



Sygn. akt III CSK 128/14

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 22 stycznia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Agnieszka Piotrowska (przewodniczący)

SSN Marta Romańska

SSN Karol Weitz (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa W. T., B. T., A. T., E. Z., A. K., M. V., F. C., B. Z., A. A., J.  
T., R. T.,  
Z. C., S. C. i Z. Z.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...] i Agencji Rozwoju Regionalnego  
S.A. w K.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 22 stycznia 2015 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej Skarbu Państwa - Wojewody [...]

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 3 października 2013 r.,

- 1. oddala skargę kasacyjną,**
- 2. zasądza od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody [...] na rzecz powodów Z. Z. i S. C. po 1 800 zł ( jeden tysiąc osiemset złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 5 października 2011 r. Sąd Okręgowy w K. zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody [...] określone w nim kwoty z ustawowymi odsetkami na rzecz poszczególnych powodów Z. T., E. Z., A.K., M. V., F. C., B. Z., A. A., Z. C., J. T., R. T., Z. Z. i S. C. jako odszkodowanie za szkodę wywołaną wydaniem z naruszeniem prawa przez Wojewodę K. decyzji z dnia 28 lipca 1992 r. stwierdzającej nabycie z mocy prawa przez Przedsiębiorstwo Budownictwa Mieszkaniowego w K. z dniem 5 grudnia 1990 r. – na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm., dalej jako „u.z.g.g.w.”) – użytkownika wieczystego stanowiącej własność Skarbu Państwa działki nr 72/7, objętej kw [...], położonej w K., przy ul. B., obręb N. W skład te działki wchodziły również dawne parcele nr 777, 778/1 i 778/2, wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa na podstawie decyzji - orzeczenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w K. z dnia 28 kwietnia 1951 r., stanowiące przedtem własność poprzedników prawnych powodów. Sąd Okręgowy oddalił powództwo w zakresie, w którym żądanie powodów przenosiło przyznane im kwoty, a także oddalił powództwo wobec pozwanej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w K.

Sąd ustalił, że decyzja uwłaszczeniowa z dnia 28 lipca 1992 r. wydana została pomimo, że toczyło się – z wniosku z dnia 18 kwietnia 1991 r. – postępowanie o zwrot nieruchomości stanowiących dawne parcele nr 777, 778/1 i 778/2 zgodnie z art. 69 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.; dalej „u.g.g.”) na rzecz następców prawnych wywłaszczonych właścicieli. Po wydaniu decyzji z dnia 28 lipca 1992 r. aktem notarialnym z dnia 13 grudnia 1994 r. likwidator Przedsiębiorstwa Budownictwa Mieszkaniowego w K. jako przedstawiciel Agencji Rozwoju Regionu K. sprzedał prawo użytkowania wieczystego działki, objętej uwłaszczeniem, z budynkami i budowlami tam posadowionymi na rzecz małżonków K. W. i M. M.-W. i małżonków M. i A. H. na współwłasność po ½ części. Sprzedaż ta objęła również wchodzące w skład działki dawne parcele nr 777, 778/1 i 778/2, wywłaszczone w 1951 r.

Minister Infrastruktury decyzją z dnia 22 marca 2004 r. stwierdził, że decyzja Wojewody K. z dnia 28 lipca 1992 r. o uwłaszczeniu Przedsiębiorstwa Budownictwa Mieszkaniowego w K. została wydana z naruszeniem prawa w części dotyczącej wywłaszczonych dawnych parcel nr 777, 778/1 i 778/2 i że nie jest możliwe stwierdzenie nieważności tej decyzji z uwagi na nieodwracalne skutki prawne. W uzasadnieniu wskazał, że w dniu wydania decyzji uwłaszczeniowej trwało postępowanie o zwrot wywłaszczonych dawnych parcel na podstawie art. 69 u.g.g., mające pierwszeństwo przed postępowaniem uwłaszczeniowym, które do czasu zakończenia pierwszego z tych postępowań powinno być zawieszane. Z tego powodu decyzja z dnia 28 lipca 1992 r. została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Prawo użytkowania wieczystego przedmiotowych nieruchomości wskutek umowy sprzedaży z dnia 13 grudnia 1994 r. przeszło jednak na osoby trzecie, co ujawniono w księdze wieczystej, wobec czego w stosunku do tych gruntów zaszły nieodwracalne skutki prawne, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a. Następnie na mocy decyzji z dnia 16 marca 2005 r. Minister Infrastruktury odmówił przyznania powodom odszkodowania w związku z wydaniem decyzji z dnia 28 lipca 1992 r. Decyzjami z dnia 28 września 2005 r. i z dnia 31 stycznia 2006 r. Prezydent Miasta K. orzekł o odmowie zwrotu powodom gruntów stanowiących dawne parcele objęte wywłaszczeniem w 1951 r.

Sąd Okręgowy uznał, że podstawę prawną roszczeń powodów stanowi art. 160 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym przed jego uchyleniem. Powodowie, po wyczerpaniu drogi postępowania administracyjnego, wystąpili na drogę sądową, dochodząc odszkodowania za szkodę wyrządzoną im decyzją Wojewody K. z dnia 28 lipca 1992 r. w powiązaniu z wcześniejszymi zaszczościami wywłaszczeniowymi wynikającymi z decyzji - orzeczenia Prezydium Rady Narodowej z dnia 28 kwietnia 1951 r. Stwierdzenie przez Ministra Infrastruktury, że decyzja z dnia 28 lipca 1992 r. w części dotyczącej spornych dawnych parcel została wydana z naruszeniem prawa, przesądzało o jej bezprawności. Z kolei brak osiągnięcia celu, na jaki wywłaszczono działki, stanowił wystarczającą przesłankę do ich zwrotu, a jeśli to niemożliwe – do żądania stosownego odszkodowania. Według Sądu Okręgowego powodowie udowodnili przesłanki uzasadniające przyznanie odszkodowania zgodnie z art. 160 w zw. z art. 156 § 1 k.p.a. Szkodą dla powodów była utrata

możliwości odzyskania działek, których własność przysługiwała ich poprzednikom prawnym. Uszczerbek ten pozostaje w normalnym związku przyczynowym z decyzją Wojewody z dnia 28 lipca 1992 r. i odpowiada aktualnej wartości nieruchomości według stanu na datę wywłaszczenia, a proporcjonalnie do wielkości udziałów przysługujących powodom w spadku po poprzednikach prawnych.

Apelacje od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 5 października 2011 r. wnieśli pozwany Skarb Państwa – Wojewoda [...] i powódka Z. C. Sąd Apelacyjny w całości podzielił i przyjął za własne ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego. Uwzględnił ponadto, że na skutek śmierci powódki Z. T. spadek po niej nabyli - po 1/3 części – W. T., B. T. i A. T.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie jest zasadny pogląd pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody [...], że w sprawie nie miał zastosowania art. 160 k.p.a., gdyż powodowie i ich poprzednicy prawni nie byli stroną w postępowaniu uwłaszczeniowym, a przyczyną ich uszczerbku majątkowego nie była decyzja z dnia 28 lipca 1992 r., lecz działanie legislacyjne, wskutek którego do obrotu prawnego wszedł art. 2 ust. 1 u.z.g.g.w., kolidujący z uprawnieniem przewidzianym w art. 69 u.g.g. w zakresie roszczeń o zwrot nieruchomości na podstawie wniosku o zwrot złożonego przed 5 grudnia 1990 r., a wyłączający to uprawnienie, gdy wniosek taki złożono po tej dacie.

Według uchwały Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75, do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. mimo, że z dniem 1 września 2004 r. art. 160 k.p.a. został uchylony na mocy ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692). Wskazując na to, że powodowie szkodę wywodzą z decyzji z dnia 28 lipca 1992 r., której wydanie z naruszeniem prawa stwierdzono w dniu 22 marca 2004 r., Sąd Apelacyjny przyjął, że przedawnienie należy oceniać na podstawie art. 160 § 6 k.p.a. W świetle tego przepisu trzyletni termin przedawnienia należało liczyć od dnia, w którym ostateczna stała się decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej

z naruszeniem art. 156 k.p.a. albo decyzja, w której organ stwierdził – w myśl art. 158 § 2 k.p.a. - że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. Na tej podstawie Sąd Apelacyjny odrzucił twierdzenie, że przedawnienie należałoby oceniać w świetle art. 442 k.c.

Sąd drugiej instancji wskazał, że w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2012 r., III CZP 28/12, OSNC 2013, nr 1, poz. 6, przyjęto, iż osoby niebiorące udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji z naruszeniem prawa określonym w art. 156 k.p.a. mogą być uprawnione do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. Powodowie, choć nie brali udziału w postępowaniu, w którym wydano decyzję z dnia 28 lipca 1992 r., to jednak mieli interes, aby być stronami tego postępowania, wobec czego mogą dochodzić odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. Nie zmieniała tego okoliczność, że przed 5 grudnia 1990 r. nie złożyli wniosku o zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Dla zachowania prawa do zwrotu nieruchomości według art. 69 u.g.g. wystarczało bowiem złożenie wniosku o zwrot przed zakończeniem postępowania, w którym stwierdzano nabycie przez państwową osobę prawną użytkowania wieczystego na podstawie art. 2 ust. 1 i 3 u.z.g.g.w., o ile w dniu 5 grudnia 1990 r. spełnione były przesłanki zwrotu nieruchomości.

Warunki te zostały dochowane po stronie powodów, wobec czego nabyli oni prawo do żądania zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, utracili je jednak wskutek wydania decyzji z dnia 28 lipca 1992 r. i zaistniałych po tym zdarzeń, a nie wskutek wejścia w życie art. 2 ust. 1 u.z.g.g.w. Sąd Apelacyjny uznał, że istnieje związek przyczynowy między bezprawnym wydaniem tej decyzji a faktyczną i prawną utratą przez powodów możliwości ubiegania się o zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Stwierdzenie nabycia *ex lege* prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości przez Przedsiębiorstwo Budownictwa Mieszkaniowego w K. otworzyło drogę do legalnego obrotu działkami na rzecz kolejnych podmiotów i definitywnego i nieodwracalnego nabycia ich własności przez osoby trzecie na skutek działania rękami wiary ksiąg wieczystych. Sąd Apelacyjny zgodził się przy tym z poglądem Sądu Okręgowego, że w dniu 5 grudnia 1990 r. spełnione były przesłanki zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, gdyż stały się one zbędne na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Wyrokiem z dnia 3 października 2013 r. Sąd Apelacyjny uwzględnił apelację pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody [...] w odniesieniu do rozstrzygnięcia o kosztach procesu zawartego w wyroku Sądu Okręgowego z dnia 5 października 2011 r., a w pozostałym zakresie apelację tę oddalił, jak również oddalił apelację powódki Z. C.

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa zaskarżyła powołany wyrok w części dotyczącej zasądzonych na rzecz powodów od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewodę [...] kosztów procesu, oddalenia jego apelacji i niezasądzenia od powodów na rzecz pozwanego kosztów postępowania apelacyjnego. Podniesiono zarzuty naruszenia art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 2 ust. 1 u.z.g.g.w., art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 361 § 1 k.c. oraz art. 442 § 1 k.c., wnosząc o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 3 października 2013 r. w zaskarżonej części i jego zmianę przez oddalenie powództwa albo o przekazanie sprawy w tym zakresie Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Decydujące znaczenie dla oceny zarzutów powołanych w skardze kasacyjnej ma relacja między wynikającym z dawnego art. 2 ust. 1 u.z.g.g.w. nabyciem z mocy prawa z dnia 5 grudnia 1990 r. przez państwowe osoby prawne inne niż Skarb Państwa użytkowania wieczystego gruntów znajdujących się w tym dniu w zarządzie tych osób a przewidzianym najpierw w dawnym art. 74 u.g.g., a potem w dawnym art. 69 u.g.g. uprawnieniem do uzyskania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości przez poprzedniego właściciela lub jego następcę prawnego w razie, gdy nieruchomość ta stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Ukształtowały się w tym zakresie dwa kierunki wykładni.

Według pierwszego z nich, jeżeli do dnia 5 grudnia 1990 r., tj. do dnia wejścia w życie art. 2 ust. 1 u.z.g.g.w., wywłaszczona nieruchomość nie stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, albo wprawdzie stała się zbędna na ten cel, ale uprawniony do tego dnia nie wystąpił z wnioskiem o jej zwrot, wtedy nie mógł już uzyskać zwrotu nieruchomości, gdyż z mocy art. 2 ust. 1 u.z.g.g.w. państwowa osoba prawna sprawująca zarząd nieruchomością stała się jej użytkownikiem wieczystym, a uprawnienie do żądania zwrotu wygasło (wyrok

Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 14 marca 2013 r., I ACa 1139/12, nie publ.). W tym ujęciu źródłem utraty uprawnienia do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w razie niezłożenia wniosku o zwrot do dnia 5 grudnia 1990 r., jest przepis art. 2 ust. 1 u.z.g.g.w., a nie decyzja wojewody wydana na podstawie art. 2 ust. 3 u.z.g.g.w., stwierdzająca, że państwowa osoba prawna nabyła użytkowanie wieczyste z mocy prawa na podstawie art. 2 ust. 1 u.z.g.g.w., choćby to ta decyzja stała się w rzeczywistości zdarzeniem otwierającym formalnie drogę do rozporządzania tym prawem.

Zgodnie z przeciwnym kierunkiem wykładni, na mocy art. 2 ust. 1 u.z.g.g.w. nie następowało nabycie z mocy prawa przez państwowe osoby prawne użytkowania wieczystego gruntów znajdujących w ich zarządzie w dniu 5 grudnia 1990 r., jeżeli w tym dniu grunty te były zbędne na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, zaś uprawniony złożył wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości przed wydaniem – na podstawie art. 2 ust. 3 u.z.g.g.w. – decyzji stwierdzającej nabycie użytkowania wieczystego przez państwową osobę prawną zarządzającą nieruchomością (uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 1999 r., OPS 15/98, ONSA 1999, nr 3, poz. 75; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2000 r., III ZP 14/99, OSNP 2000, nr 8, poz. 294; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2005 r., III CK 142/04, nie publ.). W tym ujęciu decyzja wojewody wydana na podstawie art. 2 ust. 3 u.z.g.g.w., stwierdzająca nabycie przez państwową osobę prawną z mocy prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 2 ust. 1 u.z.g.g.w., może być źródłem utraty prawa do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości i wynikłej z tego tytułu szkody, gdyż otwierała formalnie drogę do rozporządzenia użytkowaniem wieczystym i mogła wywołać nieodwracalne skutki prawne.

Przyjąć należy, że w sytuacji, w której wywłaszczona nieruchomość do dnia 5 grudnia 1990 r. stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, wtedy uprawniony do żądania jej zwrotu mógł wystąpić ze skutecznym wnioskiem zgodnie z dawnym art. 69 u.g.g. również po tym dniu, ponieważ uprawnienie do żądania zwrotu nieruchomości nie mogło być naruszone przez nabycie użytkowania wieczystego na podstawie art. 2 ust. 1 u.z.g.g.w. Przemawia za tym wyraźne zastrzeżenie w art. 2 ust. 1 u.z.g.g.w., zgodnie z którym następujące na podstawie

tego przepisu nabycie użytkowania wieczystego nie naruszało praw osób trzecich. Takim prawem było też prawo do żądania zwrotu wyłączonej nieruchomości na podstawie dawnego art. 69 u.g.g. Przeciwna wykładnia wzajemnych zależności między art. 2 ust. 1 u.z.g.g.w. z jednej strony oraz art. 69 u.g.g. z drugiej strony czyniłaby iluzoryczną ochronę praw osób trzecich przewidzianą w art. 2 ust. 1 u.z.g.g.w. Rozumowanie to jest zasadne jednak tylko przy założeniu, że wniosek o zwrot wyłączonej nieruchomości został złożony przed ostatecznym stwierdzeniem – na podstawie art. 2 ust. 3 u.z.g.g.w. - w decyzji wojewody nabycia użytkowania wieczystego przez państwową osobę prawną (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r., OSK 1330/04, nie publ.; z dnia 28 listopada 2007 r., I OSK 1652/06, nie publ.; z dnia 28 maja 2010 r., I OSK 1067/09, nie publ.). Taka sytuacja wystąpiła w okolicznościach niniejszej sprawy.

Źródłem szkody, której naprawienia dochodzą powodowie, nie jest w związku z tym art. 2 ust. 1 u.z.g.g.w., stanowi je natomiast – jak to trafnie przyjęły w sprawie Sądy pierwszej i drugiej instancji – wydanie decyzji z dnia 28 lipca 1992 r., gdyż - w okolicznościach sprawy - potwierdzenie w tej decyzji nabycia przez Przedsiębiorstwo Budownictwa Mieszkaniowego w K. użytkowania wieczystego było pierwszym ogniwem zdarzeń, które spowodowało włączenie w krąg podmiotów uprawnionych do wyłączonej nieruchomości osób trzecich, a w konsekwencji doprowadziło też do tego, że niemożliwa okazała się realizacja prawa do żądania ich zwrotu (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2002 r., III CZP 73/02, OSNC 2003, nr 10, poz. 131). Między wydaniem decyzji z dnia 28 lipca 1992 r., a szkodą poniesioną przez powodów, polegającą na utracie uprawnienia do żądania zwrotu wyłączonej nieruchomości, zachodził normalny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. Wobec stwierdzenia przez Ministra Infrastruktury decyzją z dnia 22 marca 2004 r., że decyzja z dnia 28 lipca 1992 r. wydana została z naruszeniem prawa, lecz wywołała nieodwracalne skutki prawne, zasadne było – przy uwzględnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 - zastosowanie do oceny roszczeń powodów art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2004 r. Do obliczania terminu przedawnienia tych roszczeń nie był więc miarodajny art. 442 k.c.



W świetle powyższego wszystkie zarzuty kasacyjne są bezzasadne. Mając to na względzie, na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. oraz art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 i art. 398<sup>21</sup> k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.