



Sygn. akt II CSK 110/08

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lipca 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Helena Ciepła (przewodniczący)

SSN Jan Górowski

SSN Hubert Wrzeszcz (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa M. R.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie X i Staroście K.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 17 lipca 2008 r.,

skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 6 września 2007 r.,

sygn. akt I ACa (...),

oddala skargę kasacyjną i nie obciąża powódki kosztami postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Powódka M. R. domagała się – po ostatecznym sprecyzowaniu powództwa – zasądzenia od Skarbu Państwa – Wojewody X. 518 966 zł z ustawowymi odsetkami, w tym 264 160 zł tytułem odszkodowania za nieruchomości i 254 806 zł z tytułu wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości od października 1995 r. do 31 grudnia 2005 r.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa.

Sąd Okręgowy w P. wyrokiem z dnia 22 marca 2006 r. uwzględnił powództwo w całości. Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny zmienił jednak to orzeczenie i oddalił powództwo.

Z podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, którą Sąd odwoławczy ustalił samodzielnie, wynika, że dziadkowie powódki A. i H. D. przed wojną posiadali nieruchomości w B., leżących w gminie K. W okresie międzywojennym wybudowali tam tartak parowy, który na skutek pożaru w 1938 r. uległ zniszczeniu. W 1941 r. na nieruchomości stanowiącej własność A. i H. D. obywatel narodowości niemieckiej H. S. wybudował nowy tartak i fabrykę drewna generatorowego. W 1945 r. to przedsiębiorstwo przeszło w zarząd administracji Lasów Państwowych. Minister Przemysłu i Handlu orzeczeniem nr 57 z dnia 22 listopada 1948 r. przejął na własność Państwa przedsiębiorstwo Tartak (...) – (...) – B. na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3. poz. 17). Przejęcie tego przedsiębiorstwa zostało również potwierdzone w protokole zdawczo-odbiorczym przejęcia przedsiębiorstwa, sporządzonym w dniach 11 – 13 maja 1949 r. Zgodnie z art. 2 cytowanej ustawy wymienione przedsiębiorstwo podlegało przejściu na własność Państwa, ponieważ stanowiło własność obywatela narodowości niemieckiej. Dlatego Minister Gospodarki decyzją z dnia 21 lutego 2000 r. nie stwierdził nieważności orzeczenia nr 57 Ministra Przemysłu i Handlu w części dotyczącej przedsiębiorstwa Tartak (...) – (...) – B., a Minister Środowiska decyzją z dnia 8 sierpnia 2000 r. – po rozpoznaniu wniosku powódki i jej matki H. C. – nie stwierdził nieważności orzeczenia Ministra Leśnictwa z dnia 23 listopada 1950 r. w sprawie zatwierdzenia protokołu zdawczo-odbiorczego przedsiębiorstwa Tartak (...) – (...) – B. w części dotyczącej majątku ruchomego tego przedsiębiorstwa.

Wraz z przejściem wymienionego wyżej przedsiębiorstwa w 1948 r. na własność Państwa przejęto także nieruchomość gruntową, na której przedsiębiorstwo zostało zorganizowane. Przejęta nieruchomość gruntowa obejmowała m.in. własność A. i H. D. w postaci parcel nr (...)/183, (...)/183 i (...)/188 o powierzchni 1,8052 ha. Jednocześnie z nieruchomościami gruntowymi zostały przejęte należące do A. i H. D. dom i budynki gospodarcze. Przejęcie tego mienia zostało potwierdzone orzeczeniem Ministra Leśnictwa z dnia 23 listopada 1950 r. w sprawie zatwierdzenia protokołu zdawczo-odbiorczego.

Decyzją z dnia 30 grudnia 1992 r. Wojewoda K. stwierdził nabycie przez X. Przedsiębiorstwo Przemysłu Drzewnego w P. [obecnie X. Tartaki „W.(...)” w P.] z mocy prawa użytkowania wieczystego gruntów o łącznej powierzchni 19,36 ha położonych w B., w tym m.in. nieruchomości gruntowych, których właścicielami byli A. i H. D.

Decyzją z dnia 8 sierpnia 2000 r., oznaczoną BP/RT – (...)00, Minister Środowiska stwierdził nieważność orzeczenia Ministra Leśnictwa z dnia 23 listopada 1950 r. w sprawie zatwierdzenia protokołu zdawczo-odbiorczego przedsiębiorstwa Tartak (...) – (...) – B. w części dotyczącej nieruchomości gruntowych oraz znajdujących się na nich domu i zabudowań gospodarczych. Z uzasadnienia decyzji wynika, że przejęcie na własność Państwa mienia obywateli polskich było bezpodstawne, stanowiło rażące naruszenie prawa.

Decyzją z dnia 19 listopada 2001 r., oznaczoną GN. (...) /2001, Wojewoda X. stwierdził, że decyzja Wojewody K. z dnia 30 grudnia 1992 r. stwierdzająca nabycie przez X. Przedsiębiorstwo Przemysłu Drzewnego z mocy prawa użytkowania wieczystego gruntów położonych w obrębie B., w zakresie dotyczącym działki nr (...) /03 o powierzchni 2,10 ha., została wydana z naruszeniem prawa. Z uzasadnienia decyzji wynika, że działka (...) /03 w 1950 r. obejmowała stanowiące własność H. i A. D. parcele nr (...) /183, (...) /183 i (...) /188. Działka nr (...) /03, po oddaniu jej w użytkowanie wieczyste X. Przedsiębiorstwu Przemysłu Drzewnego w P., została podzielona na działki nr (...) /4 i (...) /5. Działkę nr (...) /5 otrzymała Gmina K., a działka nr (...) /4 pozostaje w użytkowaniu wieczystym X. Tartaków „W.(...)” w P. (następcy prawnego X. Przedsiębiorstwa Przemysłu Drzewnego w P.).

Decyzją z dnia 18 kwietnia 2003 r. Minister Środowiska oddalił wniosek powódki z dnia 4 czerwca 2001 r. o wypłatę 237 000 zł odszkodowania za szkodę poniesioną na skutek stwierdzenia nieważności orzeczenia Ministra Leśnictwa z dnia 23 listopada 1950 r.

Sąd Apelacyjny uznał, że powódka, dochodząc m.in. odszkodowania odpowiadającego wartości nieruchomości, stanowiącej działkę nr (...) /3, powinna wykazać, że na skutek decyzji pozwanego utraciła prawo własności tej nieruchomości oraz to, że ta decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Zdaniem Sądu powódka nie może aktualnie władać nieruchomością na skutek orzeczenia Ministra Leśnictwa z dnia 23 listopada 1950 r., gdyż na podstawie tego orzeczenia nieruchomość – z powodu błędnego uznania jej za własność obywatela narodowości niemieckiej – została przejęta na własność Państwa. Decyzja Wojewody K. z dnia 30 grudnia 1992 r. jest jedynie konsekwencją błędnej decyzji Ministra Leśnictwa z dnia 23 listopada 1950 r. Wydając tę decyzję, Wojewoda K. stwierdził tylko nabycie z mocy prawa użytkowania wieczystego gruntu z dniem 5 grudnia 1990 r. przez X. Przedsiębiorstwo Przemysłu Drzewnego w P.. Na skutek tej decyzji powódka nie straciła natomiast odzyskanego – wskutek

stwierdzenia nieważności orzeczenia Ministra Leśnictwa z dnia 23 listopada 1950 r. – prawa własności nieruchomości. Przysługuje jej ono, mimo że nie zostało ujawnione w księdze wieczystej. Zdaniem Sądu powódka po uzgodnieniu treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym może domagać się wydania nieruchomości od osób faktycznie nią władających. Żądanie zasądzenia odszkodowania za nieruchomość jest zatem nieuzasadnione.

Sąd Apelacyjny nie dopatrył się także podstaw do zasądzenia od pozwanego na rzecz powódki wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości w od października 1995 r. do 31 grudnia 2005 r. Powódka powinna dochodzić tego wynagrodzenia od posiadacza nieruchomości (art. 224 § 1 – 229 § 1 k.c.). Tymczasem w okresie, za który domaga się go, nieruchomość nie była we władaniu pozwanego, lecz X. Tartaków „W.(...)” w P. i Gminy K.

W skardze kasacyjnej, opartej na pierwszej podstawie, pełnomocnik powódki zarzucił naruszenie art. 153 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny i innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) i art. 417 w brzmieniu sprzed dnia 1 września 2004 r. i art. 232 k.c. Powołując się na tę podstawę wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenia apelacji pozwanego albo o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Naruszenie art. 153 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny i innych ustaw i art. 417 k.c. w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r. polega na tym – zdaniem skarżącej – że Sąd Apelacyjny błędnie uznał, iż przytoczone przepisy nie stanowią podstawy prawnej do uwzględnienia dochodzonego roszczenia. Z treści uzasadnienia podstawy kasacyjnej wynika – co potwierdza wyraźnie także uzasadnienie skargi kasacyjnej – że w ocenie skarżącej źródłem szkody jest decyzja Wojewody K. z dnia 30 grudnia 1992 r., stwierdzająca nabycie przez X. Przedsiębiorstwo Przemysłu Drzewnego z mocy prawa użytkownika wieczystego m.in. gruntu stanowiącego własność A. i H. D., uznana w postępowaniu o wznowienie postępowania za wydaną z naruszeniem przepisu art. 145 § 1 k.p.a.

Art. 153 k.p.a. zakłada, że szkoda powinna powstać albo na skutek wydania decyzji dotkniętej wadą uzasadniającą wznowienie postępowania (art. 145 § 1 k.p.a.), albo wskutek uchylenia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania. Powstanie szkody w tej sytuacji rodzi roszczenie odszkodowawcze „w zakresie i na zasadach określonych w kodeksie cywilnym”. Interpretacja przytoczonej formuły odesłania do

przepisów kodeksu cywilnego stała się źródłem rozbieżności. Zostały one jednak rozstrzygnięte – po rozpoznaniu zagadnienia prawnego przedstawionego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88 (OSNC 1989, nr 9, poz. 29).

Zgodnie z drugą tezą przytoczonej uchwały Sądu Najwyższego podstawę odpowiedzialności za szkody, jakie poniosła strona na skutek wydania decyzji administracyjnej dotkniętej wadą uzasadniającą wznowienie postępowania administracyjnego albo wskutek uchylecia takiej decyzji w wyniku wznowienia (art. 153 § 1 k.p.a.), stanowi art. 417 k.c. To oznacza – co Sąd Najwyższy podkreślił w uzasadnieniu uchwały III CZP 58/88 – że poszkodowany, wywodząc swoje roszczenie z art. 153 k.p.a. w związku z art. 417 § 1 k.c., będzie musiał wykazać takie przesłanki odpowiedzialności, jak: szkodę, związek przyczynowy i winę funkcjonariusza (bez konieczności kwalifikowanego jej stwierdzenia w sposób określony w art. 418 k.c.), uchylenie zaś decyzji wydanej z naruszeniem art. 145 § 1 k.p.a. albo stwierdzenie wadliwości takiej decyzji będzie równoznaczne z wykazaniem przesłanki bezprawności. Wyeliminowanie trudnych dla poszkodowanego sposobów stwierdzenia winy na podstawie art. 418 k.c. nie oznacza, że wina przestaje pełnić wiodącą zasadę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wadliwą decyzją. Przeciwnie, powiązanie art. 153 k.p.a. z art. 417 § 1 k.c. jednoznacznie wskazuje, że zasada winy nadal będzie miała rolę podstawową, gdyż brak racjonalnych przesłanek, aby odpowiedzialnością obciążać Skarb Państwa tylko dlatego, iż wydana została decyzja dotknięta wadą z art. 145 § 1 k.p.a., lecz wada ta nie została zawiniona przez funkcjonariusza.

Wprawdzie wina funkcjonariusza nie stanowi przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 § 1 k.c. w rozumieniu nadanym mu wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK 2001/8/256), jednakże przepis art. 417 § 1 k.c. w tym znaczeniu znajduje zastosowanie do zdarzeń i skutków prawnych powstałych po wejściu w życie Konstytucji, a więc po dniu 17 października 1997 r. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2007 r., I CSK 220/07 niepubl.). Tymczasem decyzja Wojewody K., z którą skarżąca wiąże wyrządzenie szkody, została wydana dnia 30 grudnia 1992 r. Do odpowiedzialności pozwanego Skarbu Państwa ma zatem zastosowanie art. 417 § 1 k.c. w rozumieniu ukształtowanym do wejścia w życie Konstytucji, uznającym również winę funkcjonariusza jako niezbędną przesłankę odpowiedzialności.

Przedstawione zasady odpowiedzialności odszkodowawczej opartej na art. 153 k.p.a. nie pozwalają podzielić zarzutu skarżącej, że oddalenie powództwa nastąpiło z naruszeniem art. 153 k.p.a. w związku z art. 417 § 1 k.c. Skarga kasacyjna nie zwiera argumentów podważających stanowisko Sądu Apelacyjnego, że nie zachodzą przewidziane w przytoczonych przepisach przesłanki niezbędne do przypisania odpowiedzialności pozwanemu. Stwierdzenie przez Wojewodę Poznańskiego, że decyzja Wojewody K. z dnia 30 grudnia 1992 r. została wydana z naruszeniem prawa oznacza jedynie wykazanie bezprawności. Do przypisania pozwanemu odpowiedzialności niezbędne jest natomiast wykazanie dalszych przesłanek określonych w art. 417 § 1 k.c. (szkoda, związek przyczynowy, wina).

Tymczasem decyzja Wojewody K. z dnia 30 grudnia 1992 r. – jak trafnie uznał Sąd Apelacyjny – nie spowodowała szkody w postaci utraty prawa własności nieruchomości. Z wiążących w postępowaniu kasacyjnym ustaleń faktycznych wynika bowiem jednoznacznie, że skarżąca jest właścicielką nieruchomości na skutek wydania przez Ministra Środowiska decyzji z dnia 8 sierpnia 2000 r., stwierdzającej nieważność orzeczenia Ministra Leśnictwa z dnia 23 listopada 1950 r. w sprawie zatwierdzenia protokołu zdawczo-odbiorczego przedsiębiorstwa Tartak (...) – (...) – B. w części dotyczącej nieruchomości gruntowych oraz znajdujących się na nich domu i zabudowań gospodarczych. Tego faktu nie podważa okoliczność, że skarżąca nie figuruje w księdze wieczystej jako właściciel nieruchomości, ponieważ wpis prawa własności ma tylko charakter deklaracyjny, samego zaś prawa nie tworzy (por. orzeczenie Sąd Najwyższego z dnia 18 stycznia 1958 r., III CR 258/57, REP 1/59, s. 334). Również oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nie powoduje utraty prawa własności. Użytkowanie wieczyste jest prawem terminowym i po jego wygaśnięci właściciel odzyskuje pełnię praw (art. 33 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Nie zachodzi także niezbędna przesłanka przypisania pozwanemu odpowiedzialności w postaci związku przyczynowego. Ponieważ decyzja Wojewody K. nie spowodowała szkody w postaci utraty prawa własności nieruchomości, przeto nie ma w ogóle podstaw do stwierdzenia, że między jej wydaniem a szkodą zachodzi związek przyczynowy. Wiążąca w postępowaniu kasacyjnym podstawa faktyczna rozstrzygnięcia nie daje również podstaw do przypisania pozwanemu winy. Nie sposób bowiem dopatrzeć się winy Wojewody K. w wydaniu decyzji z dnia 30 grudnia 1992 r. w sytuacji, w której stanowiące podstawę uznania tej decyzji za niezgodą z prawem zdarzenie prawne, w postaci stwierdzenia nieważności orzeczenia Ministra Leśnictwa z

dnia 23 listopada 1950 r., nastąpiło w dniu 8 sierpnia 2000 r., a więc blisko 8 lat po podjęciu tej decyzji. Nie ulega natomiast wątpliwości, że Wojewoda K., wydając decyzję z dnia 30 grudnia 1992 r., miał podstawy do stwierdzenia, iż X. Przedsiębiorstwo Przemysłu Drzewnego w P. z dniem 5 grudnia 1990 r. nabyło z mocy prawa – na podstawie art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464) – prawo użytkowania wieczystego m.in. nieruchomości gruntowych, których właścicielami byli A. i H. D.

Nie można także podzielić zarzutu skarżącej, że oddalenie powództwa o zasądzenie wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości od października 1995 r. do 31 grudnia 2005 r. nastąpiło z naruszeniem art. 153 k.p.a. w związku z art. 417 § 1 k.c. Przytoczone przepisy stanowią podstawę dochodzenia odszkodowania za szkodę powstałą na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 145 § 1 k.p.a. albo uchylecia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania. Tymczasem roszczenie o wynagrodzenie z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości należy – jak trafnie przyjął Sąd Apelacyjny – do odrębnie uregulowanych tzw. roszczeń uzupełniających, nieobjętych odpowiedzialnością opartą na przepisie art. 153 k.p.a. w związku z art. 417 § 1 k.c. Skarga kasacyjna nie zawiera natomiast zarzutów kwestionujących brak podstaw do uwzględnienia w stosunku do pozwanego roszczenia z tytułu wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości.

Zaskarżonego wyroku nie podważa zarzut naruszenia art. 232 k.c. Nie ma on bowiem znaczenia z punktu widzenia odpowiedzialności pozwanego na podstawie art. 153 k.p.a. w związku z art. 417 § 1 k.c., ponieważ przypisanie jej pozwanemu zależy wyłącznie do spełnienia przesłanek regulujących tę odpowiedzialność. W niniejszej sprawie nie ma też istotnego znaczenia kwestia związania decyzją Wojewody K. w postępowaniu sądowym. Może ona natomiast nabrać znaczenia w ewentualnym procesie o wydanie nieruchomości bądź o uzgodnienie treści księgi wieczystej w rzeczywistym stanie prawnym.

W myśl art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed wejściem w życie tej ustawy stosuje się także art. 160 k.p.a. Przytoczony przepis reguluje odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę spowodowaną wydaniem decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. (okoliczności powodujące nieważność decyzji) albo też stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w przytoczonej uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia

1989 r., III CZP 58/88 art. 160 § 1 k.p.a. – w przeciwieństwie do art. 153 k.p.a. – stanowi wyłączną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę, którą strona poniosła na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Rzecz jednak w tym, że ocena zaskarżonego wyroku na podstawie art. 160 k.p.a. uchyla się spod kontroli Sądu kasacyjnego, ponieważ skarga kasacyjna nie zawiera zarzutu naruszenia tego przepisu. Z tego też powodu nie mogła być przedmiotem kontroli kasacyjnej kwestia odszkodowania za obniżenie wartości odzyskanej nieruchomości w stosunku do nieruchomości przejętej przez Państwo w 1950 r., ponieważ szkoda z tego tytułu jest niewątpliwie rezultatem orzeczenia Ministra Leśnictwa z dnia 23 listopada 1950 r., a nie decyzji Wojewody K. z dnia 30 grudnia 1992 r.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji wyroku (art. 398¹⁴ k.p.c. oraz art. 102 w związku z art. 398²¹ k.p.c.).