



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

13 czerwca 2025 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Karol Weitz (przewodniczący)

SSN Marta Romańska (sprawozdawca)

SSN Roman Trzaskowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 13 czerwca 2025 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej Gminy Miasta R.

od wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie

z 16 marca 2022 r., I ACa 338/21,

w sprawie z powództwa S.S.

przeciwko Gminie Miastu R.

o zapłatę,

1) oddala skargę kasacyjną;

2) zasądza od pozwanej na rzecz powódki kwotę 5.400 (pięć tysięcy czterysta) zł z odsetkami w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego za czas po upływie tygodnia od doręczenia pozwanej odpisu niniejszego orzeczenia, tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.

Marta Romańska

Karol Weitz

Roman Trzaskowski

(R.N.)

UZASADNIENIE

Powódka S. S. wniosła o zasądzenie na jej rzecz od Gminy Miasto R. kwoty 855.000 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu, tytułem odszkodowania za szkodę poniesioną w związku z zaniechaniem zawiadomienia o zbędności na cel wywłaszczenia nieruchomości stanowiącej działkę nr [...] obręb [...] w R., którą 23 września 1988 r. nabył od niej Skarb Państwa w trybie art. 8 ustawy z 29 sierpnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.; dalej - u.g.g.), co pozbawiło powódkę możliwości odzyskania tej - zbędnej na cel wywłaszczenia - nieruchomości. Po odzyskaniu części gruntu z dawnej działki nr [...] w R., powódka ograniczyła żądanie do kwoty 576.000 zł, odpowiadającej wartości działki nr [...] o pow. 0,1141 ha i nr [...] o pow. 0,0779 ha, które nie mogły jej być zwrócone.

Pozwana Gmina Miasto R. wносиła o oddalenie powództwa i nie wyraziła zgody na częściowe cofnięcie pozwu.

Wyrokiem z 5 września 2014 r. Sąd Okręgowy w Rzeszowie oddalił powództwo, gdyż uznał, że cel wywłaszczenia na gruntach wchodzących w skład działki nr [...] obręb [...] w R. został zrealizowany.

Wyrokiem z 24 września 2015 r. Sąd Apelacyjny w Rzeszowie uchylił wyrok Sądu Okręgowego z 5 września 2014 r. z tego m.in. powodu, że nie zakończyło się zainicjowane przez powódkę postępowanie administracyjne o zwrot wywłaszczonej nieruchomości.

Wyrokiem z 2 czerwca 2021 r. Sąd Okręgowy w Rzeszowie zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 315.187 zł z ustawowymi odsetkami od 21 marca 2013 r. (pkt 1), a w pozostałym zakresie powództwo oddalił (pkt 2).

Sąd Okręgowy ustalił, że umową z 23 września 1988 r. powódka zbyła na rzecz Skarbu Państwa - Urzędu Miejskiego Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami działkę nr [...] obręb [...] w R. o powierzchni 28 arów 50 m² za cenę 2.406.914 zł. W umowie odnotowano, że zbycie następuje na podstawie art. 8 u.g.g., a reprezentant Skarbu Państwa oświadczył, że przedmiot umowy jest niezbędny pod budowę osiedla mieszkaniowego i na ten cel może być wywłaszczony.

Decyzją z 20 czerwca 1984 r. Naczelnik Miasta R. (Wydział Urbanistyki,

Architektury i Nadzoru Budowlanego) ustalił miejsce i warunki realizacji osiedla „[...]” na rzecz Spółdzielni P., jako inwestora zastępczego Spółdzielni M., zastrzegając termin obowiązywania warunków do 17 sierpnia 1984 r. Decyzją z 4 grudnia 1985 r. Naczelnik Miasta R. przedłużył obowiązywanie warunków dla tej inwestycji do 31 grudnia 1987 r.

Na skutek komunalizacji dokonanej ustawą z 10 maja 1990 r. - przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191) właścicielem nieruchomości stanowiącej działkę nr [...] stała się z mocy prawa Gmina Miasta R. Działka nr [...] o pow. 0,2850 ha zmieniła oznaczenie na działkę nr [...] o pow. 0,2850 ha.

16 stycznia 2001 r. działka nr [...] została podzielona na działki: nr [...], nr [...], nr [...], nr [...], a w wyniku modernizacji ewidencji gruntów w 2001 r. działka nr [...] zmieniła oznaczenie na nr [...], działka nr [...] na nr [...], działka nr [...] na nr [...], działka nr [...] na nr [...].

Umową zamiany z 1 marca 2005 r. pozwana ustanowiła na rzecz Spółdzielni M. w R. prawo wieczystego użytkowania nieruchomości stanowiącej działkę nr [...] na okres do 26 września 2090 r. Na działce nr [...] stoi aktualnie część budynku wielorodzinnego czterokondygnacyjnego wybudowanego i oddanego do użytku w 2009 r. Na pozostałym terenie działki urządzona jest zieleń przy budynku, a część pod dojścia jest wybrukowana kostką. Na działce nr [...] urządzony jest parking i wjazd do garażu podziemnego, na działce nr [...] urządzona jest zieleń izolacyjna i chodnik z kostki brukowej, zaś na działce nr [...] jest asfalt, chodnik i zieleń izolacyjna. Wszystkie działki to teren uporządkowany i zagospodarowany, funkcjonalnie związany z zabudową mieszkaniową wielorodzinną. Spółdzielnia mieszkaniowa zbywa lokale mieszkalne znajdujące się w budynku po cenach komercyjnych.

Skierowanym do pozwanej pismem z 11 czerwca 2014 r. powódka zainicjowała postępowanie o zwrot sprzedanej w 1988 r. nieruchomości, obecnie składającej się z działek nr [...], nr [...], nr [...], nr [...], w obrębie [...]. Decyzją Starosty R. z 19 lipca 2015 r. odmówiono powódce zwrotu działek nr [...] i nr [...] i zwrócono jej działki nr [...] i nr [...] za zwrotem przez powódkę na rzecz gminy zwaloryzowanego odszkodowania za zwróconą nieruchomość w kwocie 26.173 zł. Na gruntach uzyskanych w wyniku zamiany Spółdzielnia Mieszkaniowa wybudowała

budynki mieszkalne wielomieszkaniowe. Inwestycja nie realizowała celu publicznego, na jaki dawna działka nr [...] została nabyta przez Skarb Państwa, gdyż nie prowadziła do zaspokojenia potrzeb publicznych, nie była finansowana ze środków publicznych i przez podmiot publiczny. Decyzję tę zaskarżyła Spółdzielnia Mieszkaniowa „[...]” w R. Decyzją z 14 października 2015 r. Wojewoda Podkarpacki utrzymał w mocy decyzję Starosty R. z 19 lipca 2015 r. Spółdzielnia Mieszkaniowa „[...]” w R. zaskarżyła tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, po czym 17 sierpnia 2016 r. cofnęła skargę, a Sąd umorzył postępowanie. Decyzja Wojewody Podkarpackiego z 14 października 2015 r. stała się zatem prawomocna z dniem 14 września 2016 r.

W księdze wieczystej nr [...], prowadzonej m. in. dla działki nr [...], wpisane jest prawo własności na rzecz Gminy Miasta R. oraz prawo wieczystego użytkowania na rzecz Spółdzielni „[...]” w R. na czas do 26 września 2090 r. W księdze wieczystej nr [...], prowadzonej m. in. dla działki nr [...], wpisane jest prawo własności na rzecz Gminy Miasta R.

Według obowiązującego na dzień 29 września 2017 r. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego działka nr [...] leży na terenach mieszkalnictwa wielorodzinnego o średniej intensywności i obecnie zabudowana jest budynkiem wielorodzinnym, a według „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta R.” działka nr [...] zlokalizowana jest w obszarze: ulice główne i aktualnie znajduje się w pasie drogowym ulicy [...].

Według stanu nieruchomości ocenianego na 1 marca 2005 r. oraz według cen z 31 października 2020 r., działka nr [...] była warta 227.999 zł, a działka nr [...] - 155.880 zł. Odszkodowanie otrzymane przez powódkę w 1988 r. za działki nr [...]i [...] w kwocie 157,67 zł, po jego waloryzacji do cen z października 2020 r., wynosi 68.692 zł.

Sąd Okręgowy uznał roszczenie powódki za uzasadnione w kwocie 315.187 zł. Jego materialnoprawną podstawą jest art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 136 ust. 1 w zw. z art. 137 ust. 1 i 2 w zw. z art. 216 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2020 r., Nr 11, poz. 12; dalej - u.g.n.). Zgodnie z art. 136 ust. 1-3 u.g.n. nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, z uwzględnieniem art. 137

u.g.n., chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości po poinformowaniu o powzięciu zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli – stosownie do art. 137 u.g.n. – stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Warunkiem zwrotu nieruchomości jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej (art. 140 u.g.n.). Według art. 137 ust. 1 u.g.n., nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu (pkt 1) albo pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany (pkt 2).

O stosowaniu przepisów o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości do nabycia gruntu przez Skarb Państwa na podstawie umowy cywilnej zawartej w okresie obowiązywania ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami ustawodawca rozstrzygnął w ustawie z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r., Nr 141, poz. 1492, art. 1 pkt 141; dalej – ustawa o zmianie u.g.g. z 2003 r.), przez znowelizowanie art. 216 u.g.n., która weszła w życie 22 września 2004 r. Zgodnie ze znowelizowanym art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n., przepisy rozdziału 6 działu III u.g.n. o zwrocie wywłaszczanych nieruchomości stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa albo gminy na podstawie ustawy o gospodarce gruntami.

Nieruchomość kupiona od powódki 23 września 1988 r. została w 2005 r. oddana spółdzielni mieszkaniowej w użytkowanie wieczyste na cel związany z budownictwem mieszkaniowym. Począwszy od wejścia w życie znowelizowanego art. 216 u.g.n., tj. od 22 września 2004 r., powódka, która umownie przeniosła własność nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w okresie obowiązywania ustawy o gospodarce gruntami, mogła domagać się zastosowania wobec niej przepisów art. 136 i 137 u.g.n. w celu rozstrzygnięcia o zwrocie nieruchomości. Art. 216 u.g.n. rozciąga zastosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. na przeszłe stany

faktyczne i jako taki sam w sobie ma charakter wyjątku od zasady niedziałania prawa wstecz.

Nieruchomość kupiona od powódki stała się zbędna na cel, na który została wywłaszczona, nie rozpoczęto bowiem prac związanych z realizacją określonego w umowie celu wywłaszczenia, pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, ani mimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna nie zrealizowano tej inwestycji. Do czasu ustanowienia użytkowania wieczystego wywłaszczonej nieruchomości przez pozwaną na rzecz spółdzielni mieszkaniowej (a więc przez 17 lat) nie były prowadzone jakiegokolwiek prace budowlane. Także więc pomimo upływu 10 lat od daty, kiedy decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, tj. do 23 września 1998 r., cel wywłaszczenia w postaci inwestycji budownictwa mieszkaniowego dla ludności nie został osiągnięty.

Dopiero 1 marca 2005 r. częścią nieruchomości nabytej od powódki w trybie wywłaszczenia pozwana zadysponowała na cele mieszkaniowe, lecz nie nastąpiło to w celu realizacji zadań publicznych. Inwestorem inwestycji mieszkaniowej była bowiem jedna z [...] spółdzielni, zaś cel przedsięwzięcia miał charakter komercyjny. Mimo obowiązku wynikającego z art. 137 ust. 2 u.g.n., pozwana nie zawiadomiła powódki o zamiarze dokonania powyższej czynności prawnej. Zaniechanie pozwanej uniemożliwiło powódce skuteczne dochodzenie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, co stanowi źródło szkody powódki.

Nieruchomość powódki nie została wykorzystana na cele publiczne - budowę osiedla mieszkaniowego, a skoro nieruchomość tę poczynawszy od 22 września 2004 r. należało traktować tak samo, jakby jej własność została odjęta powódce decyzją wywłaszczeniową, to po znowelizowaniu art. 216 u.g.n. na funkcjonariuszach pozwanej ciążył obowiązek podjęcia wobec właścicielki nieruchomości działań określonych w art. 136 i 137 u.g.n., zanim zadecydowali o zbyciu nieruchomości osobie trzeciej. Powódka 11 czerwca 2014 r. wystąpiła o zwrot nieruchomości na drodze administracyjnej i ostateczną decyzją odmówiono jej zwrotu działek nr [...] i nr [...], gdyż działka nr [...] jest oddana w użytkowanie wieczyste spółdzielni, a na działce nr [...] urządzona jest droga.

Zdaniem Sądu Okręgowego, decyzje Urzędu Miejskiego w R. z 20 czerwca

1984 r., dotyczące ustalenia miejsca i warunków realizacji inwestycji Spółdzielni P. w postaci budowy osiedla „[...]” i jej obowiązywania do 31 grudnia 1987 r. nie miały żadnego znaczenia dla wyniku postępowania w sprawie. Wywłaszczenie nieruchomości powódki dokonane zostało na mocy czynności z 23 września 1988 r., a decyzja z 20 czerwca 1984 r. wygasła już w chwili dokonania tej czynności wywłaszczeniowej. Z decyzji nie wynika też, aby dotyczyła działki nr [...]. Nawet jeżeli decyzja ta dotyczyła działki wywłaszczonej od powódki aktem notarialnym z 1988 r., to i tak upływ terminu obowiązywania decyzji nie wpływa na roszczenie powódki, pozwana nie zawiadomiła jej bowiem o zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia, nie umożliwiła odzyskania nieruchomości i ostatecznie oddała ją w użytkowanie wieczyste innemu podmiotowi.

Zdaniem Sądu Okręgowego, szkoda powódki powstała w chwili zawarcia umowy ustanowienia użytkowania wieczystego na nieruchomości nr [...], z chwilą ustanowienie prawa na rzecz osoby trzeciej. W świetle art. 229 u.g.n. okoliczność ta stanowi obecnie negatywną przesłankę do wydania decyzji o zwrocie nieruchomości. Źródłem szkody powódki było zaniechanie funkcjonariusza, który nie zaoferował powódce – pomimo ustawowego obowiązku – nieruchomości sprzedanej Skarbowi Państwa do zwrotu jako zbędnej na cele wywłaszczenia. Skoro zdarzenia wywołujące szkodę u powódki miały miejsce po wejściu w życie ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), to do odpowiedzialności pozwanej za wyrządzoną nim szkodę ma zastosowanie art. 417 § 1 k.c.

Ustalając wysokość szkody poniesionej przez powódkę na skutek zawinionego działania pozwanej, Sąd Okręgowy uznał, że powinien odwołać się do wartości nieruchomości według stanu na dzień powstania szkody, tj. oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, jak domagały się obie strony (1 marca 2005 r.) i cen aktualnych, co realizuje wymagania z art. 363 § 2 k.c.

Skoro warunkiem zwrotu nieruchomości był zwrot kwoty zwaloryzowanego odszkodowania (art. 136 ust. 3 i art. 140 ust. 1 i 2 u.g.n.), to kwota odszkodowania przyznana powódce powinna być pomniejszona o wartość zwaloryzowanego odszkodowania otrzymanego przez nią w 1988 r., czyli o kwotę 68.692,00 zł. Odsetki od kwoty odszkodowania Sąd Okręgowy zasądził od daty wezwania pozwanej do

zapłaty (art. 455 k.c.), a więc od następnego dnia po doręczeniu pozwanej odpisu pozwu (13 marca 2013 r.) oraz upływu siedmiu dni na spełnienie świadczenia, tj. od 21 marca 2013 r. (art. 455 k.c.).

Wyrokiem z 16 marca 2022 r. Sąd Apelacyjny w Rzeszowie, w częściowym uwzględnieniu apelacji pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego z 2 czerwca 2021 r., zmienił ten wyrok w części co do określenia daty, od której powódce należą się odsetki od zasądzonej kwoty, i przyjął, że jest to 2 czerwca 2021 r., a w pozostałej części oddalił apelację pozwanej i w całości apelację powódki od tego wyroku.

Sąd Apelacyjny zaakceptował ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego oraz – co do zasady – ocenę prawną sprawy przedstawioną przez ten Sąd. Uznał jednak, że apelacja pozwanej jest uzasadniona w części, w której powódka kwestionuje przyjętą przez Sąd Okręgowy datę wymagalności jej roszczenia, mającą znaczenie dla rozstrzygnięcia o należnych powódce odsetkach ustawowych za opóźnienie (art. 481 § 1 k.c.). Roszczenie powódki jest roszczeniem odszkodowawczym i z tej racji powinno być zaliczone do zobowiązań bezterminowych (art. 455 k.c.). Przekształca się ono w zobowiązanie terminowe po wezwaniu dłużnika do spełnienia świadczenia. Wysokość odszkodowania powinna odpowiadać cenom z daty jego ustalenia, co w niniejszej sprawie odpowiada cenom z daty wyrokowania (art. 363 § 2 k.c.). Zasądzenie na rzecz powódki odsetek ustawowych za opóźnienie od upływu siedmiu dni od doręczenia pozwanej odpisu pozwu (14 marca 2013 r.) prowadzi do bezpodstawnego wzbogacenia powódki. Jeżeli zatem między wezwaniem do zapłaty a ustaleniem odszkodowania upłynął znaczny czas, to odsetki ustawowe za opóźnienie zaczynają pełnić także funkcję waloryzacyjną, co przy jednoczesnej „waloryzacji” odszkodowania na dzień orzekania prowadzi do bezzasadnego wzbogacenia wierzyciela.

Sąd Apelacyjny uznał za bezzasadną apelację powódki, w której kwestionowała ona obniżenie wysokości odszkodowania o zwaloryzowaną wysokość ceny za niepodlegające zwrotowi nieruchomości. Szkodę powódki stanowił bowiem uszczerbek w jej dobrach odpowiadający różnicy między ich stanem powstałym wskutek zdarzenia szkodzącego, a stanem, jaki by istniał, gdyby nie miało ono miejsca. Zaniechanie uwzględnienia w ustalonej kwocie odszkodowania zwaloryzowanej wysokości świadczenia zapłaconego powódce jako cena za grunt,

którego nie może odzyskać, prowadziłoby do jej bezpodstawnego wzbogacenia.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego z 16 marca 2022 r. pozwana zarzuciła, że orzeczenie to zostało wydane z naruszeniem prawa procesowego (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.), tj.: - art. 378 § 1 w zw. z art. 387 § 2¹ pkt 2 k.p.c. przez nierozpoznanie sprawy w granicach apelacji o czym świadczy zaniechanie odniesienia się do argumentacji pozwanej o zajęciu gruntu powódki pod drogę stanowiącą infrastrukturę dla budownictwa mieszkaniowego; - art. 387 § 2¹ pkt 1 i 2 k.p.c. przez sporządzenie uzasadnienia wyroku w sposób uniemożliwiający jego kontrolę kasacyjną; - art. 231 k.p.c. w zw. z art. 382 k.p.c. przez przyjęcie domniemania faktycznego, że z zaniechania złożenia odwołania od decyzji Starosty R. z 19 lipca 2015 r. wynika akceptacja przez pozwaną stanowiska, że „wykup od powódki wspomnianej nieruchomości nastąpił w trybie procedury wywłaszczeniowej”; - art. 229 k.p.c. w zw. z art. 382 k.p.c. przez przyjęcie, iż przez zaniechanie złożenia odwołania od decyzji Starosty R. z 19 lipca 2015 r., pozwana przyznała, że nieruchomość powódki była przedmiotem wywłaszczenia na cel publiczny; - art. 382 k.p.c. w zw. z art. 2 § 3 k.p.c., art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c., art. 16 i art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. i art. 142 ust. 1 u.g.n. przez zaniechanie rozważenia całości materiału zebranego przed sądem I i II instancji ze względu na pogląd o związaniu ustaleniami decyzji o odmowie zwrotu nieruchomości lub umorzeniu postępowania w przedmiocie zwrotu nieruchomości wydanej z innych przyczyn niż brak materialnoprawnych przesłanek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości; - art. 382 k.p.c. oraz art. 387 § 2¹ pkt 1 i 2 k.p.c. przez pominięcie części materiału zebranego w postępowaniu w pierwszej instancji, tj. dowodów z dokumentów urzędowych w postaci decyzji z 20 czerwca 1984 r., [...] oraz decyzji z 4 grudnia 1985 r., [...] i nie odniesienie się do tego materiału dowodowego.

Pozwana zarzuciła też, że zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem prawa materialnego (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.), tj.: - art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. w zw. z art. 136 ust. 1 i 2 u.g.n. i art. 417 § 1 k.c. przez uznanie, że cel publiczny nabycia decydujący o wywłaszczeniowym charakterze umowy, badany przez funkcjonariusza publicznego przy rozważaniu konieczności zawiadomienia o zamiarze zbycia nieruchomości, jest konstytuowany przez treść aktu notarialnego umowy zbycia nieruchomości, a nie w istniejącym w obrocie prawnym na dzień nabycia akcie

lokalizującym inwestycję odpowiadającą celowi nabycia wskazanemu w umowie nabycia, który zgodnie z obowiązującymi na dzień nabycia przepisami był niezbędny do złożenia wniosku o wywłaszczenie; - art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. w zw. z art. 136 ust. 1 i 2 u.g.n., art. 417 § 1 k.c. i art. 361 § 1 k.c. przez błędną wykładnię i uznanie, że istnieje adekwatny związek przyczynowy pomiędzy działaniem funkcjonariusza publicznego w postaci oddania wywłaszczonej nieruchomości w użytkowanie wieczyste na cel budowy osiedla mieszkaniowego a szkodą w postaci niemożności zwrotu tej nieruchomości w sytuacji, gdy cel oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste określony w umowie zawartej przez gminę po 22 września 2004 r. był celem, na który Skarb Państwa nabył nieruchomość a następnie został on zrealizowany przez użytkownika wieczystego przed złożeniem przez poprzedniego właściciela wniosku o zwrot nieruchomości; - art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. w zw. z art. 136 ust. 1 i 2 u.g.n. i art. 417 § 1 k.c. przez błędną wykładnię i przyjęcie, że wybudowanie drogi publicznej służącej istniejącemu osiedlu mieszkaniowemu jest użyciem nieruchomości wywłaszczonej na cel budowy osiedla mieszkaniowego niezgodnie z tym celem.

Pozwana wniosła o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzut naruszenia art. 387 § 2¹ pkt 1 i 2 k.p.c. może być skutecznie podniesiony w postępowaniu kasacyjnym tylko wtedy, gdy sposób umotywowania wyroku uniemożliwia przeprowadzenie jego kontroli kasacyjnej. Wyrok Sądu Apelacyjnego nie jest dotknięty taką wadliwością, tak z uwagi na fakty objęte ustaleniami, jak i rozważania na gruncie podstawy prawnej roszczenia powódki.

W stanowiącej zasadę prawną uchwale składu siedmiu sędziów z 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07 (OSNC 2008, nr 6, poz. 55) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że sąd drugiej instancji rozpoznający sprawę na skutek apelacji nie jest związany przedstawionymi w niej zarzutami dotyczącymi naruszenia prawa materialnego, wiążą go natomiast zarzuty dotyczące naruszenia prawa procesowego; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania (art. 378 § 1 k.p.c.). Zakres, w jakim sąd drugiej instancji ma objaśnić w uzasadnieniu wyroku własne stanowisko w sprawie, sprecyzowany został w art. 387 § 2¹ k.p.c.

W motywach zaskarżonego wyroku Sąd Apelacyjny, stosownie do art. 387 § 2¹ pkt 1 i 2 k.p.c., dał wyraz temu, że akceptuje ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego oraz ocenę prawną sprawy przedstawioną przez ten Sąd, za wyjątkiem dotyczącej oznaczenia terminu wymagalności wierzytelności powódki w zasądzonej wysokości. W zakres przytoczonych i zaakceptowanych przez Sąd Apelacyjny ustaleń wchodziła informacja o tym, że działka nr [...] została zajęta pod drogę, lecz także informacja o tym, że droga ta powstała w związku z budową kompleksu mieszkaniowego przez spółdzielnię mieszkaniową, na rzecz której ustanowiono użytkowanie wieczyste m.in. gruntu z działki nr [...], zaś osiedle zostało oddane do użytku w 2009 r. Innych ustaleń, a mianowicie takich, że droga na działce nr [...] została urządzona w czasie i w związku z realizacją inwestycji celu publicznego planowanej w 1988 r., Sądy *meriti* nie poczyniły. Pozwana nie twierdzi przy tym, żeby oferowała w tym celu jakiś pominięty przez te Sądy materiał dowodowy. Droga publiczna obsługująca budynki wielomieszkaniowe powstała zatem wraz z inwestycją mieszkaniową realizowaną już po upływie czasu, w którym miał być osiągnięty cel umowy wywłaszczeniowej i w związku z oddaniem gruntu w użytkowanie wieczyste, po to, by spółdzielnia zrealizowała na nim swoje plany inwestycyjne.

Zaakceptowane przez Sąd Apelacyjny ustalenia Sądu Okręgowego obejmują informacje o decyzji lokalizacyjnej Naczelnika Miasta R. z 20 czerwca 1984 r., [...] i z 4 grudnia 1985 r., [...], o ich treści i motywach. Znaczenie przypisane tym decyzjom w płaszczyźnie ocen prawnych nie może być zasadnie kwestionowane w ramach zarzutów naruszenia prawa procesowego.

Przytoczenie informacji o tym, że pozwana jako strona postępowania administracyjnego odstąpiła od wniesienia odwołania od decyzji Starosty R. z 19 lipca 2015 r. jest relacją o pewnym stanowisku procesowym. Z tej postawy wyprowadzić można wniosek, że pozwana pogodziła się z takim rozstrzygnięciem, jakie zapadło w pierwszej instancji administracyjnej w sprawie prowadzonej na podstawie art. 136-137 u.g.n. na wniosek powódki. Z zacytowanego przez pozwaną fragmentu uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego („uznano w sposób bezsporny, iż nieruchomości obejmujące obecne działki nr [...], [...], [...], [...] były przedmiotem wywłaszczenia na cel publiczny - budowa osiedla mieszkaniowego [...]) nie wynika,

żeby Sąd Apelacyjny przypisał pozwanej, jakoby ona uznała, że nieruchomości powódki została nabyta przez Skarb Państwa w trybie wywłaszczeniowym i mogła podlegać procedurze zwrotu jako zbędna na cel wywłaszczenia. Kontekst i redakcja tej wypowiedzi wskazuje raczej na stanowisko Sądu Apelacyjnego, że skoro organ właściwy w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości wypowiedział się o żądaniu powódki zmierzającym do odzyskania nieruchomości, którą sprzedała Skarbowi Państwa, i częściowo to żądanie uwzględnił, to umowa między powódką i Skarbem Państwa miała charakter wywłaszczeniowy. Ostateczność decyzji Starosty R. z 19 lipca 2015 r. niewątpliwie przemawia na rzecz argumentu, że stanowisko to znalazło akceptację organów administracji, nawet jeśli nie znajduje ono akceptacji pozwanej. Zrelacjonowanie poglądu organu administracji, któremu ustawodawca przyznał kompetencję do orzekania o zwrocie nieruchomości zbędnych na cele wywłaszczenia, wyrażonego w ostatecznej decyzji wydanej w sprawie o takim przedmiocie, nie stanowi o naruszeniu art. 382 k.p.c. w zw. z art. 2 § 3 k.p.c., ani też art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c., art. 16 i art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., zwłaszcza że dla określenia rozmiaru uszczerbku majątkowego powódki, który miało skompensować żądane przez nią odszkodowanie istotne znaczenie miało to, czy powódka odzyska jakąś część lub nawet całość nieruchomości, którą sprzedała w 1988 r. Nie może być wątpliwości do co tego, że orzecznictwo w sprawach o zwrot nieruchomości zbędnych na cele wywłaszczenia należy do kompetencji organów administracji publicznej, o których mowa w art. 142 u.g.n. Sprawy o takim przedmiocie nie są sprawami cywilnymi, w których by sądy powszechne władne były sprawować wymiar sprawiedliwości. Legalność tego orzecznictwa kontrolują sądy administracyjne (zob. szerzej wyrok Sądu Najwyższego z 4 marca 2011 r., I CSK 39/11).

Wynik postępowania w zainicjowanej przez powódkę sprawie administracyjnej, zakończonej częściowym uwzględnieniem żądania zwrotu gruntów, miał znaczenie dla postępowania w niniejszej sprawie. Powódka dochodziła w niej odszkodowania za szkodę wyrządzoną jej przez niezgodne z prawem zaniechanie obowiązków ciążących na władzy publicznej. Zgłoszone przez nią roszczenie ma charakter cywilnoprawny i podstawę w art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym po 1 września 2004 r., gdyż po tej dacie miało dojść do zdarzenia szkodzącego, a mianowicie zaniechania poinformowania powódki o zbędności na cel

wywłaszczenia nieruchomości nabytej od niej 23 września 1988 r. w trybie wywłaszczeniowym i zadysponowanie nią w taki sposób, że jej zwrócenie powodce w postępowaniu zakończonym decyzją z 19 lipca 2015 r. nie było możliwe.

Ocena zasadności roszczenia zgłoszonego przez powódkę wymagała zatem w pierwszej kolejności odpowiedzi na pytanie, czy na pozwanej ciążył prawny obowiązek zawiadomienia powódki o tym, że może ona wystąpić o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Pozwana nabyła nieruchomość z mocy prawa, w miejsce Skarbu Państwa, co potwierdziła decyzja komunalizacyjna. Skarb Państwa kupił nieruchomość od powódki umową z 23 września 1988 r., w której strony zgodnie oświadczyły, że zawierają ją w trybie art. 8 ust. 1 u.g.g. Przepis ten stanowił, że organy administracji państwowej i inne państwowe jednostki organizacyjne oraz jednostki gospodarki uspołecznionej nabywają nieruchomości nie stanowiące własności państwowej w drodze umowy, zawieranej na zasadach ogólnych.

Podmioty wykonujące zadania publiczne, a w 1988 r. taki charakter miały wspomniane w art. 8 ust. 1 u.g.g. organy administracji państwowej i inne państwowe jednostki organizacyjne oraz jednostki gospodarki uspołecznionej, mogły zatem już wówczas korzystać z cywilnoprawnych form działania w celu uzyskania tytułu prawnego do nieruchomości. Uzasadnieniem do ich nabycia nie mogła być wprawdzie tezauryzacja, lecz samo nabycie niekoniecznie musiało zmierzać do zrealizowania takiego celu publicznego osiąganego przez wywłaszczenie. Podmiot powołany do realizacji zadań publicznych nabywa nieruchomości wyłącznie po to, by mógł zrealizować te zadania, jakie na nim spoczywają. Cel nabycia nieruchomości przez taki podmiot determinowany jest zatem przez charakter owych zadań. W obowiązującym w 1988 r. art. 50 ust. 1 u.g.g. cele wywłaszczenia zostały określone na tyle ogólnie, że z powodzeniem mogły się w nich mieścić różne zadania organów administracji (np. użyteczność publiczna, wykonanie innych szczególnie ważnych zadań państwowych, określonych w planach społeczno-gospodarczych). Trafnie jednak pozwana utrzymuje, że w 1988 r. powódka nie musiała sprzedać nieruchomości Skarbowi Państwa wyłącznie w związku z zagrożeniem wywłaszczeniem, a Skarb Państwa nie musiał kupić tej nieruchomości z uwagi na planowane wywłaszczenie. Rzecz jednak w tym, że przedstawiciel kupującego przy

zawieraniu umowy z 23 września 1988 r., poza samym powołaniem się na art. 8 u.g.g., dodał nadto, że nieruchomość jest Skarbowi Państwa niezbędna pod budowę osiedla mieszkaniowego i na ten cel może być wywłaszczona.

Według art. 53 ust. 1 u.g.g. wywłaszczenie mogło nastąpić na rzecz Państwa na cele i według zasad określonych w ustawie tylko wówczas, gdy nieruchomość nie mogła być nabyta w drodze umowy, a stosownie do ust. 2 tego przepisu, terenowy organ administracji państwowej mógł przystąpić do dalszych czynności związanych z wywłaszczeniem po bezskutecznym upływie terminu, jaki organ ten wyznaczy zainteresowanemu na piśmie do zawarcia umowy.

Wiedzę o planach w związku z realizacją zadań publicznych miały osoby działające za te organy, nie zaś właściciele nieruchomości, do których reprezentanci organów zwracali się z ofertami zakupu nieruchomości, z zagrożeniem przystąpienia do dalszych czynności w ramach procedury wywłaszczeniowej. Trafnie pozwana zauważyła, że w świetle art. 54 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.g.g. obowiązkowym załącznikiem do wniosku o wywłaszczenie była decyzja o lokalizacji inwestycji, a we wrześniu 1988 r. decyzje lokalizacyjne Naczelnika Miasta R. z 20 czerwca 1984 r., [...] i z 4 grudnia 1985 r., [...], dotyczące terenu, na którym znajduje się nieruchomość powódki w czasie, gdy zawierana była umowa nie wywoływały skutków z uwagi na wygaśnięcie. Nie ten moment jest jednak istotny, lecz to, czy do wniosku o wywłaszczenie zostały dołączone w czasie, gdy obowiązywały. Powinność czuwania nad aktualnością dokumentacji podlegającej weryfikacji w postępowaniu wywłaszczeniowym spoczywa nie na wywłaszczanym, lecz na organie prowadzącym to postępowanie, i to przedstawiciel Skarbu Państwa powinien był ocenić, czy w czasie, gdy powódka zdecydowała się przyjąć ofertę kupna nieruchomości, spełnione są wszystkie przesłanki doprowadzenia do jej wywłaszczenia, skoro w umowie powołał się na to, że alternatywnym sposobem pozyskania tytułu do nieruchomości będzie jej wywłaszczenie.

Nieruchomość powódki nie została wykorzystana pod budownictwo wielorodzinne aż do 2005 r., gdy po ustaleniu tytułu prawnego do tego gruntu na rzecz spółdzielni mieszkaniowej, powstały na nim budynki i konieczna infrastruktura osiedla. Pozwana nie wykazała, że drogę publiczną na działce nr [...] wykonała wcześniej, w związku z realizacją tych planów inwestycyjnych, które deklarował

kupujący Skarb Państwa składając powódce ofertę zakupu nieruchomości z zagrożeniem wywłaszczeniem.

W czasie, gdy pozwana ustaliła tytuł do gruntu na rzecz spółdzielni, akceptując wykorzystanie go na cele inwestycyjne, obowiązywał już – przytoczony i prawidłowo wyłożony przez Sądy *meriti* – art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n., wprowadzony do systemu prawnego z dniem 22 września 2004 r., ustawą o zmianie u.g.g. z 2003 r. Stanowi on, że przepisy rozdziału 6 działu III tej ustawy stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Kontrolą decyzji administracyjnych, wydawanych na podstawie art. 136 w zw. z art. 216 ust. 2 pkt 3 i art. 142 u.g.n. zajmują się sądy administracyjne, a w ich orzecznictwie dominuje pogląd, że art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. zawiera istotne rozszerzenie zakresu przedmiotowego stosowania normy z art. 136 u.g.n. Treścią art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. jest nakaz odpowiedniego stosowania przepisów całego rozdziału 6 działu III u.g.n. (także jej przepisu art. 136) do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie (między innymi) ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, bez względu na to, który tryb nabycia nieruchomości spośród przewidzianych tą ustawą miał miejsce.

Rozciągnięcie stosowania przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. na nabycie nieruchomości w celach wywłaszczeniowych dokonane na podstawie ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości ma i ten skutek, że wymusza dokonanie oceny, czy cel wywłaszczenia został osiągnięty nie w dowolnym czasie, lecz w terminach określonych w art. 137 u.g.n. W 2005 r., a zatem w chwili ustanowienia przez pozwaną na rzecz spółdzielni mieszkaniowej tytułu prawnego do gruntu kupionego przez Skarb Państwa od powódki 23 września 1988 r., w celu jego zagospodarowania, minęły już terminy ustalone w art. 137 u.g.n.

Ma wprowadzić rację pozwana, że cel wywłaszczenia nie musi być realizowany przez Skarb Państwa czy jednostkę samorządu terytorialnego, na rzecz których w postępowaniu wywłaszczeniowym nabywana jest własność nieruchomości. Zwykle zresztą jest on realizowany przez podmiot inny, dla którego tytuł do gruntu ustali Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego jako właściciel, lecz musi do tego dojść zanim minie termin, w którym pozbawiony własności nieruchomości na

cele publiczne ma obowiązek liczyć się z takim jej wykorzystaniem. Po upływie terminów, o których mowa w art. 137 u.g.n. wywłaszczający musi zapewnić poprzedniemu właścicielowi nieruchomości możliwość odzyskania jej własności zanim zadysponuje nią w jakikolwiek sposób. Osobną kwestią jest to, czy podmiotem, na rzecz którego Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego ustali tytuł prawny do gruntu, którego własność nabyli w drodze wywłaszczenia, mogłaby być spółdzielnia mieszkaniowa działająca komercyjnie, lecz rozważanie tej kwestii w okolicznościach niniejszej sprawy, wobec upływu terminów ustalonych w art. 137 u.g.n., jawi się jako zbędne do jej rozstrzygnięcia.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oraz – co do kosztów postępowania – art. 98 § 1, 1¹ i 3 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ i art. 391 § 1 k.p.c., § 2 pkt 6 w związku z § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. 2023 r. poz. 1935), orzeczono jak w sentencji.

Marta Romańska

Karol Weitz

Roman Trzaskowski

[dr]

[r.g.]