



Sygn. akt II CSK 10/08

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 maja 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

*SSN Stanisław Dąbrowski (przewodniczący)*

*SSN Gerard Bieniek (sprawozdawca)*

*SSN Barbara Myszka*

w sprawie z powództwa A. A.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi

o wydanie nieruchomości i zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 7 maja 2008 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 14 sierpnia 2007 r., sygn. akt I ACa (...),

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od strony pozwanej na rzecz powoda kwotę 2.700 zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.**

#### Uzasadnienie

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 14.08.2007 r. zmienił orzeczenie Sądu Okręgowego w ten sposób, że zasądził od Skarbu Państwa - Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na rzecz powoda A. A. kwotę 103.333 zł z odsetkami tytułem odszkodowania z tytułu niewykonania obowiązku przyznania nieruchomości zamiennej.

W sprawie tej ustalono, że nieruchomości o łącznej powierzchni 26,25 ha będących własnością rodziców powoda została objęta przepisami dekretu PKWN z dnia 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Nieruchomość ta została rozparcelowana na rzecz rolników indywidualnych w marcu 1945 r. po śmierci matki powoda. Na wniosek złożony przez ojca powoda orzeczeniem Wojewódzkiego Urzędu Ziemskiego w Ł. z dnia 16.08.1945 r. uznano, że nieruchomości rolne o powierzchni 20 ha będąca własnością matki powoda, nie podlega przepisowi art. 2 ust. 1 lit. e powołanego dekretu o reformie rolnej i powinna być zwrócona spadkobiercom, a jej rozparcelowanie było bezprawne. Nieruchomość ta nie została jednak zwrócona, z uwagi na to, że doszło do jej faktycznego rozparcelowania przed dniem 1.08.1945 r. Została ona przejęta na własność Państwa zarządzeniem Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 27.08.1949 r., na podstawie przepisów dekretu z dnia 28.11.1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa (Dz. U. Nr 57, poz. 321).

Ustalono, że wnioskiem z dnia 18.09.1957 r. spadkobiercy M. A. zwrócili się do Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w R. o umożliwienie zakupu działki w zamian za przejętą nieruchomość. Pismem z dnia 19.09.1957 r. Prezydium powiadomiło ich, że brak jest nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży dla osób prywatnych.

Powód w toku niniejszego postępowania wystąpił o stwierdzenie nieważności zarządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 27.08.1949 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w czerwcu, a następnie we wrześniu 2004 r. odmówił stwierdzenia nieważności decyzji z 27.08.1949 r. o przyjęciu spornej nieruchomości na rzecz Państwa, a Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę powoda.

W tym stanie faktycznym Sąd Okręgowy powództwo oddalił. Sąd ten stwierdził, że przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. za szkodę wyrządzoną wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej jest stwierdzenie jej niezgodności z prawem we właściwym trybie. Skoro powodowi odmówiono stwierdzenia nieważności decyzji (zarządzenia) z dnia 27.08.1949 r. o przejęciu nieruchomości na rzecz Państwa, to ta przesłanka nie została spełniona. Odmiennej oceny prawnej dokonał Sąd Apelacyjny w wyniku rozpoznania apelacji powoda. Sąd ten podniósł, że podstawą prawną zarządzenia z dnia 27.08.1949 r. były przepisy dekretu z dnia 28.11.1945 r., które w art. 2 przewidywały, że właścicielom nieruchomości, których dobra ziemskie zostały przejęte w trybie tego dekretu przysługujące tytułem ekwiwalentu prawo otrzymania innej nieruchomości o równej

wartości i jakości. Przepisy tego dekretu obowiązywały do dnia 5.04.1958 r., tj. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 12.3.1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowania niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego – Dz. U. Nr 17, poz. 71). Otrzymanie nieruchomości zamiennej było więc możliwe do tej daty. Powód wykazał, że jego rodzina w tym czasie występowała o przyznanie nieruchomości zamiennej, jednak nie doszło do pozytywnego rezultatu. Odmowę tłumaczono brakiem wolnych gruntów rolnych, co nie odpowiadało rzeczywistemu stanowi. Takie zachowanie funkcjonariuszy państwowych Sąd Apelacyjny uznał za bezprawne i zawinione, a jednocześnie wyrządzającej szkodę równą wartości przejętej nieruchomości. Tę wartość ustalono na 310.000 zł, a powód po matce M. A. dziedziczy w 1/3 części. Ten udział określa więc wysokość należnego mu odszkodowania od Skarbu Państwa, którego odpowiedzialność wynika z art. 1 ustawy z dnia 15.11.1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243).

Wyrok ten w części uwzględniającej powództwo zaskarżył pozwany Skarb Państwa. Jako podstawy skargi kasacyjnej wskazano:

- naruszenie przepisów postępowania, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 386 § 1, 386 § 3 w związku z art. 199 § 1 pkt 3 k.p.c. przez to, że nie odrzucono pozwu mimo skierowaniu roszczenia przeciwko państwowej jednostce organizacyjnej nie posiadającej zdolności sądowej oraz naruszenie art. 391 § 1 w związku z art. 194 k.p.c. przez dokonanie podmiotowej zmiany powództwa przez sąd II instancji.

- naruszenie przepisów prawa materialnego, wskazując na:

- a) naruszenie art. 192 § 1 i 2 kodeksu zobowiązań przez przyjęcie, że zaniechanie funkcjonariusza państwowego wyrządzające szkodę miało miejsce w latach 1957-1958;

- b) naruszenie art. 1, 3, 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15.11.1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych przez przyjęcie, że te przepisy stanowią podstawę prawną odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa;

- naruszenie art. 361 § 1 k.c. przez przyjęcie, iż istnieje związek przyczynowy między szkodą w postaci niezaspokojonego prawa do ekwiwalentu za przejętą nieruchomość a zaniechaniem funkcjonariusza państwowego mimo, że ani powód, ani jego poprzedniczka nie wystąpili o rentę przewidzianą w przepisach

rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 21.06.1958 r. w sprawie rent dla byłych właścicieli niektórych nieruchomości rolnych i leśnych przejętych na własność Państwa (Dz. U. Nr 43, poz. 211);

- naruszenie art. 362 k.c. oraz art. 16 ust. 3 i art. 10 ustawy z dnia 12.03.1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71), a także § 7 rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 21.06.1958 r. w sprawie rent (...) przez ich niezastosowanie.

Wskazując na powyższe pozwany Skarb Państwa wnosił o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego i odrzucenie pozwu w tej części względnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zarzut nieważności postępowania jako najdalej idący wymaga rozważenia w pierwszej kolejności. Podnosząc ten zarzut pozwany Skarb Państwa wskazuje, że w pozwie wskazano jako stronę pozwaną Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi i orzeczenie Sądu I instancji zapadło ze wskazaniem tej jednostki jako strony pozwanej. Jest zaś bezsporne, że ta państwowa jednostka organizacyjna nie ma zdolności sądowej, co uzasadniało odrzucenie pozwu na podstawie art. 199 § 1 pkt 3 k.p.c. Dokonane zaś przez Sąd Apelacyjny z urzędu podmiotowe przekształcenie po stronie pozwanej przez wskazanie jako pozwanego Skarbu Państwa – Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi było niedopuszczalne, gdyż narzuciło rolę pozwanego podmiotowi, który nie występował w tym charakterze.

W okolicznościach niniejszej sprawy nie można podzielić zasadności tego zarzutu. Jest poza sporem, że w świetle art. 67 § 2 k.p.c. za pozwany Skarb Państwa czynności procesowe podejmuje kierownik państwowej jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej, z której działalnością wiąże się dochodzenie roszczeń. Zgodnie z tym przepisem prawidłowe określenie strony pozwanej w niniejszej sprawie, to Skarb Państwa – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Istotnie w pozwie stroną pozwaną oznaczono jako Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a więc wskazano państwową jednostkę organizacyjną nie mającą zdolności sądowej, co prima facie uzasadniałoby wniosek o odrzucenie pozwu (art. 199 § 1 pkt 3 k.p.c.). Zastosowanie tej sankcji procesowej w okolicznościach sprawy należałoby jednak ocenić jako nazbyt rygorystyczne. Należy bowiem zauważyć, że powód przy formułowaniu pozwu nie

korzystał z pomocy prawnej. Sąd Okręgowy w W. podejmując pierwsze postanowienia w sprawie prawidłowo oznaczył stronę pozwaną jako Skarb Państwa – Minister Rolnictwa. Także w odpowiedzi na pozew prawidłowo oznaczono pozwanego jako Skarb Państwa – Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Sam powód, korzystając już z profesjonalnego pełnomocnika, w piśmie procesowym z 12.02.2003 r. także prawidłowo oznaczył pozwanego jako Skarb Państwa – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W tych okolicznościach uzasadniony jest wniosek, że obie strony procesu, jak i Sąd Okręgowy nie miały ani wątpliwości, ani zastrzeżeń, że pozwanym w niniejszej sprawie jest Skarb Państwa – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Tej oceny nie zmienia fakt, że w kolejnych pismach, w protokołach z rozprawy i w orzeczeniu Sądu I instancji stroną pozwaną oznaczono jako Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Prawidłowego oznaczenia strony pozwanej dokonał ponownie Sąd Apelacyjny. Nie można przy tym podzielić zarzutu podniesionego w skardze kasacyjnej, jakoby takie postępowanie Sądu Apelacyjnego było niedopuszczalne, gdyż w ten sposób narzucono Skarbowi Państwa rolę pozwanego, w której nie występował. Należy zwrócić w tym miejscu uwagę na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 19.04.2001 r. III CZP 10/01 (OSNC 2001, nr 10, poz. 147), w której przyjęto, że „sąd nie jest władny oznaczyć Skarbu Państwa jako strony powodowej wówczas, gdy żądanie oparte zostało na twierdzeniu, że jednostka wskazana jako strona powodowa jest odrębnym podmiotem od Skarbu Państwa.” Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela ten pogląd i stwierdza, że regułę wyrażoną w tej uchwale należy odnieść także do sytuacji procesowej, w której Skarb Państwa występuje po stronie pozwanej. Niezależnie od tego nie można w okolicznościach sprawy przyjąć, aby prawidłowe oznaczenie pozwanego przez Sąd Apelacyjny oznaczało „narzucenie” Skarbowi Państwa roli pozwanego, w której nie występował. Przecież – co już poprzednio wykazano – zarówno w pismach procesowych obu stron, złożonych w toku postępowania przed sądem I instancji, jak i w niektórych postanowieniach tego Sądu, Skarb Państwa wskazywany był prawidłowo jako pozwany. Z tych względów nie można podzielić zarzutu skargi kasacyjnej co do nieważności postępowania.

2. Przechodząc do zarzutu naruszenia prawa materialnego odnieść się należy przede wszystkim do twierdzeń pozwanego Skarbu Państwa co do daty powstania szkody i związanej z tym podstawy prawnej odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Pozwany Skarb Państwa wskazuje bowiem, że uprawnienie do ekwiwalentu w postaci nieruchomości zamiennej przewidziane w art. 2 ust. 1 dekretu z

dnia 28.11.1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa (Dz. U. Nr 57, poz. 321) aktualizowało się z chwilą wydania zarządzenia Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 27.08.1949 r. o przyjęciu spornej nieruchomości na rzecz Państwa. Skoro tak, to zaniechanie zaspokojenia tego uprawnienia, w wyniku czego powstała szkoda nastąpiło w 1949 r. Stan prawny obowiązujący w tym czasie nie przewidywał zaś odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych. Taka możliwość powstała dopiero z dniem 28.11.1956 r. tj. z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 15.11.1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243). Zasadności tego zarzutu nie można uznać. Zważyć bowiem należy, że przepis art. 2 ust. 1 dekretu z dnia 28.11.1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa (Dz. U. Nr 57, poz. 321), który przewidywał dla właścicieli nieruchomości ziemskich przejętych w myśl art. 1 pkt 2, 3 i 4 tego dekretu ekwiwalent w postaci prawa otrzymania nieruchomości ziemskiej o równej wartości i jakości, obowiązywał do 5.04.1958 r. W tym więc czasie mogła nastąpić realizacja tego uprawnienia, a jak zauważono w samej drodze kasacyjnej art. 2 ust. 1 powołanego dekretu nie określał terminu realizacji prawa do ekwiwalentu. Jest przy tym oczywiste, że uzyskanie ekwiwalentu nie następowało z urzędu, lecz na wniosek zainteresowanego. Ustalono bezspornie, że rodzice powoda w 1957 r., a więc w okresie obowiązywania art. 2 ust. 1 dekretu z 28.11.1945 r. o przejęciu (...) podjęli działania o uzyskanie takiego ekwiwalentu. Negatywne odpowiedzi Prezydium WON z dnia 24.05.1957 r. i 14.06.1957 r. są jednoznaczne. Odmowę przyznania nieruchomości zamiennej uzasadniono brakiem wolnych gruntów rolnych, a odmówiono też zwrotu nierozparcelowanej „resztówki” majątku K. należącego do ojca powoda podnosząc, że pozostaje ona w użytkowaniu spółdzielni produkcyjnej. Te ustalenia upoważniały Sąd Apelacyjny do przyjęcia, że właśnie ta odmowa realizacji ekwiwalentu oznacza, że nastąpiło skonkretyzowane w stosunku do rodziców powoda działanie wyrządzające szkody. Było to działanie bezprawne, czego pozwany Skarb Państwa nie kwestionuje. W tym czasie zaś obowiązywała już ustawa z 15.11.1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych i zasadnie Sąd Apelacyjny na podstawie przepisów tej ustawy ocenił odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa.

3. Rozważenia wymaga w końcu zarzut naruszenia art. 16 ust. 3 i art. 10 ustawy z dnia 12.03.1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz o

uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71 uchw.). Wspomniano już wcześniej, że art. 2 dekretu z dnia 28.11.1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa, obowiązywał do dnia 5.04.1958 r. tj. do chwili wejścia w życie ustawy z dnia 12.03.1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego. Uchylając w tej ustawie w/w dekret z 28.11.1945 r. wyłączając tym samym możliwość uzyskania ekwiwalentu w postaci nieruchomości zamiennej, ustawodawca przewidział dla osób, które jeszcze nie uzyskały tego ekwiwalentu, prawo do renty na zasadach przewidzianych w art. 10 tej ustawy (art. 16 ust. 3). Wszczęcia takiego postępowania następowało na wniosek zainteresowanego (§ 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 21.06.1958 r. w sprawie rent dla byłych właścicieli niektórych nieruchomości rolnych i leśnych – Dz. U. Nr 43, poz. 211). Pozwany Skarb Państwa na początku zarzucał, że rodzice powoda takiego wniosku nie złożyli. Powód temu nie zaprzeczał, co pozwala przyjąć, że jest to okoliczność przyznana, aczkolwiek sądy obu instancji nie wyjaśniły tej okoliczności.

W skardze kasacyjnej pozwany Skarb Państwa zarzuca, że niezłożenie przez rodziców powoda wniosku o rentę na zasadach przewidzianych w art. 10 ustawy z dnia 12.03.1958 r. o sprzedaży (...) winien być oceniany bądź jako zdarzenie powodujące przerwanie związku przyczynowego między odmową przyznania rodzicom powoda nieruchomości zamiennej a powstałą szkodą bądź jako przyczynienie się poprzedników pozwanych powoda do zwiększenia szkody (świadczenia rentowe mogły bowiem zmniejszyć zakres dochodzonego roszczenia). Zasadności tych zarzutów nie można podzielić. Należy przecież zauważyć, że możliwość uzyskania renty była uprawnieniem i tym samym nie można twierdzić, że był to obowiązek obwarowany sankcją utraty roszczenia odszkodowawczego. Gdyby poprzednicy prawni powoda skorzystali z tych świadczeń rentowych, to wówczas aktualna byłaby kwestia ewentualnego ich zaliczenia bądź uwzględnienia uzyskanych świadczeń przy ocenie wysokości odszkodowania. Jeśli jednak tych świadczeń od tego samego podmiotu tj. Skarbu Państwa nie uzyskali to nie sposób uznać, że zachodzi tu jakakolwiek relacja natury kauzalnej bądź relacja uzasadniająca zastosowanie art. 362 k.c. Przecież jest poza sporem, że poprzednicy prawni powoda ponieśli szkodę na skutek bezprawnego postępowania funkcjonariuszy Skarbu Państwa i szkoda ta przez Skarb Państwa nie została wyrównana w jakikolwiek sposób, ani przez przyznanie nieruchomości zamiennej, ani przez wypłacenie

świadczeń rentowych. Tym samym powodowi należy się odszkodowanie w wysokości ustalonej przez Sąd Apelacyjny.

Z tych względów, na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c., orzeczono jak w sentencji.