



Sygn. akt I CSK 380/09

**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 4 marca 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

*SSN Krzysztof Pietrzykowski (przewodniczący)*

*SSN Marek Sychowicz (sprawozdawca)*

*SSN Katarzyna Tyczka-Rote*

w sprawie z powództwa A. A., J. G.,

K. S. i J. T.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie X.

o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 4 marca 2010 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 22 stycznia 2009 r., sygn. akt I ACa (...),

**oddala skargę kasacyjną;**

**zasądza od Skarbu Państwa - Wojewody X tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz A. A. kwotę 1200 (jeden tysiąc dwieście) złotych i na rzecz J. G., K. H. S. oraz J. T. kwoty po 800 (osiemset) złotych.**

## Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 22 stycznia 2009 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody X od wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 26 lutego 2008 r., którym zasądzono od pozwanego na rzecz powodów: A. M. A. kwotę 226.893,34 zł, J. G. kwotę 174.533,33 zł, J. T. kwotę 69.813,33 zł i K. S. kwotę 157.080,00 zł – wszystkie kwoty z odsetkami ustawowymi od dnia 26 lutego 2008 r., a w pozostałej części powództwo oddalono.

Podstawą wyroku są następujące ustalenia. Powodowie są następcami prawnymi A. W., która w dniu wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów (...) (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.; dalej – „dekret”) była właścicielką nieruchomości położonej w W. przy ul. M. Orzeczeniem z dnia 15 września 1962 r. Prezydium Rady Narodowej (...) odmówiło spadkobiercom A. W. przyznania prawa własności czasowej gruntu. Decyzją z dnia 23 sierpnia 2000 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło nieważność tego orzeczenia w części dotyczącej gruntu, który został skomunalizowany, a decyzją z dnia 22 sierpnia 2006 r. Minister Budownictwa odmówił stwierdzenia nieważności tego orzeczenia w części dotyczącej gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa. Decyzją z dnia 23 sierpnia 2000 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. odmówiło powodom przyznania odszkodowania za szkodę spowodowaną wydaniem przez PRN (...) orzeczenia z dnia 15 września 1962 r. Prezydent W. decyzją z dnia 16 czerwca 2004 r. odmówił ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu (w części skomunalizowanej). Grunt w części skomunalizowanej (o pow. 385 m<sup>2</sup>) obejmuje części działek ewidencyjnych: nr 6 o pow. 29 m<sup>2</sup> (działka niezabudowana), nr 7 o pow. 37 m<sup>2</sup> (działka zabudowana budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym), nr 8 o pow. 298 m<sup>2</sup> (działka zagospodarowana jako parking) i nr 13 o pow. 21 m<sup>2</sup> (działka stanowiąca chodnik). Aktualna wartość prawa użytkowania wieczystego tego gruntu wynosi 628.320 zł.

Jako podstawę prawną roszczeń dochodzonych przez powodów Sąd Okręgowy wskazał art. 160 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692; dalej – „ustawa o zmianie k.c.”) Uznał, że szkodą przez nich poniesioną jest niezyskanie własności czasowej gruntu na skutek wydanego z naruszeniem prawa orzeczenia PRN (...) z dnia 15 września 1962 r. Wysokość tej szkody określa aktualna wartość prawa użytkowania wieczystego gruntu. Do powodów, stosownie do art. 363 § 1 k.p.c., należało prawo

wyboru sposobu naprawienia szkody. Brak jest podstaw do przyjęcia, że Plan Etapowy i Kierunkowy w W. zatwierdzony uchwałą Prezydium Rady Narodowej (...) Nr 4/13 z dnia 31 stycznia 1961 r. został prawidłowo ogłoszony. Nie można więc stwierdzić, iż jest planem zabudowy, który rozstrzygał o przeznaczeniu nieruchomości stanowiącej niegdyś własność A. W. Brak jest też podstaw do stwierdzenia istnienia przesłanek uzasadniających wywłaszczenie tej nieruchomości.

Sąd Apelacyjny zaakceptował stanowisko zajęte w sprawie przez Sąd pierwszej instancji, w szczególności co do mocy obowiązującej planu zatwierdzonego uchwałą PRN (...) z dnia 31 stycznia 1961 r. i co do braku przesłanek do stwierdzenia nieuchronności wywłaszczenia nieruchomości. Nie podzielił zarzutu pozwanego, że dochodzenie odszkodowania przez powodów było przedwczesne, wobec niewyczerpania drogi uzyskania prawa użytkowania wieczystego innego gruntu, przewidzianej w art. 7 ust. 4 dekretu. Przyjął, że uprawnienie przewidziane w tym przepisie zostało „wygaszone” ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.; dalej – „u.g.g. z 1985 r.”).

Wyrok wymieniony na wstępie zaskarżył skargą kasacyjną pozwany. Podstawami skargi są: I. naruszenie prawa materialnego – 1) art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy o zmianie k.c. przez błędne zastosowanie i przyjęcie, że zachodzi związek przyczynowy pomiędzy szkodą wywodzoną przez powodów, a orzeczeniem PRN (...) z dnia 15 września 1962 r. w sytuacji, gdy plan zatwierdzony uchwałą PRN (...) z dnia 31 stycznia 1961 r., wykluczający ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu na rzecz poprzedników prawnych powodów, obowiązywał w chwili wydania tego orzeczenia, 2) art. 7 ust. 4 dekretu przez jego niezastosowanie i pominięcie, że do czasu wyczerpania przewidzianej tym przepisem drogi domagania się ustanowienia użytkowania wieczystego innej nieruchomości „powództwo cywilne” jest bezzasadne oraz uznanie, że roszczenie przewidziane w tym przepisie wygasło, 3) art. 363 § 1 k.c. przez jego zastosowanie i przyjęcie, że przepis ten daje powodom prawo wyboru pomiędzy powództwem o odszkodowanie. a domaganiem się ustanowienia prawa użytkowania wieczystego innej nieruchomości na drodze administracyjnej, 4) art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (tekst jedn.: Dz.U. z 1961 r. Nr 19, poz. 84 ze zm.) przez błędne zastosowanie i pominięcie hipotetycznych okoliczności uzasadniających nieuchronność wywłaszczenia, II. naruszenie przepisów postępowania, a to art. 328 § 2

w zw. z art. 391 § 1 w zw. z art. 378 § 1 k.p.c. przez zaniechanie wyjaśnienia istotnych podstaw faktycznych i prawnych rozstrzygnięcia w zakresie oddalenia zarzutu nieuchronnego wyłączenia, a także przez nierozpoznanie zarzutów naruszenia prawa procesowego przez Sąd pierwszej instancji. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Powodowie w odpowiedzi na skargę kasacyjną wnieśli o nieprzyjęcie jej do rozpoznania, a w razie przyjęcia – o jej oddalenie i zasądzenie od pozwanego na ich rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

I. Za utrwalony należy uznać pogląd, że zarzut naruszenia art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. może stanowić uzasadnioną podstawę kasacyjną (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 2 k.p.c.) tylko wtedy, gdy uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia nie posiada wszystkich koniecznych elementów bądź zawiera tak oczywiste braki, że uniemożliwiają one kontrolę kasacyjną tego orzeczenia. Mimo jego niedostatków, nie można tego powiedzieć o uzasadnieniu wyroku zaskarżonego rozpoznawaną skargą kasacyjną. W szczególności, w części dotyczącej kwestii nieuchronności wyłączenia jest ono nadmiernie lakoniczne i zawiera powołanie się na orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2008 r., I CSK 450/07 (LEX nr 393893), które nie dotyczy tej kwestii, ale przy uwzględnieniu niespornych w sprawie ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonego wyroku nie można przyjąć, że uniemożliwia ono rozpoznanie skargi kasacyjnej w zakresie powyższej kwestii i że brak wyraźnego ustosunkowania się do zarzutów apelacji jej dotyczących jest naruszeniem art. 378 § 1 k.p.c., stanowiącym uchybienie procesowe, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

II. 1. Plan Etapowy i Kierunkowy zatwierdzony uchwałą Prezydium Rady Narodowej (...) Nr 4/13 z dnia 31 stycznia 1961 r., do którego odwołuje się skarżący, jeżeli obowiązywał – co jest sporne – to obowiązywał już w chwili wydania przez PRN (...) orzeczenia z dnia 15 września 1962 r. Stwierdzenie decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 23 sierpnia 2000 r. nieważności tego orzeczenia (w części dotyczącej gruntu skomunalizowanego) oznacza, że w chwili jego wydania brak było podstawy do odmowy przyznania osobom uprawnionym prawa własności czasowej gruntu, a zatem, że przyznanie tego prawa można było pogodzić z przeznaczeniem gruntu według „planu zabudowania” (art. 7 ust. 2 dekretu). Należy więc uznać, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło – niezależnie od treści

uzasadnienia jego decyzji – że żaden „plan zabudowania”, a więc i – jeżeli obowiązywał wówczas – plan zatwierdzony uchwałą Prezydium Rady Narodowej (...) Nr 4/13 z dnia 31 stycznia 1961 r. nie sprzeciwiał się przyznaniu prawa własności czasowej. Dokonywanie przez sąd samodzielnej oceny tej kwestii oznaczałoby niedopuszczalne wkroczenie w materię zastrzeżoną dla drogi postępowania administracyjnego i poddanie kontroli sądu powszechnego decyzji administracyjnej. Dla rozstrzygnięcia sprawy zbędne przeto było ustalenie, czy w chwili wydawania przez PRN (...) orzeczenia z dnia 15 września 1962 r. obowiązywał plan zatwierdzony uchwałą Prezydium Rady Narodowej (...) Nr 4/13 z dnia 31 stycznia 1961 r. czy też jakkolwiek inny „plan zabudowania” i jaka była ich treść.

Dla istnienia związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem wyrządzającym szkodę – wydaniem przez PRN (...) orzeczenia z dnia 15 września 1962 r., a szkodą w postaci nieuzyskania przez powodów lub ich poprzedników prawnych na skutek wydania tego orzeczenia własności czasowej gruntu, mogły mieć znaczenie „plany zabudowania”, które weszły w życie po wydaniu tegoż orzeczenia. Zarzut skargi kasacyjnej naruszenia art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy o zmianie k.c. nie wiąże się jednakże z istnieniem takich planów.

2. Stosownie do art. 82 ust. 1 u.g.g. z 1985 r. uprawnienie do otrzymania dzierżawy wieczystej innego gruntu lub prawa zabudowy na takim gruncie (własności czasowej, użytkowania wieczystego), przewidziane w art. 7 ust. 4 dekretu, nazwane „prawem do odszkodowania”, wygasło z dniem wejścia w życie u.g.g. z 1985 r., tj. z dniem 1 sierpnia 1985 r. Gdyby nawet podzielić pogląd skarżącego, że powołany przepis powodował wygaśnięcie jedynie uprawnień, które wówczas istniały (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2008 r., I CSK 235/08, niepubl.), nie ma podstaw do przyjęcia, że odmienny pogląd wyrażony przez Sąd Apelacyjny miał wpływ na treść zaskarżonego wyroku i że wydany on został z naruszeniem art. 7 ust. 4 dekretu.

Zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia art. 7 ust. 4 dekretu wiąże się z twierdzeniem skarżącego, że powodowie nie mogą dochodzić roszczenia o naprawienie szkody polegającej na pozbawieniu ich – przez wydanie niezgodnej z prawem decyzji – prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) gruntu stanowiącego niegdyś własność A. W., w sytuacji, gdy z art. 7 ust. 4 dekretu wynika możliwość otrzymania przez nich takiego prawa co do innej nieruchomości. Jest oczywiste, że gdyby takie prawo otrzymali i wartość jego odpowiadałaby wartości własności czasowej

(użytkowania wieczystego), której zostali pozbawieni na skutek wydania niezgodnego z prawem orzeczenia PRN (...) z dnia 15 września 1962 r., brak szkody wyłączałby możliwość żądania jej naprawienia. Jednakże pomimo że Prezydent W. decyzją z dnia 16 czerwca 2004 r. odmówił ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu, którego dotyczyło orzeczenie PRN (...) z dnia 15 września 1962 r., powodom nie przyznano (*verba legis* – „nie zaofiarowano”) na podstawie art. 7 ust. 4 dekretu prawa użytkowania wieczystego innego gruntu. Przyznanie takie (zaofiarowanie) mogło być przedmiotem decyzji Prezydenta W. z dnia 16 czerwca 2004 r. lub decyzji późniejszej. Faktem jest jednak, że decyzja taka nie została wydana. Wprawdzie nie jest wyłączona możliwość zwrócenia się przez powodów o przyznanie im na podstawie art. 7 ust. 4 prawa użytkowania wieczystego innego gruntu, ale skoro tego nie uczynili i nie toczy się postępowanie administracyjne w przedmiocie przyznania im takiego prawa, wbrew pogładowi skarżącego powodowie nie są pozbawieni prawa dochodzenia na drodze sądowej naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie decyzji niezgodnej z prawem (orzeczenia PRN (...) z dnia 15 września 1962 r.).

3. W sprawie, w której powodowie domagają się naprawienia szkody (wyrządzonej przez wydanie decyzji, której nieważność została stwierdzona – art. 160 § 1 k.p.a.), trafnie Sąd Apelacyjny uznał, że ma zastosowanie art. 363 § 1 k.c. Do powodów, stosownie do tego przepisu, należał wybór, czy naprawienie szkody powinno nastąpić przez przywrócenie stanu poprzedniego (abstrahując od tego, czy takie żądanie było możliwe), czy przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej.

Inną kwestią jest, czy powodom przysługuje roszczenie o odszkodowanie (przez zapłatę sumy pieniężnej) w sytuacji, gdy może wchodzić w grę naprawienie szkody na innej drodze i w inny sposób, o czym była mowa wyżej w pkt 2.

4. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku w części dotyczącej kwestii nieuchronności wyłączenia jest nadmiernie lakoniczne i odwołuje się do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2008 r., I CSK 450/07 (LEX nr 393983), które nie dotyczy tej kwestii. Jednakże w świetle ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonego wyroku, które wobec niezasadności podstawy skargi kasacyjnej – naruszenia przepisów postępowania są wiążące w postępowaniu kasacyjnym (art. 398<sup>13</sup> § 2 k.p.c.), nie można podzielić zarzutu naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wyłączenia nieruchomości przez błędne zastosowanie i pominięcie hipotetycznych okoliczności uzasadniających nieuchronność wyłączenia.

O nieuchronności wywłaszczenia polegającego na odjęciu prawa własności czasowej lub użytkowania wieczystego nieruchomości, której stan prawny wskazywał, że jest własnością gminy W., a później Skarbu Państwa, jako o zdarzeniu, które powinno się zdarzyć w razie zaistnienia określonych okoliczności, można mówić tylko wówczas, gdy zostanie ustalone w sposób dostatecznie pewny, że okoliczności te wystąpiły. Z ustaleń poczynionych w sprawie wynika, że – poza niewielką częścią jednej z działek – nieruchomość, która stanowiła własność A. W. w części skomunalizowanej nie została bądź w ogóle wykorzystana, bądź została zagospodarowana w sposób, który w praktyce (nie zawsze uzasadnionej) nie uzasadniał potrzeby wywłaszczenia, gdyby powodom lub ich poprzednikom prawnym przysługiwało prawo własności czasowej (użytkowania wieczystego) nieruchomości.

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy uznał skargę kasacyjną za niemającą uzasadnionych podstaw, przeto ją oddalił (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.) i stosownie do art. 108 § 1 w zw. z art. 98 § 1 i 3 oraz art. 99 k.p.c. w zw. z § 12 ust. 4 pkt 2 i § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.) orzekł o kosztach postępowania kasacyjnego.