

Glosa

**do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 9 maja 2007 r., I OSK 615/06¹**

1. Skoro art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami odwołuje się do kryteriów obowiązujących przed wejściem w życie dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, to pojęcie dom jednorodzinny należy rozumieć w znaczeniu, jakie mu wówczas nadawano. Był to budynek zaspokajający potrzeby mieszkaniowe jednej rodziny, bez ograniczeń powierzchni czy liczby pomieszczeń, które to kryteria wprowadzono w okresie późniejszym.

2. Przepis art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi *lex specialis* i powinien być interpretowany dosłownie, bez czynienia dodatkowych warunków, np. działka zabudowana bądź niezabudowana.

Glosowany wyrok dotyczy wykładni art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.). Problematyka ta ściśle wiąże się z zagadnieniami dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (dekret). Jest ona warta uwagi, gdyż sprawy związane ze stosowaniem dekretu stale trafiają na wokandę sądów administracyjnych.

Stan faktyczny sprawy był bardzo prosty. Osoby fizyczne (następcy prawni dotychczasowego właściciela gruntu w rozumieniu art. 7 dekretu) wniosły o przyznanie im odszkodowania za nieruchomość objętą działaniem dekretu. W toku postępowania kwestią sporną pozostawało, czy grunt ten był zabudowany w 1945 r. Ostatecznie NSA – opierając się na zgromadzonym materiale dowodowym – przyjął, iż należało uznać taki

¹ Lex nr 346407.

właśnie stan gruntu, co wynikało z faktu, że na nieruchomości w latach 1945-46 znajdowały się częściowo uszkodzone budynki przeznaczone do remontu.

Prezydent Warszawy odmówił wnioskodawcom odszkodowania, podobnie jak Wojewoda Mazowiecki, do którego trafiło odwołanie. Stanowisko to zostało podtrzymane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny. Dopiero głosowany wyrok NSA doprowadził do trafnego skasowania wadliwych rozstrzygnięć.

Zapatrywanie odmawiające odszkodowania oparto na następującej argumentacji. Ustawa rzekomo nie przewiduje odszkodowania za grunt zabudowany, grunt taki przeszedł bowiem na własność państwa bez odszkodowania. Przesłanką uzyskania indemnizacji za dom jednorodzinny jest przejście własności budynku na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r. Odszkodowanie może natomiast przysługiwać za inną działkę niż położona pod domem jednorodzinny. *In casu* wobec niezłożenia przez dotychczasowych właścicieli gruntu wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, własność domu przeszła na gminę m.st. Warszawy już z dniem upływu sześciomiesięcznego terminu do jego złożenia, zatem przed 5 kwietnia 1958 r. (ostatnie wnioski można było składać w 1949 r.).

Przepis art. 5 dekretu przewidywał wyjątek od zasady *superficies solo cedit*, stanowiąc, że budynki znajdujące się na gruntach przechodzących na własność gminy pozostają własnością dotychczasowych właścicieli. Jeżeli jednak nie doszło do złożenia wniosku, własność ta wygasła z upływem ostatniego dnia terminu do jego złożenia, skoro nie było już możliwe przyznanie dotychczasowemu właścicielowi prawa własności czasowej (wcześniej prawa zabudowy lub dzierżawy wieczystej). Artykuł 8 dekretu przewidywał wówczas wypłacenie odszkodowania za budynki.

Przedstawione rozumowanie polegało na wadliwym pomieszaniu dwóch hipotez uzasadniających przyznanie odszkodowania według art. 215 ust. 2 zd. 1 u.g.n. Odszkodowania można się bowiem domagać za dom jednorodzinny, jeżeli przeszedł na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r. **oraz** za działkę, która przed dniem wejścia w życie dekretu (21 listopada 1945 r.) mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, o ile poprzedni właściciel został pozbawiony faktycznej możliwości władania nią po 5 kwietnia 1958 r.

Są to dwie niezależne hipotezy przyznania odszkodowania². Jeżeli dom jednorodzinny przeszedł na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., co mogło się stać wyłącznie na podstawie odmowy przyznania prawa własności czasowej (obecnie użytkowania wieczystego) w drodze decyzji wydanej po tej dacie, wówczas indemnizacja obejmie jego wartość ustalaną według zasad określonych w art. 128-135 u.g.n.

Zupełnie niezależnie od tego odszkodowanie należy się za działkę, która w dniu 21 listopada 1945 r. mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, o ile dotychczasowy właściciel gruntu bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po 5 kwietnia 1958 r. Praktyka organów administracji przyjmuje (chyba trafnie), że możliwość taka wygasła najwcześniej z dniem wpisu Skarbu Państwa jako właściciela w księdze wieczystej, względnie z dniem rozpoczęcia prac budowlanych na nieruchomości przez podmiot inny niż dotychczasowy właściciel³. Jeżeli zatem do utraty faktycznej możliwości władania gruntem doszło po wskazanej dacie, wówczas można domagać się odszkodowania zarówno za działkę, jak i za dom jednorodzinny. Gdy zaś działka była niezabudowana, siłą rzeczy odszkodowanie obejmie wyłącznie naprawienie szkody (ustalanej obiektywnie, tzn. ograniczonej do ustalenia wartości działki, w przeciwieństwie do metody dyferencyjnej, uwzględniającej całokształt zmian w majątku poszkodowanego) wynikającej z utraty własności działki⁴. Sprawy te, mimo ich cywilnego charakteru, zostały przekazane przez ustawodawcę do rozpoznawania w drodze administracyjnej, nie mają zatem przymiotu spraw cywilnych w znaczeniu formalnym (art. 2 § 3 k.p.c.).

Na tym tle wyłania się kolejny błąd, którym dotknięte były rozstrzygnięcia administracji i sądu I instancji. Gdy chodzi o odszkodowanie za dom jednorodzinny, najwcześniejszą datą uzasadniającą przyznanie odszkodowania jest 5 kwietnia 1958 r. jako dzień przejścia jego własności na Skarb Państwa.

² Wyrok NSA z 8 maja 2007 r., I OSK 864/06 (Lex nr 346387).

³ Nie zaś z datą wydania decyzji lokalizacyjnej – wyrok WSA w Warszawie z 21 maja 2004 r., I SA 2187/02 (Lex nr 148911).

⁴ Za przyjęciem, że odszkodowanie należy się za niemożność uzyskania użytkowania wieczystego wyrok WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2005 r., I SA/Wa 346/04 (Lex nr 169354).

O tym, czy mieliśmy do czynienia z domem jednorodzinny, rozstrzygały przepisy obowiązujące w dacie wydawania decyzji odmawiającej prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego)⁵. Wchodzi tu w rachubę: art. 3 ust. 1 ustawy z 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokali i domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowej (ustanawiający granicę powierzchni w wysokości 110 m²), a następnie art. 3 ust. 1 ustawy – Prawo lokalowe z dnia 10 kwietnia 1974 r. (analogiczne jak w ustawie z 1957 r., choć w niektórych przypadkach złagodzone, ograniczenie rozmiaru powierzchni wprowadzał na jego podstawie § 1 rozporządzenia RM z 26 czerwca 1974 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów prawa lokalowego), art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 listopada 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, wreszcie obecnie – jedynie *per analogiam* – art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych *in princ.*

Natomiast przy ustalaniu spełnienia przesłanek uzyskania odszkodowania za działkę, która mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, miarodajne jest przeznaczenie gruntu w planie według stanu z dnia 21 listopada 1945 r. Obowiązujące wówczas przepisy nie zawierały, co trafnie podkreślił NSA, legalnej definicji budynku jednorodzinnego. Nie stosuje się tu zwłaszcza regulacji przywołanej już ustawy z 1957 r. W owym czasie obowiązywał w Warszawie na ogół plan zatwierdzony w dniu 11 sierpnia 1931 r. Nie obejmował on jednak terenu całej Warszawy w jej granicach z 1945 r., gdyż zostały one poszerzone w 1938 r.

W tym stanie rzeczy powstaje najpierw pytanie o skutki danego przeznaczenia w planie. Z naciskiem należy podkreślić, że trafne jest stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym obowiązujące w 1945 r. przepisy rozporządzenia Prezydenta z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowie osiedli nie definiowały pojęcia domu jednorodzinnego.

Skoro w konkretnym stanie faktycznym plan z 1931 r. dopuszczał zabudowę czterokondygnacyjną zwartą o dopuszczalnej powierzchni zabudowy 70%, nic nie stało na przeszkodzie, aby działka została zabu-

⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2005 r., I SA/Wa 346/04 (Lex nr 169354).

dowana domem jednorodzinnym, czyli zaspokajającym potrzeby mieszkaniowe jednej rodziny, bez ograniczeń powierzchni i izb⁶. Nie jest zwłaszcza zasadne zapatrywanie, zgodnie z którym podział Warszawy na strefy wprowadzony planem z 1931 r. oznaczał, iż w danej strefie wskaźnikiem dopuszczalnej zabudowy była górna granica strefy poprzedniej i górna granica danej strefy. Przepis art. 10 pkt 2 rozporządzenia o prawie budowlanym z 1928 r. stwierdzał bowiem, że strefy określają „dopuszczalną wysokość i gęstość zabudowania”. W związku z tym na danym terenie nie mogła powstać zabudowa o wysokości przekraczającej górną granicę i wykorzystująca większą część działki niż przewidziana w planie, ale nic nie stało na przeszkodzie, aby postawić tam dom jednorodzinny. Dotyczy to także nieruchomości zabudowanych np. kamienicami, skoro istotne było przeznaczenie w planie, a nie faktyczny sposób zabudowy⁷. Innymi słowy, nieruchomość mogła być zabudowana kamienicą wielomieszkaniową, ale gdy przeznaczenie gruntu w planie nie wyłączało zabudowania jej domem jednorodzinnym, wówczas omawiana przesłanka przyznania odszkodowania będzie spełniona. Natomiast nie może być mowy o możliwości przeznaczenia pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli przykładowo przewidziano w planie dla danego terenu przemysł, park albo cmentarz.

Pozostaje jeszcze do rozważenia sytuacja terenów włączonych w granice Warszawy w 1938 r., dla których nie było planu. Żadne obowiązujące w dniu 21 listopada 1945 r. przepisy nie wyłączały ich zabudowy domami jednorodzinnymi. W związku z tym należy uznać, że i na takich gruntach zabudowa tego rodzaju była dopuszczalna, co stanowi o spełnieniu analizowanej przesłanki przyznania odszkodowania na podstawie art. 215 ust. 2 u.g.n.

Z faktu, że zgodnie z treścią dekretu przejście własności gruntu następowało bezpośrednio bez odszkodowania (z zastrzeżeniem treści art. 7 ust. 5, art. 8 i 9 dekretu), nie można wysnuwać wniosków co do wykładni aktualnie obowiązującego art. 215 ust. 2 u.g.n., co wszakże uczyniły organy administracji i sąd I instancji.

⁶ Wyrok NSA w Warszawie z 25 maja 1999 r., IV SA 1671/97 (niepubl.) i wyrok NSA z 23 stycznia 1990 r., IV SA 233/89 (niepubl.), pow. za D. K o z ł o w s k a, E. M z y k, *Grunty warszawskie*, Zielona Góra 2000, s. 91 i nast.; wyrok WSA w Warszawie z 14 czerwca 2006 r., I SA/Wa 2194/05 (Lex nr 219409).

⁷ Wyrok NSA z 8 maja 2007 r., I OSK 864/06 (Lex nr 346387).

NSA w głosowanym wyroku podkreślił, że art. 215 ust. 2 u.g.n. nie wymaga, aby działka, za którą przyznaje się odszkodowanie, była niezabudowana⁸. Z punktu widzenia spełnienia przesłanek przyznania odszkodowania za działkę, okoliczność ta pozostaje bez znaczenia⁹. Jest to zapatrywanie najzupełniej trafne, chociaż odrzucone przez sąd I instancji.

Krytycznie należy natomiast ocenić wyeksponowane w drugiej tezie wyroku sformułowanie o tym, że art. 215 ust. 2 u.g.n. stanowi *lex specialis*. Nawet najbardziej wnikliwa lektura uzasadnienia nie prowadzi do konstatacji, względem czego miałby on stanowić przepis szczególny.

Dr hab. Maciej Kaliński
Uniwersytet Warszawski

⁸ Analogicznie wyrok NSA z 8 maja 2007 r., I OSK 864/06 (Lex nr 346387); wyrok WSA w Warszawie z 20 lutego 2006 r., I SA/Wa 921/05 (Lex nr 203893); wyrok WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2005 r., I SA/Wa 346/04, (Lex nr 169354); wyrok WSA w Warszawie z 11 lutego 2004 r., I SA 2795/02 (niepubl.). Odmiennie D. K o z ł o w s k a, E. M z y k, *Grunty...*, s. 87.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 24 listopada 2005 r., I SA/Wa 2005/04 (Lex nr 214353); wyrok WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2005 r., I SA/Wa 346/04 (Lex nr 169354).