

Sygn. akt **II C 1/10**

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 sierpnia 2016 roku

Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie Wydział II Cywilny

w składzie:

Przewodnicząca: SSO Anna Szymańska-Grodzka

Protokolant: Monika Szczegot

po rozpoznaniu w dniu 27 lipca 2016 roku w Warszawie na rozprawie

sprawy z powództwa T. G. (1)

przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Skarbu Państwa i Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa oraz Miastu (...) W.

o odszkodowanie

1. oddała powództwo,
2. zasądza od T. G. (1) na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 7.200 zł (siedmiu tysięcy dwustu złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w sprawie;
3. zasądza od T. G. (1) na rzecz (...) W. kwotę 7.200 zł (siedmiu tysięcy dwustu złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w sprawie.

Sygn. akt II C 1/10

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 18 grudnia 2009 r. (data wpływu) T. G. (1), jako jeden ze spadkobierców po Z. i F. małżonkach G., wniosła o zasądzenie na jej rzecz odszkodowania od (...) W. za wyłączone na podstawie Dekretu Bieruta z dnia 26 października 1945 r. nieruchomości – „Miejskie Ł. S. działka nr (...) przy zbiegu ulic (...)” o powierzchni 598,4 m² oraz (...) przy ul. (...) o powierzchni 959,89 m² – za które nigdy Skarb Państwa nie wypłacił odszkodowania. (pозew – k. 5)

W odpowiedzi na wezwanie Sądu do uzupełnienia braków formalnych wskazała, że wartość przedmiotu sporu łącznie za dwie wyłączone nieruchomości wynosi 1.500.000 zł, zaś udział spadkowy powódki stanowi kwotę 125.000 zł. Postępowanie spadkowe po Z. i F. małżonkach G. toczy się w Sądzie Rejonowym w Garwolinie. W kolejnej odpowiedzi na wezwanie Sądu wniosła o zasądzenie od pozwanego odszkodowania w wysokości 125.000 zł. (odpowiedzi powódki na wezwania do usunięcia braków formalnych pozwu – k. 7, 14)

Pismem z dnia 4 sierpnia 2010 r. (data wpływu) powódka wniosła o zawieszenie postępowania w sprawie do czasu rozpoznania w trybie administracyjnym wniosku o przyznanie prawa własności czasowej przedmiotowych nieruchomości za symboliczny czynsz (sygn. akt Urzędu Miasta (...) W. (...)). (wniosek – k. 53)

Postanowieniem z dnia 5 listopada 2010 r. na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. Sąd zawiesił postępowanie w sprawie. (postanowienie – k. 59)

Postanowieniem z dnia 7 stycznia 2015 r. na podstawie art. 180 § 1 pkt 4 k.p.c. Sąd podjął zawieszono postępowanie w sprawie. (postanowienie – k. 96)

Pismem procesowym z dnia 12 marca 2015 r. (data wpływu) strona powodowa wniosła o uznanie przez Sąd na podstawie art. 8 ust. 2 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP art. 215 u.g.n. w zakresie, w jakim uzależnia prawo do odszkodowania za działkę, która przed dniem wejścia w życie Dekretu Bieruta mogła być przeznaczona na budownictwo jednorodzinne, od pozbawienia poprzedniego właściciela działki bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r., za niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, w związku z zaistnieniem „wtórnej niekonstytucyjności” lub „oczywistej niekonstytucyjności”, ewentualnie o zawieszenie na podstawie art. 177 § 1 k.p.c. postępowania do czasu rozstrzygnięcia toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania w sprawie o sygn. akt P 6/13. (pismo – k. 101-104v.)

W odpowiedzi na pozew (...) W. wniosło o oddalenie powództwa w całości jako bezzasadnego, podnosząc, iż powódka nie wskazała podstawy prawnej dochodzonego roszczenia, a jej poprzednicy prawni nie złożyli wniosku dekretowego w trybie art. 7 dekretu (...), co spowodowało wygaśnięcie uprawnienia do przyznania prawa własności czasowej. Pozwany zarzucił całkowity brak udowodnienia roszczeń pozwu oraz wskazał, że brak jest możliwości przyznania odszkodowania dotychczasowym właścicielom lub ich następcom prawnym za utracone grunty i budynki, albowiem nie istnieje żadna podstawa prawna realizacji tego prawa z powodu braku wydania rozporządzenia wykonawczego. Nadto pozwane miasto (...) W. podniosło, że nie jest następcą prawnym gminy (...) W. istniejącej do 1950 r., co uzasadnia legitymację do wypłaty ewentualnego odszkodowania dla Skarbu Państwa. (odpowiedź na pozew – k. 119-129).

Pismem z dnia 8 czerwca 2015 r. (data wpływu) strona powodowa wniosła o dopozwanie na podstawie art. 194 § 1 k.p.c. Wojewody (...) jako reprezentanta Skarbu Państwa, wskazując w uzasadnieniu, że (...) W. oraz Skarb Państwa ponoszą w niniejszej sprawie odpowiedzialność solidarną.

(pismo procesowe – k. 140-143)

Postanowieniem z dnia 2 lipca 2015 r. Sąd wezwał na mocy art. 194 § 1 k.p.c. do udziału w sprawie w charakterze pozwanego Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę (...). (postanowienie – k. 145)

Na rozprawie w dniu 26 sierpnia 2015 r. pełnomocnik powoda ostatecznie sprecyzował podstawy faktyczne powództwa, wskazując, że do szkody doszło na skutek zaniechania legislacyjnego Skarbu Państwa w związku z niewydaniem przez pozwanych rozporządzenia wykonawczego na podstawie art. 9 i 11 dekretu Bieruta, zaś podstawą prawną roszczenia jest art. 417¹ k.c. w zw. z art. 67 k.p.c. Dodał, iż gdyby przedmiotowe rozporządzenie istniało powódka mogłaby skutecznie zgłosić wniosek w trybie art. 7 i 9 dekretu. (protokół rozprawy – k. 170)

W piśmie procesowym z 21 września 2015 r. pełnomocnik powoda wskazał, że podstawą prawną dochodzonego odszkodowania w niniejszej sprawie jest art. 417¹ § 4 k.c. jako wynik zaniechania legislacyjnego Skarbu Państwa w związku z niewydaniem przepisów wykonawczych do dekretu, ewentualnie art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym w dniu 1 sierpnia 1985 r. z uwagi na odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. Jako możliwą podstawę dochodzonego roszczenia pełnomocnik wskazał również art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. (pismo – k. 173-179v.)

Postanowieniem z dnia 3 lutego 2016 r. Sąd wezwał Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa do udziału w sprawie celem zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w niniejszym postępowaniu. (postanowienie – k. 195v.)

W odpowiedzi na pozew Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę (...) zastępowanego przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa wniosł o oddalenie powództwa, zasądzenie postępowania według norm przepisanych na rzecz Skarbu Państwa, a w przypadku kosztów zastępstwa procesowego Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (odpowiedź na pozew – k. 205-208).

Postanowieniem z dnia 8 czerwca 2016 r. Sąd ustalił, że za Skarb Państwa czynności w sprawie podejmuje Minister Skarbu Państwa oraz Minister Infrastruktury i Budownictwa (postanowienie – k. 219).

Na rozprawie w dniu 27 lipca 2016 r. stanowiska stron nie uległy zmianie (protokół rozprawy – k. 235)

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

F. G., z domu K./K., była właścicielką nieruchomości położonej przy (...) w W. o powierzchni 598,4 m², wykaz hipoteczny nr (...) P.. (dowody: kserokopia świadectwa Sądu Okręgowego w W. z dnia 16 sierpnia 1946 r. nr (...) – k. 29, kserokopia aktu notarialnego – k. 30-33, kserokopie zaświadczeń – k. 36-37)

Wspólnie z mężem Z. G. F. G. byli (...) położonej w W. przy ul. (...) o powierzchni 959,89 m², nr rej. (...) (dowody: kserokopia świadectwa Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 16 sierpnia 1946 r. nr (...) – k. 38, kserokopia aktu notarialnego – k. 40-43, kserokopia zaświadczenia – k. 44).

Powyzsze nieruchomości na mocy art. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) W. (Dz. U. Nr 50, poz. 279, dalej jako „dekret”) przeszły z dniem 21 listopada 1945 r. na własność gminy (...) W., zaś 13 kwietnia 1950 r., z chwilą likwidacji gmin, na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130), na własność Skarbu Państwa.

Dekret w art. 7 przewidywał, że dotychczasowy właściciel gruntu może w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną, zaś w razie niezgłoszenia wniosku lub nieprzyznania z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy, gmina obowiązana jest uiścić odszkodowanie.

Odszkodowanie za grunty oraz odszkodowanie za budynki, w myśl art. 9 dekretu, ustalała komisja szacunkowa. Prawo do żądania odszkodowania powstawało po upływie 6 miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę (...) W. i wygasало po upływie 3 lat od tego terminu. Ówczesny Minister Odbudowy w porozumieniu z Ministrami Administracji Publicznej i Skarbu miał określić w rozporządzeniu skład i tryb postępowania miejskiej komisji szacunkowej, zasady i sposób ustalania odszkodowania oraz przepisy o emisji papierów wartościowych, przeznaczonych na ten cel. Rozporządzenie to do dnia wydania wyroku w niniejszej sprawie nie zostało wydane.

F. i Z. małżonkowie G. nie zgłosili wniosku o przyznanie na przejętych gruntach prawa wieczystej dzierżawy ani prawa zabudowy za opłatą symboliczną, nie wnieśli także o przyznanie odszkodowania za utracone nieruchomości (dowód: kserokopia decyzji nr (...) – k. 90-93)

Z. G. zmarł 20 października 1979 r. Spadek po nim nabyli: żona F. G. oraz dzieci: J. G. (1), H. G. oraz M. K. po 1/4 każde z nich. (dowód: odpis postanowienia Sądu Rejonowego w Garwolinie z dnia 15 maja 1981 r. – k. 181)

Nieruchomości będące przedmiotem niniejszego postępowania na mocy art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191) w zw. z art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95) w zw. z art. 40 ustawy z dnia 18 maja 1990 r. o stroju samorządu miasta (...) W. w maju 1990 r. przeszły na własność D. Gminy W. P..

F. G. zmarła 30 marca 1995 r. Spadek po niej nabyły jej dzieci: M. K., H. G. oraz J. G. (2) po 1/3 każde z nich. (dowód: kserokopia postanowienia z 22 lutego 2010 r. – k. 46)

Przedmiotowe nieruchomości na mocy art. 20 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta (...) W. (Dz. U. Nr 41, poz. 361) z dniem 27 października stały się mieniem (...) W..

J. G. (2) zmarł 5 czerwca 2006 r. Spadek po nim z mocy ustawy nabyli: żona T. G. (1) (powódka) oraz synowie P. G. (1), P. G. (2) oraz T. G. (2) po 1/4 każde z nich. (dowód: odpis postanowienia Sądu Rejonowego w Garwolinie z dnia 7 listopada 2008 r., I Ns 721/08 – k. 180)

W dniu 10 grudnia 2009 r. T. G. (1), jako następca prawny właścicielki F. G., złożyła wniosek o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego

do nieruchomości (...) położonej przy ul. (...), oznaczonej hipotecznie numerem (...) -P.. Decyzją nr (...) z dnia 4 marca 2014 r. Prezydent (...) W. odmówił T. G. (1) oraz pozostałym następcom prawnym F. i Z. małżonków G. przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości hipotecznej nr (...) -P., obecnie stanowiącej części działek uregulowanych w księgach wieczystych o numerach (...) z obrębu (...) z uwagi na upływ terminu zawitego do złożenia przedmiotowego wniosku, który jest terminem prawa materialnego i jego przekroczenie powoduje wygaśnięcie roszczenia. (dowód: kserokopia decyzji nr (...) – k. 90-93)

Właściciele nieruchomości w osobach F. i Z. małżonków G., jak i ich spadkobiercy (powódka jako spadkobierczyni po zmarłym mężu J. G. (2)) nie otrzymali odszkodowania za utracone nieruchomości.

Powyższy stan faktyczny, ustalony na podstawie dowodów z dokumentów, nie rodził w istocie sporu. Strony widziały odmiennie fakty w kontekście

ich znaczenia prawnego w zakresie determinującym prawo do odszkodowania.

Sąd zważył, co następuje.

Ostatecznie sprecyzowaną podstawę faktyczną roszczenia powódki stanowił fakt wyrządzenia jej szkody przez Ministra Odbudowy na drodze niewydatowania na podstawie art. 9 ust. 3 dekretu rozporządzenia wykonawczego i nie możliwości uzyskania odszkodowania za pozbawienie własności budynków. Podstawę prawną roszczenia powódki stanowił zatem art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 417 k.c., a po dniu 1 września 2004 roku – art. 417(1) k.p.c. – wszystkie te normy w zw. z art. 9 ust. 3 powyższego dekretu. Roszczenie to nie było jednak zasadne i nie mogło zostać uwzględnione.

Na wstępie zaznaczyć wypada, że zgodnie z art. 9 ust. 1 dekretu odszkodowanie za grunty, należne w myśl art. 7 ust. 5 przedmiotowego aktu oraz odszkodowanie

za budynki, należne w myśl art. 8 dekretu, 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. Ustęp 2 art. 9 dekretu wskazywał, że prawo do żądania odszkodowania powstaje po upływie 6 miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę (...) W. i wygasa po upływie lat 3 od tego terminu. Ustęp 3 art. 9 dekretu określał natomiast obowiązek Ministra Odbudowy, który w porozumieniu z Ministrami Administracji Publicznej i Skarbu miał określić w rozporządzeniu skład i tryb postępowania miejskiej komisji szacunkowej, zasady i sposób ustalania odszkodowania oraz przepisy o emisji papierów wartościowych, przeznaczonych na ten cel. Dekret - jak to wynika z jego art. 12 - wszedł w życie

z dniem ogłoszenia – to jest 21 listopada 1945 roku. Z dniem następnym Minister Odbudowy i jego kolejni następcy (obecnie Minister Infrastruktury i Budownictwa) obowiązani byli wydać regulację określającą zasady i sposób ustalania odszkodowania należne po myśli art. 7 i 8 dekretu. Od tej daty – co jest bezsporne - przewidziany w art. 9 ust. 3 dekretu obowiązek legislacyjny nie został zrealizowany ani przez organy Skarbu Państwa, ani gminy.

I tak - po pierwsze - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 267) w art. 44 (do 1952 r.), Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232) w art. 33 (do 1992 r.), Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. (Dz. U. Nr 84, poz. 426) w art. 56, a obecna Konstytucja RP w art. 92 i 149 (od 1997 roku) kształtowały odpowiednio prawo i obowiązek wydawania rozporządzeń przez ministrów wchodzących w skład Rady Ministrów w warunkach prawem przepisanych. Do grupy tej należał Minister Odbudowy i jego następcy oraz Minister Skarbu Państwa. Za ich działalność – jako funkcjonariuszy ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa zarówno w rozumieniu art. 121 Konstytucji Marcowej z 1921 roku, jak i w rozumieniu art. 77 ust. 1 obecnie obowiązującej Konstytucji RP. Żaden

z powyższych aktów prawnych nie upoważniał jednostek samorządu terytorialnego i rad narodowych do stanowienia rozporządzeń wykonawczych do dekretu z mocą ustawy wydanego przez Radę Ministrów na podstawie ustawy dnia 3 stycznia 1945 roku o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy (Dz. U. Nr 1, poz. 1).

W tej sytuacji (...) W. nigdy nie było obciążone obowiązkiem legislacyjnym w przedmiotowym zakresie. Powództwo wobec niego skierowane podlega oddaleniu.

Po drugie – niezasadne jest również powództwo skierowane przeciwko Skarbowi Państwa, którego *stationes fisci* stanowią obecnie następcy prawni Ministra Odbudowy - w zakresie dysponowania środkami publicznymi Minister Skarbu Państwa, a w zakresie obowiązków związanych z organizacją budownictwa i dotyczących go regulacji – Minister Infrastruktury i Budownictwa.

Jak wynika z dogłębnej analizy i utrwalonego poglądu orzecznictwa

(zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2009 r. wydanej w składzie 7 sędziów sprawie III CZP 139/08, OSNC 2009/11/144) i doktryny (zwłaszcza: System Prawa Prywatnego, (red.) Radwański, tom 6 (red. Olejniczak A.), 2014, wyd. Legalis; Komentarz do Kodeksu cywilnego Bieniek G. (red.), 2011, wyd. LEX) - które Sąd niniejszy w całości podziela - uregulowania pozwalające na dochodzenie odszkodowania od Skarbu Państwa za analogiczne tzw. zaniechanie legislacyjne powstały w istocie dopiero w roku 1997, z chwilą powołania do życia art. 77 ust. 1 Konstytucji RP (interpretowanego w związku z art. 417 k.c.) oraz z dniem 1 września 2004 roku i wejściem w życie art. 417 (1) k.c. Wcześniej brak było pełnej regulacji wystarczającej do wywiedzenia roszczenia odszkodowawczego za zaniechanie legislacyjne. Powyższe poglądy judykatury i nauki wskazują jednocześnie stanowczo na niedopuszczalność stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 417 k.c. oraz art. 417(1) k.c. do obowiązków wydania aktów normatywnych, które powstały przed wejściem w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a więc przed dniem 17 października 1997 roku – właśnie wobec braku stanu prawnego obowiązującego

w chwili wydawania aktu prawnego sankcjonującego zaniechanie w tym zakresie. Zakaz ów rozciąga się na zaniechania legislacyjne powstałe przed wejściem w życie Konstytucji RP i trwające do chwili obecnej.

Nadto, przepisowi art. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw nowelizującemu art. 417 k.c. i wprowadzającemu art. 417 (1) k.c. towarzyszyła zaś wprost norma intertemporalna - art. 5 – wykluczająca stosowanie powyższych norm do zdarzeń powstałych przed 1 września 2004 roku. Zgodnie z tym przepisem do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 ustawy, o której mowa w art. 1, oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 ustawy, o której mowa w art. 2, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Nie sposób pominąć tu też dyrektywy interpretacyjnej płynącej a *contrario* z treści art. XLIX 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - przepisy wprowadzające Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94), zgodnie z którą do oceny niewykonania zobowiązań, które powstały przed wejściem w życie kodeksu cywilnego stosuje się ustawę dotychczasową (tak też Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie I CSK 316/14, LEX 1751301 i z dnia 19 maja 2009 r. w sprawie III CZP 139/08, OSNC 2009/11/140). Należy tu podzielić stwierdzenie poczynione przez Sąd Najwyższy, że z uwagi na powagę zmian dokonanych w Polsce w czasie tożsamym z kilkudziesięcioletnim okresem zaniechania legislacyjnego – wobec ujawnienia się znacznej ilości czynników aksjologicznych i wpływających

na ocenę niż samo tylko wyrządzenie szkody – korekta sytuacji winna nastąpić mocą szerszego aktu normatywnego, a nie jednostkowych rozstrzygnięć sądowych.

Dlatego w ocenie Sądu - powódka nie może ubiegać się skutecznie o odszkodowanie z tytułu zaniechania legislacyjnego, które powstało z dniem 22 listopada 1945 roku i trwa do chwili obecnej w braku podstawy prawnej jej roszczenia. Już tylko z tego względu powództwo należało oddalić.

Na marginesie zaznaczyć wypada, że w braku złożenia aż do lat dwutysięcznych wniosku dekretowego na podstawie art. 7 w istocie skutkowało wygaśnięciem - a w efekcie brakiem szkody na skutek zaniechania legislacyjnego, ponieważ powódka nie znalazła się w braku takiego wniosku w gronie osób uprawnionych do ubiegania się o odszkodowanie na podstawie art. 9 dekretu. To również implikowałoby oddalenie powództwa.

O kosztach procesu orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c., biorąc pod uwagę zasadę odpowiedzialności za wynik procesu.