



Sygn. akt II CSKP 859/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 marca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Pierwszy Prezes SN Małgorzata Manowska (przewodniczący)
SSN Tomasz Szanciło (sprawozdawca)
SSN Jacek Widło

w sprawie z powództwa I. Ś.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Pomorskiemu
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 29 marca 2023 r.
w Izbie Cywilnej w Warszawie,
skargi kasacyjnej pozwanego
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku
z 22 lipca 2020 r., sygn. akt I ACa 667/19,

- I. oddala skargę kasacyjną;**
- II. zasądza od Skarbu Państwa - Wojewody Pomorskiego na rzecz I. Ś. kwotę 5.400 zł (pięć tysięcy czterysta złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 22 lipca 2020 r. Sąd Apelacyjny w Gdańsku oddalił apelację pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody Pomorskiego w Gdańsku od wyroku

Sądu Okręgowego w Gdańsku z 24 maja 2019 r., którym Sąd ten zasądził od pozwanego na rzecz powoda I. Ś. kwotę 835 200 zł oraz rozstrzygnął o kosztach procesu.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że 14 marca 1977 r. Naczelnik Gminy w U. wydał decyzję nr [...], którą wywłaszczone ojca powoda z nieruchomości rolnej o powierzchni [...], jako części działki nr [...]1 w R. , na rzecz „P.” w S., z przeznaczeniem na pole campingowe dla turystów zagranicznych, głównie z RFN i NRD. W dniu 6 września 2006 r. powód wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie nieważności tej decyzji, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Zainicjowane przez niego postępowanie administracyjne zakończyło się wydaniem 28 listopada 2013 r. przez Wojewodę Pomorskiego decyzji [...], którą stwierdzono:

- że decyzja z 14 marca 1977 r., w części dotyczącej nieruchomości oznaczonych jako działki nr [...]2, [...]3, [...]4, [...]5 [...]6, [...]7, [...]8, [...]9, [...]10, [...]11, [...]12, [...]13, [...]14, [...]15, [...]16, [...]17, [...]18, [...]19, [...]20, [...]21, [...]22, [...]23, [...]24, [...]25, [...]26, [...]27, [...]28, powstałej z podziału działki nr [...]29, wydzielonej z działki nr [...]1, została wydana z naruszeniem prawa;

- nieważność decyzji z 14 marca 1977 r. w części dotyczącej nieruchomości oznaczonej jako działka nr [...]29, powstałej z podziału działki nr [...]1.

W uzasadnieniu decyzji wywiedziono, że miało miejsce rażące naruszenie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, albowiem wywłaszczenie nastąpiło bez spełnienia przesłanki użyteczności publicznej oraz bez wykazania przesłanki niezbędności. Wywłaszczenia dokonano bowiem bez wykazania niezbędności przedmiotowej nieruchomości na cel, który nie mieścił się w pojęciu użyteczności publicznej z uwagi na zawężenie kręgu osób upoważnionych do korzystania z pola campingowego wyłącznie do turystów zagranicznych. Wskazano również, że nie wydano decyzji o ustaleniu miejsca realizacji inwestycji na działce nr [...]1 w R., co stanowi rażące naruszenie prawa – art. 3 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 3 pkt 1 ustawy wywłaszczeniowej. Wskazano również, że wobec nastąpienia nieodwracalnych skutków prawnych w stosunku do części nieruchomości nie można było stwierdzić nieważności zaskarżonej decyzji (art. 156 § 2 k.p.a.).

Decyzja z 28 listopada 2013 r. stała się ostateczna 3 stycznia 2014 r.

Wartość rynkowa nieruchomości gruntowej nr [...]1, położonej w miejscowości R. przy ul. [...], według stanu na 14 marca 1977 r. i cen aktualnych, przy założeniu, że w tej dacie (wywłaszczenia) szacowana nieruchomość była przeznaczona na cele rolnicze, wynosi 139 100 zł, a przy założeniu, że była przeznaczona na pole campingowe – wynosi 835 200 zł.

Sąd pierwszej instancji zważył, że pozwany ponosi odpowiedzialność na podstawie art. 160 k.p.a., przy czym istnieje związek przyczynowy pomiędzy bezprawnym zachowaniem pozwanego a szkodą powoda, polegającą na utracie prawa własności nieruchomości. Dla ustalenia wysokości należnego powodowi odszkodowania należy uwzględnić uproszczony plan zagospodarowania przestrzennego, obowiązujący 13 marca 1977 r., zgodnie z którym przedmiotowa nieruchomość miała zostać wykorzystana na pole campingowe.

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego, uzupełniając je jedynie o informacje odnoszące się do przeznaczenia przedmiotowej nieruchomości, na które wskazał pozwany w apelacji. Podniósł przy tym, że chociaż Sąd Okręgowy pominął w swoich rozważaniach Ogólny Plan Zagospodarowania Przestrzennego w R., zatwierdzony uchwałą Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w S. nr [...] z 26 marca 1968 r. (dalej: „OPZP z 1968 r.”), to z uwagi na cel wywłaszczenia należało uwzględnić wartość nieruchomości ustaloną przez biegłego sądowego dla nieruchomości przeznaczonej na pole campingowe.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł pozwany w części oddalającej jego apelację co do kwoty 696 100 zł i kosztów procesu, zarzucając naruszenie prawa materialnego:

- art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 162, poz. 1692) w zw. z art. 361 § 1 i 2 k.c. i art. 363 § 1 i 2 k.c. przez ich niewłaściwe zastosowanie, polegające na ustaleniu odszkodowania z tytułu utraty prawa własności nieruchomości przy określeniu rynkowej wartości nieruchomości z uwzględnieniem jej przeznaczenia zgodnego z celem wywłaszczenia zamiast obowiązującym na dzień wydania wadliwej decyzji wywłaszczeniowej miejscowym

planem zagospodarowania przestrzennego;

- art. 154 ust. 1-3 w zw. z art. 134 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (aktualnie: tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 344; dalej: „u.g.n.”) w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. przez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że w sytuacji obowiązywania planu zagospodarowania przestrzennego dla określenia wymiaru szkody związanej z wydaniem wadliwej decyzji wywłaszczeniowej przeznaczenie nieruchomości ustala się zgodnie z celem wywłaszczenia, o którym mowa w art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n., niewynikającym z tego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ani faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości na dzień wydania wadliwej decyzji wywłaszczeniowej;

- art. 154 ust. 1-3 w zw. z art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n. w zw. z art. 361 § 1 i 2 k.c. i art. 363 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. przez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n. znajduje zastosowanie do ustalania odszkodowania dochodzonego w oparciu o art. 160 k.p.a., w związku z wydaniem wadliwej decyzji, jako modyfikujący reguły określenia przeznaczenia nieruchomości na zasadach wskazanych w art. 154 u.g.n.

Powołując się na powyższe zarzuty, powód wniósł o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego i kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powód wniósł o jej oddalenie i zasądzenie na swoją rzecz zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zasadnicze zagadnienie występujące w sprawie, wynikające z zarzutów podniesionych przez pozwanego w skardze kasacyjnej, związane jest z możliwością ustalenia wartości odszkodowania, dochodzonego na podstawie art. 160 k.p.a., w oparciu o art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n. W ocenie skarżącego istnienie OPZP z 1968 r., zgodnie z którym wywłaszczona nieruchomość przeznaczona była na cele rolnicze, eliminuje możliwość zastosowania tych przepisów.

Podstawę dochodzonego odszkodowania stanowi uchylony już, jednakże wciąż mający zastosowanie do roszczenia powoda, art. 160 § 1 k.p.a., zgodnie z którym stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. Przy czym istotne jest, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. (uchwała pełnego składu IC SN z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75).

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Sądu Najwyższego stwierdzenie, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa, przesądza o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę poniesioną w wyniku wydania wadliwej decyzji. Artykuł 160 § 1 k.p.a. stanowi bowiem samodzielną, wyłączną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę będącą następstwem wydania decyzji rażąco naruszającej prawo lub nieważnej (zob. np. wyrok SN z 16 kwietnia 2002 r., V CKN 960/00, OSNC 2003, nr 5, poz. 63). Według trafnego poglądu Sądu Najwyższego, wyrażonego w uchwale z 21 marca 2003 r., III CZP 6/03 (OSNC 2004, nr 1, poz. 4), wiąże ono jednakże sąd o tyle tylko, o ile stanowi wypełnienie podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a.; nie przesądza natomiast w sposób wiążący dla sądu o istnieniu normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą (zob. też wyrok SN z 6 lutego 2004 r., II CK 433/02).

W tym miejscu należy nadmienić, że na obecnym etapie postępowania pozwany nie negował roszczenia dochodzonego przez powoda co do zasady, a jedynie co do wysokości. W związku z tym trzeba wskazać, że zdaniem Sądu drugiej instancji, z uwagi na cel wyłączenia, należało uwzględnić wartość nieruchomości ustaloną przez biegłego sądowego dla nieruchomości przeznaczonej na pole campingowe. To stanowisko zostało poparte orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym rzeczoznawca majątkowy określa wartość nieruchomości dla celów odszkodowania według alternatywnego

sposobu użytkowania, wynikającego z przeznaczenia nieruchomości zgodnego z celem wywłaszczenia w rozumieniu art. 134 ust. 4 w zw. z art. 130 ust. 1 u.g.n., jeżeli przeznaczenie nieruchomości wynikające z celu wywłaszczenia powoduje zwiększenie wartości tej nieruchomości. Ma to z reguły zastosowanie w przypadku, gdy w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu nieruchomość stanowi teren użytkowany rolniczo (grunt rolny), a zgodnie z celem wywłaszczenia ma być przeznaczona pod zabudowę (grunt budowlany), gdyż takie grunty osiągają na rynku zazwyczaj ceny wyższe niż grunty przeznaczone do produkcji rolnej. Zadaniem rzeczoznawcy jest wówczas przeprowadzenie analizy rynku lokalnego, obejmującego nieruchomości przeznaczone pod zabudowę o podobnej funkcji, jak i celu wywłaszczenia i porównanie cen notowanych na tym rynku z cenami nieruchomości przeznaczonych do produkcji rolnej (z zabudową siedliskową), przy czym taka analiza powinna być ujęta w sporządzonym przez rzeczoznawcę operacie szacunkowym (wyrok NSA z 17 czerwca 2015 r., II GSK 1324/14).

W doktrynie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym, w świetle art. 134 ust. 3 i 4 u.g.n. rzeczoznawca majątkowy określa wartość rynkową nieruchomości w związku z jej wywłaszczeniem, biorąc pod uwagę dwie okoliczności:

- aktualny sposób użytkowania nieruchomości, gdy przeznaczenie nieruchomości, zgodnie z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości;
- alternatywny sposób użytkowania, gdy przeznaczenie nieruchomości, zgodnie z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości.

Ostatecznie podstawą ustalenia odszkodowania będzie wyższa wartość. Zasada ta ma wyjątkowy charakter w wycenach nieruchomości i wiąże się z konstytucyjną dyspozycją wypłaty słusznego odszkodowania za odjęcie prawa własności do nieruchomości w przypadku jej wywłaszczenia. W ten sposób ustawodawca realizuje zasadę korzyści dla właściciela nieruchomości wywłaszczanej, gdy przeznaczenie nieruchomości wynikające z celu wywłaszczenia powoduje wzrost jej wartości (J. Dydenko, T. Telega, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami*, w: J. Dydenko, T. Telega, *Wycena nieruchomości*, Warszawa 2018, art. 134, Nt 3).

Ustalając wartość rynkową nieruchomości, właściwe jest zatem uwzględnienie przeznaczenia nieruchomości zgodnego z celem wywłaszczenia (przejęcia) jedynie w sytuacji, gdy wzięcie pod uwagę tej okoliczności spowoduje zwiększenie wartości rynkowej nieruchomości (zob. wyrok WSA w Warszawie z 9 stycznia 2015 r., I SA/Wa 3252/14). W takiej sytuacji osoba wywłaszczona powinna otrzymać odszkodowanie, którego podstawę stanowi nie wartość nieruchomości zgodna z dotychczasowym sposobem użytkowania (art. 134 ust. 3 u.g.n.), lecz wyższa wartość nieruchomości, określona dla alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z przeznaczenia tej nieruchomości na cel publiczny (zob. też wyrok WSA w Szczecinie z 7 grudnia 2017 r., II SA/Sz 1160/17; E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2018, art. 134, Nt 2).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego nie budzi natomiast wątpliwości możliwość zastosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami przy szacowaniu wartości należnego odszkodowania w oparciu o art. 160 k.p.a. (zob. np. wyrok SN z 6 czerwca 2018 r., III CSK 390/16).

W art. 134 ust. 1 i 2 u.g.n. zawarto ogólne zasady ustalenia podstawy wysokości odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, stanowiąc, że jest to jej rynkowa wartość, przy której ustaleniu uwzględnia się w szczególności jej rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stan nieruchomości oraz aktualne ceny obrotu. Natomiast w ust. 3 i 4 tego artykułu ustawodawca uregulował sytuację, w której odszkodowanie może być ustalone w odmienny sposób, przy uwzględnieniu czynnika przeznaczenia zgodnego z celem wywłaszczenia i jego wpływu na wartość nieruchomości; jeżeli nie powoduje on zwiększenia jej wartości, określa się ją według aktualnego sposobu jej użytkowania, a jeżeli powoduje zwiększenie wartości – według alternatywnego sposobu użytkowania, wynikającego z tego przeznaczenia. Decydujące znaczenie trzeba przypisać zatem przeznaczeniu nieruchomości zgodnemu z celem wywłaszczenia i jego wpływowi na wartość nieruchomości ustaloną zgodnie z zasadami ogólnymi (wyrok SN z 6 czerwca 2018 r., III CSK 390/16).

Powyższe wynika z konstytucyjnej zasady wypłaty „słusznego

odszkodowania” wskutek odjęcia prawa własności. Problematyka takiego odszkodowania była przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał, że słuszne odszkodowanie to odszkodowanie sprawiedliwie. Jest to jednocześnie odszkodowanie ekwiwalentne, bowiem tylko takie nie narusza istoty odszkodowania za przejętą własność (orzeczenie TK z 8 maja 1990 r., K 1/90, OTK 1990, nr 1, poz. 2). Odszkodowanie zatem powinno stanowić ekwiwalent wywłaszczonej nieruchomości, czyli powinno być równoważne gospodarczo wartości wywłaszczonej nieruchomości (orzeczenie TK z 19 czerwca 1990 r., K 2/90, OTK 1990, nr 1, poz. 3).

Nie należy także tracić z pola widzenia faktu, że w sytuacji, gdy nieruchomość ma większą wartość, zgodnie z celem wywłaszczenia, to właściciel mógłby uzyskać za takie grunty wyższą cenę. Odszkodowania uzyskiwane przez właścicieli wskutek wywłaszczenia powinny być również adekwatne do przyszłego zagospodarowania terenu. Najistotniejsze jednak jest, że celem odszkodowania ustalanego na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami jest zrekompensowanie wartości odebranego prawa własności nieruchomości. Przy szacowaniu wysokości odszkodowania należy zatem mieć na względzie cel wywłaszczenia. Cel ten, jako stan, do którego się dąży, ma charakter nadrzędny i pozwala w sposób najbardziej pełny określić przyczynę wywłaszczenia nieruchomości. Niewątpliwie, przyczyna ta powinna wpływać na wysokość odszkodowania.

Niewłaściwą praktyką byłoby zatem w niniejszym przypadku oszacowanie wysokości odszkodowania jedynie zważając na OPZP z 1968 r., mając dostęp do pozostałej dokumentacji, z której wynika jasno, jaki był cel wywłaszczenia. Nie budzi wątpliwości bowiem fakt, że nieruchomość, która została wywłaszczona, miała zostać przeznaczona pod budowę domków campingowych. Nie sposób przy tym pominąć, że jeszcze przed wywłaszczeniem, decyzją nr [...] z 31 grudnia 1976 r., wojewoda [...] zezwolił na przeznaczenie gruntów oznaczonych działkami nr [...]1 i [...] (rolne) na cele nierolnicze i nieleśne. OPZP z 1968 r. w tej konkretnej sprawie nie mógł więc mieć decydującego znaczenia. Ograniczenie zatem odszkodowania do wartości przedmiotowej nieruchomości przy uwzględnieniu charakteru rolnego byłoby sprzeczne z jej charakterem i nie kompensowałoby

właścicielowi szkody w rzeczywistej wysokości. Nie można więc uznać, aby Sąd *meriti* dopuścił się naruszenia przepisów prawa materialnego wskazanych w skardze kasacyjnej.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., orzeczono jak w punkcie I sentencji wyroku.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie § 2 pkt 7 w zw. z § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 265 ze zm.).

ał