



Sygn. akt I CSK 695/13

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 9 października 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jan Górowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Bogumiła Ustjanicz

SSN Hubert Wrzeszcz

w sprawie z powództwa E. A., F. S.

i Z. M.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie M./.../

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 9 października 2014 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 12 marca 2013 r.

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

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 14 czerwca 2012 r. zasądził od Skarbu Państwa - Wojewody M./.../ na rzecz: E. A. kwotę 1 607 000 zł, F. S. i Z. M. kwoty po 803 500 zł - z ustawowymi odsetkami od dnia 14 czerwca 2012 r. do dnia zapłaty; w pozostałym zakresie powództwo oddalił i orzekł o kosztach procesu.

Ustalił, że współwłaścicielami nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. W.[...], dla której prowadzona była księga nr [...] byli F. M. (M.) w 6/10 częściach oraz B. M., A. L., A. M. i J. M. - po 1/10 części. Z dniem 21 listopada 1945 r., tj. po wejściu w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm., dalej: „dekret warszawski”), nieruchomość ta, na podstawie art. 1 tego dekretu, stała się własnością gminy m.st. Warszawy. Pismem z dnia 14 października 1948 r. współwłaściciele nieruchomości złożyli wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości.

Orzeczeniem z dnia 10 grudnia 1965 r. w sprawie [...] Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy odmówiło wnioskodawcom przyznania prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) do nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. W.[...]. W uzasadnieniu odmowy wskazano, że na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego teren nieruchomości warszawskiej przeznaczony został pod budowę sieci miejskiej dla Zakładu [...].

Decyzją z dnia 27 listopada 2003 r., sygn. [...] (sprostowaną postanowieniem z dnia 27 lutego 2004 r.), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie (dalej: „SKO”) stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego z dnia 10 grudnia 1965 r., jako wydanego z rażącym naruszeniem art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego odnośnie części gruntu będącej własnością Gminy m.st. Warszawa. W uzasadnieniu decyzji SKO wskazało, że w dacie wydania wadliwej decyzji obowiązywał Plan zatwierdzony Uchwałą Prezydium Rządu PRL z dnia 2 lipca 1956 r. określający przedmiotowy teren jako „budownictwo przemysłowe” i brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że sformułowania planu stanowić mogły

podstawę do ustalenia, iż korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela nie dało się pogodzić z jego przeznaczeniem.

Decyzją z dnia 30 listopada 2006 r., sygn. [...] SKO odmówiło przyznania wnioskodawcom odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. W tym czasie prowadzone było jeszcze przed Prezydentem m.st. Warszawy postępowanie o przyznanie prawa użytkowania wieczystego obejmującego przedmiotową nieruchomość. Decyzją z dnia 29 listopada 2007 r. nr [...] Prezydent m.st. Warszawy po rozpatrzeniu wniosku z dnia 19 października 1948 r. odmówił powodowi ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w odniesieniu do gruntu stanowiącego własność m.st. Warszawy, włączonego w granice działek ew. nr 16/1, 38/4 i 32 z obrębu [...], położonego przy skrzyżowaniu ulic W. i Ł. W uzasadnieniu tej decyzji wskazano, że dawna nieruchomość hipoteczna została włączona w granice następujących działek:

- nr ew. 33 - własność Skarbu Państwa, użytkownik wieczysty S.,
- nr ew. 32 - 82 m² (KW nr [...]) - własność m.st. Warszawy, użytkownik wieczysty S.D.,
- nr ew. 16/1 - 138 m² (z ogólnej powierzchni działki 1 076 m²) - własność m.st. Warszawy (ul. W.),
- nr ew. 38/4 - 242 m² (z ogólnej powierzchni działki 6 703 m²) - własność m.st. Warszawy (ul. Ł.).

Podstawę do przeprowadzenia przebudowy ulic W. i Ł. stanowiła decyzja Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej o lokalizacji szczegółowej nr [...] z dnia 4 sierpnia 1969 r., w której wyrażono zgodę na przebudowę ulicy Ł. na odcinku W. - Ż.

Obecnie przedmiotowa nieruchomość nie jest objęta żadnym obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy nieruchomość położona jest w strefie śródmieścia funkcjonalnego, która stanowi obszar przewidziany dla koncentracji funkcji usługowych o znaczeniu stołecznym, metropolitalnym, krajowym i międzynarodowym, w tym inwestycji celu publicznego, które w połączeniu z zabudową mieszkaniową będą ogniskowały życie społeczne metropolii warszawskiej.

W dniu 12 stycznia 2007 r. powodowie wystąpili przeciwko Skarbowi Państwa z wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej, żądając w nim tych samych kwot, które stanowią przedmiot niniejszego postępowania. Do zawarcia ugody jednakże nie doszło.

W wyniku spadkobrania po A. L. zmarłej dnia 1 kwietnia 1949 r., F. M. (M.) zmarłej dnia 20 stycznia 1962 r., B. M. zmarłym dnia 1 maja 1980 r., A. M. zmarłym dnia 24 czerwca 1998 r. i J. M. zmarłym 17 grudnia 2007 r. powodowie są następcami prawnymi byłych właścicieli w następujących udziałach: E. A. w 1/2 części, F. S. i Z. M. po 1/4 części.

Wartość prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. W.[...], co do części działek 32, 16/1 i 38/4 o łącznej powierzchni 462 m² - objętych decyzją SKO z dnia 27 listopada 2003 r. przy uwzględnieniu aktualnego przeznaczenia gruntu wynosi kwotę 3 334 000 zł. Wartość ta nie uwzględnia kosztów usunięcia ruin, jakie znajdowały się na tej nieruchomości wymagających rozebrania i wywiezienia. Koszty rozbiórki i wywiezienia gruzu z nieruchomości wyniosły kwotę 120.000 zł.

W dniu 10 grudnia 1965 r. obowiązywał Ogólny Plan Zagospodarowania Przestrzennego zatwierdzony Uchwałą nr [...] PRN m.st. Warszawy z dnia 31 stycznia 1961 r. Na tej podstawie wydano decyzję z dnia 12 sierpnia 1963 r. o lokalizacji szczegółowej dla budynku rozdzielni sieci miejskiej Zakładu [...]. Wybudowano w rzeczywistości parterowy budynek zawierający w części stację „trafo”, należący obecnie do S., w którego otoczeniu Spółdzielnia Mieszkaniowa „[...]” pobudowała wysoki budynek wielomieszkaniowy. Aktualnie dla nieruchomości nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Natomiast, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy z dnia 26 października 2006 r. nieruchomość jest położona w strefie śródmieścia funkcjonalnego, która stanowi obszar przewidziany dla koncentracji funkcji usługowych o znaczeniu stołecznym, metropolitalnym, krajowym i międzynarodowym, w tym inwestycji celu publicznego, które w połączeniu z zabudową mieszkaniową będą ogniskowały życie społeczne metropolii warszawskiej.

Wyceny nieruchomości biegły sądowy dokonał według cen z daty wydania opinii i stanu gruntu z grudnia 1965 r.; nie uwzględnił jednak wniosku pozwanego o ustalenie wartości nieruchomości z uwzględnieniem faktu, że w dacie wydania decyzji dekretowej nieruchomość była przeznaczona pod budownictwo przemysłowe.

Sąd Okręgowy uwzględnił powództwo w części dotyczącej działek 32, 16/1 i 38/4 o łącznej powierzchni 462 m² w zakresie poniesionej przez powodów szkody rzeczywistej, oraz w części, co do odsetek za okres sprzed daty wydania wyroku na podstawie art. 160 k.p.a. Poza oddaleniem żądania odszkodowania za utracone korzyści, nie uwzględnił powództwa co do działki nr 33, stanowiącej własność Skarbu Państwa, stwierdzając brak w dacie orzekania indywidualnego orzeczenia o wadliwości decyzji dekretowej co do tej działki.

Wobec tego, że decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem prawa, uznał za przesądzoną bezprawność i winę funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. Stwierdził, że powodowie udowodnili pozostałe przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej - powstanie szkody i jej rozmiar oraz istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a zdarzeniem, które ją wywołało. Wyraził pogląd, że powodowie na skutek wadliwej decyzji ponieśli rzeczywistą szkodę, którą stanowi uszczerbek majątkowy, jaki powstał na skutek niezaspokojenia uprawnienia do przyznania prawa własności czasowej (obecnie użytkowania wieczystego) ich poprzednikom prawnym, a której wysokość wyznacza wartość tego prawa.

Nie uwzględnił tezy pozwanego o nieuchronności wywłaszczenia i przerwaniu w związku z tym normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją dekretową a szkodą. Wskazał, że z ustaleń dokonanych przez SKO zawartych w uzasadnieniu decyzji z dnia 27 listopada 2003 r., wynika, że korzystanie z nieruchomości przez dotychczasowych właścicieli dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu. Zwrócił uwagę na to, że dopiero decyzją o lokalizacji szczegółowej nr [...] z dnia 4 sierpnia 1969 r. Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej wydało zgodę na przebudowę ulicy Ł. na odcinku W. - Ż.

Kwotę odszkodowania Sąd Okręgowy pomniejszył o 120.000 zł z tytułu kosztów rozbiórki zniszczonego budynku i wywozu gruzu. W konsekwencji, Sąd zasądził na rzecz powodów kwotę 3 214 000 zł, odpowiednio do udziałów w spadku w kwotach 1.607.000 zł i po 803.500 zł. Odsetki ustawowe, z uwagi na odszkodowawczy charakter roszczenia Sąd Okręgowy zasądził od daty wyrokowania.

Apelację pozwanego Skarbu Państwa Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 12 marca 2013 r. oddalił. Podzielił ustalenia faktyczne sądu pierwszej instancji i przyjął je jako własne. Nie podzielił zarzutu naruszenia art. 361 § 1 k.c. oraz art. 6 k.c. Wskazał, że decyzja wydana z naruszeniem prawa, przesądza o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę poniesioną w wyniku wadliwej decyzji. Nie podzielił stanowiska pozwanego, o braku normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą.

O istnieniu normalnego związku przyczynowego świadczyło jego zdaniem to, że przyczyną sprawczą szkody było orzeczenie z grudnia 1965 r. Gdyby, bowiem zostało ustanowione na rzecz powodów prawo własności czasowej nie wystąpiłby skutek - szkoda w postaci niezaspokojenia uprawnienia wynikającego z dekretu.

Reasumując, podzielił pogląd Sądu pierwszej instancji, że zachodzi adekwatny związek przyczynowy (art. 361 § 1 k.c.) pomiędzy wadliwą decyzją administracyjną z dnia 10 grudnia 1965 r., a wyrządzoną powodom szkodą. To właśnie na skutek wydania przez Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy powyższej decyzji, odmawiającej poprzednikom prawnym powodów przyznania prawa własności czasowej do gruntu położonego w Warszawie przy ul. W.[...], prawo to nie weszło do majątku powodów, niemniej stwierdził, że wobec trwałego rozdysponowania gruntów poniesiona przez powodów szkoda może być zrekompensowana wyłącznie poprzez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej.

Wyraził pogląd, że brak jest podstaw do przyjęcia, iż zasądzona kwota nie stanowi odpowiedniej sumy pieniężnej w rozumieniu art. 363 § 1 k.c. i prowadzi do sytuacji, w której poszkodowany jest wzbogacony kwotą odszkodowania, skoro Sąd Okręgowy ustalił wysokość odszkodowania w oparciu o stan nieruchomości z grudnia 1965 r. oraz według cen aktualnych. Jego zdaniem prawidłowo przyjął,

że podstawą do wyceny powinny być nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkalne i usługi.

Za niezasadny uznał również zarzut naruszenia art. 227 k.p.c. i art. 217 § 1 k.p.c. w zw. z art. 162 k.p.c., wskazując, że miarodajne dla określenia wartości nieruchomości jest przeznaczenie nieruchomości według stanu na datę wydania opinii. Podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji, że w związku z tym, iż przyjmowane po drugiej wojnie światowej plany zagospodarowania nie były publikowane nie mogą być one uznane za obowiązujące źródła prawa i w związku, z czym jedynym planem, który mógł stanowić w niniejszej sprawie jakikolwiek punkt odniesienia, był ogólny plan zabudowania m. st. Warszawy z 1931 r.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego pozwany Skarb Państwa wniósł skargę kasacyjną, w której zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 381 § 2 k.c. oraz art. 363 § 2 k.c. przez ustalenie odszkodowania za „szkodę rzeczywistą” polegającą na utracie nieruchomości według obecnego stanu tej nieruchomości, zamiast według stanu z daty wydania wadliwej decyzji dekretowej. W ramach naruszenia przepisów postępowania zarzucił naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 378 § 1 k.p.c. przez niezamieszczenie w pisemnym uzasadnieniu zaskarżonego wyroku odniesienia do stawianych przez pozwanego argumentów dotyczących konieczności uwzględnienia przy wyliczeniu szkody przeznaczenia nieruchomości z chwili wydania wadliwej decyzji. Pozwany Skarb Państwa wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, bądź o uwzględnienie apelacji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzut obraży art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 378 § 1 k.c. został skonstruowany w oparciu o zapatrywanie Sądu drugiej instancji, że przedmiotowa nieruchomość nie ma planu zagospodarowania przestrzennego (poprzedni wygaś w 1992 r.) i w związku z tym podstawą do wyceny powinny być nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkalne i usługi w metropolii warszawskiej, tj. miarodajnym było określenie wartości nieruchomości według aktualnego stanu przeznaczenia nieruchomości. Trafnie zarzucił skarżący, że ze stanowiska tego wynika sugestia, iż gdyby nieruchomość miała aktualny plan zagospodarowania

przestrzennego na dzień szacowania nieruchomości, to należałoby oprzeć jej wycenę na planie obowiązującym w dacie wystąpienia zdarzenia szkodzącego.

Poza tym, rzeczywiście z uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia nie można wywieść, jakie znaczenie przypisał Sąd Apelacyjny w ustaleniu wysokości szkody czynnikowi przeznaczenia nieruchomości w 1965 r. tj. w czasie zapadnięcia decyzji szkodzącej, czyli odmawiającej przyznania właścicielom prawa własności czasowej. Stwierdził bowiem, że na jej części (obecnej działce nr 33) została zbudowana stacja „trafo”, tj. odwołał się do jej ówczesnego częściowego faktycznego wykorzystania, z czego wywiódł wniosek, że nieruchomość wtedy nie spełniała funkcji przemysłowej, lecz stanowiła część zabudowy mieszkaniowej.

W dodatku, Sąd Apelacyjny nie wyjaśnił w uzasadnieniu dlaczego punktem odniesienia w wyliczeniu szkody mógł być ogólny plan zabudowania m.st. Warszawy z 1931 r., przy czym nie poczynił jakichkolwiek ustaleń o przeznaczeniu przedmiotowej nieruchomości według tego planu. Z tych względów rzeczywiście istniały podstawy do przyjęcia, że uzasadnienie zaskarżonego uzasadnienia w kwestii wyliczenia szkody jest niezrozumiałe, tj. nie poddaje się kontroli kasacyjnej, co czyniło uzasadnioną podstawę kasacyjną określoną w art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.

Uzasadniony jest także zarzut naruszenia art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 362 § 2 k.c. choć obydwie strony stały na nie budzącym wątpliwości stanowisku, że odszkodowanie powinno być wyliczone według cen z chwili ustalenia odszkodowania (z chwili wyrokowania), a według stanu przedmiotowej nieruchomości z dnia 10 grudnia 1965 r., to jest z chwili podjęcia wadliwej decyzji szkodzącej (por. k. 241).

Zarzutu tego nie można odeprzeć już z tego względu, że nie dokonano ustalenia stanu faktycznego zagospodarowania nieruchomości na dzień 10 grudnia 1965 r. oraz jej stanu techniczno-użytkowego w tamtym okresie, a także stanu jej otoczenia, np. czy w tym już czasie był budowany, lub wybudowany budynek wielomieszkaniowy SBM [...]. Z ustaleń zdaje się wynikać, że na części nieruchomości w tamtym czasie był zlokalizowany na tej nieruchomości jedynie parterowy budynek zawierający w części stację „trafo”, należący obecnie do spółki S., a także, że wykorzystanie jej istotnej części (380 m² z 462 m²) nastąpiło na cele

drogowe później, skoro podstawę do przeprowadzenia przebudowy ulic W. i Ł. stanowiła decyzja Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej o lokalizacji szczegółowej nr [...] z dnia 4 sierpnia 1969 r., w której wyrażono dopiero zgodę na tę inwestycję drogową.

Wbrew stanowisku Sądów *meriti* dla wartości nieruchomości według jej stanu z dnia 10 grudnia 1965 r. i cen z chwili wyrokowania, a zatem dla prawidłowego wyliczenia odszkodowania miało znaczenie także przeznaczenie nieruchomości w chwili zapadnięcia decyzji szkodzącej. O jej przeznaczeniu wtedy pod budownictwo przemysłowe niezależnie od kwestii publikacji planów zagospodarowania przestrzennego w tamtym czasie (por. w tej materii wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 2013 r., I OSK 1643/11, M. Praw., 2013, nr 5, s. 227) powodowie - jak wynika z ustaleń - wiedzieli z samej treści decyzji z dnia 10 grudnia 1965 r. Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy, odmawiającej im przyznania prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) do nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. W.[...]. Dodać należy, że biegły sądowy, uzupełniając opinię na rozprawie w dniu 4 czerwca 2012 r. wyraźnie stwierdził, że przy przyjęciu przeznaczenia działki na cele przemysłowe jej wartość byłaby inna, tj. wycena byłaby z pewnością mniejsza. Dla prawidłowego więc wyliczenia szkody rzeczywistej powodów koniecznym było uzupełnienie opinii biegłego zgodnie z wnioskiem pozwanego Skarbu Państwa złożonym bez zbędnej zwłoki.

Ze wskazanych względów na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzeczono, jak w sentencji.