



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

12 grudnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Grzegorz Misiurek (przewodniczący)
SSN Marta Romańska
SSN Dariusz Zawistowski (sprawozdawca)

Protokolant Ewa Kalińska

po rozpoznaniu na rozprawie 12 grudnia 2024 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej Skarbu Państwa - Starosty K.
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie
z 14 października 2021 r., I ACa 671/20,
w sprawie z powództwa A.M., J.M. i A.B.
przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście K.
o zapłatę,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w Krakowie do ponownego rozpoznania
i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Marta Romańska

Grzegorz Misiurek

Dariusz Zawistowski

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 24 stycznia 2020 r. Sąd Okręgowy w Krakowie zasadził od Skarbu Państwa-Starosty K. na rzecz powódek A.M., J.M. i A.B. kwotę 2 481 364

zł z odsetkami ustawowymi od dnia 24 stycznia 2020 r. Ustalił, że decyzją Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w K. z dnia 3 listopada 1970 r. wywłaszczono na rzecz Skarbu Państwa, na cele budowy magazynów wojskowych, nieruchomość oznaczoną nr [...] o pow. 5858 m², stanowiącą własność M.K. Właścicielce przyznano odszkodowanie w wysokości 11 649,30 zł. M.K. w dniu 16 lutego 2000 r. zwróciła się do Starosty K. o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, podnosząc, że nieruchomość nie została wykorzystana na cele budownictwa specjalnego. Pismem z dnia 2 czerwca 2000 r. Starosta K. zawiadomił Agencję Mienia Wojskowego, że zostało wszczęte postępowanie administracyjne na podstawie art. 136 ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm. – dalej: "u.g.n.") w sprawie zwrotu nieruchomości stanowiącej wcześniej własność M.K. Umową z dnia 9 kwietnia 2001 r. Agencja Mienia Wojskowego, działająca w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, na podstawie art. 6 ustawy z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, przeniosła na M. S.A. w K. własność niezabudowanej nieruchomości składającej się z działek o nr [...]1, [...]2 i [...]3. Umową z 14 sierpnia 2013 r. S. S.A. w K., jako następca prawny M. S.A. w K., przeniosła na rzecz L. sp. z o.o. w W. własność nieruchomości składającej się m. in. z działek o numerach ewidencyjnych [...]4 i [...]5. Wskazane wyżej nieruchomości obejmowały część nieruchomości oznaczonej uprzednio nr [...], która obecnie stanowi działki ewidencyjne o numerach [...]4 i [...]5.

Działki o nr [...]6 i [...]7 są obecnie własnością Skarbu Państwa - Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Wojewoda ostateczną decyzją z dnia 28 marca 2007 r. ustalił lokalizację drogi krajowej dla inwestycji zlokalizowanej m. in. na działkach nr [...]6 i [...]7. M.K. zmarła [...] 2015 r., a spadek po niej nabyły na podstawie ustawy powódki. Starosta K. decyzją z 3 stycznia 2017 r. orzekł o odmowie zwrotu na rzecz powódek nieruchomości oznaczonej jako części działek nr [...]6 o pow. 1,6366 ha i nr [...]7 o pow. 0,5799 ha w granicach wywłaszczonej parceli nr [...] o pow. 0,5858 ha. W decyzji ustalono, że spełnione są wszystkie przesłanki zwrotu nieruchomości, a w szczególności stwierdzono zbędność nieruchomości wywłaszczonej na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Celem tym była budowa budynków magazynowych, które nigdy nie powstały, a nieruchomość

wykorzystywana była jako plac ćwiczeń wojskowych. O odmowie zwrotu orzeczono z uwagi na wybudowanie na działkach będących przedmiotem decyzji drogi publicznej.

Starosta K. decyzją z dnia 4 maja 2017 r. orzekł także o odmowie zwrotu na rzecz powódek nieruchomości oznaczonej jako części działek nr [...]4 o pow. 2,9870 ha i nr [...]5 o pow. 0,3825 ha wchodzących wcześniej w skład wywłaszczonej parceli nr [...] o pow. 0,5858 ha. W uzasadnieniu tej decyzji podzielił ustalenia faktyczne i prawne zawarte w decyzji z dnia 3 stycznia 2017 roku. Ustalił ponadto, że wywłaszczona nieruchomość stanowi obecnie własność spółki prawa handlowego. Starosta uznał, że z tego względu, pomimo zaistnienia przesłanek o których mowa w art. 136 u.g.n., dokonanie zwrotu nie jest możliwe. Wartość rynkowa prawa własności gruntu odpowiadającego parceli nr [...], stanowiącej obecnie część działek ewidencyjnych nr [...]4, [...]5, [...]6 i [...]7, z uwzględnieniem, że część tej nieruchomości stanowi drogę publiczną, wynosi 2 487 483 zł.

Sąd Okręgowy uznał powództwo za uzasadnione w oparciu o art. 136 ust. 1-3 w zw. z art. 137 u.g.n. Przyjął, że powódki były legitymowane czynnie jako spadkobierczynie zmarłej właścicielki wywłaszczonej nieruchomości. O zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, właściwy organ nie zawiadomił poprzedniego właściciela i jego spadkobierców oraz nie informował o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Właściwym organem zgodnie z art. 4 pkt 9 u.g.n. był Starosta K., a nie Agencja Mienia Wojskowego, której nieruchomość jedynie powierzono i która reprezentowała Skarb Państwa przy czynnościach prawnych. W ocenie Sądu podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa stanowił art. 417 § 1 k.c. Pomiędzy zachowaniem strony pozwanej a szkodą wynikającą z niezwrócenia nieruchomości na rzecz powódek, a wcześniej ich poprzedniczki prawnej, zachodzi adekwatny związek przyczynowy, albowiem gdyby strona pozwana bezzwłocznie ustaliła, że wywłaszczona nieruchomość jest zbędna na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej, zawiadomiła o tym uprawnione osoby i podjęła działania na rzecz uregulowania stanu prawnego w taki sposób, aby organ administracyjny miał nieruchomość w swoim władaniu i mógł nią rozporządzać, nie byłoby przeszkód

do zwrotu nieruchomości na rzecz powódek, co stanowiło przyczynę powstania szkody.

Wyrokiem z dnia 14 października 2021 r. Sąd Apelacyjny w Krakowie oddalił apelację pozwanego. Sąd Apelacyjny ocenił, że Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił stan faktyczny i przyjął go za własny. Podzielił pogląd, że początkiem biegu terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody z tytułu bezprawnego zaniechania przez organ administracji obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 136 ust. 2 u.g.n. – czego następstwem jest utrata roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości – jest dzień, w którym decyzja o odmowie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości stała się ostateczna. Sąd drugiej instancji uznał, że nie ma przeszkód, aby to stanowisko rozciągnąć także na sytuację, w której utrata możliwości uzyskania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, stwierdzona ostateczną decyzją administracyjną, była następstwem zaniechania przez organ administracyjny dokonania czynności uniemożliwiających przejście własności wywłaszczonej nieruchomości na osobę trzecią.

Sąd Apelacyjny ocenił, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy zdarzenia wywołującego szkodę, którym jest ostateczna utrata możliwości odzyskania nieruchomości, nie sposób utożsamić wyłącznie z zaniechaniem wykonania obowiązku określonego w art. 136 ust. 2 u.g.n., albowiem utrata możliwości odzyskania nieruchomości następuje dopiero z chwilą, kiedy decyzja administracyjna o odmowie zwrotu staje się ostateczna. Zdarzenie wywołujące szkodę jest zatem rozciągnięte w czasie. Przyjęcie koncepcji pozwanego dotyczącej przedawnienia prowadziłoby do sytuacji, w której roszczenie uległoby przedawnieniu, zanim powstało. Konsekwencją byłoby pozbawienie strony prawa do sądu, sprzecznie z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Sąd drugiej instancji uznał, że Sąd Okręgowy nie dopuścił się naruszenia art. 321 §1 k.p.c. przez zasądzenie roszczenia ponad wskazaną w pozwie podstawę faktyczną powództwa. Ten zarzut został oparty na wyciągniętych z kontekstu sformułowaniach zawartych w pismach procesowych powódek, które nie oddają ich rzeczywistych intencji. W piśmie procesowym z 30 maja 2018 r. powódki wskazały, że szkoda powstała na skutek zaniechania ze strony Starosty K., polegającego na

braku ich zawiadomienia o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji wywłaszczeniowej oraz braku dokonania zwrot nieruchomości pomimo ustalenia, że była ona od samego początku zbędna na cel wywłaszczenia. Wobec bezskuteczności tego zarzutu w znacznej części na aktualności straciły zarzuty materialnoprawne oparte na założeniu, że powódki źródła swej szkody upatrywały wyłącznie w umowie przeniesienia własności nieruchomości z dnia 9 kwietnia 2001 r. Dotyczy to także działek oznaczonych numerami [...]6 i [...]7, które aktualnie stanowią drogę publiczną.

Analiza dokumentów postępowania administracyjnego, a w szczególności decyzji Starosty K. z dnia 3 stycznia i dnia 4 maja 2017 r., prowadzi do wniosku, że cel, dla którego doszło do wywłaszczenia nieruchomości poprzedniczki prawnej powódek, a którym była budowa magazynów wojskowych, nigdy nie został zrealizowany. Organy państwowe dokonujące wywłaszczenia powinny liczyć się z ewentualnością zwrotu nieruchomości w razie, gdy odpadnie cel wywłaszczenia i dokładać staranności, aby zadośćuczynić roszczeniu byłego właściciela. Obowiązek ten obejmuje podejmowanie czynności zmierzających do skutecznego zapobieżenia aktom zadysponowania taką nieruchomością, które mogłyby doprowadzić do utraty roszczenia o jej zwrot.

Starosta K. wydając decyzję z dnia 19 czerwca 2000 r. o wygaśnięciu prawa zarządu Ministerstwa Obrony Narodowej, która stanowiła podstawę do wykreślenia prawa zarządu z księgi wieczystej i wpisania do księgi wieczystej Skarbu Państwa - Agencji Mienia Wojskowego, miał świadomość, że poprzedniczka prawna powódek wystąpiła o zwrot nieruchomości. Decyzja ta została wydana na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa i Agencji mienia wojskowego (dalej; ustawa z 30.05.1996). Mimo kategoriycznego brzmienia tego przepisu organ administracyjny musiał dokonać oceny przesłanek zasadności wniosku organu wojskowego. W takiej sytuacji skutecznym sposobem zapobieżenia ewentualnemu aktowi zadysponowania nieruchomością byłoby zawieszenie postępowania w przedmiocie wydania decyzji o wygaśnięciu prawa zarządu do czasu zakończenia postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Niezależnie od tego Starosta w ramach postępowania o zwrot nieruchomości, licząc

się z możliwością uwzględnienia wniosku, powinien ustalić, w jaki sposób Agencja zamierza gospodarować powierzonym jej mieniem, a w przypadku powzięcia informacji o zamiarze zbycia powiadomić o tym poprzednią właścicielkę, celem podjęcia przez nią kroków prawnych zmierzających do zapobieżenia zbyciu nieruchomości, o ile sam środkami takimi nie dysponował.

Sąd Apelacyjny ocenił, że z tych względów nie może budzić wątpliwości istnienie związku przyczynowego między zaniechaniem po stronie właściwego organu administracyjnego a szkodą powódek, polegającą na niemożności odzyskania wywłaszczonej nieruchomości. Na gruncie art. 361 §1 k.c. obojętne jest, czy ma miejsce związek przyczynowy bezpośredni czy też związek przyczynowy złożony, wieloczynnikowy. Pozwany zaniechał zaś podjęcia jakichkolwiek skutecznych działań, które mogłyby uniemożliwić Agencji zbycie nieruchomości. Stworzył zatem warunki do powstania szkody po stronie powódek. W tych okolicznościach nie może być uznana za trafną argumentacja skarżącego powołująca się jedynie na samo przeniesienie własności jako źródło szkody. Nie przekonuje też twierdzenie, że obowiązek zawiadomienia o zbyciu spoczywał na Agencji. Zapewnienie możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości było obowiązkiem własnym Starosty jako organu właściwego, niezależnym od działania samej Agencji.

Spełnione zostały także pozostałe przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 417 § 1 k.c. Zastosowanie miał ten przepis w brzmieniu obowiązującym w okresie od dnia 16 lutego 2000 r. do dnia 9 kwietnia 2001 r., kiedy miało miejsce zaniechanie pozwanego prowadzące do powstania szkody, a zatem przed nowelizacją wprowadzoną ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692 ze zm.), ale z uwzględnieniem art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256). Zachowanie pozwanego było bezprawne, gdyż mimo ciążącego na nim na podstawie art. 136 ust. 3 u.g.n. obowiązku zwrotu nieruchomości, która nie została wykorzystana na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, zaniechał podjęcia czynności zapobiegających uniemożliwieniu dokonania tego zwrotu. Starosta mając świadomość zgłoszenia żądania zwrotu,

wydał decyzję, która usankcjonowała powierzenie Agencji mienia nieruchomego, które mogło podlegać zwrotowi, a następnie nie uczynił nic, aby zapobiec zbyciu przez Agencję nieruchomości, względem której toczyło się postępowanie o zwrot.

Pozwany w skardze kasacyjnej zarzucił naruszenie art. 321 § 1 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., art. 327 § 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., art. 2 § 1 k.p.c., art. 136 ust. 2 u.g.n. w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 oraz art. 19 ust. 1 i 3 ustawy z 30.05.1996 r., art. 6 w zw. z art. 2 i art. 5 ust. 3, art. 19 ust. 3 ustawy z 30.5.1996 r., art. 361 § 1 w zw. z art. 417 § 1 k.c., art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 136 u.g.n., art. 442 § 1 k.c. oraz art. 442¹ § 1 k.c. Wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi, ewentualnie o uchylenie i zmianę zaskarżonego wyroku przez oddalenie powództwa w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzut naruszenia art. 321 § 1 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. był nieuzasadniony. Powódki w pozwie domagały się zasądzenia kwoty 1640240 zł tytułem odszkodowania w związku ze sprzedażą przez Skarb Państwa nieruchomości stanowiącej poprzednio własność M.K. (parceli gruntowej o nr [...]), wywłaszczonej w 1970. Wskazały, że sprzedaż tej nieruchomości nastąpiła w czasie, kiedy na wniosek M.K. toczyło się postępowanie dotyczące jej zwrotu z uwagi na niezrealizowanie celu wywłaszczenia. Powódki wskazały, że przedmiotem toczącego się postępowania była cała wywłaszczona nieruchomość, a późniejszy sposób jej wykorzystania, w tym urządzenie drogi publicznej na części nieruchomości, nie miało wpływu na odpowiedzialność pozwanego. W piśmie procesowym z 5 czerwca 2019 r. powódki rozszerzyły powództwo do kwoty 2481364 zł, wskazując, że ta kwota odpowiada wartości parceli o nr [...] stanowiącej obecnie część działek ewidencyjnych o nr [...]4, [...]5, [...]6 i [...]7. Żądanie w tej wysokości zostało uwzględnione przez Sąd pierwszej instancji. Oddalenie apelacji pozwanego nie daje zatem podstaw do stwierdzenia, że Sąd Apelacyjny orzekł ponad żądanie z tego względu, że zaakceptował ocenę Sądu pierwszej instancji, który za źródło szkody uznał zaniechanie przez Starostę K. zawiadomienia powódek o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż wskazany w decyzji wywłaszczeniowej

i niedokonanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości pomimo ustalenia, że była zbędna na cel wywłaszczenia.

W judykaturze utrwalone jest stanowisko, że prawidłowe zastosowanie przez sąd prawa materialnego jest uzależnione od ustalenia w sposób właściwy podstawy faktycznej rozstrzygnięcia. W przypadku roszczeń odszkodowawczych, których podstawę stanowi czyn niedozwolony, niezbędne jest dokonanie ustaleń pozwalających na zidentyfikowanie czynu niedozwolonego stanowiącego źródło szkody, ustalenie chwili w której czyn niedozwolony miał miejsce oraz rodzaju i rozmiaru szkody pozostającej w związku przyczynowym z popełnieniem deliktu. Ustalenia w tym zakresie mają znaczenie dla określenia podstawy prawnej odpowiedzialności, wysokości szkody podlegającej naprawieniu, istnienia związku przyczynowego między czynem niedozwolonym i powstaniem szkody oraz zachowania terminu do dochodzenia odszkodowania, z uwzględnieniem przepisów regulujących termin przedawnienia roszczeń majątkowych. W tym kontekście samo stwierdzenie przez Sąd Apelacyjny, że podziela ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego i ustalenie dodatkowo, iż Starosta K. w decyzji z 19 czerwca 2000 r. orzekł o wygaśnięciu z dniem 20 grudnia 1999 r. prawa zarządu Ministerstwa Obrony Narodowej nieruchomości położoną w Modlniczce, składającą się z działek o nr geodezyjnych [...]1 i [...]8, obejmującej obecnie działki o nr [...]4 i [...]5 ,nakazuje uznanie za zasadny zarzutu skargi kasacyjnej, w którym skarżący zarzucił niewskazanie w sposób jednoznaczny i precyzyjny podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w uzasadnieniu wyroku zaskarżonego skargą kasacyjną. Dotyczy to odpowiednio także podstawy prawnej wyroku wydanego przez Sąd drugiej instancji. Uzasadniało to uwzględnienie skargi kasacyjnej.

Z dokonanych w sprawie ustaleń faktycznych wynika, że zasądzona na rzecz powódek kwota 2481364 zł odpowiada wartości całej wywłaszczonej nieruchomości, która w części została wykorzystana do wybudowania drogi publicznej. Jednocześnie ustalenia obejmują stwierdzenie, że umową z 9 kwietnia 2001 r. Agencja Mienia Wojskowego sprzedała „m.in. część nieruchomości oznaczonej uprzednio nr [...], która obecnie stanowi działki ewidencyjne o numerach [...]4 i [...]5”. W sytuacji, gdy Sąd Apelacyjny rozważania dotyczące odpowiedzialności pozwanego za szkodę ograniczył do oceny skutków sprzedaży przez Agencję Mienia Wojskowego

nieruchomości umową z 9 kwietnia 2001 r. oraz konsekwencji stwierdzenia zaniechań ze strony Starosty K., który nie zawiadomił powódek o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż wskazany w treści decyzji o wywłaszczeniu i w ocenie Sądu Apelacyjnego nie podjął czynności zapobiegających zbyciu części wywłaszczonej nieruchomości, to w kontekście związku przyczynowego przyjętego przez Sąd Apelacyjny, nie została dostatecznie wyjaśniona wskazana wyżej podstawa odpowiedzialności pozwanego w zakresie szkody obejmującej wartości tej części nieruchomości nr [...], która nie była przedmiotem umowy z 9 kwietnia 2021 r.

Sąd Okręgowy oceniając istnienie przesłanki odpowiedzialności w postaci normalnego związku przyczynowego stwierdził, że powódki nie doznałyby szkody gdyby pozwany niezwłocznie ustalił, że wywłaszczona nieruchomość jest zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu i zawiadomił o tym powódki, a także podjął inne działania, które umożliwiłyby zwrot nieruchomości. Sąd Apelacyjny odniósł się do ustaleń faktycznych dotyczących sposobu wykorzystania wywłaszczonej nieruchomości i przyjął, że to na Staroście K. spoczywał obowiązek zawiadomienia poprzedniego właściciela o zamiarze użycia nieruchomości na inny cel niż wskazany w decyzji o wywłaszczeniu. Wskazał także, że pozwany nie mógł bronić się zarzutem, że w czasie kiedy doszło do przeniesienia własności wywłaszczonej nieruchomości został już złożony wniosek o jej zwrot i brak powiadomienia o zamiarze zbycia nieruchomości nie pozostawał w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą. Należy zatem przyjąć, że stwierdzenie zaniechania Starosty K. w tym zakresie uznał za istotne dla jego odpowiedzialności, niezależnie od wyrażonego jednocześnie stanowiska, że Starosta K. nie podjął czynności zapobiegających możliwości zbycia nieruchomości przez Agencję Mienia Wojskowego i stwierdził, że stanowiło to zaniechanie pozostające w związku przyczynowym z wyrządzeniem szkody. Przytoczył także prezentowany w doktrynie pogląd, że zadysponowanie w sposób trwały nieruchomością przez aktualnego właściciela, mimo wyrażenia przez byłego właściciela woli zwrotu nieruchomości, powoduje, że jego odpowiedzialność jest związana nie z naruszeniem obowiązku informacyjnego, określonego w art. 136 ust. 2 u.g.n., lecz wynika z naruszenia zakazu zbycia nieruchomości ukształtowanego oświadczeniem byłego właściciela o

woli powrotnego przeniesienia jej własności na jego rzecz. Tego stanowiska nie rozważył jednak w świetle ustaleń wskazujących, że podmiotem dokonującym sprzedaży była Agencja Mienia Wojskowego, a nie Skarb Państwa reprezentowany przez organ, który miał naruszyć obowiązek informacyjny.

Uznanie, że miało miejsce zaniechanie określonego działania przez organ władzy publicznej nie może ograniczać się do stwierdzenia, iż takie działanie nie zostało podjęte. Konieczne jest ustalenie, jakie przepisy nakazywały podjęcie czynności, której organ nie dokonał. Sąd Apelacyjny ocenił, że pozwany zaniechał zawiadomienia powódek, iż nieruchomości stała się zbędna na cel wywłaszczenia i zaniechał zawiadomienia o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż wskazany w decyzji o wywłaszczeniu, odwołując się do przepisów u.g.n. To stwierdzenie nie zostało jednak poprzedzone analizą obowiązujących wcześniej przepisów, w sytuacji, gdy wywłaszczenia dokonano w 1970 r. i jednocześnie ustalono, że wywłaszczona nieruchomość nigdy nie została wykorzystana na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Nie pozwala to stwierdzić kiedy zaniechanie miało miejsce, a zatem także, że zaniechanie w tym zakresie dotyczy czynności Starosty K., co przyjął Sąd Apelacyjny i że zaniechanie to nastąpiło dopiero w czasie obowiązywania przepisów u.g.n. Ocena w tym zakresie powinna być zaś dokonana także w kontekście biegu terminu przedawnienia, z uwzględnieniem odpowiednich przepisów.

Sąd Apelacyjny dokonując oceny, że Starosta K. zaniechał powiadomienia poprzedniego właściciela o sposobie wykorzystywania nieruchomości i zamiarze użycia nieruchomości na inny cel niż wskazany w decyzji o wywłaszczeniu, nie odniósł się w sposób wystarczający do ustalenia, że zarząd nieruchomością do 20 grudnia 1999 r. sprawował Minister Obrony Narodowej. Wymagało to uwzględnienia przy ocenie sposobu realizacji zadań ciążących na Staroście K., skoro nieruchomość znajdowała się w posiadaniu jednostki wojskowej, a z ustaleń wynika, że była wykorzystywana do prowadzenia ćwiczeń. Sprecyzowanie czasu zaistnienia deliktu w postaci przypisywanego Staroście K. zaniechania wykonania ciążących na nim obowiązków, miało istotne znaczenie dla określenia przepisów regulujących podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, które ulegały zmianie po dokonaniu wywłaszczenia w 1970 r. Pominięcia ustaleń w tym zakresie

nie mogło uzasadniać jedynie stwierdzenie, że roszczenie odszkodowawcze powódek nie uległo przedawnieniu, co w ocenie Sądu Apelacyjnego było związane z początkiem biegu przedawnienia od chwili, w której stała się ostateczna decyzja o odmowie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Wobec ustalenia, że właścicielka wywłaszczonej nieruchomości M.K. 16 lutego 2000 r., a więc przed dokonaniem zbycia nieruchomości przez Agencję Mienia Wojskowego, zwróciła się do Starosty K. o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, konieczne było rozważenie skutków czynności poprzedniego właściciela nieruchomości z punktu widzenia istnienia związku przyczynowego między zaniechaniem przypisywanym Staroście K., a szkodą związaną ze zbyciem nieruchomości innej osobie. Nie można uznać za wystarczające w tym zakresie wskazania przez Sąd Apelacyjny, że art. 136 ust. 1 u.g.n. zawiera normę o charakterze bezwzględny i właściwy organ, aby móc skutecznie podnosić skutki braku wniosku uprawnionego podmiotu do zwrotu nieruchomości, powinien dokonać zawiadomienia o zamiarze wykorzystania nieruchomości na inny cel, zgodnie z wymogiem określonym w art. 136 ust. 2 u.g.n. Nie zostało także ustalone jakie informacje i kiedy właścicielka wywłaszczonej nieruchomości uzyskała w związku z toczącym się na jej wniosek postępowaniem o zwrot nieruchomości, w szczególności co do zamiaru zbycia nieruchomości przez Agencję Mienia Wojskowego i czy miała o tym wiedzę mimo braku zawiadomienia ze strony Starosty K.. Wymagało to bliższego wyjaśnienia przy dokonywaniu oceny dotyczącej istnienia związku przyczynowego między sposobem postępowania Starosty K., który zawiadomił Agencję Mienia Wojskowego o toczącym się postępowaniu dotyczącym zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, a szkodą związaną ze sprzedażą nieruchomości przez Agencję.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że działanie Starosty K. było bezprawne również z tego względu, że „zaniechał podjęcia czynności zapobiegających uniemożliwieniu dokonania tego zwrotu. Starosta mając świadomość zgłoszenia żądania zwrotu, wydał decyzję, która usankcjonowała powierzenie Agencji mienia nieruchomego, które mogło podlegać zwrotowi, a następnie nie uczynił nic, aby zapobiec zbyciu przez Agencję nieruchomości, względem której toczyło się postępowanie o zwrot.” Jak już wyżej podkreślono stwierdzenie bezprawności działania organu władzy

publicznej, wynikającej z zaniechania dokonania wymaganej czynności, wymaga wskazania przepisu obligującego do jej dokonania. Sąd Apelacyjny nie sprecyzował, jakie przepisy nakazywały Staroście K. podejmowanie czynności uniemożliwiających zbycie nieruchomości przez Agencję Mienia Wojskowego, w zakresie wykraczającym poza wystosowane przez Starostę zawiadomienie o toczącym się postępowaniu administracyjnym i jakich czynności przeciwdziałających zbyciu nieruchomości miał obowiązek dokonać Starosta K. w związku z prowadzeniem postępowania o jej zwrot. Nie było w tym kontekście wystarczające stwierdzenie, że skutecznym sposobem zapobieżenia „ewentualnemu aktowi zadysponowania nieruchomością byłoby zawieszenie postępowania w przedmiocie wydania decyzji o wygaśnięciu prawa zarządu do czasu zakończenia postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości”. Istnieje bowiem różnica pomiędzy stwierdzeniem, że zawieszenie postępowania mogło zapobiec sprzedaży nieruchomości, a stwierdzeniem, że Starosta K. miał obowiązek zawiesić postępowanie dotyczące stwierdzenia wygaśnięcia prawa zarządu wykonywanego przez Ministra Obrony Narodowej i tego zaniechał.

Stwierdzenie przez Sąd drugiej instancji bezprawności zaniechania dokonania czynności przez Starostę K. nie zostało także oparte o odwołanie się do wyniku jakiegokolwiek postępowania administracyjnego, którego ustalenia wskazywałyby na naruszenie przepisów przez Starostę K..

Sąd Apelacyjny nie umotywował bliżej także stanowiska odnoszącego się do oceny legitymacji biernej pozwanego i Agencji Mienia Wojskowego, ograniczając się do wyrażenia poglądu, że „kwestia ewentualnej legitymacji biernej Agencji Mienia Wojskowego (dalej: Agencja) jest irrelevantna w sytuacji, gdy nie wyklucza ona legitymacji pozwanego Skarbu Państwa-Starosty K.”. Powyższe stwierdzenie może sugerować, że w ocenie Sądu drugiej instancji odpowiedzialność odszkodowawczą może ponosić zarówno Skarb Państwa, jak i Agencja Mienia Wojskowego. Przyjęcie takiej koncepcji wymagałoby jednak bliższego rozważenia zasad tej odpowiedzialności, z uwzględnieniem w szczególności związku przyczynowego, jako przesłanki odpowiedzialności deliktowej oraz dokonania oceny skutków związanych z wytoczeniem powództwa wyłącznie przeciwko Skarbowi Państwa – Staroście K..

Z tych względów skargę kasacyjną należało uznać za uzasadnioną i zaskarżony nią wyrok podlegał uchyleniu na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.

Marta Romańska

Grzegorz Misiurek

Dariusz Zawistowski

[r.g.]