



Sygn. akt III CSK 79/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 lutego 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (przewodniczący)

SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

SSN Wojciech Katner

w sprawie z powództwa M. W.

przeciwko Gminie Miasta Z.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 20 lutego 2019 r.,

skargi kasacyjnej powódki

od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 14 października 2016 r., sygn. akt I ACa (...),

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Powódka M.W. pozwała Gminę Miasto Z. Swoje żądanie zapłaty oparła na twierdzeniu, że zwrot nieruchomości 1. kat 2761/11 i 2761/13 wchodzących obecnie w skład części działki ewid. 108/ 6 obr. 6 w Z. stał się niemożliwy na skutek zaniechania przez pozwaną Gminę zawiadomienia jej, jako następcy prawnego po M. C. o zamiarze ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz podmiotu

trzeciego w dniu 8 lutego 1994 r. i przeznaczenia gruntu na inny cel, co skutkowało niemożnością złożenia w odpowiednim czasie wniosku o zwrot spornych nieruchomości. Powódka podawała również, że cel wywłaszczenia odpadł wcześniej, po przejęciu spornych nieruchomości przez podmiot trzeci, jakim była G. po rozwiązaniu Okręgowego Przedsiębiorstwa (...).

Wyrokiem z dnia 21 marca 2016 r. (sygn. akt I C (...)) Sąd Okręgowy w N. oddalił powództwo M. W. przeciwko Gminie Miasto Z., odstępując od obciążania powódki kosztami przegranego postępowania sądowego.

Powódka M. C. (po mężu W.) jest spadkobiercą po zmarłej w dniu 21 października 1967 r. M. C. w 53/60 części. Według ustaleń decyzją z dnia 12 kwietnia 1955 r. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w K. na podstawie art. 1, 10 i 21 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych, wywłaszczyło na cele Okręgowego Przedsiębiorstwa (...) w K. m.in. działki 1. kat. 2761/8 o pow. 306 m² i 2761/9 o pow. 299 m² obj. lwh 7022, których właścicielką była M. C.

Decyzją z dnia 15 września 1955 r. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w K. przyznało M. C. odszkodowanie w kwocie 376,06 zł za wywłaszczenie nieruchomości w Z., objętych lwh 7022 o pow. 605 m². Odszkodowania poprzedniczka prawna powódki nie otrzymała (okoliczność przyznana przez pozwaną).

Na wywłaszczonych nieruchomościach położonych w Z. przy ul. S. Przedsiębiorstwo (...) i Materiałami Budowlanymi wzniosło w 1956 r. budynki administracyjne, magazyny, bocznice kolejową, wagę, utwardziło nawierzchnię i ogrodziło teren. Z dokumentów zalegających w aktach sprawy bezspornie wynika, że na wywłaszczonych nieruchomościach powstał skład (...), zgodny z celem działania Przedsiębiorstwa (...) w K.. Głównym celem handlowym tego przedsiębiorstwa była sprzedaż opału; ubocznie prowadzony był także, na niewielką skalę, handel materiałami budowlanymi.

W związku z Uchwałą Rady Ministrów nr 102/76 z dnia 21 maja 1976 r. w sprawie zmian organizacyjnych handlu wewnętrznego oraz zgodnie

z Zarządzeniem nr 31 Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie zniesienia Przedsiębiorstw (...), z dniem 1 lipca 1976 r. zlikwidowano to przedsiębiorstwo a Skład (...) nr (...) w Z. przy ul. S. został z tym dniem przekazany G. w Z. Przekazanie składników majątkowych odbyło się odpłatnie.

Postępowanie dowodowe potwierdziło, że w okresie używania tej nieruchomości przed 1994 r., to jest także po przekazaniu jej G. ww. działki stanowiły część wykorzystywanego nieprzerwanie dla mieszkańców Z. składu opału węgla.

Decyzją Naczelnika Miasta Z. i Gminy T. z dnia 20 marca 1985 r. znak (...) na wniosek G. teren państwowy stanowiący działkę ewid. 108 obręb 6 został jej przekazany w użytkowanie na czas nieokreślony.

W dniu 3 września 1992 r. G. w Z. złożyła wniosek o oddanie w użytkowanie wieczyste dz. ewid. 108 obr. 6 o pow. 11.368 m². Przed datą 20 marca 1985 r. tj. przekazania G. tego terenu w użytkowanie, G. wykorzystywał nieruchomość jako Skład (...). Do czasu wystąpienia z wnioskiem o oddanie w użytkowanie wieczyste Spółdzielnia G. nie dokonywała zmiany tego przeznaczenia.

Decyzją Urzędu Wojewódzkiego w N. z dnia 18 czerwca 1993 r. znak: (...)/92 stwierdzono nabycie z mocy prawa własności nieruchomości stanowiącej działkę ewid. 108 obręb 6 w Z. przez Gminę Miasto Z.

Według protokołu z dnia 2 lutego 1994 r., dotyczącego oddania w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej gruntu stanowiącego własność Gminy T. obj. KW (...), stanowiącego dz. ewid 108/1 obr. 6 o pow. 11.284 m² oraz przeniesienia znajdujących się na nim budynków i innych urządzeń budowlanych, na działce tej znajdował się budynek administracyjny wraz z bocznicą kolejową, składem opału wyposażonym w wiaty, rampy wyładownicze i wagę samochodową.

Umową z dnia 8 lutego 1994 r. przedstawiciele Gminy T. zawarli z przedstawicielami G. umowę użytkowania wieczystego odnośnie dz. ewid. 108/ 1 obr. 6 w Z. obj. KW (...) na okres 99 lat i przenieśli nieodpłatnie na G. własność budynku administracyjnego i innych urządzeń na przedmiotowej działce. Skład opału był częścią składową działki.

Umową w formie aktów notarialnych z dnia 11 czerwca 2010 r. i 16 czerwca 2011 r. G. zbyła prawo użytkowania wieczystego do działek ewid. 108/5 i 108/6 na rzecz „M.” sp. z o.o. wraz z własnością budynku usługowo handlowego stanowiącego odrębną nieruchomość. Decyzją z dnia 13 kwietnia 2012 r. Burmistrz Miasta Z. przekształcił prawo użytkowania wieczystego dz. ewid. 108/6 i 108/7 o pow. 0,6280 ha, obj. KW (...) w prawo własności M. sp. z o.o.

W toku różnych postępowań administracyjnych pozwana gmina nie informowała powódki o prawie żądania zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

W latach 2004-2014 Starosta T. prowadził postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, zakończone ostateczną decyzją Wojewody (...) z dnia 7 listopada 2014 r. znak: (...) o odmowie zwrotu nieruchomości, stanowiącej część aktualnej działki ewid. 108/6 obręb 6 (pgr 2761/11 i 2761/13).

Rozpoznający apelację powódki Sąd II instancji przyjął za własne ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy. Sąd Apelacyjny zgodził się ze stanowiskiem Sądu I instancji, że skoro pozwaną jest Gmina, to podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej mogą być z założenia jedynie działania lub zaniechania Gminy, a nie innych podmiotów. Podstawą takiej odpowiedzialności jest art. 416 k.c. Przepis art. 417 k.c. znajdzie natomiast zastosowanie, o ile szkoda wyrządzona została „przy wykonywaniu władzy publicznej.”

Dotyczy on zatem wyłącznie skutków funkcjonowania państwa i jednostek samorządu terytorialnego w sferze określanej mianem imperium, a więc działań lub zaniechań polegających na wykonywaniu funkcji władczych, realizacji zadań władzy publicznej. Szkoda musi być wyrządzona działaniem władczym. Nie chodzi więc o konsekwencje zachowań tych podmiotów w sferze gospodarczej (dominium). Pojęcie „wykonywanie władzy publicznej” obejmuje tylko takie działania, które ze swej istoty, czyli ze względu na charakter i rodzaj funkcji przynależnej władzy publicznej, wynikają z kompetencji określonych w Konstytucji RP oraz w innych przepisach prawa, a ich wykonywanie z reguły łączy się z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. W przypadku szkód wyrządzonych przez organy państwowe lub jednostki samorządu terytorialnego poza sferą imperium, nie

odpowiadają one na podstawie art. 417 k.c., lecz na ogólnych zasadach prawa cywilnego (art. 416, 427, 433-436 k.c.). Prawdłowo wywiłł takłe Sąd Okręgowy w kwestii przepisów obowiązujących w chwili, w której zdaniem powłdki doszło do zaniechania ze strony Gminy.

Sąd Apelacyjny nie zgodził się z zarzutem powłdki, łe Sąd Okręgowy nie ustalił w rzeczywistości celu wywłasczenia. W ustaleniach faktycznych Sąd I instancji wskazał bowiem, łe wywłasczenie zostało dokonane na cele Okręgowego Przedsiębiorstwa (...) w K. zaś w rozważaniach podkreślał, łe przez ułycie nieruchomości w rozumieniu art. 47 ust. u.g.g. naleły rozumieć gospodarcze przeznaczenie nieruchomości i jej fizyczne wykorzystanie w związku z charakterem działania podmiotu, określonego w decyzji wywłasczeniowej. Uzasadnienie zawiera teł szeroki wywłd na temat sposobu skonstruowania decyzji wywłasczeniowej oraz celów, jakie realizowało wspomnianej wyłej Przedsiębiorstwo. Argumentację sądu I instancji naleły podzielić.

Nie jest takł zasadny zarzut, jakoby przedmiotowa nieruchomość nie została wykorzystana na cel wywłasczenia. Jak wskazano wyłej, cel ten został określony, zaś ustalenia faktyczne, z których wynika, łe Okręgowie Przedsiębiorstwo (...) w K. od chwili wywłasczenia prowadziło na tych działkach działalność w zakresie (...) (która była takł kontynuowana przez G.) kał przyjąć bez wątpliwości, łe cel wywłasczenia został zrealizowany jeszcze w jeszcze w czasie prowadzenia na przedmiotowych gruntach działalności przez Okręgowie Przedsiębiorstwo (...).

Nie można zatem zgodzić się z zarzutem apelującej, iż nieruchomość stała się zbędna na cele wywłasczenia. W pierwszej kolejności zauwałyć naleły, łe to na powłdce jako dochodzącej odszkodowania ciążyla konieczność wykazania (art. 6 k.c.), łe nieruchomość nie została wykorzystana na cele deklarowane przy jej wywłasczeniu lub stała się zbędna dla tych celów, a tym samym, łe istniały przesłanki do wydania orzeczenia o jej zwrocie, zaś Gmina winna ją była o możliwości wystąpienia o zwrot uprzedzić przed oddaniem spornych działek w użytkowanie wieczyste.

Trafnie też Sąd Okręgowy dokonuje oceny działania Gminy na rok 1994, tj. przed zawarciem umowy o oddaniu w użytkowanie wieczyste, bowiem to wówczas teoretycznie mogłoby dojść do naruszenia przez Gminę prawa pierwszeństwa byłego właściciela.

Reasumując, zasadnie uznał Sąd Okręgowy, że powódka nie wykazała przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Gminy. Ciężar dowodu w tym zakresie spoczywał na powódce - to ona winna wykazać zaistnienie wszystkich elementów odpowiedzialności odszkodowawczej. Jeżeli brakuje choćby jednej z tych przesłanek, odpowiedzialność taka nie może mieć miejsca. Powódka nie wykazała, by stan faktyczny istniejący w roku 1994 uzasadniał możliwość zwrotu nieruchomości pierwotnym właścicielom. Jak napisano wyżej, wobec zrealizowania celu wywłaszczenia ekspektatywa prawa zwrotu wygasła. Nie było zatem żadnych podstaw, by informować następców prawnych byłej właścicielki o możliwości wystąpienia z wnioskiem o zwrot działek. Tym samym nie wykazała powódka, by zaistniało zdarzenie, powodujące odszkodowawczą odpowiedzialność Gminy.

W skardze kasacyjnej powódka zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.

1) art. 47 ust. 4 w zw. z art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (u.g.g.) przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że w przypadku braku precyzyjnego określenia w decyzji wywłaszczeniowej celu wywłaszczenia dla ustalenia, czy nieruchomość została użyta na cel określony w decyzji, należy się odwołać do charakteru działania podmiotu, na wniosek którego nastąpiło wywłaszczenie, oraz dokumentacji powstałej po przeprowadzeniu postępowania wywłaszczeniowego, w sytuacji gdy prawidłowa wykładnia powołanych przepisów nakazuje przyjmować, że w takim wypadku dla ustalenia celu wywłaszczenia realizowanego na gruncie dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 roku o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (dalej: dekret) niezbędne jest odwołanie się do zadania inwestycyjnego przewidzianego w konkretnym planie gospodarczym, względnie do dokumentacji, która powstała przed dokonaniem wywłaszczenia i w celu przeprowadzenia postępowania

wywłaszczeniowego, a nadto przyjęcie, iż doszło do realizacji celu wywłaszczenia w sytuacji gdy w decyzji została on określony podmiotowo i w sposób nieprecyzyjny i szeroki;

2) art. 47 ust. 4 w zw. z art. 69 ust. 1 u.g.g. poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż ekspektatywa zwrotu powódce wywłaszczonej nieruchomości wygasła, a tym samym nie powstał po stronie pozwanej obowiązek powiadomienia powódki o możliwości złożenia stosownego wniosku o zwrot nieruchomości w związku ze wszczęciem postępowania w sprawie oddania przedmiotowych nieruchomości w użytkowanie wieczyste podmiotowi trzeciemu, jakkolwiek prawidłowa wykładnia tego przepisu powinna prowadzić do wniosku, że wywłaszczona nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, a tym samym przekazanie gruntu innemu podmiotowi w użytkowanie wieczyste stanowiło użycie na cel niezgodny z celem wywłaszczenia, co oznacza, że zaktualizował się po stronie pozwanej obowiązek powiadomienia poprzedniego właściciela lub jego następców prawnych o możliwości złożenia wniosku o zwrot;

3) art. 416 k.c. przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że w sprawie nie zachodziły przesłanki do przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej, a także niezastosowanie art. 417 k.c. w brzemieniu na dzień zdarzenia powodującego szkodę, jakkolwiek to ten właśnie przepis powinien stanowić podstawę oceny prawnej zaniechania jednostki samorządu terytorialnego polegającego na niepoinformowaniu byłego właściciela lub jego następcy prawnego o możliwości złożenia wniosku o zwrot nieruchomości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Powódka dochodzi odszkodowania od Gminy Z. za to, że pozwana gmina nie zawiadomiła jej w 1994 r. o zamiarze ustanowienia, na działce oznaczonej aktualnie jako działka nr 2761/11 i 2761/13 stanowiącej część działki ewid. 108/ 6 obr. 6 w Z., prawa użytkowania wieczystego. Zdaniem powódki, zgodnie z art. 23 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz.127) powódka, jako spadkobierczyni właścicielki wspomnianej nieruchomości, która została

wywłaszczona w 1955 r., powinna zostać zawiadomiona o przeznaczeniu tej nieruchomości do oddania w użytkowanie wieczyste. Takie zawiadomienie pozwoliłoby powódce na wykazanie, że nieruchomość ta stała się zbędna dla realizacji celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu i wystąpienia z wnioskiem o jej zwrot.

Podstawowe znaczenie w rozpoznawanej sprawie ma ustalenie, czy wywłaszczenie wspomnianej nieruchomości położonej w Z., zostało dokonane na cel ustalony przez orzekające w sprawie Sądy, i czy cel ten odpadł, a w związku z tym powódka mogła złożyć wniosek o zwrot tej nieruchomości. Skarżąca w skardze kasacyjnej zarzuca naruszenia art. 47 ust 4 u.g.g. w związku z art. 69 u.g.g. twierdząc, że wykładnia tych przepisów przyjęta przez orzekające w sprawie sądy była wadliwa. Przedmiotowa działka, stanowiąca własność M.C-C, na podstawie decyzji z dnia 12 kwietnia 1955 r. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w K. została wywłaszczona na cele Okręgowego Przedsiębiorstwa (...) w K. Jak wskazuje w skardze kasacyjnej skarżąca jedynym dowodem, na podstawie którego w świetle obowiązujących w dacie wywłaszczenia przepisów, można było ustalić cele wywłaszczenia był wniosek zainteresowanej wywłaszczeniem jednostki do właściwego wtedy organu Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego. Rację ma skarżąca, że zgodnie z art. 7 dekretu z dnia 26 kwietnia 1946 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (jedn. tekst Dz. U. z 1952 r., nr 4, poz. 31) cel na jaki miała być przeznaczona wywłaszczana nieruchomość powinien zostać określony we wniosku skierowanym do Przewodniczącego P. Brak jednak jakichkolwiek podstaw do stwierdzenia, że w postępowaniu o odszkodowanie skierowanym przeciwko gminie, na terenie której znajduje się wywłaszczona nieruchomość, ocena czy wywłaszczona nieruchomość została wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia nie może być przeprowadzona przy pomocy innych dowodów tj. decyzji o wywłaszczeniu, miejscowych planów zagospodarowania oraz zeznań świadków. Ponadto skoro ciężar udowodnienia, że nieruchomość stała się zbędna jednostce na rzecz której nastąpiło wywłaszczenie, spoczywał na powódce, bo to ona z tego faktu wywodzi obowiązek gminy zawiadomienia jej przed ustanowieniem na tej nieruchomości użytkowania wieczystego, to właśnie powódka powinna postarać się

o taki dokument, albo przynajmniej zgłosić wniosek o przeprowadzenie takiego dowodu przez orzekające w sprawie sądy.

Pozwanym w sprawie jest tylko Gmina Z.. Słusznie Sąd Apelacyjny podkreślił, że gmina nie może ponosić odpowiedzialności za działania Skarbu Państwa, bowiem do 27 maja 1990 r. to on był właścicielem nieruchomości. To więc, jaki był cel wywłaszczenia tej nieruchomości w 1955 roku, oraz czy nieruchomość ta była wykorzystywana zgodnie z celem określonym w decyzji o wywłaszczeniu dotyczyło okresu gdy na losy tej nieruchomości nie miała wpływu gmina, lecz Skarb Państwa. Tym wyraźniej obowiązek udowodnienia, że nieruchomość została wykorzystana na inny cel niż w decyzji o wywłaszczeniu ciążył na powódce, gdyż to ona twierdzi, że w zaskarżonym wyroku, cel wywłaszczenia w świetle obowiązujących w 1955 r. przepisów nie został prawidłowo ustalony. W istocie powódka zaniechała przeprowadzenia odpowiedniego postępowania dowodowego, szczególnie w postępowaniu przed sądem I instancji i podejmuje w skardze kasacyjnej próbę polemiki z ustaleniami poczynionymi przez Sąd Apelacyjny, co zgodnie z art. 398³ § 3 k.p.c. jest niedopuszczalne w skardze kasacyjnej. Ponadto należy stwierdzić, że przeprowadzone przez Sąd I i II instancji postępowanie dowodowe i wyciągnięte na jego podstawie wnioski są logiczne i nie budzą wątpliwości. Jeżeli bowiem wywłaszczenie zostało dokonane na rzecz Okręgowego Przedsiębiorstwa (...) w K. w 1955 r., a przedsiębiorstwo to prowadziło zaopatrzenie całego miasta Z. w węgiel, to niewątpliwie wywłaszczenie nastąpiło zgodnie z celem określonym w decyzji. Nieruchomość wywłaszczona została także użyta na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, skoro w 1956 r. na nieruchomości tej wspomniane przedsiębiorstwo wybudowało budynki administracyjne, magazyny, bocznice kolejową, wagę, utwardziło nawierzchnię i ogrodziło teren, na którym powstał skład (...), zgodny z celem działania Przedsiębiorstwa (...) w K.

Wywłaszczona nieruchomość została wobec tego użyta zgodnie z celem określonym w decyzji o wywłaszczeniu co oznacza, że w świetle art. 47 ust. 4 i art. 69 u.g.g. nie był nieruchomością zbędną z punktu widzenia decyzji o wywłaszczeniu. Obowiązek jej zwrotu na rzecz byłego właściciela nie powstał w 1956 r. Obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości nie powstał również

w następnych latach, gdyż pomimo przekazania tej nieruchomości z dniem 1 lipca 1976 r. G. w Z., w dalszym ciągu, aż do 1995 r. na tej nieruchomości funkcjonował Skład (...) nr 18 w Z. przy ul. S. Brak wobec tego podstaw do uznania, jak twierdzi skarżąca, że powstał obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości na rzecz byłej właścicielki i powódki jako jej spadkobierczyni. Trafnie również Sąd Apelacyjny podkreślił, że jeżeli po wywłaszczeniu nieruchomość została użyta na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, to nie można uznać, że stała się ona zbędna jeżeli następnie zmieniono przeznaczenie w jakim jest ona wykorzystywana lub została ona zbyta na rzecz innego podmiotu. Mając na względzie powyższe nie można uznać za zasadne zarzutów naruszenia art. 47 ust. 4 w zw. z art. 69 ust. 1 u.g.g. Tym samym pozwana gmina nie miała obowiązku zawiadamiania powódki w 1994 r. przed oddaniem przedmiotowej nieruchomości w użytkowanie wieczyste, gdyż nie zostały spełnione warunki określone w art. 23 ust. 3 i 4 u.g.g., skoro powódce nie przysługiwało roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości.

W tej sytuacji mając na uwadze, że powódka nie ma roszczenia odszkodowawczego wobec pozwanej gminy bezprzedmiotowy jest zarzut naruszenia przepisów stanowiących podstawę odpowiedzialności pozwanej. Na marginesie należy tylko zauważyć, że obowiązek zawiadomienia powódki o oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste jest niewątpliwie związany z sytuacją gminy jako właściciela nieruchomości. Brak wobec tego jakichkolwiek podstaw, aby uznać, że niezawiadomienie powódki, gdyby było rzeczywiście potrzebne, należy niewątpliwie do sfery dominium, gdyż wiąże się z wykonywaniem przez gminę jej uprawnień jako właściciela nieruchomości.

Mając na względzie, że zarzuty skargi kasacyjnej okazały się nieuzasadnione Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., orzekł jak w sentencji.