

Uchwała z dnia 8 listopada 2002 r., III CZP 73/02

Sędzia SN Zbigniew Strus (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Tadeusz Domińczyk

Sędzia SN Zbigniew Kwaśniewski

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Czesława K. przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie W. o zapłatę, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 8 listopada 2002 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Poznaniu postanowieniem z dnia 21 sierpnia 2002 r.:

"Czy roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości ma charakter prawa majątkowego, którego utrata na skutek wydania decyzji administracyjnej dotkniętej wadami wymienionymi w przepisach art. 156 k.p.a. może być uznana za szkodę w rozumieniu przepisu art. 160 § 1 k.p.a.?"

podjął uchwałę:

Szkodą w rozumieniu przepisu art. 160 § 1 k.p.a. może być utrata uprawnienia do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na skutek decyzji wojewody, o której mowa w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), jeżeli decyzja ta wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Uzasadnienie

Zagadnienie prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozpoznania wyłoniło się przy rozstrzygnięciu sprawy na skutek apelacji powoda w sprawie o odszkodowanie. Domagając się od Skarbu Państwa, Wojewody W. kwoty 33 7826 zł powód twierdził, że jego nieruchomość o powierzchni 5 ha była w 1976 r. przedmiotem wywłaszczenia, którego cel nie został zrealizowany. Powód od dnia 10 maja 1993 r. domagał się jej zwrotu, lecz postępowanie zostało umorzone

decyzją właściwego starosty ze względu na nieodwracalne zmiany w stanie prawnym, polegające na nabyciu praw do nieruchomości przez osoby trzecie. Sąd ustalił, że wywłaszczona nieruchomość została, jako mienie państwowe, oddana w zarząd przedsiębiorstwa, które w dniu 5 grudnia 1990 r. stało się jej użytkownikiem wieczystym. Potwierdził to Wojewoda decyzją z dnia 5 sierpnia 1993 r. Przedsiębiorstwo państwowe zostało zlikwidowane, a jego mienie, obejmujące prawo użytkowania wieczystego, zostało oddane najpierw w leasing, a następnie zbyte spółce akcyjnej umową z dnia 2 grudnia 1997 r.

W kwietniu 1999 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast orzekł, że wspomniana decyzja wojewody z dnia 5 sierpnia 1993 r. została wydana z naruszeniem prawa, natomiast kolejną decyzją z dnia 11 maja 2001 r. odmówił przyznania żądanego przez powoda odszkodowania.

W takim stanie rzeczy Sąd Okręgowy oddalił powództwo o zapłatę, uznając, że decyzja wydana z naruszeniem prawa nie była źródłem szkody w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a., ograniczającego odpowiedzialność do szkody rzeczywistej, tj. do uszczuplenia aktywów lub zwiększenia pasywów. W ocenie tego Sądu, roszczenie powoda oparte na przepisie art. 69 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm. – dalej: "u.g.g.") nie miało rzeczywistej wartości majątkowej, a jego utrata może być oceniana jedynie w ramach korzyści majątkowych możliwych do uzyskania w przyszłości (*lucrum cessans*).

Sąd Apelacyjny, rozpoznając apelację powoda od tego wyroku, zwrócił uwagę na wątpliwości odnośnie do charakteru roszczenia byłego właściciela o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Jego zdaniem, za trafnością stanowiska Sądu Okręgowego przemawia konstytutywny charakter decyzji orzekającej zwrot oraz odmiennosc uprawnienia w stosunku do typowej wierzytelności, Sąd drugiej instancji dostrzegł jednak również niekorzystne skutki takiej interpretacji, pozbawiającej uprawnionego środków ochrony przed samowolą organu administracji, nie liczącego się z prawem byłego właściciela, które może być zakwalifikowane jako postać ekspektatywy, przedstawiającej określoną wartość majątkową.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 69 ust. 1 i 2 u.g.g., nieruchomość wywłaszczona lub jej część podlegała zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego

na jego wniosek, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, z tym że decyzja o zwrocie nieruchomości powinna zawierać rozliczenie między Skarbem Państwa lub gminą, na których rzecz dokonano wywłaszczenia, a osobą, na której rzecz następuje zwrot.

Kategoryczne brzmienie przepisu nie pozostawiało wątpliwości, że z mocy ustawy były właściciel wywłaszczonej nieruchomości, przy spełnieniu przesłanki zbędności na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, nabywał prawo podmiotowe, które początkowo w języku prawniczym, a ostatnio również w tekstach aktów normatywnych (np. art. 19 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27 ze zm. lub art. 33 ust. 3 umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Austrii o zabezpieczeniu społecznym, sporządzonej w Warszawie dnia 7 września 1998 r. – Dz.U. 2000 r. Nr 104, poz. 1105) jest określane mianem "ekspektatywy", czyli prawnie uzasadnionego oczekiwania.

Można stwierdzić, że ekspektatywy spełniające określone wymagania podlegają ochronie prawa. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 października 2000 r., SK 7/00 (OTK Zbiór Urzędowy 2000, nr 7, poz. 256) wyraził pogląd, że ochrona dotyczy ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy (wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK Zbiór Urzędowy 1999, nr 5, poz. 100, zob. też wyrok z dnia 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK Zbiór Urzędowy 1998, nr 7, poz. 114, wyrok z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK Zbiór Urzędowy 1999, nr 4, poz. 73). Wyjaśnił także, że nie ma powodu, by wyłączać spod tej ochrony prawo własności, zwłaszcza ze względu na jego konstytucyjną rangę (art. 21 Konstytucji). Pozwala to odnieść do ekspektatyw podobny reżim ochrony, jaki przysługuje prawom nabytym.

Wymaganie maksymalnego ukształtowania oznacza spełnienie wszystkich ustawowych przesłanek nabycia pod rządami danej ustawy (uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2002, K 47/01, OTK-A Zbiór Urzędowy 2002, nr 1, poz. 6). Zastrzeżenie to jest konieczne ze względu na szeroki zakres pojęcia i dynamiczny charakter oczekiwania, które w pewnych sytuacjach faktycznych kształtuje się w miarę upływu czasu lub wymaga dopełnienia się innych okoliczności, szczególnie tzw. warunków prawnych.

Konieczność ochrony prawnej ekspektatywy w odniesieniu do praw cywilnych przyjmował w różnych sytuacjach faktycznych i prawnych Sąd Najwyższy (np. postanowienia z dnia 26 czerwca 2001 r., I CA 1/01, OSNC 2002, nr 2, poz. 26 oraz z dnia 9 listopada 2001 r., I CKN 71/01, OSNC 2002, nr 7-8, poz. 98). Tym bardziej nie budziła wątpliwości w orzecznictwie dotyczącym praw socjalnych (por. uchwała całej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2000 r., III ZP 29/00, OSNAPUS 2001, nr 12, poz. 418). Dla rozpatrywanego zagadnienia istotne jest stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu tej uchwały, że skutkiem utraty ekspektatyw i braku możliwości ich realizacji uprawnieni ponieśli realną szkodę i dlatego powinni otrzymać rekompensaty. W uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2000 r., III ZP 20/00 (OSNAPUS 2001, nr 16, poz. 504) wyrażono pogląd, że uzasadnione prawnie nadzieje na nabycie określonego prawa majątkowego wchodzi w skład spadku.

Uprawnienie przyznane byłym właścicielom wywłaszczonych nieruchomości wykazuje cechy wierzytelności w rozumieniu art. 353 § 1 k.c. Powszechnie przyjmuje się, że źródłem takich wierzytelności są przepisy ustawy, a nie tylko charakterystyczne dla prawa prywatnego czynności i zdarzenia prawne.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18 kwietnia 1996 r., III CZP 29/96 (OSNC 1996, nr 7-8, poz. 102) wskazał, że uprawniony do żądania zwrotu występuje nie tylko w charakterze osoby, którą można traktować jako wierzyciela, lecz również jako dłużnik Skarbu Państwa zobowiązany do rozliczenia się z pobranego odszkodowania, w tym także do rozliczenia się z otrzymanej nieruchomości zamiennej jeżeli nadanie takiej nieruchomości miało miejsce. Właśnie te różnice nie dopuszczają cesji tego uprawnienia. Nie sprzeciwiają się jednak przypisaniu uprawnieniu żądania zwrotu majątkowego charakteru oraz oznaczonej wartości. Oceniane w tym aspekcie uprawnienie wynikające z art. 69 ust. 1 ustawy ma cechy ukształtowanej ekspektatywy. Istnienie i jej treść nie jest uzależniona od wyniku rozliczeń, ponieważ to zagadnienie może mieć wpływ na zgłoszenie lub zaniechanie żądania zwrotu. Zgodzić się należy zatem z poglądem, za którym opowiedział się Sąd Apelacyjny, że utrata możliwości uzyskania zwrotu wywłaszczonego prawa może stanowić szkodę.

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy źródła szkody nie można dopatrzeć się w innym zdarzeniu niż potwierdzenie decyzją wojewody nabycia użytkowania

wieczystego przez przedsiębiorstwo oraz zbycia tego prawa spółce akcyjnej. Wydanie decyzji na podstawie art. 2 ust. 3 z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464) stanowiło pierwsze ogniwo zdarzeń, które włączało osobę trzecią w krąg uprawnionych do nieruchomości, co ostatecznie doprowadziło do umorzenia postępowania administracyjnego.

W ramach rozpoznawanego zagadnienia prawnego Sąd Najwyższy zmuszony jest pominąć kontrowersyjne zagadnienie (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2000 r., II ZP 14/99, OSNAPUS 2000, nr 8, poz. 294), czy w sytuacji faktycznej przedstawionej przez Sąd *meriti*, tj. przy istnieniu uprawnienia osoby trzeciej i zgłoszonym jej żądaniu, użytkowanie wieczyste mogło powstać, skoro przyjęto jako założenie przedstawionego zagadnienia, że nastąpiło ostateczne zakończenie w trybie administracyjnym postępowania o zwrot nieruchomości. Również poza kontrolą sądu powszechnego pozostaje decyzja Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i rozwoju Miast orzekająca, że decyzja wojewody z 5 sierpnia 1993 r. została wydana z naruszeniem prawa. W tym stanie należy rozważyć, czy szkoda ma charakter określony w art. 160 § 1 k.p.a. (...)

Ukształtowanie odpowiedzialności państwa na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. do szkody rzeczywistej, ze względu na odesłanie do przepisów ogólnych o zobowiązaniach w kodeksie cywilnym, jest powszechnie tłumaczone jako ograniczenie do straty, którą poniósł poszkodowany (art. 361 § 1 k.c.). Wyżej wyjaśniono, że były właściciel w razie spełnienia się przesłanki "zbędności wywłaszczonej nieruchomości" ma w pełni ukształtowaną ekspektatywę prawa, którą mu odjęto w wyniku wywłaszczenia. Uniemożliwienie jej realizacji stanowi uszczerbek w interesach ekonomicznych uprawnionego.

Nie można natomiast zgodzić się z zapatrywaniem, jakoby niezrealizowanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości uzasadniało rozpatrywanie szkody w granicach nieosiągniętych korzyści. Przepis art. 361 § 2 k.c. przyjmuje z nieznacznymi zmianami unormowanie zawarte w art. 157 § 1 k.z. i w odniesieniu do postaci szkody określanej mianem *lucrum cessans* obejmuje korzyść, której poszkodowany mógł się spodziewać, gdyby mu szkody nie wyrządzono. Nie zwrócił na to uwagi Sąd pierwszej instancji, gdy dostrzegając, że powód nie był właścicielem nieruchomości w chwili wydawania decyzji przez Wojewodę, uznał, że

szkoda mogłaby obejmować wyłącznie utratę przyszłej korzyści. Tymczasem z art. 361 § 2 k.c. wynika, że obie postacie szkody pozostają we właściwym porządku. Na pierwszym miejscu wymienia się stratę (*damnum emergens*) a na drugim korzyści, które zostałyby osiągnięte, gdyby szkoda nie nastąpiła. Uwzględniając okoliczności sprawy trzeba uznać, że pozbawienie ekspektatywy, której odpowiadał obowiązek Skarbu Państwa zwrotu nieruchomości jest szkodą w postaci straty, natomiast utraconą korzyścią jest to wszystko co powód mógłby osiągnąć, gdyby własność nieruchomości została mu zwrócona. Powód nie dochodzi jednak odszkodowania za korzyści, które mógłby czerpać ze zwróconej nieruchomości, wobec czego ograniczenie zawarte w art. 160 § 1 k.p.a. nie może mieć wpływu na wynik sprawy. (...)

Powyższe rozważania uzasadniają na podstawie art. 390 § 1 i 2 k.p.c. podjęcie przytoczonej uchwały.