



Sygn. akt I CSK 251/09

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 stycznia 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk (sprawozdawca)

SSN Irena Gromska-Szuster

w sprawie z powództwa D. L., T. L., P. L. i M. T.
przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę (...)
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 28 stycznia 2010 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. akt I ACa (...),

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

Uzasadnienie

Czworo powodów żądało zasądzenia od Skarbu Państwa – Wojewody (...) kwot odszkodowania po 375.000 zł dla każdego z nich w związku z utratą prawa majątkowego (użytkowania wieczystego nieruchomości) położonej w W. przy ul. Z. 12. Sąd Okręgowy uwzględnił to żądanie w całości po dokonaniu następujących ustaleń faktycznych.

Poprzednicy prawni obecnych powodów byli właścicielami nieruchomości gruntowej określonej w pozwie. Na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze W. (Dz. U. Nr 50, poz. 279 cyt. dalej „dekret z 1945 r.”) nieruchomość ta stała się początkowo własnością Gminy W., a następnie (w 1950) przeszła na własność Skarbu Państwa. W dniu 10 maja 1949 r. b. właściciele nieruchomości złożyli wniosek do Prezydium Rady Narodowej W. o przyznanie im prawa własności czasowej do tej nieruchomości. Orzeczeniem administracyjnym z dnia 19 listopada 1953 r. organ ten odmówił przyznania takiego prawa, a następnie na podstawie decyzji administracyjnej z dnia 12 sierpnia 1966 r. przekazano nieruchomość w użytkowanie wieczyste Spółdzielni Mieszkaniowej. W dniu 10 października 2001 r. decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO) stwierdzono nieważność orzeczenia z dnia 9 listopada 1953 r. w związku z naruszeniem art. 7 ust. 2 dekretu z 1945 r., gdyż wydano ją w oparciu o nieobowiązujący jeszcze plan zagospodarowania. Odmówiono powodom przyznania odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. (decyzja SKO z dnia 1 czerwca 2004 r.), ponieważ nie wykazali oni powstania rzeczywistej szkody. We wrześniu 2005 r. stwierdzono, że decyzja z dnia 12 sierpnia 1966 r., przekazująca sporną nieruchomość w użytkowanie wieczyste spółdzielni mieszkaniowej, została wydana z naruszeniem prawa i wywołała nieodwracalne skutki prawne. Naruszony został art. 7 dekretu z 1945 r., bowiem oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste, mimo nierozpoznania wniosku b. właścicieli o przyznanie im prawa własności czasowej do tej nieruchomości. W następstwie decyzji PRN z dnia 12 sierpnia 1966 r. w umowie notarialnej ustanowiono użytkowanie wieczyste nieruchomości na rzecz Spółdzielni Mieszkaniowej. Wniosek b. właścicieli nieruchomości nie został rozpatrzony do chwili zamknięcia rozprawy w niniejszym postępowaniu. Planem obowiązującym na terenie W. w 1958 r. był „Plan ogólny zabudowania W. z 1931 r.” (poprawiony w 1938 r.) i przewidywał on, że teren (obejmujący także sporną nieruchomość) określał też sposób zabudowy jako luźną

zabudowę do wysokości 2 kondygnacji naziemnych przy 30% zabudowy gruntu. Obecnie właścicielem gruntu jest miasto W. Wartość rynkową nieruchomości (niezabudowanej) określono na podstawie opinii biegłych na kwotę 1.718.200 zł.

Sąd Okręgowy uznał wystąpienie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., przyjmując, że szkoda została poniesiona na skutek wydania decyzji administracyjnej z 19 listopada 1953 r. odmawiającej przyznania b. właścicielom prawa własności czasowej, przy czym decyzja ta potem uznana została za nieważną. Według Sądu pierwszej instancji, brak decyzji odmawiającej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości nie przesądza o niewystąpieniu szkody. Ustalony stan faktyczny wskazuje bowiem na niemożność ustanowienia takiego użytkowania obecnie na rzecz powodów. Ponowne rozpoznanie wniosku złożonego w 1949 r. (już po stwierdzeniu nieważności decyzji z dnia 19 listopada 1953 r.) nie może w ogóle doprowadzić do ustanowienia na rzecz następców prawnych b. właścicieli użytkowania wieczystego spornego gruntu. Wprawdzie sądy powszechne nie mogą zastępować organów administracyjnych w wydawaniu decyzji, mogą jednak ocenić ustalony stan faktyczny i przyjąć istnienie szkody. Rozmiar tej szkody został wyceniony na kwotę 1.500.000 zł i w związku z tym, że powodom przysługiwało prawo majątkowe do nieruchomości w częściach równych, Sąd Okręgowy zasądził na rzecz każdego z nich po 375.000 zł tytułem odszkodowania.

Apelacja Skarbu Państwa została uwzględniona tylko w zakresie kosztów sądowych, a w pozostałym zakresie ją oddalono. Sąd Apelacyjny nie podzielił wniosku apelującego o przedwczesności zgłoszonego roszczenia odszkodowawczego. Nieukończenie postępowania administracyjnego w przedmiocie ustanowienia użytkowania wieczystego mogłoby mieć znaczenie wówczas, gdyby podstawa faktyczna żądania powodów opierała się na niewydaniu decyzji na podstawie dekretu z 1945 r. (zaniechaniu rozpatrzenia wniosku), tymczasem zgłoszone roszczenie odszkodowawcze opiera się na eksponowaniu nieodwracalnych skutków prawnych odmowy przyznania własności czasowej (użytkowania wieczystego). Sąd Apelacyjny podzielił też stanowisko Sądu pierwszej instancji, że nie istnieje obecnie możliwość uwzględnienia wniosku poprzedników powodów (z 1949 r.) w jakiegokolwiek formie. Odszkodowanie należne powodom powinno odpowiadać rzeczywistej wartości gruntu, wartość ta powinna być ustalona według cen z daty ustalania odszkodowania (art. 363 § 2 k.c.) przy wzięciu pod uwagę stanu nieruchomości w chwili wyrządzenia szkody.

W skardze kasacyjnej strony pozwanej podniesiono zarzut naruszenia art. 160 § 1 k.p.a., art. 160 § 2 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (...) (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), art. 361 § 2 k.c., art. 7 ust. 2 i art. 4 dekretu z 1945 r., art. 6 k.c. oraz art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.c. Według skarżącego, obecnie postępowanie o odszkodowanie powinno być zawieszona z uwagi na toczące się postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa użytkownika wieczystego. Skarżący wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zasadnicze znaczenie w rozpoznawanej sprawie ma eksponowana w skardze kasacyjnej kwestia przedwczesności żądania powodów, skoro jeszcze nie zakończyło się definitywnie postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa użytkownika wieczystego na rzecz powodów, następców prawnych b. właścicieli tzw. gruntów (...), objętych dekretem z dnia 26 października 1945 r.

Z ustaleń faktycznych wynika to, że do chwili obecnej nie został rozpoznany wniosek b. właścicieli (poprzedników prawnych powodów) złożony w 1949 r. o przyznanie prawa własności czasowej (obecnie – użytkownika wieczystego). W ocenie Sądów *meriti*, fakt ten nie ma żadnego znaczenia dla przebiegu obecnego postępowania o odszkodowanie z dwóch powodów. Po pierwsze, powodowie wywodzą bowiem swoje roszczenie odszkodowawcze z faktu zaistnienia nieodwracalnych skutków odmowy przyznania prawa majątkowego, a nie z faktu niewydania decyzji administracyjnej na podstawie dekretu (art. 7 ust. 2 i art. 4 dekretu z 1945 r.). Po drugie, według Sądów, nie ma obecnie w ogóle możliwości uwzględnienia wniosku z 1949 r. w jakiegokolwiek formie (nastąpiło już bowiem ustanowienie użytkownika wieczystego gruntu na rzecz osoby trzeciej; pozwany Skarb Państwa nie wykazał, aby było możliwe przyznanie działki zamiennej; istnienie ukształtowanej już praktyki administracyjnej tym zakresie).

Takiej interpretacji nie sposób jednak podzielić.

Sąd Apelacyjny nie kwestionował tego, że przepisy art. 7 ust. 4 i art. 5 dekretu z 1945 r. obowiązują jeszcze *de lege lata*. Zgodnie z art. 7 ust. 4, w przypadku nieuwzględnienia wniosku (określonego w art. 7 ust. 1 dekretu) gmina zaofiaruje uprawnionemu, w miarę posiadania zapasu gruntów, na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą bądź prawo zabudowy na takim gruncie (obecnie: użytkowanie wieczyste). W razie nieprzyznania prawa (użytkownika wieczystego) z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi, gmina jest zobowiązana uiścić

odszkodowanie (art. 7 ust. 5 i art. 9 dekretu). Przewidziany został zatem szczególny, administracyjny tryb kompensowania skutków utraty *ex lege* wspomnianego wcześniej prawa majątkowego (ustanowienie użytkowania wieczystego) przez ustanowienie tego prawa na innej, tzw. zastępczej nieruchomości, w ostateczności – w wyniku przyznania odszkodowania. Wszczęcie tego postępowania administracyjnego nastąpiło na podstawie wniosku złożonego w 1949 r. i nie zostało do chwili obecnej zakończone rozstrzygnięciem merytorycznym lub formalnym (np. umorzeniem postępowania). W tej sytuacji w oparciu o zebrany materiał dowodowy w postępowaniu sądowym nie można formułować ostatecznych wniosków odnośnie do sposobu ukończenia postępowania i zasadniczego wpływu jego wyniku na zasadność roszczenia odszkodowawczego powodów. Dzieje się tak dlatego, że w istniejącym stanie prawnym nie jest jednak dopuszczalne w postępowaniu sądowym o odszkodowanie – jak to się określa w orzecznictwie Sądu Najwyższego i piśmiennictwie – swoiste antycypowanie rozstrzygnięć organów administracyjnych w zakresie rozpoznawania wniosku przewidzianego w art. 7 dekretu z 1945 r.; tak np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2008 r., I CSK 235/08, nieopubl.; (przewidywanie) rozstrzygnięć organów administracyjnych w zakresie rozpoznania wniosku określonego w art. 7 dekretu z 1945 r. (tak np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2008 r., I CSK 235/08 nieopubl.; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2000 r., III CKN 926/00, nieopubl.; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2006 r., I CSK 22/06, nieopubl.). Skoro przepisy art. 7 ust. 4 i 5 dekretu z 1945 r. przewidują określoną kompetencję organów administracyjnych w zakresie wydawania określonych rozstrzygnięć (przyznanie tzw. działki zastępczej, stosownego odszkodowania), to sąd cywilny w postępowaniu rozpoznawczym nie może przesądzać o negatywnym dla strony wyniku postępowania administracyjnego z określonego brzmienia tych przepisów lub dominującej praktyki administracyjnej w związku z ich stosowaniem. To samo odnosi się do próby poszukiwania uzasadnienia faktycznego roszczenia odszkodowawczego w stanie nieodwracalności skutków prawnych decyzji o odmowie przyznania prawa majątkowego na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu z 1945 r. (definitywnie nabycie użytkowania wieczystego spornej nieruchomości przez podmiot trzeci), jeżeli wniosek b. właścicieli (z 1949 r.) mógłby być jeszcze obecnie załatwiony w inny sposób (art. 7 ust. 4 i art. 5 dekretu z 1945 r.). Ocenę, czy istnieją prawne podstawy i możliwości pozytywnego rozstrzygnięcia wniosku poprzedników prawnych powodów – wnioskodawców (np. w

zakresie przyznania tzw. działek zastępczych) należy pozostawić suwerennej decyzji organów administracyjnych.

W tej sytuacji należy podzielić stanowisko skarżącego o przedwczesności zgłoszonego roszczenia odszkodowawczego powodów, skoro nie zostało jeszcze ostatecznie ukończone postępowanie administracyjne dotyczące wniosku poprzedników prawnych powodów z dnia 10 maja 1949 r. W związku z tym mogła pojawić się konieczność zawieszenia obecnego postępowania sądowego na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. przed ostatecznym, merytorycznym rozstrzygnięciem o odszkodowaniu powodów. Zarzut skarżącego o nierozważeniu możliwości zastosowania tego przepisu należy zatem uznać za uzasadniony.

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.).