

## POSTANOWIENIE

30 czerwca 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Roman Trzaskowski

na posiedzeniu niejawnym 30 czerwca 2023 r. w Warszawie,  
w sprawie z powództwa T.C.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście O.  
o zapłatę,  
na skutek skargi kasacyjnej T.S.  
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie  
z 12 października 2021 r., I ACa 170/20,

- 1) odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;**
- 2) zasądza od powódki na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 2700 (dwa tysiące siedemset) zł z tytułu kosztów postępowania kasacyjnego.**

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z 12 października 2021 r. Sąd Apelacyjny w Krakowie oddalił apelację powódki od wyroku oddalającego jej powództwo o zapłatę odszkodowania.

W skardze kasacyjnej, w uzasadnieniu wniosku o jej przyjęcie do rozpoznania, powódka wskazała przyczyny kasacyjne określone w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. Jej zdaniem w sprawie wystąpiły istotne zagadnienia prawne wyrażające się w następujących pytaniach:

- czy art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2021, poz. 1899; dalej – „u.g.n.”) stwierdzający, że roszczenie, o którym mowa w art. 136 ust. 3 u.g.n., nie

przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nieruchomości została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej, ma zastosowanie tylko do roszczenia określonego w przepisie art. 136 ust. 3 w związku z art. 137 u.g.n., czy też także do roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości przewidzianego w art. 69 ust. 1 w związku z art. 47 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.; dalej – „u.g.g.w.n.”);

- czy wojewoda reprezentujący Skarb Państwa może na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.; dalej – „Nowelizacja u.g.g.w.n.”) wydać decyzję stwierdzającą nabycie z mocy prawa użytkowania wieczystego gruntu Skarbu Państwa na rzecz przedsiębiorstwa państwowego mającego osobowość prawną w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo to nie mogło mieć w swoim zarządzie tego gruntu z uwagi na treść art. 4 ust. 1 i 4 w związku z art. 33 ust. 1 i 2 u.g.g.w.n. oraz art. 4 Nowelizacji u.g.g.w.n., które to przepis przewidywały, że grunty stanowiące własność Skarbu Państwa mogą być oddawane odpłatnie w zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, które zarządzają wydzielonymi im gruntami i pozostają nadal w zarządzie tych jednostek na podstawie art. 4 Nowelizacji u.g.g.w.n.

W ocenie skarżącej rozbieżności w orzecznictwie sądów wywołuje art. 2 ust. 1 i ust. 3 Nowelizacji u.g.g.w.n., gdyż jedno orzeczenie stwierdza, że zawarta w art. 2 ust. 1 ww. ustawy klauzula „nie narusza to praw osób trzecich” powinna być odczytywana jako warunek wystąpienia lub niewystąpienia z mocy prawa skutku przekształcenia się zarządu w użytkowanie wieczyste i że nieruchomości, która w dniu 5 grudnia 1990 r. pozostawała w zarządzie państwowej osoby prawnej, nie staje się dla niej *ex lege* przedmiotem prawa użytkowania wieczystego, jeżeli przed tą datą zaktualizowały się przesłanki zwrotu takiej nieruchomości byłemu właścicielowi, co oznacza że również złożenie wniosku o zwrot nieruchomości po dniu 5 grudnia 1990 r. wyłącza możliwość uwłaszczenia nią określonych podmiotów; inne orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdzają zaś, że dopiero złożenie w odpowiednim czasie wniosku o zwrot nieruchomości

podlegającej uwłaszczeniu i zawiadomienie o tym fakcie organu orzekającego o uwłaszczeniu powodowało ujawnienie względem niej praw osób trzecich, w rozumieniu art. 2 ust. 1 Nowelizacji u.g.g.w.n.

**Sąd Najwyższy zważył, co następuje:**

Z art. 398<sup>1</sup> § 1 k.p.c. wynika, że skarga kasacyjna przysługuje co do zasady od prawomocnych orzeczeń sądów drugiej instancji, a więc orzeczeń wieńczących dwuinstancyjne postępowanie sądowe, w którym sądy obu instancji dysponują pełną kognicją w zakresie faktów i dowodów. Jednakże zgodnie z art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania tylko wtedy, gdy w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. W zamyśle ustawodawcy skarga kasacyjna stanowi zatem nadzwyczajny środek zaskarżenia, którego rozpoznanie przez Sąd Najwyższy musi być uzasadnione względami o szczególnej doniosłości, wykraczającymi poza indywidualny interes skarżącego, a mającymi swoje źródło w interesie publicznym, w szczególności przez zapewnienie jednolitej wykładni i stosowania prawa. Wyłącznie podstawą oceny pod kątem przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania są wskazane w niej przyczyny kasacyjne wraz z uzasadnieniem (art. 398<sup>4</sup> § 2 k.p.c.).

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Sądu Najwyższego, skarżący, który jako uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazał przyczynę określoną w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c., powinien odpowiednio sformułować zagadnienie prawne, wskazać przepisy prawa, na których tle zagadnienie się wyłoniło oraz przedstawić argumentację jurydyczną uzasadniającą możliwość rozbieżnych ocen prawnych oraz świadczącą o istotności tego zagadnienia (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z 10 maja 2001 r., II CZ 35/01, OSNC 2002, Nr 1, poz. 11; z 2 grudnia 2014 r., II CSK 376/14, niepubl.; z 9 kwietnia 2015 r., V CSK 547/14, niepubl.). Zagadnienie jest istotne, jeżeli jego rozstrzygnięcie ma znaczenie dla ukierunkowania praktyki sądowej i rozstrzygnięcia sprawy, w której zagadnienie powstało (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego

z 18 września 2012 r., II CSK 180/12, niepubl. oraz z 2 grudnia 2014 r., II CSK 376/14, niepubl.), wywołuje poważne wątpliwości, a zarazem nie było dotychczas rozstrzygnięte w judykaturze albo dotychczasowe orzecznictwo wymaga zmiany (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 24 sierpnia 2016 r., II CSK 94/16, niepubl.).

Powołanie się zaś na przyczynę kasacyjną przewidzianą w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 2 k.p.c. wymaga wykazania przez stronę skarżącą, że chodzi o wykładnię przepisów prawa, których treść i znaczenie nie zostały dostatecznie wyjaśnione w dotychczasowym orzecznictwie lub, że istnieje potrzeba zmiany ich dotychczasowej wykładni, podania, w drodze stosownego jurydycznego wyводу, na czym owe wątpliwości polegają, a także że mają one poważny oraz rzeczywisty charakter i ich rozstrzygnięcie wiąże się z rozpatrywaną sprawą i jest istotne z punktu widzenia wyniku postępowania oraz publicznoprawnych funkcji skargi kasacyjnej. Jeżeli podstawą wniosku w tym zakresie jest twierdzenie o występujących w orzecznictwie sądowym rozbieżnościach wynikających z dokonywania przez sądy różnej wykładni przepisu, konieczne jest wskazanie rozbieżnych orzeczeń, dokonanie ich analizy i wykazanie, że rozbieżność wynika z różnej wykładni przepisu (por.m.in. postanowienia z 15 października 2002 r., II CZ 102/02, niepubl.; z 28 marca 2007 r., II CSK 84/07, niepubl.; z 8 lipca 2008 r. I CSK 111/08, niepubl.; z 20 listopada 2015 r., III CSK 269/15, niepubl.; z 20 maja 2016 r., V CSK 692/15, niepubl.; z 3 sierpnia 2017 r., IV CSK 85/17, niepubl.; z 7 grudnia 2017 r., I CSK 499/17, niepubl.; z 26 kwietnia 2018 r., IV CSK 571/17, niepubl.).

Zagadnienia i wątpliwości prawne sformułowane przez powódkę nie czynią zadość wskazanym wymaganiom, nie budzą bowiem poważnych wątpliwości, nie są istotne w sprawie albo zostały już wystarczająco wyjaśnione.

Przepis art. 229 u.g.n. stanowi, że roszczenie, o którym mowa w art. 136 ust. 3, nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie tej ustawy nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się, że przepis ten, zamieszczony w Dziale VII u.g.n., zatytułowanym "Przepisy

przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe", jest przepisem przejściowym o charakterze intertemporalnym. Istota tego rodzaju przepisów polega na tym, że odnoszą się one do stosunków prawnych zastanych w momencie wprowadzenia w życie nowej regulacji prawnej i mają na celu specjalne ich uregulowanie. Z istoty tej wynika, że punktem odniesienia jest dotychczasowy stan prawny oraz ukształtowane na jego podstawie stosunki prawne trwające w momencie wejścia w życie nowych przepisów (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 maja 2013 r., I OSK 2484/11, niepubl.). W orzecznictwie tym przyjęto również, że art. 136 ust. 3 u.g.n. ma zastosowanie do wszelkich wypadków wywłaszczenia nieruchomości bez względu na podstawę prawną dokonanego wywłaszczenia, a więc także dokonanych na podstawie ustaw i innych aktów normatywnych, które stanowiły podstawę wywłaszczenia przed 1 stycznia 1998 r. (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 marca 2011 r., I OSK 695/10, niepubl.).

W art. 241 pkt 1 u.g.n. ustawodawca uchylił moc obowiązywania ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, w art. 233 u.g.n. zaś przyjął zasadę bezpośredniego działania nowego prawa i postanowił, że sprawy wszczęte, lecz niezakończone decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie tej ustawy, prowadzi się na podstawie jej przepisów. Tym bardziej art. 229 u.g.n. znajduje zastosowanie w sprawach wszczętych po dniu wejścia tej ustawy w życie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 22 maja 2019 r., IV CSK 106/18, niepubl.). Wraz z uchyleniem ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. i wejściem w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. roszczenia powódki o zwrot nieruchomości wywłaszczonej można było poszukiwać wyłącznie w przepisach tej ostatniej.

Stosownie do jej twierdzeń nieruchomości jej poprzedników prawnych zostały wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa decyzją Urzędu Powiatowego w O. z 21 stycznia 1975 r. Powódka ani jej poprzednicy nie występowali z roszczeniem z art. 69 ust. 1 w związku z art. 47 ust. 4 u.g.g.w.n., a żądanie pozwu opiera się na twierdzeniu o pozbawieniu jej uprawnień wynikających z tych przepisów wskutek niezawiadomienia byłych właścicieli o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Skarżąca dochodziła odszkodowania za szkodę doznaną wskutek utraty możliwości uzyskania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości spowodowanej naruszającym prawo postępowaniem właściwego organu: zaniechaniem wymaganego przez ustawę zawiadomienia byłego właściciela lub jego spadkobiercy o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości na cel inny niż określony w decyzji wywłaszczającej i o - będącej następstwem tego zamiaru - możliwości żądania przez byłego właściciela lub jego spadkobiercę zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Żądanie nie było formułowane jako żądanie naprawienia szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., z którym nieodzownie związane jest również powołanie się na wydanie decyzji nadzorczej, stwierdzającej nieważność lub niezgodność z prawem decyzji. Sformułowane przez skarżącą wątpliwości dotyczące prawidłowości decyzji z 28 kwietnia 1995 r. i 22 września 1995 r. nie mogą zatem uzasadniać przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. Nadto w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyjaśniono już, że art. 2 ust. 1 Nowelizacji u.g.g.w.n. dotyczy państwowych osób prawnych, z wyjątkiem Skarbu Państwa i państwowych gospodarstw rolnych - jako przedsiębiorstw państwowych. Zwrócono uwagę, że w przepisach kodeksu cywilnego przed jego nowelizacją z dnia 28 lipca 1990 r. oraz w przepisach ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. posługiwano się pojęciem „państwowa jednostka organizacyjna”, przy czym wyróżniano państwowe jednostki organizacyjne mające osobowość prawną i niemające osobowości prawnej. Państwowe osoby prawne są odpowiednikami jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną. Ustalenie, które grunty pozostawały w zarządzie państwowych osób prawnych, wymaga sięgnięcia do art. 4, 8 i 38 ust. 1 i 2 u.g.g.w.n. w brzmieniu obowiązującym przed Nowelizacją u.g.g.w.n. Zgodnie z treścią tych przepisów, grunty państwowe niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej lub wykonywania innych zadań ustawowych lub statutowych były oddawane odpłatnie w zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym (a w tym pojęciu mieściły się przede wszystkim państwowe osoby prawne). Państwowe jednostki organizacyjne uzyskiwały grunty państwowe w zarząd na podstawie: a) decyzji terenowego organu administracji państwowej; b) zawartej, za zezwoleniem tego organu, umowy o przekazaniu nieruchomości między państwowymi jednostkami organizacyjnymi; c) umowy o nabyciu

nieruchomości (art. 38 ust. 2 ustawy). Wreszcie, według art. 8 ust. 2 tej ustawy nieruchomości nie stanowiące własności państwowej nabyte przez państwowe jednostki organizacyjne w drodze umowy pozostają w ich zarządzie (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – zasadę prawną z 18 czerwca 1991 r., III CZP 38/91, OSNC 1991, nr 10-12, poz. 118). Skarżąca nie czyni rozróżnienia między brzmieniem powoływanych przez nią przepisów, podczas gdy stosownie do art. 2 ust. 1 Nowelizacji u.g.g.w.n. grunty będące 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych stały się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego, zaś wskazywane przez niego brzmienie przepisów art. 4 ust. 1 i 4 obowiązuje od 5 grudnia 1990 r., natomiast art. 33 ust. 1 i 2 od 10 kwietnia 1991 r.

Nie została również wykazana powołana przez skarżącą przesłanka z art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 2 k.p.c. Skarżąca nie wyjaśniła, w jaki sposób rozstrzygnięcie wskazywanych przez nią rozbieżności w orzecznictwie administracyjnym wiąże się z niniejszą sprawą i jest istotne dla jej wyniku.

Z tych względów, na podstawie art. 398<sup>9</sup> § 2 k.p.c., Sąd Najwyższy postanowił, jak w sentencji.

[a!]

(K.L.)

