



Sygn. akt I CSK 441/07

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

Dnia 12 marca 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)

SSN Maria Grzelka (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Strus

w sprawie z powództwa H. S. i J. W.-S.  
przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę Mazowieckiego  
i Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy  
o odszkodowanie,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym  
w Izbie Cywilnej w dniu 12 marca 2008 r.,  
skargi kasacyjnej powódek od wyroku Sądu Apelacyjnego w W.  
z dnia 20 kwietnia 2007 r.,

- 1. oddala skargę kasacyjną,**
- 2. zasądza od każdej z powódek na rzecz pozwanego kwoty po 3.600,- (trzy tysiące sześćset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

## Uzasadnienie

Sąd Apelacyjny w W. zaskarżonym wyrokiem oddalił apelację powódek od oddalającego powództwo wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 31 marca 2006 r. Sąd Apelacyjny podzielił pogląd, że w rozpoznawanej sprawie brak było podstaw do przyjęcia związku przyczynowego pomiędzy bezczynnością organu administracyjnego w wydaniu decyzji, stanowiącej odpowiedź na wniosek poprzedników prawnych powódek złożony w 1950 roku, a szkodą powódek w postaci utraty możliwości dochodzenia roszczenia odszkodowawczego za tzw. grunty warszawskie. Przyjął, że przede wszystkim bezczynność mająca stanowić źródło szkody mogła istnieć jedynie do chwili wejścia w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1984 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości ponieważ tylko do tej daty istniało po stronie właścicieli roszczenie o odszkodowanie na podstawie art. 8 i 9 dekretu z dnia 26 października 1935 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, a ponadto, że wobec braku przepisów wykonawczych do dekretu decyzja uwzględniająca żądanie odszkodowawcze nie mogła zapaść.

W skardze kasacyjnej powódki zarzuciły powyższemu wyrokowi naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i zastosowanie art. 415 i 417 k.c. i w konsekwencji bezzasadne przyjęcie, że szkoda w majątku powódek powstała w chwili wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1984 r. o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczaniu nieruchomości a nie w dacie wydania w 2002 r. odmownej decyzji. W ramach wskazanej podstawy skargi kasacyjnej skarżące zarzuciły też błędną ocenę przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za bezprawne działanie funkcjonariuszy i bezpodstawne stwierdzenie braku związku przyczynowego pomiędzy szkodą powódek i bezprawnym zaniechaniem wydania w przepisany terminie decyzji odszkodowawczej. Wnosiły o uchylenie zaskarżonego wyroku i skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd Apelacyjny.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Poprzednicy prawni powódek byli właścicielami nieruchomości położonej w W. przy ul. C.[...], zabudowanej od frontu jednokondygnacyjnym budynkiem ze sklepami oraz trzema kilkukondygnacyjnymi budynkami mieszkalnymi w podwórzu, która podlegała przepisom dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. nr 50, poz. 279). Uprawnieni nie złożyli wniosku o przyznanie prawa własności czasowej gruntu w związku z czym nie tylko grunty ale także budynki stały się własnością gminy m.st. Warszawa a następnie, z chwilą likwidacji samorządu, stosownie do art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. nr 14, poz. 130), - własnością Skarbu Państwa. W dniu 16 października 1950 r. byli właściciele złożyli wnioski o odszkodowanie i powołali się na art. 8 w/w dekretu z dnia 26 października 1945 r. Wymieniony przepis oraz art. 9, do którego ten przepis odsyłał, a także art. 7 ust. 5 miały następujące brzmienie: „art. 7 ust. 5. W razie niezgłoszenia wniosku przewidzianego w ust. 1 lub nieprzyznania z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy gmina obowiązana jest uiścić odszkodowanie w myśl art. 9, art. 8. W razie nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy wszystkie budynki, położone na gruncie przechodzą na własność gminy, która obowiązana jest wypłacić właścicielowi ustalone w myśl art. 9 odszkodowanie za budynki nadające się do użytkowania lub naprawy. Art. 9 (1) Odszkodowanie za grunty należne w myśl art. 7 ust. (5) oraz odszkodowanie za budynki należne w myśl art. 8 ustala miejska komisja szacunkowa. Odszkodowanie to wynosi, jeżeli chodzi o grunty - skapitalizowaną wartość czynszu dzierżawnego (opłaty za prawo zabudowy) gruntu tej samej wartości użytkowej, a jeżeli chodzi o budynki – wartość budynku. Odszkodowanie wypłaca się w miejskich papierach wartościowych (2) ... (-) (3) Minister Odbudowy w porozumieniu z Ministrami Administracji Publicznej i Skarbu określi w rozporządzeniu skład i tryb postępowania miejskiej komisji szacunkowej, zasady i sposób ustalenia odszkodowania oraz przepisy o emisji papierów wartościowych przeznaczonych na ten cel.”

Przepisy, o których mowa w art. 9 ust. 3 w/w dekretu nigdy nie zostały wydane, natomiast z dniem 1 sierpnia 1985 r. wygasły prawa do odszkodowania za przejęte przez Państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 dekretu (art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1984 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości – jedn. tekst Dz.U. z 1991 r. nr 30, poz. 127).

Decyzją z dnia 23 sierpnia 2002 r. Starosta Powiatu Warszawskiego orzekł o odmowie przyznania odszkodowania za nieruchomość przy ul. C. nr [...] w Warszawie. Decyzję tę organ administracyjny drugiej instancji utrzymał w mocy, zaś Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił skargę powódek na decyzję organu odwoławczego. Sąd Administracyjny wskazał, że decyzja z dnia 23 sierpnia 2002 r. oraz decyzja wydana w wyniku odwołania powódek rozstrzygała kwestię odszkodowania przewidzianego w art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst. Dz.U. z 2000 r. nr 46, poz. 543), ponieważ, wobec wygaśnięcia prawa do odszkodowania, o którym mowa w art. 7 i 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r., wniosek poprzedników prawnych powódek podlegał rozpoznaniu w świetle przepisów obowiązujących w czasie orzekania przez organ odwoławczy, nie zaś na podstawie przepisów dekretu, a w świetle w/w ustawy o gospodarce nieruchomościami brak było podstaw do przyznania odszkodowania.

W toku postępowania przed sądami powszechnymi, a także w skardze kasacyjnej powódki określiły swoje żądanie jako obejmujące odszkodowanie za bezprawie administracyjne wyrażające się w niewydaniu w stosownym czasie decyzji o przyznaniu odszkodowania na podstawie art. 7 i 8 dekretu. Zarzut bezprawności uzasadniały bezczynnością organów administracyjnych, która doprowadziła w konsekwencji do utraty roszczenia o odszkodowanie przewidziane w dekrecie. Powódki podnosiły przy tym, że podstawą ich żądania nie jest tzw. bezprawie legislacyjne odnoszące się do niewydania aktów wykonawczych zapowiedzianych w art. 9 ust. 3 dekretu oraz utrzymywały, że chwilą powstania dochodzonej przez nie szkody, równej wartości przejętej przez Państwo nieruchomości, było wydanie w 2002 roku decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania odszkodowania.

Powyższe stanowisko powódek należy uznać za wewnętrznie sprzeczne. Jeśli szkodą miała być utrata roszczenia o odszkodowanie z dekretu, a ściślej – niemożność otrzymania odszkodowania, o którym mowa w art. 7 i 8 dekretu, to za chwilę powstania tej szkody można by uznać tylko datę 1 sierpnia 1985 r. tj. datę wejścia w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1984 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, która stanowiła o wygaśnięciu prawa do odszkodowania przewidzianego w dekrecie. Gdyby za moment powstania szkody przyjąć datę wydania ostatecznej decyzji odmawiającej przyznania odszkodowania to należałoby uznać, że swojej szkody powódki upatrują w fakcie nieprzyznania im odszkodowania, a nie w bezczynności organów administracyjnych. Pomijając już, że powódki akcentowały właśnie bezczynność organów administracyjnych, oraz, że decyzja z dnia 23 sierpnia 2002 r. jest ostateczna i nie została wzruszona, to decyzja ta dotyczyła odmowy przyznania odszkodowania przewidzianego w art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie zaś odmowy odszkodowania, o którym stanowił dekret z dnia 26 października 1945 r. Sąd Administracyjny uznał, że w 2002 roku nie było już podstawy do rozważenia wniosku poprzedników prawnych powódek o odszkodowanie ustanowione w dekrecie, w związku z czym organ administracyjny nie orzekał w tym trybie lecz potraktował wniosek z roku 1950 jako aktualny w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami z tym, że orzekł o jego bezpodstawności. Jeżeli zatem powódki dochodziły w niniejszej sprawie odszkodowania za to, że w okresie, gdy prawo wywodzone z art. 7 i 8 w zw. z art. 9 dekretu im przysługiwało i twierdziły, że organ administracyjny bezprawnie zaniechał wydania w tym okresie pozytywnej decyzji, to za chwilę powstania szkody, a zarazem wymagalności dochodzonego przez powódki roszczenia, mogłaby być uznana tylko data 1 sierpnia 1985 r.

W odniesieniu też do tej daty musiałyby być spełnione wszystkie przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym do wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 162, poz. 1692), co – oprócz powstania określonej szkody – wymagało wykazania bezprawności zachowania funkcjonariuszy Skarbu Państwa i związku przyczynowego pomiędzy tym zachowaniem i szkodą.

Z uzasadnienia skargi kasacyjnej wynika, że powódki wyrażają przekonanie o oczywistości uwzględnienia przez organ administracyjny wniosku o odszkodowanie z art. 7 i 8 w zw. z art. 9 dekretu gdyby wniosek ten został rozpatrzony do dnia 1 sierpnia 1985 roku.

Trzeba się zgodzić, że gdyby oczywistym było, iż organ administracyjny przyznałby powódkom (ich poprzednikom prawnym) odszkodowanie na podstawie art. 7, 8 i 9 dekretu w razie rozpoznania przedmiotowego wniosku w okresie przed 1 sierpnia 1985 r. to bezczynność w wydaniu pozytywnej decyzji trwająca do czasu, gdy zadośćuczynienie prawu byłych właścicieli takich nieruchomości jak nieruchomość przy ul. C. [...] w W. stało się z mocy prawa niedopuszczalne, mogłoby świadczyć o bezprawności zaniechania ze strony funkcjonariuszy organów administracyjnych stanowiącej podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa z art. 417 § 1 k.c. w poprzednim brzmieniu. Problem w tym, że wbrew stanowisku skarżących - nie ma podstaw do uznania, że gdyby we właściwym czasie organ administracyjny rozpoznał wniosek z dnia 16 października 1950 roku to by wydał decyzję przyznającą odszkodowanie i to w wysokości odpowiadającej wartości przejętej przez Państwo nieruchomości, której dotyczy rozpoznawana sprawa.

Przewidziane w art. 9 dekretu z dnia 26 października 1945 r. zasady i sposób ustalania skapitalizowanej wartości czynszu dzierżawionego (opłaty za prawo zabudowy) gruntu oraz wartości budynków nigdy nie zostały określone w rozporządzeniu właściwych ministrów ani też nie zostały wydane przepisy o emisji miejskich papierów wartościowych, które miały być przeznaczone na wypłatę odszkodowania. Nie istniała więc w dekrecie prawna podstawa realizacji prawa, które dekret przewidywał. Podstawy takiej nie stwarzał też art. 99 Konstytucji RP z dnia 17 marca 1921 roku (Dz.U. RP nr 44, poz. 267). Przepis ten ustanawiał ochronę własności osobistej m.in. przez zakaz znoszenia lub ograniczenia tej własności inaczej niż tylko w wypadkach ustawą przewidzianych ze względów użyteczności publicznej i za odszkodowaniem, ale jako zasadę ustrojową, której realizacja wymagała konkretyzacji w ustawach zwykłych. Natomiast ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 roku o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 18, poz. 71 ze zm.) a następnie Konstytucja z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. nr 33, poz. 323) w ogóle nie zawierały

unormowania w kwestii ochrony własności osobistej i odszkodowania za przymusowe jej odjęcie. Wbrew stanowisku skarżących, ani Konstytucja ani sam dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy nie mogły więc być podstawą przyznania przez organ administracyjny jakiegokolwiek odszkodowania; bez przepisów wykonawczych prawo do odszkodowania z dekretu w rzeczy samej było martwe. W tej sytuacji, w rozpoznawanej sprawie należało uznać, że gdyby w okresie do dnia 1 sierpnia 1985 r. organ administracyjny rozpoznał wniosek z dnia 16 października 1950 roku to – wobec braku podstawy prawnej – nie mógłby przyznać odszkodowania, którego domagali się poprzednicy prawni. Jak wynika z twierdzeń pozwanego, odszkodowania także nigdy też nie były przyznawane, co najwyżej – orzekano o odroczeniu rozstrzygnięcia *in meriti* do czasu ukazania się przepisów wykonawczych, co, jak wiadomo, nigdy nie nastąpiło. Nie zajmując stanowiska w kwestii oceny tego rodzaju zachowania się legislatora, w każdym razie nie sposób zarzucić bezprawności organom administracyjnym, które - co oczywiste - mogły działać tylko na podstawie i w granicach obowiązującego prawa, a do dnia 1 sierpnia 1985 r., ani zresztą, nigdy później, przepisy wykonawcze pozwalające na realizację odszkodowania z art. 7 i 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r. nie zostały wydane. Zarzucana pozwanemu bezczynność w rozpoznaniu do dnia 1 sierpnia 1985 r. przedmiotowego wniosku o odszkodowanie, aczkolwiek nie zasługująca na aprobatę z punktu widzenia obowiązku ustosunkowania się w wymaganym czasie do wniosku obywatela, nie była bezprawna w sensie bezprawnego nieprzyznania odszkodowania z dekretu, a tylko tego rodzaju bezprawność stanowić by mogła w niniejszej sprawie o odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego Skarbu Państwa z art. 417 k.c. w poprzednim brzmieniu.

Niemożliwość wydania pozytywnej decyzji ze względu na brak przepisów wykonawczych Sąd Apelacyjny ocenił w zaskarżonym wyroku jako wyłączającą związek przyczynowy pomiędzy szkodą powódek i bezczynnością organu administracyjnego. W istocie powyższa okoliczność wyłączała przypisanie pozwanemu bezprawności co rozważania w kwestii związku przyczynowego czyniło

bezprzedmiotowymi. Nie wpływa to jednak na ocenę zaskarżonego wyroku jako odpowiadającego prawu.

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy uznał skargę kasacyjną za bezpodstawną w związku z czym orzekł jak w sentencji (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.).

O kosztach orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 108 § 1 k.p.c.