



Sygn. akt IV CSK 187/09

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 12 sierpnia 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Gerard Bieniek (przewodniczący)

SSN Antoni Górski (sprawozdawca)

SSN Marek Sychowicz

Protokolant Bogumiła Gruszka

w sprawie z powództwa Ewy Ź. i Janiny Ź. – G.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie L.  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej  
w dniu 12 sierpnia 2009 r.,  
skargi kasacyjnej strony pozwanej  
od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 12 listopada 2008 r.,

**oddała skargę kasacyjną.**

Uzasadnienie

Powódki wnosiły o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa 250.000 zł. odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariuszy pozwanego przez to, że doprowadzili do niemożności zwrotu im wywłaszczonej działki nr 49/4 położonej w L., która nie jest wykorzystywana zgodnie z celem wywłaszczenia.

Pozwany wnosił o oddalenie powództwa.

Sąd Okręgowy w L. wyrokiem wstępnym z dnia 1 sierpnia 2008 r. uznał roszczenie wódek za usprawiedliwione co do zasady.

Apelacja pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody L. od tego orzeczenia została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego z dnia 12 listopada 2008 r., przy przyjęciu następujących ustaleń faktycznych.

W dniu 17 kwietnia 1975 r. powódki sprzedały Skarbowi Państwa w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 19 74 r. Nr 10 poz. 64) nieruchomość położoną w L. o pow. 3,7232 ha, która miała być przeznaczona pod budowę trasy komunikacyjnej. Kiedy okazało się, że na ten cel wykorzystano tylko część wywłaszczonej nieruchomości, powódki w dniu 18 września 1992 r. wystąpiły do Urzędu Rejonowego w L. o zwrot pozostałej części.

Decyzją z dnia 2 lipca 1993 r. Kierownik Urzędu Rejonowego orzekł o zwrocie powódkom tylko kawałka pozostałej nieruchomości o pow. 0,7873 ha, nie odnosząc się do żądania zwrotu jej reszty. Poza przedmiotem rozstrzygnięcia pozostała m.in. nieruchomość o pow.1,977 ha, oznaczona obecnie nr 49/4, wykorzystywana pod zabudowę mieszkaniową przez Spółdzielnię Mieszkaniową „C.” w L. Odwołanie powódek od tej decyzji nie zostało uwzględnione. W decyzji odmownej z dnia 24 września 1993 r. Wojewoda L. przyznał wprawdzie, iż ta działka nie została wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia, ale stwierdził jednocześnie, że ponieważ stoją na niej budynki wielorodzinne, jej zwrot „trudno sobie wyobrazić”.

Decyzję Wojewody zaskarżył do Naczelnego Sądu Administracyjnego Zarząd Miasta L. oraz powódki. Sad Administracyjny wyrokiem z dnia 27 maja 1994

r. oddalił skargę Zarządu Miasta, a postępowanie ze skargi powódek umorzył, wobec cofnięcia przez nie skargi.

Prezydent Miast L. w dniu 5 stycznia 1995 r., przekazał w użytkowanie wieczyste Spółdzielni Mieszkaniowej „C.” nieruchomość o pow. ponad 33 ha, obejmująca także działkę nr 49/4, której zwrotu domagały się powódki. Prawo wieczystego użytkowania na rzecz Spółdzielni zostało wpisane do księgi wieczystej w dniu 8 lutego 1995 r.

Powódki starały się wzruszyć decyzję Wojewody z dnia 24 września 1993 r., jednakże Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w dniu 19 lipca 2002 r. odmówił stwierdzenia jej nieważności, a następnie w dniu 21 listopada 2002 r. odmówił ponownego rozpoznania sprawy. Powódki zaskarżyły decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., który wyrokiem z dnia 3 marca 2005 r. oddalił ich skargę. W uzasadnieniu zwrócił uwagę, że dotychczas nie została wydana decyzja w przedmiocie zwrotu powódkom działki nr 49/4, a zatem właściwy organ administracyjny obowiązany jest do rozpatrzenia wniosku powódek w tym zakresie, złożonego do Kierownika Urzędu Rejonowego w L. jeszcze w dniu 19 września 1992 r.

Kierując się tym wskazaniem Sądu, powódki w dniu 25 maja 2005 r. wystąpiły do Starosty L. o zwrot tej działki. Decyzją z dnia 11 stycznia 2007 r. Starosta umorzył postępowanie w tym przedmiocie, powołując się na zmianę stanu prawnego dotyczącego zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Zgodnie bowiem z art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 Nr 261, poz. 2603 ze zm.) – dalej: „ugn”, uprawniony traci roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, m. in. jeżeli przed dniem 1 stycznia 1998 r. (data wejścia w życie ustawy) na nieruchomości tej zostało ustanowione prawo wieczystego użytkowania na rzecz osoby trzeciej i prawo do ujawniono w księdze wieczystej. Przepis ten ma zastosowanie do powódek, gdyż ich nieruchomość została przekazana w wieczyste użytkowanie Spółdzielni Mieszkaniowej, z wpisaniem tego prawa do księgi wieczystej w 1995 r.

W wyniku odwołania powódek od tej decyzji Starosty, Wojewoda L. w dniu 12 marca 1997 r. utrzymał ją w mocy.

W tej sytuacji Sąd Apelacyjny podzielił ocenę Sądu Okręgowego, iż na skutek opieszałego działania organów administracji, które w czasie nie orzekły o zwrocie na rzecz powódek działki nr 49/4 - zbędnej na cele wywłaszczeniowe - powódki utraciły możliwość domagania się jej zwrotu, przez co została wyrządzona im szkoda, którą obowiązany jest do naprawienia pozwany Skarb Państwa na podstawie art. 417 k.c. Gdyby postępowanie administracyjne było prowadzone prawidłowo, powódki miały by możliwość zakwestionowania decyzji o przekazaniu Spółdzielni byłej ich nieruchomości w użytkowanie wieczyste, tymczasem – z naruszeniem zasady lojalności – organ administracji nie powiadomił ich o decyzji przekazania działki Spółdzielni. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, jeżeli by nawet doszło do kolizji roszczenia Spółdzielni o ustanowienie wieczystego użytkowania na nieruchomości z roszczeniem powódek o jej zwrot, pierwszeństwo trzeba przyznać roszczeniu powódek, jako wynikającemu z prawa własności. Wbrew przy tym zarzutom pozwanego, roszczenie odszkodowawcze powódek nie uległo przedawnieniu. Termin dziesięcioletni przedawnienia z art. 442 § 1 k.c. trzeba bowiem liczyć od wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, czyli od 1 stycznia 1998 r., bowiem to na podstawie tej ustawy wygasło roszczenie powódek o zwrot nieruchomości z tej przyczyny, że przed tą datą oddano ją w wieczyste użytkowanie z wpisaniem tego prawa do księgi wieczystej. Z kolei termin trzyletni, o którym mowa w tym przepisie, należy liczyć od daty, kiedy powódki dowiedziały się o ustanowieniu na nieruchomości użytkowania wieczystego, co miało miejsce w 2006 r., a zatem nie może być mowy o upływie tego terminu, skoro pozew został wniesiony w dniu 19 czerwca 2007 r. Z tych przyczyn, w ocenie Sądu Apelacyjnego, uznanie trafności roszczenia powódek co do zasady było usprawiedliwione.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zakwestionowała w imieniu pozwanego Skarbu Państwa skargą kasacyjną Prokuratoria Generalna, zarzucając naruszenie następujących przepisów prawa materialnego: art. 74 ust. 1 w zw. z art. 50 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości – dalej: „ugg” (w tekście jednolitym ustawy ogłoszonym w Dz. U. z 1991 r., Dz. U. Nr 30, poz. 127, przepisy te nosiły numerację art. 69 ust. 1 w zw. z art. 47 ust. 40); art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 88a ust. 1 i 2 ugg; art. 361 § 1 k.c.;

art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 2 zd. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. Z 2001 r., Nr 124, poz. 1361) – dalej: „ukwh” w zw. z art. 229 ugn, art. 362 k.c. w zw. z art. 2 zd. 2 ukwh i w zw. z art. 229 ugn; art. 442 § 1 zd. 2 k.c. w zw. z art. 2 zd. 2 ukwh; art. 442 § 1 zd. 2 k.c. w zw. z art. 229 i art. 242 ugn oraz art. 442 § 1 zd. 2 k.c. w zw. z art. 35 § 3 k.p.a. Z tych przyczyn wniosła o uchylenie skarżonego wyroku i uwzględnienie apelacji przez oddalenie powództwa, ewentualnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Powódki domagały się oddalenia skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Pozwany nie kwestionuje w skardze, iż działka nr 49/4 nie została wykorzystana na cele deklarowane przy jej wywłaszczeniu, a tym samym, że istniały przesłanki do wydania orzeczenia o jej zwrocie powódkom, w związku z czym na tym etapie postępowania nie ma potrzeby poświęcać tej kwestii szerszej uwagi. W skardze kasacyjnej eksponuje inną okoliczność, a mianowicie, że na działce Spółdzielnia Mieszkaniowa wzniosła budynki mieszkalne i ostatecznie uzyskała do niej prawo wieczystego użytkownika. W związku z tym, jego zdaniem, powstaje zagadnienie prawne, polegające na rozstrzygnięciu sytuacji, w której istniały przesłanki do wydania decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości a jednocześnie powstało po stronie Spółdzielni Mieszkaniowej roszczenie o oddanie jej tejże nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Konieczność rozwikłania tego problemu prawnego stanowi - w jego ocenie - podstawową przyczynę mającą uzasadniać przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Formułując zagadnienie o takiej treści, skarżący pomija okoliczność zupełnie podstawową, która, jako pierwotna, powinna być początkiem badania ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej: w jaki sposób i z czyjej przyczyny doszło do powstania sytuacji przedstawianej przez niego jako kolizja realizacji roszczeń powódek oraz Spółdzielni Mieszkaniowej. W tym zaś zakresie należy przyjąć za punkt wyjścia istnienie po stronie Skarbu Państwa obowiązku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości byłemu jej właścicielowi, kiedy tylko stała się ona zbędna dla realizacji celu określonego w decyzji wywłaszczeniowej (art. 69 ust. 1 ugg w zw. z art. 47 ust. 4 ugg). Obowiązek ten miał przy tym charakter

bezwzględny, skoro, zgodnie z tymi przepisami, brak zwrotu mógł być usprawiedliwiony tylko odmową przyjęcia nieruchomości przez byłego właściciela lub jego następcy prawnego. Trafnie więc ocenił Sąd Apelacyjny, że w tym kontekście niezwrócenie działki powódkom przez Skarb Państwa było zachowaniem bezprawnym, rodzącym odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417 k.c. i ta kwestia nie budzi wątpliwości, przynajmniej do czasu uzyskania przez Spółdzielnię Mieszkaniową prawa użytkowania wieczystego do tej działki i wpisu tego prawa do księgi wieczystej, tj. do dnia 8 lutego 1995 r. Sąd Apelacyjny ma także rację, że organy państwowe, dokonujące wywłaszczenia, powinny liczyć się z ewentualnością zwrotu nieruchomości, w razie gdy odpadnie cel wywłaszczenia i dokładać staranności, aby zadośćuczynić roszczeniu byłego właściciela. Należy przy tym podkreślić, że obowiązek ten nie wyczerpuje się w zrealizowaniu powinności zwrotu nieruchomości zbędnej na potrzeby określone w wywłaszczeniu, ale obejmuje także podejmowanie czynności zmierzających do skutecznego zapobieżenia aktom zadysponowania taką nieruchomością, które na podstawie art. 229 ugn prowadziły rezultacie do utraty roszczenia o jej zwrot. Oznacza to, że w niniejszej sprawie konieczna była przede wszystkim aktywność właściwych agend pozwanego Skarbu Państwa, zmierzająca do zapobieżenia nabycia przez Spółdzielnię Mieszkaniową prawa wieczystego użytkowania na działce nr 49/4. Kierując się obowiązującą w stosunkach Państwo – obywatel zasadą lojalności, pozwany powinien był też zawiadomić powódki o zagrożeniu realizacji ich roszczenia o zwrot nieruchomości, aby umożliwić im także podjęcie we własnym zakresie odpowiednich działań prawnych zmierzających do zachowania ich roszczenia o zwrot nieruchomości, a przynajmniej zaskarżenia decyzji Zarządu Miasta o ustanowieniu wieczystego użytkowania. Jak bowiem wyjaśniono w uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 1999 r., OSP 15/98 (ONSA 1999, nr 3, poz. 75), właściciel wywłaszczonej nieruchomości ma interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a., aby być traktowany jako strona we wszystkich postępowaniach dotyczących tej nieruchomości, które mogą uniemożliwić lub utrudnić realizację roszczenia o jej zwrot. W sprawie jest rzeczą bezsporną, że pozwany Skarb Państwa żadnych z tych czynności nie podjął. W tej sytuacji, wbrew zastrzeżeniom pozwanego, trzeba uznać za

prawkłową ocenę Sądu Apelacyjnego, że to zaniechanie pozwanego było działaniem bezprawnym i w konsekwencji przyczyniło się do utraty przez powódki możliwości zwrotu tej nieruchomości, co czyni niezasadnym zarzut skargi kasacyjnej naruszenia art. 69 ust. 1 w zw. z art. 47 ust. 4 ugg.

Dopiero w kontekście tych prawdkłowych ustaleń i ocen Sądu Apelacyjnego, sprowadzających się do stwierdzenia, że to na skutek zaniechania podjęcia odpowiednich czynności przez pozwanego doszło do ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz Spółdzielni, prowadzącego do utraty możliwości ubiegania się przez powódki o zwrot nieruchomości, można rozważać kwestię ewentualnej konkurencji roszczenia Spółdzielni o ustanowienie tego prawa z roszczeniem powódek o zwrot nieruchomości. W takiej perspektywie kwestia ta traci jednak w rozpoznawanej sprawie swoją doniosłość, gdyż – wbrew przekonaniu skarżącego – staje się przede wszystkim problemem teoretycznym. Warto jednak podkreślić, że w sytuacji konkurencji takich roszczeń, Naczelny Sąd Administracyjny w powołanej uchwale opowiedział się za przyznaniem priorytetu roszczeniu byłych właścicieli. Oznacza to, że niesłuszny jest zarzut skargi kasacyjnej naruszenia art. 361§ 1 k. c. w zw. z art. 88a ust. 1 i 2 ugg.

2. Z tego, co już powiedziano wynika, że pozwany bezskutecznie kwestionuje istnienie związku przyczynowego pomiędzy swoim zaniechaniem a szkodą powódek (zarzut skargi naruszenia art. 361§ 1 k.c.).

Bezpodstawne jest też wskazywanie, iż do szkody doprowadziły same powódki, a co najmniej, że przyczyniły się do jej powstania (zarzut naruszenia art. 361 § 1 k. c. w zw. z art. 2 zd. 2 ukwh oraz art. 362 k.c. w zw. z art. 2 ust. 2 ukwh). W tej mierze skarżący odwołuje się przede wszystkim do treści art. 2 zd. 2 ukwh, zgodnie z którą nikt nie może zasłaniać się nieznanomością wpisów do ksiąg wieczystych. Skoro tak, to, jego zdaniem - ze względu na tę zasadę jawności ksiąg wieczystych - powódki miały możliwość zapoznania się z dokonanym w dniu 8 lutego 2005 r. wpisem prawa wieczystego użytkowania na nieruchomości nr 49/4 i podjęcia czynności zmierzających do podważenia tego wpisu. Bezczynność ich w tym względzie doprowadziła do utraty roszczenia o zwrot nieruchomości, a przynajmniej w znacznym stopniu przyczyniła się do powstania szkody.

Ze stanowiskiem tym nie można się zgodzić. Jak trafnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w powołanej uchwale z dnia 15 lutego 1999 r., Skarb Państwa ma prawny obowiązek zawiadomienia byłych właścicieli wywłaszczonej nieruchomości o zaistnieniu okoliczności mających wpływ na sferę ich uprawnień i obowiązków. Należy przyjąć, że taki obowiązek konkretyzuje się i aktualizuje tym bardziej w trakcie postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Pozwany zaniechał jego spełnienia, w związku z czym nie może skutecznie odwoływać się do ogólnej zasady z art. 2 zd. 2 ukwh i na tej podstawie ekskulpować się od własnej odpowiedzialności, próbując przerzucić ją na stronę powodową. Powódkom można byłoby ewentualnie przypisać zaniedbanie w tym względzie, gdyby wpis do prawa wieczystego użytkowania istniał już w chwili wystąpienia z roszczeniem o zwrot nieruchomości, nie zaś – jak to miało miejsce w sprawie - kiedy dokonano go w trakcie postępowania o zwrot, a one o tym, z naruszeniem obowiązku prawnego, nie zostały powiadomione. Dlatego zarzuty skargi kasacyjnej zmierzające do wykazania, że to one same doprowadziły do utraty roszczenia o zwrot nieruchomości, lub że przyczyniły się do powstałej w ten sposób szkody, nie zasługują na uwzględnienie.

3. Nietrafne są wreszcie zarzuty skargi dotyczące przedawnienia dochodzonego w sprawie roszczenia. Sąd Najwyższy podziela stanowisko Sądu Apelacyjnego, że termin dziesięcioletni z art. 442 § 1 k.c. należy liczyć od daty wygaśnięcia roszczenia strony powodowej o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, czyli od dnia 1 stycznia 1998 r., tj. od wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z tą datą nastąpiła bowiem definitywna utrata tego roszczenia, a tym samym nastąpiła konkretyzacja szkody powódek za którą dochodzą odszkodowania. Do tego czasu mogły ubiegać się o zwrot nieruchomości, co wykluczało zgłoszenie roszczenia odszkodowawczego.

Jeśli zaś chodzi o termin drugi, a mianowicie trzyletni od dowiedzenia się o szkodzie, to według ustaleń Sądu nastąpiło to w 2006 r. w trakcie postępowania o zwrot nieruchomości. Kwestionowanie tej okoliczności przez skarżącego jest niedopuszczalnym podważaniem w instancji kasacyjnej ustaleń, które nie może przynieść zamierzonego skutku (art. 398<sup>3</sup> § 3 k.p.c.).



Z podanych przyczyn na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. orzeczono jak w sentencji.