego.

Sąd odwoławczy podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, że dopiero ostateczna decyzja w przedmiocie wniosku powodów o ustanowienie na ich rzecz prawa własności czasowej gruntu (prawa użytkowania wieczystego) przesądzi o tym, jakie prawa przysługują powodom w związku z przejęciem prawa własności gruntu na podstawie dekretu. Niedopuszczalne jest antycypowanie tych rozstrzygnięć organu administracyjnego w sądowym postępowaniu o odszkodowanie.

Sąd drugiej instancji nie podzielił zarzutu apelujących, że ich prawa wygasły na podstawie art. 82 (art. 89 według tekstu pierwotnego) ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127; dalej – u.g.g.). W orzecznictwie i doktrynie ukształtowało się ostatecznie stanowisko, że uregulowania zawarte w przytoczonych przepisach nie mają wpływu na pozostające w toku postępowania administracyjne wywołane złożeniem wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej gruntu na podstawie art. 7 dekretu.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego nieuzasadniony jest także zarzut powodów, że przepis art. 7 ust. 4 dekretu uległ derogacji na skutek desuetudo.

Wystąpienia na drogę sądową nie uzasadnia również zarzut, że roszczenie odszkodowawcze ulegnie przedawnieniu. Powoływanie się na przedawnienie jest – zdaniem Sądu – bezprzedmiotowe w sytuacji, w której decyzja administracyjna nie jest źródłem szkody z powodu niewykazania związku przyczynowego.

Wskazując na niezasadność powództwa o odszkodowanie z przedstawionych wyżej powodów, Sąd odwoławczy podkreślił, że ciężar wykazania nieistnienia zasobu gruntów umożliwiającego zaspokojenie zastępcze byłych właścicieli gruntów warszawskich i wydania decyzji na podstawie art. 7 ust. 4 dekretu obciąża – wbrew zarzutowi skarżących – powodów zgodnie z ogólną zasadą przewidzianą w art. 6 k.c.

W skardze kasacyjnej, opartej na obu podstawach, pełnomocnik skarżących zarzucił naruszenie przez błędna wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie art. 7 ust. 2-5 dekretu w związku z art. 82 ust. 1 u.g.g., art. 6 k.c., art. 361 w związku z art. 363 k.c., art. 160 k.p.a. sprzed nowelizacji oraz art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. Powołując się na tę podstawę wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa bądź o uchylenie wyroku Sądu drugiej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Dla oceny zasadności zarzutów skargi kasacyjnej zasadnicze znaczenie ma kwestia, której bezpośrednio dotyczy zarzut naruszenia art. 7 ust. 4 i 5 dekretu w związku z art. 82 ust. 1 u.g.g., czy w sytuacji, w której nie został jeszcze

rozpoznany wniosek powodów o przyznanie im prawa użytkowania wieczystego gruntu, przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 dekretu prawa – odpowiednio – do przyznania gruntu zamiennego albo stosownego odszkodowania, wygasły na podstawie art. 82 ust. 1 u.g.g.

Zgodnie z art. 82 ust. 1 u.g.g. z dniem wejścia w życie ustawy wygasają prawa do odszkodowania za przejęte przez Państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 oraz art. 8 dekretu. Z przytoczonego przepisu wynika, że ustawodawca nie uchylił wymienionych w nim przepisów dekretu, lecz stwierdził wygaśnięcie praw do odszkodowania za przejęte grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości. Hipotezą normy zawartej w omawianym przepisie zostały zatem objęte prawa istniejące w chwili wejścia ustawy.

Sąd Apelacyjny nie zakwestionował – wbrew twierdzeniom skarżących – jasnego i oczywistego brzmienia art. 82 ust. 1 u.g.g., który spowodował wygaśnięcie istniejących praw, wymienionych w tym przepisie. Nawiązując do wypowiedzi w piśmiennictwie, trafnie uznał natomiast, że wymieniony przepis nie mógł spowodować wygaśnięcia praw, które powstałyby dopiero po rozpatrzeniu złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu wniosku dekretowego (także po uprzednim stwierdzeniu nieważności odmownej decyzji dekretowej). Chodzi tu o prawa przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 dekretu.

Według art. 7 ust. 4 dekretu w wypadku nieuwzględnienia wniosku dekretowego, gmina – w miarę posiadania zasobu gruntów – zaofiaruje uprawnionemu prawo użytkowania wieczystego gruntu równej wartości użytkowej, a w myśl art. 7 ust. 5 dekretu w razie nieprzyznania z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi prawa użytkowania wieczystego gruntu gmina jest obowiązana uiścić odszkodowanie na podstawie art. 9 dekretu.

W tej sytuacji nie można podzielić zarzutu skarżących, że Sąd Apelacyjny nie miał podstaw do uznania, iż dopiero po wydaniu ostatecznej decyzji w przedmiocie wniosku powodów o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste będzie można przesądzić, czy i jakie prawa przysługują skarżącym w związku z przejęciem przez Państwo gruntu na podstawie dekretu warszawskiego.

Niedopuszczalne jest bowiem antycypowanie w sądowym postępowaniu o odszkodowanie związanych w rozpoznawaniem wniosku dekretowego rozstrzygnięć organów administracyjnych. Trafnie Sąd Apelacyjny uznał również, że art. 7 ust. 4 nie utracił mocy prawnej na skutek desuetudo. Odmienne zapatrywanie skarżących pomija to, że ustawodawca, stwierdzając w art. 82 ust. 1 u.g.g. jedynie wygaśnięcia praw w nim wskazanych, sam uznał, iż będące ich źródłem przepisy nie utraciły mocy prawnej.

W konsekwencji zarzut naruszenia art. 7 ust. 4 i 5 dekretu w związku z art. 82 ust. 1 u.g.g. należało uznać za nieuzasadniony. Oparte na podstawie art. 82 ust. 1 u.g.g. wygaśnięcia praw do odszkodowania za przejęte przez Państwo grunty budynki i inne części nieruchomości, przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 oraz art. 8 dekretu, dotyczy bowiem jedynie praw istniejących w chwili wejścia w życie ustawy. Tymczasem skarżący – na skutek nierozpoznania wniosku dekretowego – nie posiadali wspomnianych praw w chwili wejścia w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości.

Nieuzasadniony jest także zarzut naruszenia art. 6 k.c. Oceniając ten zarzut, należy stwierdzić, że art. 7 ust. 4 dekretu nie uzasadnia przekonania skarżących, iż pozwanych obciążał obowiązek udowodnienia, że Miasto Stołeczne Warszawa posiada odpowiedni zasób gruntów przeznaczony na cel określony w tym przepisie. Zgodnie z art. 7 ust. 4 dekretu, w wypadku nieuwzględnienia wniosku dekretowego, wskazany w nim podmiot ma obowiązek przyznania gruntu zamiennego, w miarę posiadania zapasów gruntów. Omawiany przepis nakłada zatem na zobowiązany podmiot obowiązek każdorazowego badania – w razie nieuwzględnienia wniosku dekretowego – czy w danym momencie dysponuje gruntem zamiennym. Nie wynika z niego natomiast obowiązek stworzenia i utrzymania specjalnego zasobu gruntów na cel określony w art. 7 ust. 4 dekretu. Okoliczność, czy na podstawie art. 7 ust. 4 dekretu został kiedykolwiek przyznany grunt zamienny, nie ma istotnego znaczenia w sprawie w rozumieniu art. 227 k.p.c.; gdyby nawet okazało się, że Miasto Stołeczne Warszawa nie wykonuje obowiązku określonego w art. 7 ust. 4 dekretu, to nie oznaczałoby to, że nie wykona go również w niniejszej sprawie (po negatywnym rozpoznaniu wniosku dekretowego).

Zarzut naruszenia art. 160 § 1 k.p.a. i art. 361 w związku z art. 363 k.c. sprowadza się w istocie do tego, że zdaniem skarżących Sąd Apelacyjny bezpodstawnie uznał, iż nie ponieśli oni szkody. Tymczasem z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że w rzeczywistości Sąd ograniczył się do stwierdzenia, że ustalenie, czy wydanie decyzji z dnia 16 marca 1987 r. wyrządziło skarżącym szkodę będzie możliwe dopiero po zakończeniu postępowania w przedmiocie rozpoznania wniosku dekretowego. Przyjęta wykładnia art. 82 ust. 1 u.g.g. co do wygaśnięcia wskazanych w nim praw, potwierdza trafność tego stanowiska. Zarzut naruszenia art. 160 § 1 k.p.a. i art. 361 w związku z art. 363 k.c. należało zatem uznać za nieuzasadniony. Tak samo należy ocenić zarzut naruszenia art. 160 § 6 k.p.a., ponieważ przewidziany w tym przepisie termin przedawnienia dotyczy dochodzenia roszczenia przed organem administracyjnym, a nie przed sądem powszechnym.

Należało natomiast podzielić zarzut naruszenia art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. Skarżący trafnie wskazali, że w sprawie zaistniały okoliczności przemawiające za zawieszeniem postępowania do czasu wydania ostatecznej decyzji w przedmiocie rozpoznania ich wniosku o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Nie budzi wątpliwości związek tej decyzji ze szkodą spowodowaną wydaniem decyzji z dnia 16 marca 1987 r., stanowiącą konieczną przesłankę opartej na art. 160 k.p.a. odpowiedzialności odszkodowawczej. Trzeba mieć na względzie również to, że przysługujące skarżącym powództwo o odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.c. wymaga zachowania terminu przewidzianego w art. 160 § 5 k.p.a. Wprawdzie określony w tym przepisie trzydziestodniowy termin do wniesienia powództwa do sądu powszechnego, został uznany wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września 2005 r., P 18/04 (OTK-A 2005, nr 8, poz. 88) za niezgodny z Konstytucją, jednakże przepis w wersji uwzględniającej przytoczony wyrok Trybunału nie ma zastosowania do powództwa skarżących. Źródło szkody, której naprawienia skarżący dochodzą tym powództwem, stanowi bowiem zdarzenie powstałe przed wejściem w życie Konstytucji (decyzja z dnia 16 marca 1987 r.). Powtórnie wytoczone powództwo uległoby zatem oddaleniu z powodu wygaśnięcia roszczenia na skutek upływu terminu przewidzianego w art. 160 § 5 k.p.a. Treść tego artykułu wskazuje jednoznacznie, że określony w nim termin jest zawitym terminem prawa materialnego (por. przytoczony wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 5 września 2005 r., P 18/04). Nie jest też pozbawiona znaczenia okoliczność, że skarżący oczekują na rozpoznanie wniosku dekretowego od stycznia 1949 r. Wprawdzie omówiony zarzut został podniesiony dopiero w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, jednakże oparcie skargi na obu podstawach pozwalało w okolicznościach sprawy rozważyć także ten zarzut (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 1998 r., III CKN 401/97, niepubl.).

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji wyroku (art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.).