



Sygn. akt I CSK 96/09

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 września 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)

Protokolant Beata Rogalska

w sprawie z powództwa H.M., A.D., M.B., K.O., M.S. i J.R.
przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę [...] o odszkodowanie,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 23 września 2009 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 17 września 2008 r., sygn. akt [...],

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 20 grudnia 2007 r. Sąd Okręgowy w W. zasądził od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę [...] na rzecz H.M. 11.208.135 złotych, na rzecz A.D. 2.498.585 złotych, na rzecz M.S. 252.589 złotych, na rzecz K.O. 252.589 złotych, na rzecz J.R. 505.179 złotych i na rzecz M.B. 1.010.357 złotych, z odsetkami ustawowymi od dnia 20 grudnia 2007 r. do dnia zapłaty, umorzył postępowanie w pozostałej części i rozstrzygnął o kosztach.

Sąd Okręgowy ustalił, że powodowie są następcami prawnymi dawnych właścicieli nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. [...], objętej działaniem dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.; dalej: dekret). Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy orzeczeniem administracyjnym z dnia 17 lipca 1950 r. odmówiło dawnym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do gruntu położonego w Warszawie. Na wniosek następców prawnych niektórych dawnych właścicieli, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 17 września 1999 r. stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego z dnia 17 lipca 1950 r. W dniu 18 października 2002 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze odmówiło przyznania powodom odszkodowania za poniesioną szkodę w wysokości 10.488.303 złotych na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., uzasadniając to brakiem przepisów wykonawczych do art. 9 dekretu. Postępowanie administracyjne w sprawie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nie zostało zakończone. Rzeczona nieruchomość w czasie Powstania Warszawskiego została wypalona, pozostały częściowo mury. Po 1945 r. zostały na niej wzniesione budynki, obecnie położone przy ul. [...]. Wartość gruntu wynosi 19.661.053 złotych.

Zdaniem Sądu Okręgowego, źródłem roszczeń powodów jest decyzja stwierdzająca nieważność decyzji administracyjnej z 12 lipca 1950 r. odmawiającej ustanowienia własności czasowej do gruntu. Stosownie do art. 160 § 5 k.p.a., została wyczerpana droga postępowania administracyjnego, co umożliwiło powodom wniesienie powództwa do sądu powszechnego. Odmowne załatwienie wniosku określonego art. 7 ust. 1 dekretu spowodowało, że powodowie doznali

uszczerbku majątkowego w postaci nieotrzymania prawa własności czasowej, obecnie użytkowania wieczystego. Wartość rynkowa tego prawa stanowi wysokość szkody, za którą odpowiada pozwany na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. Wysokość odszkodowania została ustalona według cen z daty ustalenia odszkodowania, na podstawie art. 363 § 2 k.c., dlatego też Sąd zasądził odsetki ustawowe od zasądzonych kwot od dnia wyrokowania. Sąd Okręgowy uznał za nie uzasadniony zarzut przedawnienia zgłoszony przez pozwanego, wskazując, że zarówno wniosek o przyznanie odszkodowania w postępowaniu administracyjnym, jak i pozew do sądu powszechnego zostały złożone przed upływem trzyletniego terminu przedawnienia.

Pozwany Skarb Państwa – Wojewoda wniósł apelację od wyroku Sądu Okręgowego w części uwzględniającej powództwo i orzekającej o kosztach postępowania.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 17 września 2008 r. oddalił apelację i orzekł o kosztach postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia Sądu Okręgowego, co do istnienia szkody, jej wysokości oraz normalnego związku przyczynowego. Podkreślił, że wymagalność roszczenia przewidzianego w art. 160 k.p.a. została uregulowana w szczególny sposób, wobec czego nie ma zastosowania ani art. 442 § 2 k.c., ani art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243 ze zm.). Zdaniem Sądu Apelacyjnego, wniosek o przyznanie własności czasowej nie mógłby być uwzględniony wtedy, gdyby korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela nie dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania (art. 7 ust. 2 dekretu). Skoro w niniejszej sprawie nie było planu zabudowania, to wniosek powinien być uwzględniony. Sąd Apelacyjny uznał też, że jest bezsporne, iż obecnie nie ma możliwości uwzględnienia wniosku o ustanowienie na rzecz powodów użytkowania wieczystego gruntu. Z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), wygasły prawa do odszkodowania przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 oraz art. 8

dekretu, co zostało następnie potwierdzone w art. 241 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz. U. z 2004 r. Nr 61, poz. 2603 ze zm.). Zresztą również wcześniej odszkodowania nie były wypłacane wobec braku przepisów wykonawczych (art. 9 dekretu). Poza tym pozwany nie wykazał, by było możliwe przyznanie działki zamiennej (art. 7 ust. 4 dekretu). Sąd Apelacyjny zauważył przy tym, że obowiązek taki miałby spoczywać na gminie, a więc osobie trzeciej w stosunku do stron procesu, i w dodatku tylko w miarę posiadania zapasu gruntów, zaś nie wydawanie decyzji o przyznawaniu nieruchomości zamiennych jest okolicznością notoryjną (art. 228 § 1 k.p.c.).

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa w skardze kasacyjnej wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie powództwa w całości, zarzucając naruszenie prawa materialnego, mianowicie art. 7 ust. 4 i 5 oraz art. 8 dekretu w związku z art. 89 ust. 1 u.g.g.w. (tekst z 1985 r.), art. 82 ust. 1 u.g.g.w. (jedn. tekst z 1991 r.) i art. 214 ust. 1 u.g.n., art. 6 k.c. w związku z art. 7 ust. 4 dekretu oraz art. 160 § 1 k.p.a. w związku z art. 361 i art. 363 k.c. Powodowie w odpowiedzi na skargę wnieśli o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ustalenia i oceny dokonane przez Sąd Apelacyjny w kwestii wskazania przepisów art. 160 k.p.c., jako podstawy prawnej odpowiedzialności Skarbu Państwa, istnienia szkody wyrządzonej na skutek stwierdzenia nieważności dawnego orzeczenia administracyjnego z dnia 17 lipca 1950 r., istnienia normalnego związku przyczynowego między takim stwierdzeniem a szkodą oraz sposobu określenia wysokości szkody, są w pełni prawidłowe i odpowiadają ustalonym w tym zakresie orzecznictwu Sądu Najwyższego (zob. postanowienie z dnia 7 czerwca 2000 r., III CKN 949/00, OSNC 2000, nr 12, poz. 228, wyrok z dnia 16 kwietnia 2002 r., V CKN 960/00, OSNC 2003, nr 5, poz. 63, wyrok z dnia 15 listopada 2002 r., V CKN 1325/00, niepubl., uchwała z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/2003, OSNC 2004, nr 1, poz. 4, wyrok z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 404/02, niepubl., wyrok z dnia 6 marca 2008 r., I CSK 472/07, Monitor Prawniczy 2008, nr 8, wyrok z dnia 10 kwietnia 2008 r., IV CSK 5/08, niepubl., wyrok z dnia 15 października 2008 r., I CSK 235/08, niepubl.). Te ustalenia i oceny mają

jednakże jedynie hipotetyczny charakter do czasu zakończenia postępowania administracyjnego w sprawie ustanowienia użytkowania wieczystego rzeczonoego gruntu, albo tzw. gruntu zamiennego (art. 7 ust. 4 dekretu). Stwierdzenie ze skutkiem *ex tunc* nieważności dawnego orzeczenia administracyjnego otworzyło drogę do ponownego rozpoznania wniosku o ustanowienie prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub własności czasowej, a obecnie prawa użytkowania wieczystego gruntu. Ponowne rozpoznanie wniosku może więc doprowadzić do ustanowienia na rzecz spadkobierców byłych właścicieli użytkowania wieczystego gruntu, w takim zaś wypadku można mówić tylko o nienależytym wykonaniu przez gminę lub Państwo swego obowiązku, wywołującym co najwyżej straty w postaci zmniejszenia wartości tego, co były właściciel lub jego następca prawny ostatecznie otrzymał (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/2003, OSNC 2004, nr 1, poz. 4). Przed ponownym rozpoznaniem pierwotnego wniosku byłych właścicieli szkoda poniesiona przez powodów istnieje jedynie potencjalnie. Sąd Apelacyjny w niniejszej sprawie, oceniając, że obecnie nie ma możliwości uwzględnienia wniosku o ustanowienie na rzecz powodów użytkowania wieczystego gruntu, w sposób nieuprawniony wkroczył w kompetencje organu administracji publicznej. Według art. 7 ust. 4 dekretu, w wypadku nie uwzględnienia wniosku określonego w ust. 1, gmina zaofiaruje uprawnionemu, w miarę posiadania zapasu gruntów – na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej, bądź prawo zabudowy na takim gruncie, a ocenie – użytkowanie wieczyste gruntu. Zgodnie zaś z art. 7 ust. 5 dekretu, dopiero w razie nieprzyznania powodom prawa użytkowania wieczystego gruntu powstaje obowiązek odszkodowawczy. Pierwotnie był to obowiązek gminy istniejący na podstawie art. 9 dekretu. Obowiązek ten nie mógł jednakże być zrealizowany ze względu na nie wydanie przepisów wykonawczych na podstawie art. 9 ust. 3 dekretu. Poza tym, zgodnie z art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), wygasły prawa do odszkodowania przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 oraz art. 8 dekretu, co zostało następnie potwierdzone w art. 241 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze

zm.). Przepisy art. 7 ust. 4 i 5 dekretu pozostają jednak nadal w mocy, co oznacza, że aktualna pozostaje możliwość uzyskania przez powodów prawa użytkowania wieczystego rzeczonoego, albo innego gruntu i dopiero nie przyznanie powodom takiego prawa otworzy im drogę do dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa na podstawie art. 160 k.p.a. (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06, OSNC 2007, nr 6, poz. 79).

W konkluzji niniejszych rozważań należy przyjąć, że stwierdzenie przed dniem utraty mocy obowiązującej art. 160 k.p.a. nieważności orzeczenia administracyjnego, odmawiającego uwzględnienia wniosku zgłoszonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, otwiera możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego wobec Skarbu Państwa dopiero wtedy, gdy po ponownym rozpatrzeniu tego wniosku gmina odmówi ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu (art. 7 ust. 1 lub ust. 4 dekretu). Sąd Apelacyjny przy ponownym rozpoznaniu niniejszej sprawy powinien więc rozważyć zawieszenie postępowania do czasu ostatecznego zakończenia postępowania administracyjnego w sprawie wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu (art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c.).

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji.