



Sygn. akt IV CSK 81/07

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 21 czerwca 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Hubert Wrzeszcz (przewodniczący)

SSN Iwona Koper

SSN Kazimierz Zawada (sprawozdawca)

Protokolant Katarzyna Jóskowiak

w sprawie z powództwa I. A. J.
przeciwko Gminie Miasta L.
o odszkodowanie,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej
w dniu 21 czerwca 2007 r.,
skargi kasacyjnej powódki
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 16 listopada 2006 r.,

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

Uzasadnienie

I. A. J. wniosła o zasądzenie od Gminy L. kwoty 5 769 100 zł tytułem naprawienia szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza samorządowego wskutek niepowiadomienia C. J. o zmianie przeznaczenia wywłaszczonej nieruchomości i zamiarze oddania jej w użytkowanie wieczyste innej osobie.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 16 listopada 2006 r. oddalił apelację powódki od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 12 lipca 2006 r., oddalającego powództwo zgodnie z motywami wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 22 czerwca 2006 r. Podstawę wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 16 listopada 2006 r. stanowiły następujące ustalenia faktyczne, dokonane przez Sąd Okręgowy.

Umową z dnia 4 lipca 1968 r. F. J. i C. J. zbyli na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. nr 17, poz. 70 ze zm.) na rzecz Skarbu Państwa nieruchomość o obszarze 3 ha 49 a i 42 m² za 292 208 zł, obejmującą działki oznaczone wówczas numerami 6/1 i 6/2, następnie dzielone. Decyzja o lokalizacji szczegółowej z 22 marca 1965 r. przewidywała budowę na wywłaszczonej nieruchomości „Osiedla S – część II” przez Spółdzielnię Mieszkaniową. Zgodnie ze szczegółowym planem zagospodarowania przestrzennego, zlokalizowane na wywłaszczonej nieruchomości bazy, „materiałowa” i „prefabrykacji”, miały być w przyszłości zlikwidowane. Według późniejszych planów, teren po bazach przeznaczony był pod „zabudowę mieszkaniową” i „urządzenia ponadpodstawowe”. Dnia 27 maja 1990 r. Gmina L. na podstawie art. 5 ust. 1 i art. 18 ust. ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 32, poz. 191 ze zm.) uzyskała własność nieruchomości obejmującej działki nabyte przez Skarb Państwa od F. i C. J. w sposób przewidziany w art. 6 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości. W dniu 22 października 1996 r. Gmina L. zawarła z „P” – spółką z ograniczoną odpowiedzialnością w W. umowę, na której podstawie oddała jej w użytkowanie wieczyste część nieruchomości utraconej przez F. i C. J. (wpis spółki „P” jako użytkownika wieczystego w księdze wieczystej nastąpił przed 1 stycznia 1998 r.). Przed zawarciem wymienionej umowy Gmina nie podjęła żadnych

czynności w celu ustalenia miejsca zamieszkania poprzednich właścicieli. Dnia 27 lutego 1997 r. właściwy organ, uwzględniając plan ogólny zagospodarowania przestrzennego obszaru funkcjonowania zespołu miejskiego i ustalenia realizacyjne dla tego obszaru, wydał na rzecz spółki „P” decyzję o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu „dla realizacji Centrum Handlowego E. Leclerc”. Pismem z dnia 25 sierpnia 1999 r. C. J., który odziedziczył cały spadek po F. J., zwrócił się do Prezydenta L. o zwrot wywłaszczonych działek (ostatecznie wniosek swój ograniczył do części tych działek o powierzchni 29 536 m²). W toku postępowania o zwrot wywłaszczonych działek C. J. zmarł, dalej postępowanie toczyło się z udziałem jego jedynej spadkobierczyni I. A. J. Decyzją z dnia 1 lipca 2003 r. Prezydent Miasta L. odmówił zwrotu części wywłaszczonej działki nr 6/1, obręb: 28 R J, arkusz 1, oznaczonej w dokumentacji geodezyjnej numerami 6/6a, 6/6b, 6/6c, 6/6 i części wywłaszczonej działki nr 6/2, oznaczonej w dokumentacji geodezyjnej numerami 6/3 i 6/6, w odniesieniu zaś do części wywłaszczonej działki nr 6/1, obręb: 28 R J, oznaczonej w dokumentacji geodezyjnej numerami 6/3a, 6/3c, 6/3d, 6/3e, 6/6b, 6/3b i części wywłaszczonej działki nr 6/2, oznaczonej w dokumentacji geodezyjnej numerami 6/5 i 6/4 – umorzył postępowanie. Umorzenie dotyczyło między innymi działek oddanych w użytkowanie wieczyste spółce „P”, objętych decyzją o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla realizacji Centrum Handlowego E. Leclerc. Postawę umorzenia stanowił art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz. U. z 2000 r. nr 46, poz. 543 ze zm., obecnie jedn. tekst: Dz. U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603 ze zm. – dalej: „u.g.n.”) w związku z art. 105 § 1 k.p.a.

Sąd Apelacyjny w wyroku z dnia 16 listopada 2006 r., nawiązując do motywów swojego wyroku z dnia 22 czerwca 2006 r., podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, że w sprawie miarodajne było prawo obowiązujące w dacie zawarcia umowy pomiędzy pozwaną Gminą a spółką „P”, tj. w dniu 22 października 1996 r., oraz że pozwana Gmina naruszyła art. 47 ust. 4 i art. 23 ust. 4 w związku z 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.”). W szczególności za prawidłową Sąd Apelacyjny uznał ocenę Sądu Okręgowego, że nieruchomość, której dotyczy spór, powinna być wobec jej niewykorzystania

zgodnie z celem wywłaszczenia zwrócona stosownie do art. 47 ust. 4 i art. 69 ust. 1 u.g.g. poprzedniemu właścicielowi lub jego następcy prawnemu. Już samo zawarcie w dniu 22 października 1996 r. umowy o oddanie części wywłaszczonej nieruchomości spółce „P” dowodziło niemożności wykorzystania jej zgodnie z celem wywłaszczenia i stanowiło podstawę do stwierdzenia naruszenia art. 47 ust. 4 u.g.g. Jednocześnie Gmina, nie zawiadamiając C. J. o przeznaczeniu części wywłaszczonej nieruchomości do oddania w użytkowanie wieczyste, naruszyła wynikające z art. 23 ust. 4 u.g.g. prawo pierwszeństwa. Naruszenie to było zawinione, C. J. bowiem mieszkał w L. i można było ustalić jego adres. Mimo wszystkich tych ustaleń, w sprawie brak – zdaniem Sądu Apelacyjnego – podstaw do przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej Gminy. W jego ocenie, w orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że przepisy art. 47 ust. 4 i art. 23 ust. 4 u.g.g. zawierały normy bezwzględnie obowiązujące, dlatego czynność prawna zawarta z ich naruszeniem jest nieważna. Ponieważ umowa z dnia 22 października 1996 r. o ustanowieniu użytkowania wieczystego na rzecz spółki „P” jest nieważna, powódka ma możliwość odzyskania nieruchomości objętej tą umową, nie doznała więc szkody, na którą się powołuje.

Powódka skarżąc w całości wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 16 listopada 2006 r. przytoczyła jako podstawy kasacyjne naruszenie art. 420¹ w związku z art. 415 k.c. oraz naruszenie art. 47 ust. 4 u.g.g.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W myśl art. 69 ust. 1 u.g.g., obowiązującego w chwili zawarcia przez Gminę L. ze spółką „P” umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego, poprzedni właściciel lub następca prawny poprzedniego właściciela nieruchomości wywłaszczonej – za którą należało uważać także nieruchomość nabytą przez Skarb Państwa na podstawie umowy określonej w art. 6 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – zasadę prawną - z dnia 20 lutego 1985 r., III AZP 8/84, OSNC 1985, Nr 10, poz. 145, uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 19 września 1991 r., III CZP 82/91, OSNC 1992, Nr 4, poz. 56, oraz uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 24 września 1992 r., III AZP 11/92, OSNC 1993 r., Nr 6, poz. 93) - nabywał z chwilą, gdy nieruchomość ta stała się zbędna na cel uzasadniający

wywłaszczenie, roszczenie wobec Skarbu Państwa lub gminy o jej zwrot. Zawarty w art. 47 ust. 4 u.g.g. zakaz użycia wywłaszczonej nieruchomości na inne cele niż cel uzasadniający wywłaszczenie stanowił uzupełnienie regulacji przewidzianej w art. 69 ust. 1 u.g.g. Zakaz ten nie odnosił się tylko do sytuacji, w których wywłaszczona nieruchomość nie mogła być zwrócona ze względu na brak zgody poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego. W konsekwencji, w świetle art. 47 ust. 4 u.g.g. podmiot, na rzecz którego nastąpiło wywłaszczenie (Skarb Państwa lub gmina), był zobowiązany zawiadomić poprzedniego właściciela lub jego następcę prawnego o tym, że wywłaszczona nieruchomość stała się zbędna na cel uzasadniający wywłaszczenie, tak, aby poprzedni właściciel lub jego następca prawny mógł zdecydować, czy wystąpić z roszczeniem przewidzianym w art. 69 ust. 1 u.g.g. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2001 r., III CKN 20/99, LEX nr 52367). Dopiero odmowa skorzystania z tej możliwości przez poprzedniego właściciela lub jego następcę prawnego otwierała Skarbowi Państwa lub gminie drogę do użycia wywłaszczonej nieruchomości na inne cele niż cel uzasadniający wywłaszczenie.

Według stanowiska Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 30 kwietnia 1987 r., III CZP 19/87, OSNC 1988, nr 7-8, poz. 96) wyrażonego na tle art. 74 ust. 1 w związku z art. 50 ust. 5 u.g.g. w pierwotnym brzmieniu (Dz. U. z 1985 r., nr 22, poz. 99), akceptowanego w piśmiennictwie z podkreśleniem jego aktualności również w odniesieniu do będących odpowiednikami tych przepisów powołanych wyżej norm art. 69 ust. 1 i art. 47 ust. 4 u.g.g., umowa, na podstawie której wywłaszczona nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, nie jest – inaczej niż przyjął Sąd Apelacyjny – nieważna z powodu jej zawarcia z naruszeniem obowiązku zwrotu poprzedniemu właścicielowi lub jego następcy prawnemu; jej zawarcie z naruszeniem tego obowiązku może uzasadniać tylko odpowiedzialność odszkodowawczą. W odniesieniu do sytuacji, w których – tak jak w niniejsze sprawie – przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. przed 1 stycznia 1998 r., nie zapadła ostateczna decyzja co do obowiązku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości na podstawie art. 69 u.g.g., stanowisko to znajduje pełne potwierdzenie w mającym charakter przepisu intertemporalnego art. 229 u.g.n. Zgodnie z tym przepisem, roszczenie o zwrot

wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel uzasadniający wywłaszczenie, nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami wywłaszczona nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej. Według poglądu przeważającego w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. w szczególności wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2006 r., I OSK 651/05, LEX nr 198315, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2006 r., I OSK 409/05, LEX Nr 194018, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2000 r. I SA 1539/99, LEX nr 75555, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2000 r., I SA 276/99, OSP 2001, z. 5, poz. 80), postępowanie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości wszczęte w okolicznościach objętych hipotezą art. 229 u.g.g. organ administracji umarza na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. jako bezprzedmiotowe. W okolicznościach objętych hipotezą art. 229 u.g.g. nie dochodzi więc do merytorycznego (co do istoty) rozstrzygnięcia sprawy o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, lecz jedynie do formalnego jej załatwienia, wyłączającego w celu ochrony osób trzecich, które nabyły własność wywłaszczonej nieruchomości lub stały się jej użytkownikami wieczystymi, skuteczne domaganie się zwrotu tej nieruchomości. Ze względu zatem na wskazany charakter omawianego orzeczenia, w razie jego podjęcia wykluczone jest wydanie decyzji administracyjnej o zwrocie nieruchomości wywłaszczonej (w tym zakresie, nawet w razie uznawania uprawnienia do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości za roszczenie cywilnoprawne, wyłącznie właściwa jest droga postępowania przed organami administracji publicznej (art. 2 § 3 k.p.c.), nie jest natomiast wykluczone dochodzenie przez poprzedniego właściciela lub jego następcę prawnego od Skarbu Państwa lub gminy na zasadach ogólnych, tj. przed sądem powszechnym (art. 2 § 1 k.p.c.) naprawienia szkody wynikłej wskutek zbycia wywłaszczonej nieruchomości lub oddania jej w użytkowanie wieczyste z naruszeniem obowiązków wynikających z art. 47 ust. 4 i art. 69 ust. 1 u.g.g. Na potrzeby sprawy odszkodowawczej istnienie przesłanek warunkujących wspomniane obowiązki sąd powszechny musi sam ustalić, decyzja organu administracji wydana na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w związku z art. 229

u.g.n., inaczej niż orzekająca co do istoty sprawy decyzja o odmowie zwrotu wyłączonej nieruchomości, nie jest dla sądu powszechnego w tym zakresie wiążąca (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2001 r., III CKN 20/99).

Nie było także podstaw do objęcia umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego zawartej przez Gminę L. ze spółką „P” sankcją nieważności przyjmowaną w orzecznictwie w razie naruszenia przewidzianego w art. 23 ust. 4 u.g.g. prawa pierwszeństwa byłych właścicieli (na gruncie obecnie obowiązujących przepisów dotyczących prawa pierwszeństwa byłych właścicieli wyklucza się już sankcję nieważności w odniesieniu do czynności prawnych naruszających to pierwszeństwo – por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2003 r., IV CKN 1842/00, OSN 2004, nr 5, poz. 84, i z dnia 25 marca 2004 r., II CK 268/03, niepubl.). Według zapatrywania wyrażonego w uzasadnieniu uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 1996 r., W 19/95 (OTK 1996, nr 3, poz. 25), stosowanie art. 23 ust. 4 u.g.g. do nieruchomości wyłączonych lub wykupionych na cel uzasadniający wyłączenie nie zostało wprowadzone, mogło się jednak zdarzać rzadko. Taki rzadki przypadek z pewnością jednak nie wystąpił w niniejszej sprawie. W sytuacji, gdy – tak jak w sprawie wszczętej przez powódkę – okoliczności przytoczone dla uzasadnienia żądania pozwu wyczerpują wszystkie przesłanki warunkujące obowiązki przewidziane w art. 47 ust. 4 i 69 ust. 1 u.g.g., podstawą oceny skuteczności czynności prawnej dokonanej z naruszeniem tych obowiązków powinny być tylko te przepisy; natomiast art. 23 ust. 4 u.g.g. przy tej ocenie powinien być pominięty, ponieważ w przeciwnym razie w omawianej sytuacji traciłby wszelkie znaczenie art. 229 u.g.n., oparty – jak wiadomo - na założeniu odrzucającym nieważność czynności prawnej dokonanej z naruszeniem obowiązków przewidzianych w art. 47 ust. 4 i 69 ust. 1 u.g.g.

Nie mógł, ściśle rzecz biorąc, zostać w sprawie naruszony art. 420¹ k.c., ponieważ wszedł on w życie w dniu 28 grudnia 1996 r., a więc już po mających stanowić delikt zachowaniach funkcjonariuszy pozwanej związanych z zawarciem przez nią ze spółką „P.” umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego (zob. art. XXVI p.w.k.c.). W okresie poprzedzającym wejście w życie art. 420¹ k.c. zarysowały się co do podstaw deliktowej odpowiedzialności odszkodowawczej gminy dwa

stanowiska. Według jednego – postawę tę stanowiły ogólne przepisy kodeksu cywilnego uzasadniające odpowiedzialność każdej osoby prawnej za szkody wyrządzone przez jej organ, podwładnych i osoby wykonujące powierzone im czynności, według zaś drugiego – postawę tę stanowiły stosowane w drodze analogii przepisy kodeksu cywilnego o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (art. 417 – 420 w pierwotnym brzmieniu). Wprowadzenie z mocą od 28 grudnia 1996 r. do kodeksu cywilnego przez ustanowienie w nim art. 420¹ i 420² oraz zmianę art. 421 zasad odpowiedzialności za szkody poniesione w związku z działalnością samorządu terytorialnego symetrycznych w stosunku do zasad odpowiedzialności Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez ich funkcjonariuszy, stanowiło wyraz aprobaty ustawodawcy dla drugiego z wspomnianych stanowisk.

Stosowanie w drodze analogii do odpowiedzialności gminy za szkody wyrządzone w okresie, którego dotyczy spór, przepisów kodeksu cywilnego o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariuszy państwowych - w ich pierwotnym brzmieniu - wykluczało jako podstawę tej odpowiedzialności również powołany w skardze kasacyjnej art. 415 k.c.

Wobec zasadności podniesionego w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia art. 47 ust. 4 u.g.g. Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji.