



Sygn. akt I CSKP 27/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 maja 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Widło (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marcin Łochowski

SSN Mariusz Łodko

w sprawie z powództwa Gminy Chrzanów
przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji
o odszkodowanie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 7 maja 2021 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 12 września 2018 r., sygn. akt I ACa 443/17,

**uchyła zaskarżony wyrok w całości i sprawę przekazuje
Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania
i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

W pozwie z 16 marca 2015 r. Gmina Chrzanów (dalej także jako: „powód”, „strona powodowa”) wniosła o zasądzenie od Skarbu Państwa - Ministra Administracji i Cyfryzacji (obecnie: Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) na

jej rzecz odszkodowania w kwocie 100.000,00 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty, z tytułu szkody poniesionej przez stronę powodową na skutek wydania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzji Nr [...], znak [...], z 20 lutego 2001 r., stwierdzającej nieważność decyzji komunalizacyjnej Wojewody Katowickiego, Nr [...]1, z 14 maja 1992 r., której nieważność została stwierdzona decyzją Nr [...]2 Ministra Administracji i Cyfryzacji z 15 kwietnia 2014 r., znak [...]3. Powódka wniosła także o obciążenie strony pozwanej kosztami postępowania.

Pozwany Skarb Państwa - Minister Administracji i Cyfryzacji wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Wyrokiem z 29 grudnia 2016 r., I C 276/15, Sąd Okręgowy w Warszawie:

I. zasądził od Skarbu Państwa - Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz Gminy Chrzanów kwotę 64.025,00 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 4 kwietnia 2015 r. do dnia zapłaty,

II. w pozostałym zakresie powództwo oddalił,

III. ustalił, że powód ponosi koszty postępowania w 35,98%, zaś pozwany w 64,02%, pozostawiając ich szczegółowe rozliczenie referendarzowi sądowemu.

W wyniku rozpoznania apelacji pozwanego, Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 12 września 2018 r., I ACa 443/17:

I. zmienił zaskarżony wyrok w punkcie pierwszym i trzecim w ten sposób, że oddalił powództwo o zapłatę kwoty 64.025,00 zł z ustawowymi odsetkami od tej kwoty i ustalił, że powód ponosi koszty procesu w 100%,

II. zasądził od Gminy Chrzanów na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 4.050,00 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa w postępowaniu apelacyjnym,

III. nakazał pobrać od Gminy Chrzanów na rzecz Skarbu Państwa - Sądu Okręgowego w Warszawie kwotę 3.202,00 zł tytułem opłaty od apelacji, od uiszczenia której zwolniony był pozwany.

Pismem z 27 grudnia 2018 r. strona powodowa wniosła skargę kasacyjną od ww. wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie, zaskarżając go w całości. Skargę kasacyjną, na podstawie art. 398³ § 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.;

dalej jako: „k.p.c.”), oparto na zarzucanym rażącem naruszeniu prawa materialnego, tj.:

1. art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1820), poprzez błędną wykładnię tego przepisu;
2. art. 5 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 ze zm.), poprzez błędną wykładnię tych przepisów, w następstwie czego Sąd Apelacyjny uznał, że wydanie orzeczenia stwierdzającego nieważność wyroku stanowiącego podstawę nabycia prawa własności nieruchomości przez Skarb Państwa skutkowało tym, że wyrok ten nie wywołał skutków prawnych *ex tunc*, w związku z czym Skarb Państwa nie nabył nigdy prawa własności przejętej działki, a w konsekwencji mienie to nie mogło być skomunalizowane;
3. powyższe skutkowało naruszeniem art. 160 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 735; dalej jako: „k.p.a.”) i art. 361 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.; dalej jako: „k.c.”), poprzez przyjęcie, że po stronie powodowej nie nastąpiła szkoda, która podlegałaby kompensacie przez Skarb Państwa.

W oparciu o powyższe zarzuty - rozwinięte następnie w uzasadnieniu skargi kasacyjnej - strona powodowa wniosła o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i oddalenie apelacji, względnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania, a ponadto o wydanie rozstrzygnięcia co do kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym i zasądzenie od uczestnika Skarbu Państwa na rzecz Gminy Chrzanów zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pismem z 7 lutego 2019 r. odpowiedź na skargę kasacyjną złożyła strona pozwana, wnosząc o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, a w przypadku nieuwzględnienia powyższego wniosku

– o oddalenie skargi kasacyjnej w całości, a nadto o zasądzenie od skarżącej powódki na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania, oraz kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Prokuratury Generalnej RP, według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się uzasadniona.

Istotą sporu w niniejszej sprawie jest określenie skutków prawnych, jakie wywołała decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Nr 4 znak: [...] z 20 lutego 2001 r., stwierdzająca nieważność decyzji komunalizacyjnej Wojewody Katowickiego Nr [...]1 z 14 maja 1992 r., a następnie uchylona mocą decyzji Nr [...]2 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 15 kwietnia 2014 r. znak [...]3 oraz skutków prawnych, jakie wywołało postanowienie Sądu Wojewódzkiego w Krakowie z 21 lutego 1994 r., III Ko 2005/92, stwierdzające nieważność wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie z 1 lipca 1949 r., VII K 221/49, w którym orzeczono m.in. przepadek mienia należącego do P.S..

W ocenie Sądu Apelacyjnego, zgodnie z ogólną zasadą, że w razie dotknięcia aktu prawnego, czynności prawnej, decyzji administracyjnej czy orzeczenia sądu wadą nieważności, nie wywołują one skutków prawnych *ex tunc* (od początku), Skarb Państwa nie nabył nigdy prawa własności przejętej działki. Zgodnie z art. 18 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej z dniem 27 maja 1990 r. z mocy prawa stało się mieniem właściwych gmin. Jak z tego wynika przedmiotem komunalizacji mogło być wyłącznie mienie ogólnonarodowe (państwowe), z komunalizacji więc wyłączono mienie należące do innych podmiotów i stanowiące ich własność. Stwierdzenie nieważności orzeczenia po konfiskacie mienia, ze skutkiem *ex tunc* spowodowało taki stan, że Skarb Państwa nie nabył z mocy orzeczenia z 1 lipca 1949 r. własności udziału w nieruchomości położonej w C. przy ul. [...] i wobec tego mienie to, jako należące do P.S., nie mogło być skomunalizowane. W konsekwencji powodowa Gmina nie nabyła udziału w przedmiotowej nieruchomości. Powyższe,

zdaniem Sądu II instancji, przesądza o braku podstaw do zasądzenia odszkodowania na rzecz powoda, skoro Gmina Chrzanów nie poniosła szkody polegającej na utracie prawa własności rzeczzonego mienia w wyniku stwierdzenia nieważności decyzji komunalizacyjnej (s. 8 uzasadnienia zaskarżonego wyroku).

Sąd Najwyższy w składzie orzekającym nie przychylił się do przedstawionego powyżej poglądu Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Na aprobatę nie zasługuje zapatrywanie, w myśl którego wydanie przez Sąd Wojewódzki w Krakowie orzeczenia rehabilitującego P.S. wywołało bezpośrednio skutki prawne w sferze prawa rzeczowego (prawa własności).

Zgodnie z brzmieniem art. 10 ust. 1 ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego z daty wniesienia powództwa (pozew z 16 marca 2015 r.), w przypadku stwierdzenia nieważności orzeczenia, osobie uprawnionej zwraca się mienie, którego przepadek lub konfiskatę orzeczono na rzecz Skarbu Państwa, oraz przedmioty zatrzymane w toku postępowania - z wyjątkiem przedmiotów, których posiadanie jest zakazane lub wymaga zezwolenia - jeżeli znajdują się one w posiadaniu państwowej jednostki organizacyjnej, a w razie niemożności zwrotu - ich równowartość wypłaca się ze środków Funduszu Reprywatyzacji, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. z 2013 r. poz. 216 z późn. zm.).

Wykładnia językowa powyższej regulacji prowadzi do wniosku, że orzeczenie rehabilitacyjne stanowi podstawę do żądania zwrotu skonfiskowanej nieruchomości, gdy pozostaje ona własnością państwowej jednostki organizacyjnej, zaś gdy zwrot mienia jest niemożliwy - uprawnionemu przysługuje jego równowartość. Należy więc uznać, że orzeczenie rehabilitacyjne nie znosi automatycznie skutków w sferze prawa rzeczowego (własności), lecz stanowi jedynie podstawę roszczenia dla uprawnionego.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 24 czerwca 2010 r., IV CSK 58/10, utrata przez Skarb Państwa prawa własności skonfiskowanej nieruchomości w następstwie jej komunalizacji wypełnia przesłankę „niemożności zwrotu” przez państwową jednostkę organizacyjną mienia, uzasadniającą wystąpienie przez osobę uprawnioną z roszczeniem o zwrot równowartości tego mienia (art. 10 ust. 1

in fine ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego). Przychylając się do powyższego stanowiska podkreślić należy, że zasadniczo podmiotem właściwym do zwrotu skonfiskowanego (bezprawnie odebranego) mienia jest Skarb Państwa, nie zaś jednostka samorządu terytorialnego - w tym wypadku Gmina Chrzanów. W przypadku niemożności zwrotu mienia w jego pierwotnej postaci nastąpić powinna wypłata rekompensaty na rzecz osoby uprawnionej. Tymczasem wydanie decyzji nr 4 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 20 lutego 2001 r., stwierdzającej nieważność decyzji komunalizacyjnej, która była następnie podstawą wpisu w księdze wieczystej następców prawnych P.S. w miejsce Gminy Chrzanów, spowodowało, że *de facto* ciężar „zadośćuczynienia” osobie represjonowanej poniosła w całości Gmina Chrzanów.

Powyższe nabiera w niniejszej sprawie szczególnego znaczenia w kontekście wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 listopada 2012 r., I OSK 1353/11, wydanego w sprawie ze skargi Gminy Chrzanów na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji tego organu Nr [...], znak [...], z 20 lutego 2001 r., stwierdzającej nieważność decyzji komunalizacyjnej Wojewody Katowickiego, Nr [...]¹, z 14 maja 1992 r. NSA wskazał w nim, że stwierdzenie nieważności orzeczenia na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, stanowiące podstawę żądania zwrotu mienia lub jego równowartości (art. 10 ust. 1) nie ma wpływu na ważność komunalizacji mienia, dokonanej na podstawie przepisu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Komunalizacja mienia Skarbu Państwa, uprzednio skonfiskowanego na podstawie prawomocnego wyroku sądu karnego w przypadku wydania orzeczenia stwierdzającego nieważność tego wyroku stanowi przesłankę niemożności zwrotu skonfiskowanego mienia w rozumieniu art. 10 ust. 1 powołanej ustawy rehabilitacyjnej z 23 lutego 1991 r. W konsekwencji NSA uznał, że komunalizacja 1/2 części spornej w niniejszej sprawie

nieruchomości nie była dotknięta rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. To decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 20 lutego 2001 r., stwierdzająca nieważność zgodnej z prawem decyzji Wojewody Katowickiego z 14 maja 1992 r. została wydana w warunkach, o których mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Sąd Najwyższy w składzie orzekającym przychylił się do poglądu wyrażonego przez Naczelny Sąd Administracyjny w przytoczonym powyżej wyroku, że wydanie orzeczenia rehabilitacyjnego nie ma wpływu na ważność komunalizacji mienia. Należy podkreślić, że decyzja komunalizacyjna Wojewody Katowickiego z 14 maja 1992 r. pozostaje w obrocie prawnym jako ważna i skuteczna, o czym przesądziła ostatecznie decyzja Nr [...]2 Ministra Administracji i Cyfryzacji z 15 kwietnia 2014 r., znak [...]3. Zasada ochrony pewności prawnej nakazuje uznać rozważania Sądu Apelacyjnego, w myśl których Skarb Państwa nigdy nie nabył udziału w nieruchomości P.S., a sama Gmina Chrzanów nie utraciła w wyniku wydania decyzji Nr [...] Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, znak [...], z 20 lutego 2001 r., żadnych praw, za zbyt daleko idące. Szkoda powodowej Gminy sprowadza się w niniejszej sprawie do utraty prawa majątkowego o wartości przedmiotowej nieruchomości, położonej w C..

W świetle powyższych wywodów uznać należy, że pozostawienie w obrocie prawnym zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie skutkowałoby swoistym usankcjonowaniem sytuacji, w której obowiązany do „zadośćuczynienia” osobie represjonowanej byłaby w praktyce jednostka samorządu terytorialnego, w tym wypadku Gmina Chrzanów. Taka interpretacja przepisów prawnych przeczy zdaniem Sądu Najwyższego - *ratio legis* art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, a ponadto narusza zasady pewności prawa i stabilności obrotu prawnego.

Należy uznać, że w świetle poprzednio obowiązującego art. 160 k.p.a. odpowiedzialność odszkodowawczą należy wiązać z faktem wydania decyzji w stosunku do której stwierdzono nieważność. Stwierdzenie nieważności decyzji, podobnie jak stwierdzenie, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa, stanowi spełnienie podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej

przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a. Dla ustalenia zaistnienia szkody nie ma znaczenia w jaki sposób doszło do nabycia nieruchomości przez powoda. Jej utrata spowodowała zmniejszenie aktywów w majątku powodowej gminy.

Z tych powodów Sąd Najwyższy uchylił zaskarżone orzeczenie i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. i 108 § 2 k.p.c. w zw. z 391 § 1 k.p.c.).

as]

jw