

POSTANOWIENIE

Dnia 17 maja 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Antoni Górski (przewodniczący)

SSN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)

SSN Hubert Wrzeszcz

w sprawie z powództwa A.B. i X.Y.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Mazowieckiemu

o odszkodowanie,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 17 maja 2012 r.,

na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w W.

z dnia 10 lutego 2011 r., sygn. akt [...],

1. odroczyć posiedzenie;
2. przedstawić Sądowi Najwyższemu w składzie siedmiu sędziów do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne:

"Czy może mieć wpływ na wysokość odszkodowania, przysługującego w związku z wydaniem z rażącym naruszeniem prawa 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.), okoliczność, że grunt ten w wypadku przyznania prawa własności czasowej podlegałby wywłaszczeniu na cele zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego?"

Uzasadnienie

A.B. i X.Y. wystąpiły z powództwem przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę Mazowieckiego oraz m.st. Warszawie o zasądzenie na rzecz każdej z nich kwot po 3 349 001,50 zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia wydania wyroku do dnia zapłaty tytułem odszkodowania za szkodę wywołaną wydaniem przez Prezydium Rady Narodowej Miasta Stołecznego Warszawy orzeczenia administracyjnego z dnia 1 marca 1954 r. o odmowie przyznania prawa własności czasowej nieruchomości znajdującej się przy ulicy M. [...] w W.

Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 29 kwietnia 2010 r. zasądził od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę Mazowieckiego na rzecz powódek kwoty po 3 349 001,50 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 29 kwietnia 2010 r., oddalił powództwo w stosunku do m.st. Warszawy, zasądził od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę M. na rzecz powódek kwoty po 9 110,70 zł tytułem zwrotu kosztów procesu oraz zasądził od powódek na rzecz Miasta Stołecznego Warszawy kwoty po 2 399,80 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd Okręgowy ustalił, że nieruchomość położona przy ulicy M. [...] w W. była przed wojną zabudowana budynkiem mieszkalnym, który uległ doszczętnemu zniszczeniu w wyniku działań wojennych. Wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do tej nieruchomości został złożony w dniu 8 kwietnia 1948 r. i ponowiony w dniu 9 września 1949 r. Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy orzeczeniem administracyjnym z dnia 1 marca 1954 r. odmówiło przyznania prawa własności czasowej do tej nieruchomości. Jako podstawę odmowy podano, że zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego nieruchomość została przeznaczona pod spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe. W wykonaniu tego orzeczenia oraz decyzji Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 14 grudnia 1960 r. nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste Spółdzielni Mieszkaniowej „S.”. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzją z dnia 29 kwietnia 2004 r. stwierdziło, że orzeczenie administracyjne z dnia 1 marca 1954 r. zostało wydane z rażącym naruszeniem prawa, ale w związku z wywołaniem

nieodwracalnych skutków prawnych nie można stwierdzić jego nieważności. Samorządowe Kolegium Odwoławcze W. decyzją z dnia 19 listopada 2004 r. odmówiło przyznania żądanego przez powódki odszkodowania. Obecnie rzeczona nieruchomość pozostaje w użytkowaniu wieczystym Spółdzielni Mieszkaniowej „S.”.

Sąd Okręgowy przyjął, że podstawę prawną roszczenia powódek stanowi art. 160 k.p.a., gdyż decyzja nadzorcza została wydana przed dniem 1 września 2004 r. Uznał, że zostały spełnione przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidziane w tym artykule w związku z przepisami kodeksu cywilnego dotyczącymi odpowiedzialności odszkodowawczej. Na podstawie opinii biegłego ustalił, że wartość prawa użytkowania wieczystego rzeczonej nieruchomości według stanu na dzień 15 marca 1954 r. i cen na datę wyceny wynosi 6 698 003 zł.

Pozwany Skarb Państwa wniósł apelację od wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd Apelacyjny w W. wyrokiem z dnia 10 lutego 2011 r. oddalił apelację i zasądził od pozwanej na rzecz powódek kwoty po 2 700 zł tytułem kosztów postępowania apelacyjnego. Przyjął za własne ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Okręgowy. Podzielił w szczególności ustalenie, że szkoda powódek jest następstwem wadliwej decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Uznał, że bez znaczenia jest okoliczność, iż 1 marca 1954 r., tj. w dniu wydania decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej do gruntu, grunt ten znajdował się w posiadaniu Spółdzielni Mieszkaniowo-Budowlanej „S.”. Podkreślił, że zgodnie z 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.; dalej: „dekret z 1945 r.”) gmina miała obowiązek uwzględnić wnioski dotychczasowego właściciela gruntu, jego następców prawnych lub osób reprezentujących jego prawa, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania. Przepis ten nie dawał organowi administracji możliwości swobodnej oceny zawartych w nim przesłanek ani działania w ramach uznania administracyjnego. Nie było dopuszczalne uwzględnienie założeń opracowywanego planu, a ogólny plan zabudowania m.st. Warszawy zatwierdzony dnia 11 sierpnia 1931 r. przewidywał dla tej nieruchomości budownictwo zwarte o czterech kondygnacjach,

które mogli realizować dotychczasowi właściciele nieruchomości. Sąd Apelacyjny wskazał, że gdyby - jak twierdzi apelujący - faktyczne dysponowanie nieruchomością przez Spółdzielnię Mieszkaniową „S.” i zapoczątkowanie jej zabudowy jeszcze w 1953 r. uniemożliwiało zadysponowanie tą nieruchomością na rzecz dotychczasowych właścicieli, nie mielibyśmy do czynienia z wadliwością decyzji dekretowej z 1954 r. i decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 29 kwietnia 2004r. miałyby inną treść. Wadliwa decyzja dekretowa powodowała bezpośredni skutek w postaci pozbawienia dotychczasowego właściciela prawa do nieruchomości, takiego prawa nie pozbawiało go natomiast samo faktyczne objęcie gruntu w posiadanie przez Spółdzielnię Mieszkaniową, która nie miała formalnego tytułu prawnego do nieruchomości i uzyskała go dopiero dnia 14 grudnia 1960 r. Pomiędzy wadliwą decyzją administracyjną a szkodą powódek istnieje zatem adekwatny związek przyczynowy (art. 361 § 1 k.c.). Chybiony jest - według Sądu Apelacyjnego - zarzut naruszenia przepisów dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (jedn. tekst: Dz.U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31), bo dekret ten nie ma w sprawie zastosowania. Prawidłowe jest stanowisko Sądu Okręgowego, że zawężenie szkody do zakresu odszkodowania należnego stronie na mocy tego dekretu nie jest dopuszczalne, bowiem roszczenie powódek stało się wymagalne w 2004 r. i odszkodowanie za hipotetyczne wywłaszczenie musiałoby być ustalane na podstawie obecnie obowiązujących przepisów. Sąd Apelacyjny przyjął, że szkoda powódek pierwotnie polegała na utracie prawa własności czasowej, obecnie zaś polega na utracie prawa użytkowania wieczystego gruntu.

Reprezentująca Skarb Państwa Prokuratura Generalna Skarbu Państwa wniosła skargę kasacyjną, w której zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego w całości, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, mianowicie art. 363 § 2 k.c. w związku z art. 27 - 32 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych oraz § 16 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1952 r. w sprawie ustalenia norm szacunkowych dla nieruchomości nabywanych w celu realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. Nr 52, poz. 339) przez

błędą wykładnię, art. 361 § 2 k.c. w związku z art. 363 § 2 k.c. w związku z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692) przez błędą wykładnię oraz art. 361 § 2 k.c. w związku z art. 363 § 2 k.c. w związku z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny i niektórych innych ustaw przez ich niewłaściwe zastosowanie, a także naruszenie przepisów postępowania, mianowicie art. 382 k.p.c. w związku z art. 227 k.p.c. i w związku z art. 361 § 2 k.c. oraz art. 363 § 1 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie, rozpoznając skargę kasacyjną, powziął poważne wątpliwości co do wykładni powołanych w niej przepisów prawa materialnego. Wątpliwości te sprowadzają się do tego, czy może mieć wpływ na wysokość odszkodowania, przysługującego w związku z wydaniem z rażącym naruszeniem prawa decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej gruntu (art. 7 dekretu z 1945 r.), okoliczność, że grunt ten w wypadku przyznania prawa własności czasowej podlegałby wywłaszczeniu na cele zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 2 marca 2006 r., I CSK 90/05 (OSNC 2006, nr 11, poz. 193), orzekając w podobnym stanie faktycznym, wyjaśnił m.in., że za punkt wyjścia do rozważań w kwestii związku przyczynowego pomiędzy odmowną decyzją administracyjną a szkodą, której wyrównania dochodzą prawni następcy byłych właścicieli nieruchomości, należało 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, 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 chwili jej wydania. Bezsporne jest,

że w późniejszych latach doszło do przekazania działek w użytkowanie wieczyste spółdzielni mieszkaniowych, a to - w wypadku 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, wywłaszczenie musi być, w świetle art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64), 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, OSNC 2004, nr 1, poz. 4 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, OSP 2004, nr 1, poz. 3). Chociaż więc 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 wypadku, gdyby została wydana decyzja pozytywna. W tym sensie okoliczność wywłaszczenia pozostaje w związku przyczynowo-skutkowym z bezprawną decyzją odmowną, z której powodowie wywodzą swoje roszczenia; ma ona wpływ na wysokość należnego powodom odszkodowania.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie nie neguje co zasady trafności konstrukcji *causae superveniens*, która jest przyjmowana zarówno w orzecznictwie, jak i piśmiennictwie. Wyraża jedynie poważną wątpliwość, czy może ona być stosowana w takich stanach faktycznych, jak w niniejszej sprawie oraz sprawie,

w której Sąd Najwyższy orzekał w wyroku z dnia 2 marca 2006 r., I CSK 90/05. Po pierwsze, wątpliwość ta sprowadza się do pytania, czy można odwoływać się do hipotetycznego zdarzenia, które mogło nastąpić jedynie teoretycznie. Powszechnie bowiem wiadomo, że w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie były wydawane korzystne dla dawnych właścicieli gruntów warszawskich decyzje na podstawie dekretu z 1945 r. Po drugie, na dopuszczalność wydania w owym czasie decyzji wywłaszczeniowej na rzecz spółdzielni mieszkaniowej należy spojrzeć również z punktu widzenia obecnie obowiązujących regulacji prawnych. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji z 1997 r., wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Należy w związku z tym podkreślić, że po zmianach w stanie prawnym, które nastąpiły w 1990 r. (nowelizacja Konstytucji z 1952 r. i nowelizacja kodeksu cywilnego) i w 1994 r. (nowelizacja prawa spółdzielczego), majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Od ponad 20 lat nie jest więc dopuszczalne wywłaszczenie prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkaniowej. Jeżeli zaś jest ono dopuszczalne, następuje za słusznym odszkodowaniem, tj. takim, które odpowiada wartości rynkowej wywłaszczanego prawa.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 59 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.), postanowił, jak w sentencji.

jw.

/tp/