



Sygn. akt IV CSK 106/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 maja 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosława Wysocka (przewodniczący)

SSN Grzegorz Misiurek

SSN Kazimierz Zawada (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa J. C.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...]

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 22 maja 2019 r.,

skargi kasacyjnej powoda

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 27 października 2017 r., sygn. akt I ACa [...],

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania.**

UZASADNIENIE

Podłożem sporu są dwie decyzje administracyjne: decyzja Naczelnika Gminy w S. oraz decyzja Naczelnika Powiatu w O..

Decyzją z dnia 3 stycznia 1977 r. Naczelnik Gminy w S. stwierdził przejście na własność Państwa, bez odszkodowania, w stanie wolnym od obciążeń na rzecz osób trzecich, nieruchomości rolnej H. K. (H. K.), o powierzchni 39,57 ha, położonej we wsi T., wraz z zabudowaniami - wpisanej w księdze wieczystej KW nr [...], obejmującej działki oznaczone w rejestrze gruntów numerami: [...]/1, [...]/2, [...]/3, [...]/4, [...]/5, [...]/7, [...]/8 i [...]. Podstawę tej decyzji stanowił, w związku z wyjazdem H. K. na pobyt stały do Republiki Federalnej Niemiec, art. 38 ust. 3, 6 i 7 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (jedn. tekst: Dz.U.1969.22.159).

Wcześniej Naczelnik Powiatu w O. decyzją z dnia 29 listopada 1974 r. wywłaszczył na wniosek Rejonowej Dyrekcji Inwestycji Miejskich w O. część nieruchomości rolnej H. K., obejmującą działki nr [...]/2, [...]/3, [...]/4, [...]/5 o powierzchni 6,60 ha, pod budowę ośrodka wypoczynkowego Wojewódzkiej Rady Narodowej w O.. Decyzja ta stała się ostateczna 15 stycznia 1975 r. Na jej podstawie nie nastąpiło ujawnienie Skarbu Państwa w księdze wieczystej jako właściciela nieruchomości.

W dniu 13 grudnia 2013 r. Wojewoda [...] stwierdził, że decyzja Naczelnik Gminy w S. z dnia 3 stycznia 1977 r. jest w części nieważna, a w części - w jakiej wywołała nieodwracalne skutki prawne - wydana z naruszeniem prawa.

Starosta [...] po rozpoznaniu wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, złożonego ze względu na to, że nie została ona przeznaczona na wskazany cel wywłaszczenia, decyzją z dnia 19 sierpnia 2015 r. odmówił zwrotu działek nr [...]/2 i [...]/4 oraz umorzył postępowanie jako bezprzedmiotowe w odniesieniu do działek nr [...]/3 i [...]/5.

Powód, J. C., syn i jedyny spadkobierca H. K., zmarłego [...] 2012 r., wniósł w pozwie z dnia 1 lipca 2014 r. o zasądzenie od Skarbu Państwa - Wojewody [...] tytułem odszkodowania w kwocie 950.000 zł z ustawowymi odsetkami od dnia doręczenia pozwu. Pismami z 13 i 19 grudnia 2016 r. rozszerzył powództwo. Zażądał od pozwanego zapłaty sumy 1.638.888 zł, z ustawowymi odsetkami;

od kwoty 950.000 zł - od dnia doręczenia pozwu, a od kwoty 688.888 zł - od dnia 16 grudnia 2016 r. Ponadto wniósł o wydanie wyroku częściowego, zasądzającego na jego rzecz 990.221 zł tytułem odszkodowania za działki nr [...]/2, [...]/3, [...]/4, i [...]/5 oraz za działki nr [...]/7 i [...]/9 (jako części działki nr [...]/1).

Uzasadniając powództwo, J. C. powoływał się na bezprawne pozbawienie jego poprzednika prawnego, H. K., w 1977 r. własności gospodarstwa rolnego oraz na to, że wywłaszczona część nieruchomości wchodzącej w skład tego gospodarstwa - obejmująca działki nr [...]/2, [...]/3, [...]/4, i [...]/5 - nie została przeznaczona na cel wskazany w decyzji wywłaszczeniowej, i nastąpiło to w okolicznościach powodujących utratę roszczenia o jej zwrot.

Wyrokiem częściowym z dnia 10 lutego 2017 r. Sąd Okręgowy zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody [...] kwotę 669.439,68 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 10 lutego 2017 r., a w pozostałym zakresie powództwo o zapłatę kwoty 990,221 zł oddalił.

Apelację powoda od wyroku częściowego z dnia 10 lutego 2017 r. Sąd Apelacyjny oddalił wyrokiem z 27 października 2017 r. Podzielił ustalenia faktyczne i - co do zasady - oceny prawne Sądu Okręgowego.

Z ustaleń leżących u podstaw wyroku Sądu Apelacyjnego - przejętych z wyroku Sądu Okręgowego - wynika, że działki nr [...]/2, [...]/3, [...]/4 i [...]/5, po wywłaszczeniu, aż do 29 grudnia 1994 r., były wykorzystywane, kolejno przez Wojewódzką Radę Narodową i Urząd Wojewódzki w O., na cele wypoczynkowe. Decyzją Urzędu Rejonowego w O. z dnia 29 grudnia 1994 r. zostały one przekazane Wojewodzie [...]. Następnie ulegały podziałowi na mniejsze i były częściowo oddawane na własność innym podmiotom.

Niezabudowane działki nr [...]/2 i [...]/4 - których własność została przeniesiona przez Skarb Państwa w dniu 16 października 1997 r. na Spółkę [...] „U. [...]” - po kolejnych podziałach i transakcjach stały się własnością osób fizycznych.

Natomiast działki nr [...]/3 i [...]/5 są własnością Gminy S. (decyzja z dnia 31 sierpnia 2001 r. oraz decyzja z dnia 20 lipca 2004 r.) i stanowią drogi.

Obecny status wywłaszczonych działek stał się - mimo niewykorzystania ich zgodnie z celem wywłaszczenia – przyczyną odmowy zwrotu działki nr [...]/2

i działki nr [...]4 (z powołaniem się na uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2015 r., I OPS 3/14) oraz umorzenia postępowania o zwrot działki nr [...]3 i działki nr [...]5 (z powołaniem się na art. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 1997.115.741, obecnie jedn. tekst: Dz.U.2018.2204 - dalej: „u.g.n.”) przez Starostę [...] decyzją z dnia 19 sierpnia 2015 r.

Działki nr [...]7 i [...]9 (jako części działki nr [...]1) stanowią po kolejnych podziałach własność osób fizycznych.

Wartość poszczególnych działek - według ich stanu z 3 stycznia 1977r., a cen aktualnych - ustalona, na podstawie opinii biegłej do spraw szacowania nieruchomości, wynosi: działki nr [...]2 - 235 916,00 zł; działki nr [...]3 - 17 454,00 zł; działki nr [...]4 - 62 370,00 zł; działki nr [...]5 - 5 042,00 zł; działki nr [...]7 - 567 752,64 zł; działki nr [...]9 - 101 687,04 zł.

Sąd Apelacyjny zgodził się z Sądem Okręgowym, że żądanie powoda zasądzenia wyrokiem częściowym kwoty 990.221 zł było uzasadnione tylko w zakresie obejmującym odszkodowanie - w wysokości 669.439,68 zł - za przejęcie przez Państwo działek nr [...]7 i [...]9 na podstawie decyzji Naczelnika Gminy S. z dnia 3 stycznia 1977 r. Podstawę prawną uwzględnienia żądania stanowił w tym zakresie, według sądów *meriti*, art. 160 § 1 k.p.a. - zgodnie z wykładnią dotyczącą czasowego zakresu jego zastosowania, przyjętą w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10. W wyniku decyzji nadzorczej Wojewody [...] z 13 grudnia 2013 r. spełniony został, wynikający z art. 160 § 1 k.p.a., wymóg stwierdzenia wydania decyzji z dnia 3 stycznia 1997 r. przez Naczelnika Gminy S. z naruszeniem prawa w odniesieniu do obu tych działek.

Natomiast co do działek nr [...]2, [...]3, [...]4 i [...]5 - w ocenie Sądu Okręgowego, zaakceptowanej przez Sąd Apelacyjny (s. 18 uzasadnienia) - nie było podstaw do zastosowania art. 160 § 1 k.p.a., ponieważ podstawą prawną przejęcia tych działek na własność Państwa nie była decyzja Naczelnika Gminy S. z dnia 3 stycznia 1977 r., lecz decyzja Naczelnika Powiatu w O. z dnia 29 listopada 1974 r. - która stała się ostateczna 15 stycznia 1975 r. - a decyzja ta, ani decyzja utrzymująca ją w mocy, nie została uznana - tak jak tego wymaga art. 160 § 1 k.p.a. - za nieważną, ani za wydaną z naruszeniem prawa. Według oceny sądów *meriti*,

nie umożliwiała dochodzenia odszkodowania za działki nr [...]/2, [...]/3, [...]/4, i [...]/5 także decyzja Starosty [...] z dnia 19 sierpnia 2015 r., odmawiająca zwrotu działek nr [...]/2 i [...]/4 oraz umarzająca, jako bezprzedmiotowe, postępowanie o zwrot w odniesieniu do działek nr [...]/3 i [...]/5.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego trafnie również Sąd Okręgowy przyznał ustawowe odsetki za opóźnienie od zasądzonej kwoty odszkodowania od chwili wyrokowania, a nie - jak tego żądał powód - od chwili doręczenia pozwu (od kwoty 950.000 zł) i chwili doręczenia pisma rozszerzającego powództwo (od kwoty 40.221 zł).

Zaskarżając wyrok Sądu Apelacyjnego w części oddalającej apelację, powód przytoczył jako podstawy kasacyjne naruszenie art. 6, 363 § 2, art. 417, 455 i 481 § 1 k.c., art. 229, 224 § , art. 328 § 2 i art. 391 § 1 k.p.c., art. 136 ust. 1-3, art. 137, 216 art.229 u.g.n. oraz art. 77 Konstytucji - w różnych układach i związkach.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarżący w pierwszej kolejności zarzucił - i należy, uprzedzając konkluzję poniższych wyjaśnień, od razu zaznaczyć, że trafnie - wadliwość wyroku, w świetle art. 455 i 481 § 1 oraz art. 363 § 2 k.c., w zakresie dotyczącym odsetek za opóźnienie od zasądzanego odszkodowania.

Przysługujące zgodnie z art. 481 k.c. wierzycielowi, jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, odsetki za czas tego opóźnienia, pełnią funkcję odszkodowawczą. Stanowią minimalną ryczałtową rekompensatę uszczerbku doznanego przez wierzyciela wskutek pozbawienia go możliwości czerpania korzyści z należnego świadczenia pieniężnego. W razie zwłoki dłużnika wierzyciel może ponadto żądać naprawienia szkody na zasadach ogólnych.

Dłużnik zobowiązany do świadczenia pieniężnego popada w opóźnienie, jeżeli nie spełnia świadczenia w terminie płatności. Odszkodowanie pieniężne jest płatne na ogół niezwłocznie po wezwaniu przez wierzyciela, tj. w terminie wynikającym z art. 455 *in fine* k.c.

Jeżeli zobowiązany nie płaci odszkodowania w terminie płatności, to uprawniony niewątpliwie nie ma możliwości czerpania korzyści z odszkodowania, jakie mu się już w tym terminie należało. W konsekwencji odsetki za opóźnienie

w zapłacie odszkodowania należnego już w tym terminie powinny przysługiwać uprawnionemu od tego właśnie terminu.

Rozmiar szkody może się jednak zmieniać w czasie.

Artykuł 363 § 2 k.c., w nawiązaniu do art. 316 § 1 k.c. stanowi, że jeżeli naprawienie szkody ma nastąpić w pieniądzu, wysokość odszkodowania powinna być ustalona według cen z daty ustalenia odszkodowania, chyba że szczególne okoliczności wymagają przyjęcia za podstawę cen istniejących w innej chwili. Uregulowanie to ma na celu możliwie pełną kompensatę szkody ze względu na jej wspomniany dynamiczny charakter.

W związku z tym, że wysokość szkody, a tym samym i wysokość należnego odszkodowania, jest zmienna w czasie, początek opóźnienia w zapłacie odszkodowania może się łączyć z różnymi datami. Wobec tego, jeżeli powód żąda od pozwanego zapłaty określonej kwoty tytułem odszkodowania z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od danego dnia poprzedzającego dzień wyrokowania, odsetki te powinny być zasądzone zgodnie z żądaniem pozwu, jeżeli tylko zostanie wykazane w toku postępowania, że dochodzona suma rzeczywiście się powodowi należała tytułem odszkodowania od wskazanego przez niego dnia.

Jeżeli natomiast sąd ustali, że odszkodowanie w rozmiarze odpowiadającym sumie dochodzonej przez powoda należy się dopiero od dnia wyrokowania, odsetki od zasądanego odszkodowania mogą się w takim przypadku należeć dopiero od dnia wyrokowania.

Sytuacja może być też bardziej złożona. W szczególności, w dochodzonej sumie jej część może odpowiadać odszkodowaniu należnemu w terminie lub terminach poprzedzających dzień wyrokowania, a część - odszkodowaniu należnemu dopiero od dnia wyrokowania. W takim razie odsetki za opóźnienie w zapłacie co do jednej części należnego odszkodowania powinny być zasądzone od terminu lub terminów poprzedzających dzień wyrokowania, a co do innej części - od dnia wyrokowania. Nie można jednak, oprócz odsetek za opóźnienie od daty wyrokowania, zasądzić odsetek za opóźnienie od odszkodowania należnego we wcześniejszym terminie, jeżeli odszkodowanie ustalone według cen z chwili wyrokowania jest wyższe od odszkodowania należnego we wcześniejszym terminie płatności i żądanych od niego odsetek za okres od tego terminu do chwili

wyrokovania, gdyż - jak wcześniej zaznaczono - odsetki za opóźnienie i odszkodowanie na zasadach ogólnych, pełniąc takie same funkcje, mogą się jedynie uzupełniać (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2000 r., II CKN 725/98, 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08, 17 czerwca 2010 r., III CSK 308/09, 18 lutego 2011, I CSK 243/10, 8 lutego 2012, V CSK 57/11, i 7 marca 2014 r., IV CSK 375/13).

W konsekwencji, w świetle poczynionych wyjaśnień, należy przyjąć, że skarżący trafnie zarzucił, iż wyrażona w art. 363 § 2 k.c. zasada, że ustalenie wysokości odszkodowania następuje według cen z daty ustalenia odszkodowania, nie wyłącza zasądzenia odsetek za opóźnienie w zapłacie odszkodowania także od daty doręczenia pozwu lub innej daty wymagalności odszkodowania, poprzedzającej dzień wyrokowania; może być to uzasadnione w świetle art. 481 § 1 k.c. w związku z art. 455 i 363 § 2 k.c. w sytuacjach, o których była mowa wyżej.

Skarżący zasadnie podniósł, że w sprawie, wobec ustalenia wysokości zasądanego odszkodowania na podstawie dowodu z uznanej za nadal aktualną w chwili wyrokowania opinii biegłej sądowej, sporządzonej na niemal dziesięć miesięcy przed wydaniem wyroku, uzasadnione było przyznanie odsetek od zasądzonej kwoty co najmniej od daty sporządzenia tej opinii (30 kwietnia 2016 r.). Kwestionowanie przez stronę pozwaną wysokości odszkodowania, objętego żądaniem pozwu, pozostaje bez wpływu na wymagalność dochodzonego odszkodowania, jeżeli odszkodowanie w żądanej kwocie okazało się zasadne w ocenie orzekającego sądu (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 13 października 1994 r., I CRN 121/94, i 26 czerwca 2003 r., V CKN 411/01).

Druga grupa zarzutów zawartych w skardze zarówno materialnoprawnych, jak i procesowych, zmierza - również nie bezpodstawnie, jak wynika z poniższych wyjaśnień - do podważenia zasadności oddalenia powództwa o zasądzenie odszkodowania za utratę wywodzonego z art. 136 ust. 1-3 u.g.n. roszczenia o zwrot wywłaszczonych działek ze względu na użycie tych działek niezgodnie z celem decyzji wywłaszczeniowej.

Według art. 136 ust. 1 i 2 u.g.n., nieruchomości wywłaszczona nie może być użyta na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca, zawiadomieni przez właściwy organ o zamiarze

użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel i o związanej z tym możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, nie złożą w określonym terminie, licząc od otrzymania zawiadomienia, wniosku o zwrot. Termin ten został określony w ust. 5. Wynosi on trzy miesiące i ma charakter terminu zawitego.

W ścisłym związku z art. 136 ust. 1 i 2 u.g.n. pozostaje art. 136 ust. 3 u.g.n., przewidujący możliwość żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli stała się ona zbędna - w rozumieniu art. 137 u.g.n. - na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Przytoczone regulacje są co do zasady kontynuacją unormowań wcześniej obowiązujących (zob. art. 34 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, jedn. tekst: Dz. U.1974.17.70 ze zm.; art. 50 ust. 5 i art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w pierwotnym brzmieniu, Dz.U.1985.22.99 ze zm.; art. 47 ust. 4 i art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w brzmieniu tekstu jednolitego ogłoszonego w Dz.U.1991.30.127), z uszczegółowieniem jedynie i doprecyzowaniem w zakresie niektórych kwestii wcześniej wywołujących wątpliwości (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2012 r., P 12/11, oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2017 r., II CSK 262/16).

Obowiązek zwrotu, o którym mowa w art. 136 u.g.n., ma odpowiednie zastosowanie także do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa przed wejściem tej ustawy w życie na podstawach innych niż decyzja o wywłaszczeniu, określonych w przepisach wymienionych w art. 216 (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2013 r., II CSK 703/12).

Roszczenie o zwrot jest realizowane w postępowaniu administracyjnym.

W myśl art. 233 u.g.n., sprawy wszczęte, lecz niezakończone decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie tej ustawy, prowadzi się na podstawie jej przepisów.

W konsekwencji regulacji zawartej w art. 233 u.g.n. w sprawach w nim wskazanych należało stosować art. 229 u.g.n., stanowiący, że roszczenie o zwrot nieruchomości wywłaszczonej, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, 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. Tym bardziej należy art. 229 u.g.n. stosować w sprawach wszczętych po dniu wejścia tej ustawy w życie. Wskazuje się, że *ratio* rozwiązania przyjętego w art. 229 u.g.n. stanowi potrzeba stabilizacji stosunków prawnych ukształtowanych w przeszłości. Należy przy tym pamiętać - co jest doniosłe nie tylko w odniesieniu do rozporządzeń wywłaszczoną nieruchomością przed 1 stycznia 1998 r., ale i do rozporządzeń wywłaszczoną nieruchomością po 31 grudnia 1997 r. - że jeżeli Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego nie jest już właścicielem wywłaszczonej nieruchomości wskutek rozporządzenia nią na rzecz osoby trzeciej, to w takiej sytuacji realizacja roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego jest - po prostu - prawnie niemożliwa.

Założeniem art. 229 u.g.n. jest ważność czynności prawnych rozporządzających nieruchomością wywłaszczoną dokonanych z naruszeniem ustawowego zakazu użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, bez zapewnienia poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy, przez udzielenie stosownych informacji, możliwości wystąpienia o zwrot tej nieruchomości. Nie wyklucza to jednak - zdaniem orzecznictwa - odpowiedzialności Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną przez naruszenie tego zakazu (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2015 r., III CZP 107/14, i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2007 r., IV CSK 81/07).

Według uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2015 r., I OPS 3/14, podstawą odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości może być także, choćby były spełnione przewidziane w art. 136 ust. 3 i art. 137 u.g.n. przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, zbycie wywłaszczonej nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego osobie trzeciej w innych okolicznościach niż objęte hipotezą art. 229 u.g.n. Uzasadnieniem stanowiska zajętego w uchwale, podobnie jak w przypadku regulacji zawartej w art. 229 u.g.n., jest uznanie

za ważne czynności prawnych zbycia wywłaszczonej nieruchomości z naruszeniem ustawowych obowiązków informacyjnych wobec byłego właściciela lub jego spadkobiercy i wspomniany wyżej wzgląd na prawną niemożliwość w takiej sytuacji realizacji roszczenia o zwrot. Zajmując takie stanowisko, podkreślono w uchwale, że podobnie jak nieuwzględnienie roszczenia o zwrot z przyczyny przewidzianej w art. 229 u.g.n., stanowisko to nie wyklucza odpowiedzialności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego za szkodę będącą konsekwencją naruszenia tych obowiązków.

W powołanej uchwale przyjęto, że w razie stwierdzenia wskazanej w niej przeszkody do uwzględnienia roszczenia o zwrot nieruchomości, właściwą formą orzeczenia jest decyzja o odmowie zwrotu nieruchomości.

Co do formy orzeczenia w przypadku stwierdzenia podstawy do zastosowania art. 229 u.g.n. praktyka jest niejednolita. Przeważa pogląd, że postępowanie podlega w takim razie jako bezprzedmiotowe umorzeniu na podstawie art. 105 k.p.a., ale wydawane są też decyzje o odmowie zwrotu nieruchomości (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 2016 r., I OSK 2500/14, i 25 lipca 2018 r., I OSK 228/16).

Nie powinno budzić wątpliwości, że w przypadku stwierdzenia przewidzianej w art. 229 u.g.n. przeszkody do uwzględnienia roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości zbędne jest badanie przesłanek zasadności tego roszczenia, o których mowa w art. 136 u.g.n. Praktyczny wynik sprawy o zwrot, bez względu na formę prawną rozstrzygnięcia, byłby taki sam - negatywny dla wnioskodawcy (umorzenie postępowania lub odmowa zwrotu wywłaszczonej nieruchomości) - choćby przesłanki te ziściły się. Z tego samego powodu brak uzasadnienia do badania tych przesłanek także w razie stwierdzenia przeszkody, o której mowa w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2015 r., I OPS 3/14 - tj. przeszkody w postaci zbycia wywłaszczonej nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego osobie trzeciej. Samo jednak sformułowanie uchwały mogłoby sugerować odmienny wniosek i skłaniać do badania także tych przesłanek, pomimo stwierdzenia wymienionej przeszkody. Przykładem takiej właśnie interpretacji jest decyzja Starosty [...] z dnia 19 sierpnia 2015 r.

Ostateczna decyzja uwzględniająca roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości ma skutek konstytutywny o charakterze restytucyjnym: przywraca własność wywłaszczonej nieruchomości byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercy. Wydanie decyzji orzekającej zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie łączy się z podważeniem mocy prawnej decyzji wywłaszczającej - przeciwnie zakłada jej niewadliwość i ważność - ale ze stwierdzeniem określonych przesłanek, uzasadniających zwrot wywłaszczonej nieruchomości, aby przeciwdziałać niezgodnemu z prawem użyciu wywłaszczonej nieruchomości. Decyzja taka eliminuje użycie wywłaszczonej nieruchomości niezgodnie z prawem i wywodzenie skutków prawnych z takiego jej użycia.

Podobnie, ostateczna decyzja odmawiająca zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ze względu na brak uzasadniających to przesłanek merytorycznych, o których mowa w art. 136 u.g.n., przesądza prawomocnie o braku podstaw do kwestionowania zgodności z prawem przeznaczenia wywłaszczonej nieruchomości. Również zatem w tym przypadku, wydana decyzja kończy sprawę zwrotu wywłaszczonej nieruchomości i eliminuje wywodzenie skutków prawnych z niezgodnego z prawem przeznaczenia wywłaszczonej nieruchomości.

Inaczej jest w przypadkach, w których, tak jak w niniejszej sprawie, organ administracyjny nie uwzględnił roszczenia o zwrot, ale nie z powodu braku przesłanek merytorycznych, o których mowa w art. 136 u.g.n., lecz z powodu wystąpienia przeszkody - o charakterze negatywnej przesłanki jurysdykcyjnej - do rozpoznania istoty sprawy (zob. co do tego rodzaju przesłanek np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2019 r., I CSK 264/18), a zatem, gdy organ administracyjny odmówił zwrotu lub umorzył postępowanie o zwrot dlatego, że doszło do zbycia wywłaszczonej nieruchomości w okolicznościach objętych hipotezą art. 229 u.g.n. lub jakichkolwiek innych, albo dlatego, że na zwrot wywłaszczonej nieruchomości, choćby były spełnione przesłanki uzasadniające zwrot, nie pozwala obecny, szczególnie status wywłaszczonej nieruchomości (droga publiczna - por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 października 2011 r., I OSK 649/11). W takich przypadkach nie jest, jak już wspomniano, wyłączona, według ugruntowanego w orzecznictwie poglądu, odpowiedzialność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego,

dochodzona przed sądem powszechnym, za szkodę doznaną przez byłego właściciela lub jego spadkobiercę 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, oraz użyciem, mimo zaniechania tego zawiadomienia, wywłaszczonej nieruchomości na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zakazy te i obowiązki wynikają obecnie - jak była o tym mowa - z art. 136 u.g.n., a wcześniej ich źródłem były wymienione wyżej przepisy dawnych ustaw. Z naruszeniem tych zakazów i obowiązków łączy się odpowiedzialność deliktową; w przypadku Skarbu Państwa opartą na art. 417 k.c., w różnym jego kształcie normatywnym, w zależności od tego, kiedy miało miejsce zachowanie stanowiące delikt. Jeżeli doszło do niego przed wejściem w życie Konstytucji, właściwy jest art. 417 k.c. w pierwotnym brzmieniu; jeżeli później a przed 1 września 2004 r. - art. 417 k.c. interpretowany w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji w sposób przyjęty w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00; jeżeli zaś po 31 sierpnia 2004 r. - art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2004 r. (kwestia nieco różniącej się w pewnych okresach podstawy odpowiedzialności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego może być tu ze względu na okoliczności sprawy pominięta). Praktycznie rzecz biorąc, chwilę decydującą o właściwej podstawie prawnej rozpatrywanej odpowiedzialności deliktowej (tj. o tym, w jakim kształcie normatywnym art. 417 k.c. należy stosować) wyznacza dzień użycia nieruchomości wywłaszczonej na cel inny niż określony w decyzji wywłaszczającej - takim dniem jest w szczególności dzień zbycia (przejścia własności) tej nieruchomości na rzecz osoby trzeciej (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2001 r., III CKN 20/99, 21 czerwca 2007 r., IV CSK 81/07, 12 sierpnia 2009 r., IV CSK 187/09, 11 sierpnia 2011 r., I CSK 573/10, 22 listopada 2012 r., II CSK 122/11, 29 maja 2014 r., V CSK 384/13, i 3 lutego 2017 r., II CSK 262/16).

Nie powinno w świetle przeprowadzonych wyjaśnień budzić wątpliwości, że w rozpoznawanej sprawie nie było - inaczej niż przyjął Sąd Apelacyjny w ślad za Sądem Okręgowym - przesłanek do oceny dochodzonej odpowiedzialności za szkodę wynikłą z utraty wywłaszczonych działek w kategoriach deliktowej odpowiedzialności odszkodowawczej za działania władcze: wydanie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej (s. 16 i 17 uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego oraz s. 18 uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego). Zdarzenie, z którym powód łączy szkodę, polegającą na utracie wywłaszczonych działek, obejmuje, dotyczące tych działek i zakładające skuteczne ich wywłaszczenie, działania oraz zaniechania o charakterze faktycznym. Trafnie więc skarżący zarzucił naruszenie art. 417 k.c. Ten przepis, w kształcie normatywnym dostosowanym do dokonanych w sprawie ustaleń faktycznych, i w kontekście ocen obejmujących przestrzeganie przez pozwanego art. 136 u.g.n. lub ewentualnie odpowiednich przepisów wcześniejszych ustaw - powinien stanowić podstawę rozstrzygnięcia o dochodzonej przez powoda odpowiedzialności odszkodowawczej w zakresie odnoszącym się do wywłaszczonych działek. Uznanie za taką podstawę art. 160 § 1 k.p.c. było błędne; jak też błędne byłoby przyjęcie za taką podstawę art. 417¹ § 2 k.c.

Sąd powszechny w sprawach, o których mowa, musi na ogólnych zasadach ustalić wszystkie przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej. Także istnienie - w zakresie oceny bezprawnego wyrządzenia szkody - materialnoprawnych przesłanek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (co do zasady badanych w postępowaniu administracyjnym o zwrot wywłaszczonej nieruchomości). Przydatna w ustaleniu istnienia materialnoprawnych przesłanek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości może być decyzja o umorzeniu postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości ze względu na bezprzedmiotowość postępowania lub decyzja o odmowie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ze względu na zbycie wywłaszczonej nieruchomości osobie trzeciej.

Jeżeli decyzja o odmowie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, ze względu na zbycie jej osobie trzeciej, zawiera w uzasadnieniu - jak decyzja Starosty [...] z dnia 19 sierpnia 2015 r. w odniesieniu do działek nr [...]2 i [...]4 -także, mimo iż jest to zbędne, treści merytoryczne wskazujące na ziszczenie

się materialnoprawnych przesłanek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, to można nawet bronić poglądu, w nawiązaniu do stanowiska nauki prawa, że „nie chodzi o to, gdzie znajduje się treść rzeczywista aktu, ale co jest tą treścią”, iż stwierdzenie w uzasadnieniu decyzji istnienia materialnoprawnych przesłanek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest dla sądu wiążące (art. 16 k.p.c.).

Również jednak w razie odrzucenia tego poglądu, taka decyzja i dokumenty akt sprawy o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, mogą stanowić w postępowaniu przed sądem powszechnym w sprawie o odszkodowanie istotny materiał dowodowy. Może on być wykorzystany na ogólnych zasadach postępowania dowodowego do ustalenia istnienia materialnoprawnych przesłanek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, o odmowie zwrotu której organ orzekł tylko ze względu na jej zbycie osobie trzeciej.

Wyrażone i bronione w skardze zapatrywanie, że uzasadnienie decyzji Starosty [...] z dnia 19 sierpnia 2015 r. w zakresie wskazującym na ziszczenie się materialnoprawnych przesłanek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości stanowi przyznanie faktów w rozumieniu art. 229 k.p.c. jest nie do zaakceptowania. Pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią tego przepisu.

Materiał dowodowy przydatny do ustalenia na ogólnych zasadach postępowania dowodowego materialnoprawnych przesłanek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości może stanowić także decyzja o umorzeniu postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, jako bezprzedmiotowego, oraz decyzja o odmowie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości z innych przyczyn niż brak materialnoprawnych przesłanek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, nie odnosząca się w uzasadnieniu do tych przesłanek. To samo dotyczy innych dokumentów z akt spraw o zwrot wywłaszczonych nieruchomości, w których zapadły takie decyzje.

Stwierdzenie w procesie o odszkodowanie zbycia wywłaszczonej nieruchomości w okolicznościach objętych hipotezą art. 229 u.g.n. nie może oczywiście w świetle dotychczasowych wyjaśnień uzasadniać oddalenia powództwa o odszkodowanie, gdyż zgodnie z art. 229 u.g.n. zbycie to nie pozwala tylko na uwzględnienie w postępowaniu administracyjnym roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Nieuwzględnienie roszczenia o zwrot

wywłaszczonej nieruchomości z tej przyczyny dopiero aktualizuje dochodzenie przed sądem powszechnym odszkodowania z powodu niemożności zwrotu.

W świetle dotychczasowych wyjaśnień art. 216 u.g.n. nie mógł mieć zastosowania nawet w postępowaniu administracyjnym o zwrot objętych sporem działek, gdyż przejęcie przez Państwo tych działek nastąpiło na podstawie decyzji o wywłaszczeniu w ścisłym tego słowa znaczeniu, a nie na podstawie zdarzeń, do których mają zastosowanie wymienione w art. 216 u.g.n. przepisy art. 6 i 47 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości.

Możliwość przeprowadzenia kontroli kasacyjnej zaskarżonego wyroku przesądzała o bezzasadności podniesionego przez powoda także zarzutu naruszenia art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c. (por. z obszernego orzecnictwa co do naruszenia art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c. jako podstawy kasacyjnej np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2003 r., I CKN 65/01, 30 listopada 2018 r., I CSK 735/17, i 14 lutego 2019 r., IV CSK 569/18).

Wobec zasadności skargi kasacyjnej w znacznym zakresie z wskazanych przyczyn, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

jw

[aw]