



Sygn. akt II CSK 262/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 lutego 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Strzelczyk (przewodniczący)
SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)
SSN Karol Weitz

Protokolant Maryla Czajkowska

w sprawie z powództwa T. M.
przeciwko Gminie Miastu [...] i Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta [...] o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 3 lutego 2017 r.,
skargi kasacyjnej powoda
oraz skargi kasacyjnej pozwanego Skarbu Państwa - Prezydenta Miasta [...] od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 23 listopada 2015 r., sygn. akt I ACa .../15,

- 1) odrzuca skargę kasacyjną pozwanego Skarbu Państwa - Prezydenta Miasta [...] od postanowienia w przedmiocie kosztów postępowania apelacyjnego,**
- 2) oddala skargę kasacyjną pozwanego Skarbu Państwa - Prezydenta Miasta [...] w pozostałym zakresie,**
- 3) oddala skargę kasacyjną powoda,**
- 4) znosi koszty postępowania kasacyjnego między powodem a pozwanym Skarbem Państwa,**

5) nie obciąża powoda obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego pozwanej Gminie Miasta [...].

UZASADNIENIE

Powód T. M. wystąpił przeciwko pozwanej Gminie Miastu [...], a następnie także przeciwko Skarbowi Państwa – Prezydentowi Miasta [...] o zapłatę odszkodowania, którego wysokość ostatecznie określił na kwotę 1 378 000 zł z odsetkami od kwoty 100 000 zł od dnia wniesienia powództwa, a od pozostałej części roszczenia od dnia jego rozszerzenia - do dnia zapłaty. Szkodę łączył z bezprawnym działaniem pozwanych, którego skutkiem było niezwrócenie mu działki wyłączonej na cel, na który okazała się ostatecznie zbędna. Pozwani kwestionowali swoją legitymację bierną oraz wystąpienie podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej. Skarb Państwa podniósł dodatkowo zarzut przedawnienia.

Sąd Okręgowy w [...] wyrokiem z dnia 10 lutego 2015 r. uwzględnił częściowo powództwo i zasądził od pozwanego Skarbu Państwa – Prezydenta Miasta [...] na rzecz powoda kwotę 250 284 zł z ustawowymi odsetkami od kwoty 100 000 zł od dnia 14 września 2013 r. do dnia zapłaty i od kwoty 150 284 zł od dnia 16 stycznia 2015 r. do dnia zapłaty. W pozostałym zakresie powództwo oddalił, w tym w całości w stosunku do pozwanej Gminy Miasta [...] i orzekł o kosztach procesu. Ustalił, że sporna działka nr 95/1 stanowiła własność ojca powoda, który w dniu 29 maja 1972 r. zbył ją w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wyłączenia nieruchomości (tekst jedn. Dz.U. z 1974 r., Nr 10, poz. 64 ze zm. – dalej „ustawa z 1958 r.”) na rzecz Skarbu Państwa, w którego imieniu występowało Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu [...]. Działka została zakupiona z przeznaczeniem na budowę magistrali wodociągowej „G. 16”, planowanej w ul. P.. Działka 95/1, o pow. 2373 m² miała wówczas charakter budowlany, była ogrodzona, obsadzona roślinnością użytkową i ozdobną, zabudowana jednorodzinny domem mieszkalnym z dobudówką, werandami oraz budynkiem przemysłowym, pomieszczeniem magazynowym, garażem, dwoma komórkami i ustępem. Zbywca opuścił nieruchomość w 1973 r. W tym samym roku zatwierdzono linię regulacyjną ul. P. na odcinku od ul. K. do ul. P., a następnie została wydana decyzja administracyjna o wygaśnięciu prawa użytkowania działki przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i

Kanalizacji Okręgu [...] oraz o przekazaniu w nieodpłatne użytkowanie jej części (787 m²) Zarządowi Dróg i Mostów w [...], a pozostałej części (1759 m²) Miejskiemu Zarządowi Budynków Mieszkalnych [...]. W postępowaniu nie brał udziału poprzedni właściciel nieruchomości, mimo że miał interes prawny, z uwagi na możliwość jej odzyskania, skoro nie została wykorzystana pod budowę magistrali wodociągowej. W 2009 r. Wojewoda [...] stwierdził nabycie własności spornej nieruchomości przez Gminę Miasta [...]. W 2011 r. powód - spadkobierca poprzedniego właściciela nieruchomości - ustalił, że w 1973 r. nieruchomość stała się zbędna na cel wywłaszczenia. W 2012 r. wystąpił o jej zwrot. W uzasadnieniu decyzji odmownej z dnia 31 grudnia 2012 r. Starosta [...] potwierdził, że dawny właściciel nie był informowany o możliwości zwrotu nieruchomości, kiedy zmieniono jej przeznaczenie. Wyjaśnił też, że zwrot nieruchomości nie jest możliwy z uwagi na jej zajęcie pod drogą publiczną, stanowiącą obecnie fragment drogi krajowej nr 14. Nieruchomość pod drogą jest wyłączona z obrotu i musi stanowić własność podmiotu publicznego. Stanowisko Starosty podzielił Wojewoda [...] w decyzji z 10 maja 2013 r., wskazując dodatkowo, że nie jest uprawniony do wystąpienia o zmianę kategorii drogi lub jej wyłączenie z użytku. Na działce 95/1 znajduje się obecnie torowisko tramwajowe, jezdnia, chodnik i pas zieleni. W księdze wieczystej nieruchomości jako jej właściciel wpisana jest Gmina [...], a jako sposób korzystania „dr - drogi”. Sąd Okręgowy przyjął, że zdarzeniem szkodzącym, które uniemożliwiło poprzednikowi powoda skuteczne odzyskanie nieruchomości, było zaniechanie funkcjonariuszy Skarbu Państwa, którzy także pod rządami ustawy z 1958 r. mieli obowiązek powiadomić poprzedniego właściciela nieruchomości o zmianie przeznaczenia wywłaszczonej nieruchomości co najmniej przez zapewnienie mu udziału w postępowaniach, których skutki mogły pozbawić go szans jej odzyskania, mimo wystąpienia po temu przesłanek ustawowych. Zdaniem Sądu obowiązek ten obejmował również poprzednich właścicieli nieruchomości zbytych w trybie art. 6 ustawy z 1958 r. Roszczenia wynikające z zaniechań, których funkcjonariusze Państwa dopuścili się w 1973 r. Sąd ocenił w oparciu o przepisy normujące zasady odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w owym czasie, to znaczy na podstawie obowiązujących wtedy art. 417 § 1 i art. 418 k.c., przyjmując, że przepisy Konstytucji RP z 1997 r., w tym jej art. 77, nie działają wstecz, chyba, że

ich uwzględnienie nie naruszałoby innych zasad konstytucyjnych. Sąd uznał, że zaniechanie funkcjonariuszy państwowych miało charakter bezprawny i zawiniony, a podmiotem, który ponosi odpowiedzialność względem powoda za niepowiadomienie poprzedniego właściciela nieruchomości o możliwości wystąpienia o jej zwrot jest Skarb Państwa – Prezydent Miasta [...]. W konsekwencji oddalił powództwo w stosunku do pozwanej Gminy Miasta [...]. Zarzut przedawnienia roszczenia na podstawie art. 442 § 1 k.c. Sąd ocenił dwukierunkowo. Przyjął, że 3-letni termin liczony od chwili dowiedzenia się o szkodzie i o osobie odpowiedzialnej za jej spowodowanie został dotrzymany, skoro powód własnym staraniem uzyskał te informacje w 2011 r. a powództwo wytoczył w 2013 r.; natomiast termin 10-letni, biegnący od chwili ziszczenia się zdarzenia szkodzącego upłynął wprawdzie w 1983 r., jednak powołanie się na jego upływ pozostaje w sprzeczności z zasadami współzycia społecznego (art. 5 k.c.). Wysokość odszkodowania Sąd ustalił odwołując się do przepisów rozdziału 6 działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. z 2016 r., poz. 2147 ze zm., dalej – „u.g.n.”), zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 216 ust. 1 u.g.n., przewidującym ich odpowiednie stosowanie również do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 6 ustawy z 1958 r. Wartość rynkową utraconej nieruchomości określił według jej stanu z dnia sprzedaży (29 maja 1972 r.) i cen z dnia sporządzenia opinii na kwotę 453 000 zł. Od kwoty tej odliczył kwotę 202 716 zł zwaloryzowanej ceny otrzymanej przez ojca powoda za nieruchomość. Odsetki Sąd zasądził od dnia następnego po wezwaniu pozwanego Skarbu Państwa do zapłaty. Za wezwanie uznał doręczenie pozwanemu odpisu pozwu oraz pisma rozszerzającego żądanie. Dalej idące roszczenie (powód domagał się kwoty odpowiadającej wartości utraconej nieruchomości według jej aktualnego zagospodarowania) Sąd Okręgowy oddalił jako niezasadne.

Wyrok Sądu pierwszej instancji zaskarżył zarówno powód jaki i pozwany Skarb Państwa. Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z dnia 23 listopada 2015 r. oddalił obydwie apelacje i orzekł o kosztach procesu. Sąd odwoławczy przyjął za własne ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego i zgodził się z jego wnioskiem prawnym, że odpowiedzialność wobec powoda ponosi Skarb Państwa. Nie podzielił natomiast

stanowiska, że termin przedawnienia roszczenia odszkodowawczego powoda należy obliczać, przyjmując za początek jego biegu zaniechania funkcjonariuszy pozwanego mające miejsce w 1973 r. Zwrócił uwagę na konieczność odróżnienia roszczenia odszkodowawczego powoda od roszczenia o zwrot nieruchomości, która stała się zbędna na cele wywłaszczenia. To ostatnie roszczenie, wyprowadzone z art. 34 ustawy z 1958 r., a obecnie wynikające z art. 136 u.g.n. łączy się z zakazem realizowania na nieruchomości wywłaszczonej (a także nabytej na podstawie art. 6 ustawy z 1958 r.) innego celu publicznego niż ten, który został wskazany w decyzji wywłaszczeniowej. W zasadzie więc realizacja innego celu publicznego nie zwalnia od obowiązku zwrotu nieruchomości. Jeżeli jednak – wbrew celowi wywłaszczenia – na nieruchomości zrealizowana została droga publiczna, zwrot staje się niemożliwy. Sąd przyjął, że roszczenie o zwrot nieruchomości powstaje z chwilą, kiedy zostanie ona uznana za zbędną na cel wywłaszczenia. W art. 136 u.g.n. możliwość skorzystania roszczenia o zwrot nieruchomości jest ograniczona terminem 3-miesięcznym wówczas, kiedy uprawniony otrzyma od właściwego organu zawiadomienie o możliwości złożenia wniosku o zwrot nieruchomości, jeśli natomiast zawiadomienie nie nastąpi – roszczenie nie jest ograniczone żadnym terminem, nie ulega przedawnieniu, a wniosek o zwrot nieruchomości może być wniesiony w każdym czasie. Zdaniem Sądu bieg przedawnienia roszczenia odszkodowawczego rozpoczyna się dopiero z chwilą wydania ostatecznej decyzji odmawiającej zwrotu nieruchomości, ponieważ szkodą, która podlega naprawieniu jest niemożność odzyskania nieruchomości przez poprzedniego właściciela lub jego następcę z powodu jej przeznaczenia na inny cel, niż cel wywłaszczenia, bez wcześniejszego powiadomienia o tym poprzedniego właściciela i poinformowania go o powstaniu możliwości odzyskania tej nieruchomości. Za moment początkowy biegu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego powoda Sąd Apelacyjny przyjął więc dzień uprawomocnienia się decyzji Wojewody [...] o odmowie zwrotu nieruchomości (17 czerwca 2013 r.) i ocenił, że termin przedawnienia nie upłynął, ponieważ powód niezwłocznie wystąpił z roszczeniem odszkodowawczym. Pozwany Skarb Państwa powołał się na powszechność wiedzy o przebiegu dróg publicznych, jednak Sąd Apelacyjny nie stwierdził, by ta okoliczność wpływała na

ocenę spełnienia się przesłanek odpowiedzialności deliktowej. Czyn niedozwolony pozwanego Sąd Apelacyjny umiejscowił, podobnie jak Sąd Okręgowy, w 1973 r., łącząc go z zaniechaniem powiadomienia powoda o możliwości żądania zwrotu nieruchomości, a nie z datą wydania decyzji o odmowie zwrotu nieruchomości w 2013 r., która była zgodna z prawem. Zwrot nieruchomości uniemożliwiło umieszczenie na niej drogi publicznej, czemu poprzedni właściciel nie mógł zapobiec, ponieważ nie został powiadomiony o możliwości żądania zwrotu nieruchomości. Sąd przyjął, że rozmiar szkody wyznacza stan nieruchomości z chwili stwierdzenia jej zbędności na cel wyłączenia i przeznaczenia na cele drogowe i wartość na chwilę ustalania odszkodowania, a w konsekwencji podzielił stanowisko zawarte w opinii biegłej i zastosowane tam kryterium oszacowania według wartości rynkowej nieruchomości. Postulowane przez powoda określenie wartości nieruchomości według aktualnego sposobu jej zagospodarowania uznał za nieuzasadnione w świetle art. 361 k.c., który stanowi podstawę ustalenia rozmiaru odszkodowania. Sąd sprzeciwił się argumentom o konieczności odwołania się do art. 140 u.g.n., który miał uzasadniać przyznanie mu odszkodowania w oparciu o aktualny stan i wartość utraconej nieruchomości, a opartą na tych założeniach koncepcję powoda uznał za nakierowaną na jego nieuzasadnione wzbogacenie.

Odnosząc się do zarzutów pozwanego Skarbu Państwa, który kwestionował przyznanie powodowi odsetek za okres poprzedzający wyrokowanie, Sąd Apelacyjny przypisał odsetkom funkcję dyscyplinującą i charakter zryczałowanego wynagrodzenia za korzystanie przez dłużnika z należnych wierzycielowi pieniędzy, odmawiając im aktualnie zadań waloryzacyjnych. W rezultacie orzeczenie o odsetkach uznał za prawidłowe.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu drugiej instancji wniosły obie strony. Każda zaskarżyła wyrok w części nieuwzględniającej jej apelacji i domagała się uchylecia kwestionowanego wyroku w tym zakresie i orzeczenia co do istoty sprawy przez uwzględnienie apelacji, ewentualnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w [...].

Powód oparł skargę na obydwu podstawach z art. 398³ § 1 k.p.c. Naruszenie prawa materialnego upatrywał w niewłaściwym zastosowaniu lub niezastosowaniu art. 361 § 1 i 2 k.c., art. 136 ust. 1 - 5 u.g.n. i art. 34 ustawy z 1958 r. Wskazał również na uchybienie procesowe dotyczące art. 328 § 2 k.p.c.

Pozwany Skarb Państwa również powołał obydwie podstawy kasacyjne. W ramach pierwszej zarzucił wadliwe zastosowanie art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 361 § 1 i 2 i z art. 363 § 1 i 2 k.c.; błędną wykładnię art. 417 § 1 w zw. z art. 442¹ § 1 k.c. w zw. z art. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz tego samego artykułu w zw. z art. 442 § 1 k.c. przed jego uchynieniem, a ponadto błędną wykładnię art. 3 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 20, poz. 90 ze zm.) i art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.) w zw. z art. 34 ust. 1 ustawy z 1958 r. oraz nieprawidłową interpretację art. 481 § 1 w zw. z art. 363 § 1 i 2 k.c. W skardze przywołane zostały również – jako naruszone – procesowe przepisy art. 98 § 1 i 3 w zw. z art. 99 k.p.c. oraz art. 100 k.p.c. w powiązaniu z przepisami dotyczącymi opłat za czynności adwokackie i zasad wynagradzania Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

Obie strony wniosły o oddalenie skargi kasacyjnej przeciwnika oraz o zasądzenie na ich rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty naruszenia prawa procesowego podniesione przez pozwanego dotyczą rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego o kosztach przeprowadzonego postępowania, co nie może być przedmiotem skargi kasacyjnej, ani zażalenia do Sądu Najwyższego, lecz jedynie zażalenia poziomego do innego składu Sądu Apelacyjnego (art. 394² § 1 k.p.c.). W tym zakresie skarga kasacyjna pozwanego podlegała więc odrzuceniu.

Zarzut procesowy powoda dotyczy z kolei naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. (powołanego bez powiązania z odsyłającym do jego stosowania w postępowaniu apelacyjnym art. 391 § 1 k.p.c.) poprzez pominięcie powagi rzeczy osądzonej prejudykatu, jaki dla niniejszej sprawy stanowiła prawomocna decyzja Wojewody [...] z dnia 10 maja 2013 r. oraz opinii rzeczoznawcy majątkowego, który oszacował

wartość szkody przyjmując za podstawę jej aktualne wykorzystanie. Nie jest jednak uzasadniony, ponieważ Sąd Apelacyjny objął ustaleniami faktycznymi wydanie decyzji z 10 maja 2013 r. i ocenił jej znaczenie, wyjaśnił też motyw, które skłoniły go do wyboru tej a nie innej opinii szacującej wartość nieruchomości. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku pozwala odtworzyć sposób rozumowania Sądu i motyw jego rozstrzygnięcia, zarzut więc nie tylko jest nieprawidłowy formalnie, ale także merytorycznie jest nieuzasadniony.

Podstawa materialnoprawna skargi Skarbu Państwa skupia się na kwestii przedawnienia roszczenia odszkodowawczego powoda. Skarżący kwestionuje przyjęty przez Sąd Apelacyjny pogląd, że bieg przedawnienia roszczenia odszkodowawczego łączyć należy z prawomocnością decyzji odmawiającej powodowi zwrotu nieruchomości, nie zaś ze zdarzeniem wywołującym szkodę, którym było – jak zgodnie przyjęły obydwie Sądy – wydanie decyzji o przekazaniu nieruchomości celem realizacji inwestycji drogowej, a tym samym rezygnacja z jej wykorzystania na cel wyłączenia. Pozwany odwołuje się w tym zakresie do wykładni art. 442 k.c. i jego następcy - art. 442¹ k.c., wskazując, że łączą one bieg przedawnienia z deliktem powodującym szkodę poprzez ustanowienie 10-letniego terminu przedawnienia liczonego od zdarzenia szkodzącego (*a tempore facti*), uzupełnionego 3-letnim terminem biegnącym od dnia dowiedzenia się przez poszkodowanego o szkodzie i osobie zobowiązanej do jej naprawienia (*a tempore scientiae*). Rzeczywiście obydwie wskazane przepisy przyjmują podwójny sposób oznaczenia okresu, w którym przedawnia się roszczenie odszkodowawcze, realizując w ten sposób obowiązującą w prawie cywilnym zasadę dążenia do stabilizacji długotrwale utrzymujących się stanów rzeczywistych przez nadanie im waloru zgodności ze stanem prawnym, co służy pewności obrotu prawnego. W rozpatrywanej sprawie wątpliwości budzi zastosowanie terminu wyznaczającego maksymalny 10-letni zasięg czasowy dochodzenia roszczenia deliktowego, przewidziany w art. 442 § 1 k.c., a następnie w art. 442¹ § 1 k.c., oraz to, który z powołanych przepisów powinien być zastosowany w okolicznościach faktycznych sprawy. Okoliczności te nie są złożone. Istotne elementy stanu faktycznego to fakt sprzedaży tzw. wyłączeniowej (art. 6 ustawy z 1958 r.) spornej nieruchomości w 1972 r. pod budowę magistrali wodociągowej,

przeznaczenie jej rok później na inny cel, bez zawiadomienia poprzedniego właściciela o prawie zgłoszenia roszczenia o jej zwrot, powzięcie przez spadkobiercę poprzednio właściciela w 2011 r. informacji o niewykorzystaniu nieruchomości na cel wywłaszczenia i złożenie przez niego w 2012 r. wniosku o zwrot tej nieruchomości, załatwionego ostateczną, prawomocną decyzją odmowną w dniu 10 maja 2013 r. W tym kontekście faktycznym zgodzić się należy ze stanowiskiem Sądów obydwu instancji, że bezprawnym zachowaniem funkcjonariuszy państwowych było niewypełnienie w 1973 r. wynikającego z art. 34 ust. 1 i 2 ustawy z 1958 r. obowiązku powiadomienia poprzedniego właściciela nieruchomości o możliwości jej odzyskania, ponieważ nie została użyta i stała się zbędna na cel wywłaszczenia. Obowiązek ten powinien być wykonany w trakcie postępowania mającego na celu wygaszenie użytkowania nieruchomości ustanowionego na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowego i przekazania jej w użytkowanie innym podmiotom w związku z przeznaczeniem jej m.in. pod inwestycję drogową. Zmiana przeznaczenia dokonana w 1973 r. otworzyła poprzednikowi powoda, a potem jemu samemu możliwość domagania się zwrotu nieruchomości na podstawie art. 34 ustawy z 1958 r., a następnie na podstawie art. 136 w zw. z art. 216 u.g.n. Uprawnienie to nie zostało ograniczone terminem w kolejno obowiązujących przepisach regulujących kwestie wywłaszczenia i zwrotu nieruchomości, co – ze względu na charakteru prawa do żądania zwrotu nieruchomości, uważanego powszechnie za rodzaj roszczenia cywilnoprawnego o charakterze rzeczowym, którego realizacja powierzona została organom administracyjnym – upodabnia je w ogólnym zarysie do nieulegającego przedawnieniu roszczenia windykacyjnego (art. 223 § 1 k.c.). Odmienność polega na tym, że podmiot domagający się zwrotu nie ma do nieruchomości prawa rzeczowego lecz jedynie roszczenie o charakterze rzeczowym przyznane w przepisach prawa publicznego, interpretowane jako ustawowa forma wykonania konstytucyjnej zasady ochrony własności (art. 21 Konstytucji) i gwarantowanego w Konstytucji prawa do własności (art. 64 Konstytucji). Zasada ta ma zastosowanie do stanów sprzed wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. jedynie w ramach respektowania zasady równego poszanowania praw majątkowych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2015 r., SK 26/14, OTK-A 2015/7/101).

Wskazane przepisy Konstytucji są powoływane jako podstawa nieograniczonej w czasie możliwości żądania zwrotu, uzupełnionej przewidzianą w art. 136 ust. 5 u.g.n. możliwością zaktywizowania przez podmioty publicznoprawne uprawnionego do zajęcia stanowiska. Ponieważ wypadki długotrwałego niezafatwienia roszczeń poprzednich właścicieli lub ich spadkobierców są konsekwencją zaniedbań organów publicznych, rozwiązanie takie nie skłania do interpretacji włączających stosowanie prawa dawności, które nie odpowiadałoby wymogom praworządności. Wywłaszczenie stanowi ingerencję w prawa majątkowe o wyjątkowym charakterze. W piśmiennictwie jako przepisy uzasadniające niestosowanie instytucji przedawnienia do roszczeń o odzyskanie wywłaszczonej nieruchomości wskazuje się również art. 1 Protokołu dodatkowego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz art. 112 ust. 3 u.g.n.

Powód, który wiąże poniesioną szkodę z niemożnością odzyskania nieruchomości, musiał najpierw w drodze administracyjnej wystąpić o jej zwrot, ponieważ art. 136 ust. 3 u.g.n. przyznawał mu tylko takie prawo, nie jest to bowiem roszczenie odszkodowawcze tylko restytucyjne. Dopiero prawomocna decyzja odmowna spowodowała, że przysługujące mu prawo rzeczowe wygasło, a zastąpiło je roszczenie odszkodowawcze o wyrównanie szkody spowodowanej niemożnością zwrotu nieruchomości. Pozwany argumentuje wprawdzie, że bezskuteczność wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości była oczywista od momentu wybudowania na niej kilkadziesiąt lat wcześniej drogi publicznej, której właścicielem mógł być jedynie ściśle oznaczony podmiot publicznoprawny, jednak nie można odmówić słuszności powodowi, który wskazuje na to, że sposób zagospodarowania nieruchomości może podlegać zmianom i nie stanowi przesłanki niweczącej roszczenie. Ocena, czy nieruchomość została wykorzystana na cel wywłaszczenia, czy też stała się zbędna na ten cel, czy zachodzą podstawy do jej zwrotu i czy zwrot ten jest możliwy następuje przy uwzględnieniu stanu faktycznego i prawnego z chwili orzekania przez organ administracyjny. Tylko w niektórych wypadkach możliwość zwrotu jest ustawowo wyłączona (por. art. 229 u.g.n. chroniący prawa nabyte osób trzecich). W innych wypadkach nawet to, że podmiot publicznoprawny wyzbył się posiadania nieruchomości nie uprawnia do odmowy jej zwrotu, bez podjęcia przez organ czynności umożliwiających wykonanie tego obowiązku.

Ułatwieniem w tym zakresie jest przepis art. 138 u.g.n. który w przypadku oddania nieruchomości w trwałe zarząd, ustanowienia użytkowania, wynajęcia, wdzierżawienia lub użyczenia wygasza w oznaczonym terminie te stosunki prawne. Należy się więc zgodzić z powodem, że dopiero ostateczna decyzja Wojewody [...] z 2013 r. odmawiająca zwrotu nieruchomości z powodu jej zajęcia pod drogę krajową, której to przeszkody organ nie był władny usunąć i która wyłączała możliwość przekazania jej własności osobie nie będącej podmiotem publicznoprawnym otworzyła powodowi drogę do żądania odszkodowania za niemożność odzyskania tej nieruchomości. Rozstrzygnięcie na drodze administracyjnej wniosku o zwrot nieruchomości miało charakter pierwotny i konstytutywny, ponieważ decydowało w sposób stanowczy i ostateczny, czy powód odzyska nieruchomość. Roszczenie odszkodowawcze powód łączył zaś z przyczyną szkody, jaką stanowiło uniemożliwienie mu przez dysponentów działki zrealizowania uprawnienia przewidzianego w art. 136 ust. 3 u.g.n. W ocenie nie można jednak pominąć, że przyczyna uniemożliwiająca zwrot było wykorzystanie działki na cel niezgodny z jej wywłaszczeniem co również stanowiło bezprawne działanie funkcjonariuszy i stworzyło stan trwały, utrzymujący się nadal, którego zmiana – wbrew sugestiom powoda – nie jest aktualnie w zasięgu możliwości pozwanej Gminy, ani też nie jest rozwiązaniem racjonalnym. Słusznie więc Sąd Apelacyjny przyjął jako datę powstania roszczenia odszkodowawczego po stronie powoda uprawomocnienie się decyzji Wojewody [...], a w konsekwencji ocenił, że roszczenie to nie uległo przedawnieniu. Przedawnienie tego roszczenia oceniać należy na podstawie art. 442¹ § 1 k.c. Takie stanowisko nie uprawnia jednak do wniosku, że odpowiedzialność odszkodowawcza powinna ciążyć na pozwanej Gminie Miasta [...] ani też, że odszkodowanie powinno uwzględniać wartość nieruchomości określoną według stanu z dnia wydania prawomocnej decyzji o odmowie jej zwrotu. Przyczyną sprawczą szkody powoda były zaniedbanie i bezprawne czynności podejmowane przez funkcjonariuszy Skarbu Państwa, którzy nie umożliwili poprzednikowi powoda, ani powodowi złożenia wniosku o zwrot nieruchomości wówczas, gdy taki zwrot był jeszcze możliwy i wbrew przepisom przeznaczyci nieruchomość nabytą w celu przeprowadzenia magistrali wodociągowej częściowo, a potem całkowicie na cele drogowe, co

ostatecznie uniemożliwiło powodowi jej odzyskanie. Ustalenia faktyczne, którymi Sąd Najwyższy jest związany (art. 398¹³ § 2 k.p.c.), nie wskazują jednak na to, by stan uniemożliwiający zwrot nieruchomości spowodowały bezprawne działania pozwanej Gminy Miasta [...]. Dlatego też zarzut wadliwego uwolnienia pozwanej Gminy od odpowiedzialności odszkodowawczej, która powinna, zdaniem skarżącego, ponosić na podstawie art. 417 § 1 k.c. jest nieuzasadniony.

Nie zasługują też na uwzględnienie zarzuty obu stron dotyczące prawidłowości obliczenia zasądzonej kwoty odszkodowania. Powód niesłusznie domaga się ustalenia wartości niezwróconej nieruchomości przy uwzględnieniu aktualnego stanu i przeznaczenia tej nieruchomości oraz umniejszenia kwoty zwaloryzowanej ceny, którą otrzymał jego ojciec w 1972 r. o wartość nakładów pozwanego Skarbu Państwa w sposób, który uważa za odpowiadający postanowieniom art. 140 u.g.n. Zasady przewidziane w art. 140 u.g.n. dotyczą rozliczeń następujących w wypadku zwrotu nieruchomości w naturze, a ich celem jest doprowadzenie do równowagi pomiędzy wartością nieruchomości odzyskanej w stosunku do nieruchomości wyłączonej opartej na założeniu, że zwrot nie powinien spowodować wzbogacenia poprzedniego właściciela ale też nie może nakładać na niego nadmiernych zobowiązań spowodowanych zmianami stanu nieruchomości powstałymi, na które nie miał wpływu i które niekoniecznie są dla niego użyteczne. Na sposób rozliczeń wpływa więc szereg czynników, które nie występują w wypadku wyrównania szkody w formie pieniężnej. Słusznie więc Sądy obu instancji przyjęły za podstawę oszacowanie szkody powoda zasady przewidziane w art. 363 k.c. Zarzuty pozwanego Skarbu Państwa dotyczące niewłaściwej waloryzacji ceny otrzymanej przez ojca powoda, odliczanej od wartości nieruchomości, polegające na niezastosowaniu art. 5 ust. 1 u.g.n. nie mogą zostać uwzględnione, skoro wskazany w tym przepisie współczynnik waloryzacyjny przez kilkanaście lat obowiązywania ustawy nie był ustalany, co uzasadnia dokonywanie waloryzacji za ten okres w oparciu o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wcześniej na podstawie art. 227 u.g.n., a po nowelizacji tej ustawy dokonanej ustawą z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 985) – na podstawie art. 5 ust. 4 u.g.n.

w zw. z art. 2 ustawy zmieniającej. Ogłoszone jednak zostały jedynie wskaźniki zmian cen dla lokali mieszkalnych, wobec czego waloryzacja dokonana w niniejszej sprawie przy zastosowaniu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych była prawidłowa.

Z przytoczonych względów obydwie skargi kasacyjne podlegały oddaleniu na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego wynika z postanowień art. 398²¹ w zw. z art. 391 § 1 i art. 100 oraz art. 102 k.p.c.

aj

kc