



Sygn. akt I CSKP 8/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 stycznia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Kamil Zaradkiewicz (przewodniczący)

SSN Beata Janiszewska (sprawozdawca)

SSN Joanna Misztal-Konecka

w sprawie z powództwa K. B.

przeciwko Gminie Miasto R.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 14 stycznia 2021 r.,

skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 23 lipca 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

uchyla zaskarżony wyrok w zaskarżonej części i w tym zakresie przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Powódka K. B. wniosła o zasądzenie od pozwanej Gminy Miasta R. (dalej także: Gmina) kwoty 389 750 zł wraz z bliżej określonymi odsetkami tytułem naprawienia szkody wyrządzonej powódce wskutek niepoinformowania jej o zamiarze rozporządzenia nieruchomością gruntową, co do której K. B. przysługiwało roszczenie o zwrot nieruchomości, jako zbędnej na cele dokonanego uprzednio wywłaszczenia.

Sąd Okręgowy w R. wyrokiem z 26 października 2015 r. oddalił powództwo, uznawszy, że powódka nie wykazała, by nieruchomość została wykorzystana niezgodnie z celem określonym w tzw. umowie wywłaszczeniowej, czyli umowie zawartej ze Skarbem Państwa w trybie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm., dalej jako: u.g.g.w.n.).

Na skutek apelacji powódki Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z 23 lipca 2018 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że zasądził od Gminy na rzecz skarżącej kwotę 50 861,14 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 9 września 2015 r. (czyli od dnia następnego po doręczeniu pozwanej odpisu pozwu) do dnia zapłaty, a w pozostałym zakresie oddalił apelację.

Sąd Apelacyjny, częściowo dzieląc ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji, przyjął, że w dniu 29 kwietnia 1988 r. K. B. i B. B. na podstawie art. 8 ust. 1 u.g.g.w.n. sprzedały Skarbowi Państwa nieruchomość o powierzchni 34 arów i 81 m² za cenę 2 367 717 zł, z przeznaczeniem na realizację celu publicznego w postaci budowy osiedla mieszkaniowego. Wskutek komunalizacji gruntu następcą prawnym Skarbu Państwa stała się pozwana Gmina, natomiast powódka jest następczynią prawną (spadkobierczynią) B.B. W 2012 r. K.B. wystąpiła o zwrot ww. nieruchomości. W postępowaniu administracyjnym Starosta R. orzekł o zwrocie części gruntu należącego uprzednio do powódki i jej poprzedniczki prawnej. Odmówił natomiast zwrotu nieruchomości w pozostałej części, gdyż wprawdzie nadal była ona przedmiotem prawa własności Gminy, lecz z dniem 1 marca 2005 r. została oddana w

użytkowanie wieczyste spółdzielni mieszkaniowej i zagospodarowana przez tę spółdzielnię na osiedle mieszkaniowe.

Sąd Apelacyjny samodzielnie ustalił, że prace zmierzające do realizacji wskazanego w umowie celu publicznego nie rozpoczęły się mimo upływu siedmiu lat od dnia sprzedaży nieruchomości Skarbowi Państwa, co oznacza, że nieruchomość należało zakwalifikować jako zbędną na cel określony w umowie wywłaszczeniowej. Powódki nie poinformowano jednak o tym fakcie, podobnie jak o zamiarze ustanowienia na gruncie prawa użytkowania wieczystego. Stosownie do dalszych ustaleń Sądu drugiej instancji część ceny zapłaconej przez Skarb Państwa przy nabyciu nieruchomości, odpowiadająca niezwróconej powódce części gruntu, po zwaloryzowaniu tej ceny zgodnie z art. 140 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm., dalej jako: u.g.n.), na dzień 1 marca 2005 r. wyniosła 36 442,86 zł. Rynkowa wartość tej części nieruchomości, ustalona według stanu nieruchomości z daty jej sprzedaży Skarbowi Państwa, czyli 29 kwietnia 1988 r., oraz cen na dzień 1 marca 2005 r., wyniosła 87 304 zł. Różnica między rynkową wartością niezwróconej powódce części nieruchomości i kwotą odpowiadającą zwaloryzowanej części uzyskanej w 1988 r. ceny sprzedaży wyniosła 50 861,14 zł.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Apelacyjny stwierdził, że pozwana odpowiada względem powódki na podstawie art. 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną wskutek zaniechania funkcjonariuszy Gminy, polegającego na niepoinformowaniu powódki przed oddaniem gruntu w użytkowanie wieczyste o możliwości żądania zwrotu wywłaszczonej uprzednio nieruchomości. Takie zachowanie (zaniechanie) funkcjonariuszy było, zdaniem Sądu Apelacyjnego, niezgodne z prawem, gdyż naruszało obowiązek wynikający z art. 136 ust. 2 u.g.n. Szkoła doznana przez K. B. polegała natomiast na tym, że z powodu ustanowienia na rzecz spółdzielni mieszkaniowej prawa użytkowania wieczystego powódka nie mogła uzyskać zwrotu całej nieruchomości, która okazała się zbędna na cele wywłaszczenia.

Co się tyczy sposobu określenia wysokości należnego odszkodowania, Sąd Apelacyjny uznał, że wystąpiły szczególne okoliczności w rozumieniu art. 363 § 2 k.c., uzasadniające odstępianie od reguły ustalania odszkodowania według cen z daty wyrokowania. Zdaniem Sądu zasadne było przyjęcie stanu nieruchomości z daty jej sprzedaży w trybie wywłaszczeniowym (29 kwietnia 1988 r.) oraz cen rynkowych gruntu na dzień ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na wywłaszczonej nieruchomości, czyli na datę wystąpienia zdarzenia uniemożliwiającego w sposób definitywny dokonanie zwrotu nieruchomości. Za przyjęciem ww. kryteriów przemawiał, w ocenie Sądu Apelacyjnego, fakt, że data wyrządzenia szkody okazała się znacznie wcześniejsza niż data wyrokowania w sprawie, a w latach 2005-2018 nastąpił istotny wzrost cen nieruchomości. Zastosowanie art. 363 § 2 *in fine* k.c. było również uzasadniane koniecznością odliczenia od kwoty odszkodowania zwaloryzowanej ceny sprzedaży uzyskanej przez poprzednie właścicielki, pełniące funkcję odszkodowania za wywłaszczone grunty.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że w razie zwrotu nieruchomości byłemu właścicielowi przepisy art. 140 ust. 1 i 2 u.g.n. przewidują zwrot przez tego właściciela zwaloryzowanej kwoty otrzymanego uprzednio odszkodowania, ustalonego w decyzji o wywłaszczeniu. Jeśli więc dokonanie zwrotu gruntu w naturze stało się niemożliwe, to przy obliczaniu odszkodowania należnego poprzedniemu właścicielowi również powinno nastąpić uwzględnienie (odliczenie) takiego zwaloryzowanego odszkodowania lub, jak w niniejszej sprawie, ceny otrzymanej na podstawie umowy sprzedaży wywłaszczeniowej. Skoro natomiast przy określaniu wysokości odszkodowania (lub ceny) podlegającego zwrotowi na rzecz Skarbu Państwa, przyjmuje się stan nieruchomości z dnia wywłaszczenia, a nie uwzględnia się skutków wynikających ze zmiany przeznaczenia w planie miejscowym oraz zmian w otoczeniu nieruchomości (art. 140 ust. 4 u.g.n.), to analogiczne kryteria powinny być stosowane w ustaleniu wysokości odszkodowania przysługującego poprzedniemu właścicielowi w związku z niemożnością odzyskania przez niego wywłaszczonej nieruchomości.

Sąd drugiej instancji uzupełniając wskazał, że w razie zajęcia odmiennego stanowiska, tzn. uznania, że wysokość odszkodowania pieniężnego (art. 417 k.c.) powinna być ustalona według cen z daty wyrokowania - również według tożsamej daty winno być zwaloryzowane odszkodowanie (cena sprzedaży) wypłacone za wywłaszczenie nieruchomości. Zastosowanie kryteriów waloryzacji wynikających z art. 140 ust. 1 i 3 u.g.n. mogłoby zatem, zdaniem tego Sądu, prowadzić do określenia wysokości odszkodowania na poziomie zbliżonym do ostatecznie zasądzonego.

Powódka zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego w zakresie, w jakim doszło do oddalenia wniesionej przez nią apelacji, tj. co do kwoty 338 888,86 zł, wnosząc o uchylenie tego orzeczenia w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w (...) W ramach pierwszej podstawy kasacyjnej powódka sformułowała zarzuty naruszenia:

- art. 363 § 2 k.c. w związku z art. 136 u.g.n. przez ich błędną wykładnię i uznanie, że w sprawie miały miejsce okoliczności uprawniające do przyjęcia za podstawę obliczenia odszkodowania cen istniejących w innej dacie niż data ustalenia odszkodowania,

- art. 363 § 2 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie odstępstwa przewidzianego w tym przepisie do reguł ustalania rozmiaru uszczerbku w majątku pokrzywdzonego,

- art. 136 u.g.n. i art. 137 u.g.n. w zw. z art. 140 u.g.n. i w zw. z art. 363 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie przepisów u.g.n. do obliczenia odszkodowania należnego powódce za szkodę powstałą wskutek zaniedbania przez pozwaną obowiązku poinformowania byłego właściciela o możliwości dochodzenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości,

- art. 139 u.g.n. przez jego niezastosowanie,

- art. 363 § 2 k.c. w zw. z art. 417 k.c. w zw. z art. 405 k.c. przez błędną wykładnię i uznanie, że znaczna zmiana wartości nieruchomości na przestrzeni ostatnich lat oraz uwzględnienie cen nieruchomości z daty wyrokowania mogłyby prowadzić do bezpodstawnego wzbogacenia powódki i jednoczesnego pokrzywdzenia dłużniczki (pозwanej).

W ramach drugiej podstawy kasacyjnej skarżąca sformułowała zarzuty naruszenia następujących przepisów postępowania, które, w jej ocenie, mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy:

- art. 240 § 1 k.p.c. w zw. z art. 241 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. przez nieuwzględnienie wniosku powódki w przedmiocie zmiany postanowienia dowodowego w zakresie tezy dowodowej, na jaką został powołany biegły sądowy z zakresu wyceny nieruchomości i odmowę powtórzenia w tym zakresie postępowania dowodowego,

- art. 227 k.p.c. w zw. z art. 217 § 3 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. przez uznanie, że powtórzenie postępowania dowodowego w zakresie szacowania nieruchomości jest zbędne z uwagi na to, iż okoliczności sporne zostały już dostatecznie wyjaśnione,

- art. 316 § 1 k.p.c. przez nieuwzględnienie stanu sprawy z chwili zamknięcia rozprawy,

- art. 382 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 278 § 1 k.p.c. przez czysto hipotetyczne przyjęcie, że wyliczenie należnego powódce odszkodowania według cen z daty wyrokowania, przy jednoczesnej waloryzacji ceny sprzedaży nieruchomości, prowadziłoby do określenia wysokości odszkodowania należnego powódce na poziomie zbliżonym do zasądzonego,

- art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. przez brak wyjaśnienia w treści uzasadnienia wyroku okoliczności, które spowodowały, że Sąd drugiej instancji za prawnie relewantny przyjął stan nieruchomości na dzień 29 kwietnia 1988 r.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwana wniosła o jej oddalenie oraz o zasądzenie od skarżącej kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się skuteczna wobec zasadności niektórych spośród zgłoszonych w niej zarzutów naruszenia prawa materialnego.

Zarzuty dotyczące niezgodności z prawem procesowym czynności postępowania dowodowego stanowią w istocie konsekwencję założenia powódki o trafności wskazanych przez nią w skardze kasacyjnej naruszeń prawa materialnego. Dopiero bowiem w razie zaaprobowania stanowiska skarżącej, że należne jej odszkodowanie powinno być ustalone według stanu i wartości nieruchomości w podanych przez powódkę datach, aktualne stawałyby się wyrażone w skardze kasacyjnej zastrzeżenia dotyczące prawidłowości gromadzenia dowodów będących podstawą ustaleń faktycznych sprawy. Rozpoznanie zarzutów uchybienia przepisom postępowania przed analizą zastosowania art. 363 § 2 k.c. oraz wskazanych w skardze kasacyjnej przepisów u.g.n. byłoby więc przedwczesne, ponieważ albo dostrzeżone przez skarżącą naruszenia prawa materialnego są trafne, co samo w sobie uzasadniałoby uwzględnienie skargi i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, albo zarzuty zgłoszone w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej są nieskuteczne, co oznaczałoby, że zastosowanie przez Sąd drugiej instancji przepisów postępowania było prawidłowe.

Z kolei do przywołanego w skardze kasacyjnej naruszenia art. 316 § 1 k.p.c. mogłoby dojść tylko wówczas, gdyby sąd drugiej instancji w rozstrzygnięciu sprawy nie uwzględnił zmian stanu faktycznego lub prawnego zaistniałych w toku postępowania apelacyjnego (postanowienie Sądu Najwyższego z 6 grudnia 2017 r., I CSK 136/17). O ile zatem podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut uchybienia art. 316 § 1 k.p.c. miałby być rozumiany jako wskazujący na naruszenie zasady orzekania przy przyjęciu za podstawę stanu rzeczy istniejącego w chwili zamknięcia rozprawy, to zarzut ten trzeba byłoby uznać za nietrafny. Sąd Apelacyjny w rozstrzyganiu nie pominął bowiem żadnej okoliczności, które składały się na stan rzeczy poddawany ocenie w toku postępowania apelacyjnego. Rzeczywiste znaczenie analizowanego zarzutu wydaje się jednak odmienne, a zawarte w skardze kasacyjnej zastrzeżenia w istocie tyczą się sposobu zastosowania art. 363 § 2 k.c. oraz odejścia przez Sąd Apelacyjny od wyrażonej w tym przepisie zasady orzekania o odszkodowaniu według cen z daty jego ustalenia, utożsamianej przez skarżącą właśnie z chwilą orzekania (zamknięcia rozprawy). Ta kwestia, podniesiona odrębnie w ramach

podstawy naruszenia prawa materialnego, nie powinna być jednak utożsamiana z naruszeniem art. 316 § 1 k.p.c.

Nietrafny jest również zarzut naruszenia przepisów postępowania dotyczących orzekania w postępowaniu apelacyjnym w granicach zebranego materiału dowodowego, związany z zawartymi w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku uwagami dotyczącymi hipotetycznej, alternatywnej metody obliczenia należnego skarżącej odszkodowania. Przedstawione przez Sąd rozważania nie stanowiły podstawy rozstrzygnięcia sprawy, lecz, jak zauważyła sama powódka, miały czysto spekulatywny charakter. Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku jednoznacznie wynika, że zakwestionowane obecnie uwagi Sądu Apelacyjnego sformułowano „jedynie na marginesie”; oznacza to, że nie legły one u podstaw wydanego orzeczenia, a co za tym idzie, nie mogły mieć istotnego wpływu na wynik sprawy.

Zarzucane w skardze niewyjaśnienie przez Sąd drugiej instancji okoliczności, które przemawiały za przydaniem prawnej relewancji stanowi nieruchomości na 29 kwietnia 1988 r., powinno zostać rozpoznane łącznie z zarzutami naruszenia prawa materialnego przez przyjęcie niewłaściwych, zdaniem powódki, kryteriów obliczenia wysokości należnego jej odszkodowania. Obie te kwestie: procesowa (art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.) i materialnoprawna (art. 363 § 2 *in fine* k.c.), wiążą się bowiem z zastosowaną przez ten Sąd metodą obliczenia wysokości roszczenia przysługującego skarżącej.

Zarzuty naruszenia prawa materialnego dotyczą w istocie trzech zasadniczych zagadnień, z których dwa pierwsze koncentrują się na wykładni i sposobie zastosowania art. 363 § 2 k.c., a konkretnie na doborze przez Sąd Apelacyjny temporalnych czynników ustalenia odszkodowania w postaci: (1) stanu nieruchomości z daty jej zbycia na rzecz Skarbu Państwa (29 kwietnia 1988 r.) oraz (2) ceny nieruchomości z daty ustanowienia prawa użytkowania wieczystego (1 marca 2005 r.), a nie - jak oczekiwała powódka - stanu nieruchomości z daty jej oddania w użytkowanie wieczyste (1 marca 2005 r.) i wartości nieruchomości z daty zamknięcia rozprawy. Trzecie z zagadnień dotyczy wpływu stosowania art. 139 i art. 140 u.g.n. na wysokość należnego powódce odszkodowania.

Rozstrzygnięcie pierwszego z problemów wymaga ustalenia, które zachowanie pozwanej stanowiło zdarzenie szkodzące, rodzące po stronie Skarbu Państwa odpowiedzialność z tytułu czynu niedozwolonego (art. 417 § 1 k.c.). Sąd Apelacyjny wiązał tę odpowiedzialność, niejednolicie, z naruszeniem przez Gminę obowiązku zawiadomienia, wynikającego z art. 136 ust. 2 u.g.n., albo z użyciem nieruchomości na cel inny niż określony w umowie, przez ustanowienie na nieruchomości prawa użytkowania wieczystego (art. 136 ust. 1 u.g.n.). Zgodnie z art. 136 ust. 2 u.g.n. w razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu właściwy organ zawiadamia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części.

Z użytego w art. 136 ust. 2 *in principio* u.g.n. zwrotu „w razie powzięcia zamiaru (...) właściwy organ zawiadamia” wynika wniosek o istnieniu obowiązku zawiadomienia poprzedniego właściciela o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu lub, jak w niniejszej sprawie, w umowie sprzedaży nieruchomości. Kryterium „powzięcia zamiaru” może być rozumiane jako nawiązujące do kategorii psychologicznych, trudnych do badania nawet w przypadku osób fizycznych, a tym bardziej - osób prawnych w postaci podmiotów publicznoprawnych gospodarujących nieruchomościami. Dodatkową przeszkodą w ustaleniu treści obowiązku ciążącego na właściwym organie jest nieokreślenie terminu, w którym - po powzięciu zamiaru - miałyby nastąpić wskazane w art. 136 ust. 2 u.g.n. zawiadomienie i poinformowanie.

Trudności w ustaleniu „powzięcia zamiaru” nie uprawniają jednak do pomijania jednoznacznych wyników wykładni językowej art. 136 ust. 2 u.g.n. Wypada natomiast uznać, że w wykładni art. 136 ust. 2 u.g.n. mowa nie o zamiarze jako kategorii psychologicznej, lecz o sytuacji, w której z działań podjętych przez podmiot publicznoprawny (organy tego podmiotu) należy wnosić o zamierzeniu przeprowadzenia przedsięwzięcia gospodarczego, wymagającego określonego sposobu użycia nieruchomości.

Jasny wydaje się także sens nałożenia na właściwy organ obowiązków zawiadomienia i poinformowania poprzedniego właściciela o powzięciu zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Sensem tym jest możliwie wczesne wyjaśnienie sytuacji prawnej gruntu, tzn. uzyskanie klarownego stanowiska poprzedniego właściciela nieruchomości w kwestii tego, czy zamierza on żądać zwrotu gruntu za zwrotem zwaloryzowanego odszkodowania. Dzięki temu ograniczane jest ryzyko organizacyjnego i finansowego zaangażowania środków publicznych w czynności poprzedzające zmianę sposobu korzystania z nieruchomości (np. wykonanie ekspertyz, projektów, kosztorysów itd.) - mimo że zmiana ta ostatecznie nie mogłaby dojść do skutku z uwagi na zgłoszenie przez poprzedniego właściciela żądania zwrotu nieruchomości. Racjonalizacja działań podmiotu publicznoprawnego nie wyczerpuje jednak zamierzonych skutków stosowania art. 136 ust. 2 u.g.n., do których należy również uzyskanie przez poprzedniego właściciela nieruchomości istotnej dla jego dalszych poczynąń informacji o zaistnieniu sytuacji umożliwiającej zgłoszenie żądania zwrotu wywłaszczonego uprzednio gruntu.

Kwestia terminu zawiadomienia i poinformowania nie została wprost uregulowana, toteż badanie temporalnych aspektów wypełnienia przez właściwy organ nałożonych nań obowiązków powinno następować z uwzględnieniem okoliczności danego przypadku. Pewne wnioski wynikają jednak z użycia w art. 136 ust. 2 u.g.n. słów „w razie powzięcia zamiaru”, interpretowanych z uwzględnieniem wyjaśnionego uprzednio celu unormowania ww. obowiązków. W świetle powyższego wypada uznać, że po stronie właściwego organu obowiązek zawiadomienia i poinformowania powstaje nie w dowolnym czasie po powstaniu zamiaru, a przed użyciem nieruchomości na cel odmienny od celu wywłaszczenia, lecz wówczas, gdy w toku czynności podmiotu publicznoprawnego idea zmiany sposobu użycia wywłaszczonej nieruchomości skonkretyzuje się na tyle (np. w razie podjęcia uchwały przez odpowiedni organ tego podmiotu), że kolejny etap realizacji danego zamierzenia gospodarczego będzie wymagał jednoznacznego rozstrzygnięcia sytuacji prawnej gruntu, poprzez uzyskanie

stanowiska poprzedniego właściciela co do tego, czy zgłasza on żądanie zwrotu wywłaszczonej uprzednio nieruchomości.

Ustalenie momentu powzięcia przez organ zamiaru, o którym mowa w art. 136 ust. 2 u.g.n., może być utrudnione, dlatego w praktyce za taki (najpóźniejszy) moment uznawana jest chwila bezpośrednio poprzedzająca samo użycie nieruchomości. Trafnie stwierdza się przy tym, że istnienie zamiaru zostaje w sposób jednoznaczny i pewny potwierdzone faktem określonego użycia. Praktyczne trudności w ustaleniu momentu „powzięcia zamiaru” nie podważają jednak potrzeby odróżnienia tego momentu - od aktu realizacji zamiaru w drodze określonego wykorzystania nieruchomości. Pokonaniu możliwych trudności dowodowych sprzyjają zresztą zasady działania podmiotów publicznoprawnych, w tym większa niż w przypadku podmiotów prywatnych jawność podejmowanych czynności oraz konieczność respektowania procedur dotyczących gospodarowania mieniem, która powoduje, że między powzięciem oraz ujawnieniem (upublicznieniem) zamiaru przeznaczenia nieruchomości na określony cel a samym aktem takiego przeznaczenia może upłynąć dłuższy okres.

Wbrew zatem stanowisku skarżącej znaczenie samego powzięcia zamiaru nie powinno być umniejszane, ponieważ w razie braku zawiadomienia poprzedniego właściciela o tym zamiarze dochodzi do naruszenia przez właściwy organ obowiązku wynikającego z art. 136 ust. 2 u.g.n., co - jeśli zostałyby spełnione także pozostałe przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, w tym wystąpienie szkody i adekwatnego związku przyczynowego - może być źródłem roszczenia odszkodowawczego. Mowa m.in. o przypadkach, gdy zawiadomienie i poinformowanie wprawdzie nastąpiło, lecz w okresie późniejszym niż ten, który w danych okolicznościach realizował kryterium „w razie powzięcia zamiaru” w rozumieniu art. 136 ust. 2 u.g.n., a w wyniku takiego opóźnienia doszło do powstania szkody w majątku byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości. Powstanie obowiązku naprawienia szkody nie jest wykluczone także wówczas, gdy wprawdzie nastąpił zwrot wywłaszczonej uprzednio nieruchomości, lecz powstał uszczerbek majątkowy będący wynikiem np. zmiany cen nieruchomości zwróconej byłemu właścicielowi w czasie późniejszym, niż miałyby to miejsce w razie

zawiadomienia dokonanego wcześniej, już po powzięciu zamiaru użycia nieruchomości na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Sąd Apelacyjny trafnie wskazał, że użycie nieruchomości wywłaszczonej na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu (tak samo: w umowie zbycia gruntu na rzecz Skarbu Państwa) może polegać nie tylko na faktycznym zagospodarowaniu nieruchomości w sposób nieodpowiadający ww. celowi, lecz także na dokonaniu czynności prawnej, w tym sprzedaży własności nieruchomości lub, jak w analizowanym obecnie przypadku, ustanowieniu na nieruchomości prawa użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej. Fakt takiego użycia gruntu bez zawiadomienia powódki, potwierdzający powzięcie uprzednio zamiaru użycia na cel inny niż określony w umowie z powódką i jej poprzedniczką prawną, świadczy o naruszeniu przez pozwaną obowiązku wynikającego z art. 136 ust. 2 u.g.n. - bez względu na to, czy była właścicielka skorzystałaby z możliwości żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

W okolicznościach sprawy naruszenie obowiązku zawiadomienia powódki spowodowało jednak dalej idące skutki. Po pierwsze, uniemożliwiło ono K. B. zgłoszenie - przed zmianą sposobu użycia - wniosku o zwrot nieruchomości (art. 136 ust. 2 w zw. z ust. 1 u.g.n.). Po drugie, wobec użycia nieruchomości zgodnie z zamiarem powziętym przez właściwy organ, tzn. przez ustanowienie na niej prawa użytkowania wieczystego, ostatecznie uniemożliwiło dokonanie zwrotu na rzecz powódki wywłaszczonego gruntu.

Skutki wskazanego wyżej użycia nieruchomości, niepoprzedzonego zawiadomieniem powódki, należy oceniać przez pryzmat stosowania art. 136 ust. 1 u.g.n., który stanowi, że nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, z uwzględnieniem art. 137, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości. O spełnieniu przesłanki niezłożenia wniosku, otwierającej właściwemu organowi drogę do użycia gruntu na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, można mówić jedynie w razie uprzedniego zawiadomienia byłego właściciela o możliwości żądania zwrotu nieruchomości. W przypadku powzięcia zamiaru użycia nieruchomości na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu,

z art. 136 ust. 2 u.g.n. wynika spoczywający na właściwym organie obowiązek zarówno zawiadomienia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy o tym zamiarze, jak i poinformowania „równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości”. Jeśli więc takie zawiadomienie i poinformowanie nie miało miejsca, to brak wniosku o zwrot gruntu nie legalizuje dalszych czynności podmiotu publicznoprawnego, a użycie nieruchomości, np. przez ustanowienie na niej prawa użytkowania wieczystego, jest równoznaczne z naruszeniem przez właściwy organ także normy wynikającej z art. 136 ust. 1 u.g.n.

Sąd Apelacyjny poczynił własne ustalenie, że nieruchomość należąca uprzednio do powódki i jej poprzedniczki prawnej stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu (*in casu*: w umowie sprzedaży), art. 137 u.g.n., wobec czego stosownie do art. 136 ust. 3 u.g.n. powódka mogła żądać zwrotu nieruchomości. Oddanie w tej sytuacji gruntu w użytkowanie wieczyste uniemożliwiło natomiast powódce realizację przysługującego jej uprawnienia, a po stronie pozwanej zrodziło obowiązek naprawienia wyrządzonej w ten sposób szkody (art. 417 k.c.). Uzasadnienie przez Sąd Apelacyjny tezy o zbędności gruntu na cele określone w umowie wywłaszczeniowej budzi zastrzeżenia, które jednak ostatecznie nie wpływają na konkluzję o przysługiwaniu powódce roszczenia odszkodowawczego.

Zasadniczo kwestia zgłoszenia żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości została unormowana w art. 136 ust. 3 u.g.n., zgodnie z którym poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137, nieruchomość lub jej część stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zbędność nieruchomości jest obecnie uregulowana w art. 137 u.g.n. i łączona z dwoma wariantami zdarzeń: nierozpoczęciem prac związanych z realizacją ww. celu mimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna (art. 137 ust. 1 pkt 1 u.g.n.), albo z niezrealizowaniem tego celu z upływem 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna (art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n.).

Wywołuje jednak wątpliwości stanowisko Sądu Apelacyjnego, który stwierdzenie zbędności nieruchomości wywiódł z ustalenia, że prac zmierzających do realizacji celu wywłaszczenia nie rozpoczęto w ciągu 7 lat od nabycia przez Skarb Państwa własności gruntu. Obecne dookreślenie zbędności zostało uregulowane dopiero w ustawie o gospodarce nieruchomościami, choć obowiązek zwrotu gruntów zbędnych na cel uzasadniający wywłaszczenie był uregulowany we wcześniej obowiązujących przepisach: w art. 74 u.g.g.w.n. (w jej pierwotnym brzmieniu) oraz w art. 69 u.g.g.w.n. (w brzmieniu po nowelizacji z 1990 r.). Terminy, po których upływie nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, zostały jednak wprowadzone dopiero w art. 137 u.g.n., obowiązującym od 1 stycznia 1998 r., przy czym drugi z ww. terminów, uregulowany w art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w jego obecnej postaci, wiąże dopiero od 22 września 2004 r.

Wprawdzie od 22 września 2004 r. brzmienie art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. przewiduje odpowiednie stosowanie rozdziału III działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami do nieruchomości nabytych (jak w niniejszym przypadku) przez Skarb Państwa na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, jednak Sąd drugiej instancji, mimo przywołania tego unormowania, nie wyjaśnił, dlaczego odpowiednie stosowanie przepisów obecnie obowiązujących ma prowadzić do objęcia tym stosowaniem także stanów faktycznych mających miejsce w całości lub w istotnej części przed datą wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Co istotne, w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że takie stosowanie terminów z art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. nie jest dopuszczalne (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 grudnia 2015 r., I OSK 639/14), a ww. terminy powinny być liczone dopiero od wprowadzenia określających je przepisów.

W okolicznościach niniejszej sprawy powyższa kwestia ma o tyle uboczne znaczenie, że siedmioletni termin, o którym mowa w art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n., upłynął przed dniem oddania gruntu w użytkowanie wieczyste (1 marca 2005 r.), także w razie obliczania biegu tego terminu od 1 stycznia 1998 r., czyli od dnia wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto wniosek

o naruszeniu już w ww. dacie uprawnienia powódki do żądania zwrotu nieruchomości był trafny także z innych przyczyn.

Wystąpienie stanu zbędności nieruchomości powoduje powstanie po stronie poprzedniego właściciela uprawnienia do żądania jej zwrotu (art. 136 ust. 3 u.g.n.), niezależnie od tego, czy właściwy organ powziął zamiar użycia gruntu na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, tzn. czy wystąpiło zdarzenie, które zgodnie z art. 136 ust. 1 u.g.n. obligowałoby ten organ do zawiadomienia poprzedniego właściciela o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Rozwiązanie przyjęte w art. 136 ust. 3 u.g.n. w zw. z art. 137 ust. 1 u.g.n. ma przeciwdziałać sytuacjom, w których nieruchomość pozyskana w drodze wywłaszczenia nie jest następnie przez wiele lat wykorzystywana do realizacji zadań publicznych, uzasadniających uprzednio dokonanie wywłaszczenia. Zamierzenia podmiotów publicznoprawnych, wymagające sięgania do instytucji tak daleko idących, jak przymusowe pozbawienie innego podmiotu prawa własności, powinny być bowiem stosowane z rozważą, po wcześniejszym przemyśleniu potrzeby realizacji celu publicznego i zabezpieczeniu środków, które pozwolą na jego wykonanie.

Możliwość żądania przez powódkę zwrotu wywłaszczonej nieruchomości powinna być jednak odrębnie wywodzona z art. 136 ust. 2 *in medio, in fine* u.g.n., czyli wiązana nie ze zbędnością gruntu w rozumieniu przyjętym w art. 137 u.g.n., lecz z jego użyciem w sposób inny niż określony w umowie wywłaszczeniowej - bez względu na upływ terminów wskazanych w art. 137 ust. 1 u.g.n. Wnioskowanie wprost z art. 136 ust. 2 u.g.n. o przysługiwaniu poprzedniemu właścicielowi uprawnienia do żądania zwrotu nieruchomości znajduje potwierdzenie w tym, że zawiadomieniu tego właściciela o zamiarze innego użycia nieruchomości ma towarzyszyć poinformowanie równocześnie o możliwości zwrotu nieruchomości. Wypada podkreślić, że rozwiązanie przyjęte w art. 136 ust. 1 i 2 u.g.n. w istocie również opiera się na założeniu o zbędności gruntu, tyle że wywodzonej nie z upływu terminów określonych w art. 137 u.g.n., lecz z faktu użycia gruntu na cel inny niż uzasadniający wywłaszczenie, gdyż takie użycie świadczy właśnie o zbędności gruntu na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu lub w umowie wywłaszczeniowej.

W świetle art. 136 ust. 1 i 2 u.g.n. właściwy organ, w razie niezawiadomienia poprzedniego właściciela, nie może w zgodzie z prawem użyć wywłaszczonej nieruchomości na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Jeśli natomiast do takiego użycia dojdzie, a nowy sposób wykorzystania nieruchomości uniemożliwi realizację obowiązku zwrotu gruntu, to odpowiedni podmiot publicznoprawny, który swym niezgodnym z prawem zachowaniem doprowadził do powstania szkody w majątku poprzedniego właściciela, za skutki swojego zachowania będzie ponosił odpowiedzialność odszkodowawczą.

W okolicznościach niniejszej sprawy niedopełnienie obowiązku zawiadomienia powódki było zatem pierwszym członem ciągu zdarzeń, które doprowadziły do wyrządzenia powódce szkody wynikłej z niemożności odzyskania całej nieruchomości, mimo zaistnienia przesłanek zwrotu określonych w art. 136 u.g.n. Pozwana bowiem najpierw zaniechała zawiadomienia powódki o powzięciu zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości na cel inny niż ten, dla którego dokonano wywłaszczenia, a następnie z naruszeniem art. 136 ust. 1 u.g.n. zrealizowała ten zamiar, ustanawiając na gruncie prawo użytkowania wieczystego. Ostatecznie o powstaniu szkody, za którą odpowiada pozwana, zdecydował fakt oddania nieruchomości osobie trzeciej w użytkowanie wieczyste, czyli taka postać użycia gruntu, która uniemożliwiła zwrócenie powódce całej wywłaszczonej nieruchomości.

Oznacza to, że do wyrządzenia szkody doszło w dniu 1 marca 2005 r., kiedy to powódka utraciła możliwość odzyskania nieruchomości *in natura*. Wobec tego dla określenia rozmiaru uszczerbku doznanego przez powódkę miarodajny był stan nieruchomości na tę datę. Skarżąca zasadniczo słusznie zakwestionowała więc stanowisko Sądu Apelacyjnego, który za relewantny dla ustalenia wielkości szkody uznał stan nieruchomości w dniu zawarcia umowy sprzedaży gruntu na rzecz Skarbu Państwa, czyli 29 kwietnia 1988 r. Wskazana ostatnio sprzedaż nieruchomości nie miała cech zdarzenia szkodzącego i nie spowodowała powstania w majątku powódki uszczerbku, który podlegałby naprawieniu, toteż stan nieruchomości na tę datę nie był istotny dla rozstrzygnięcia o zasadności zgłoszonego w sprawie roszczenia odszkodowawczego.

Do zajęcia odmiennego stanowiska nie uprawniało Sądu Apelacyjnego zastosowanie art. 363 § 2 k.c., także przy założeniu, że w okolicznościach sprawy usprawiedliwione było odejście od podstawowej zasady ustalania wysokości odszkodowania, wyrażonej w art. 363 § 2 *in principio, in medio* k.c. Przepis ten zawiera regułę, że jeżeli naprawienie szkody ma nastąpić w pieniądzu, wysokość odszkodowania powinna być ustalona według cen z daty ustalenia odszkodowania, chyba że szczególne okoliczności wymagają przyjęcia za podstawę cen istniejących w innej chwili. Cytowana regulacja dotyczy jednak ustalenia wysokości odszkodowania, a nie określenia wielkości szkody (czemu właśnie służy ustalenie stanu nieruchomości), która ma być naprawiona dzięki zapłacie odszkodowania, obliczonego zgodnie z art. 363 § 2 k.c.

W świetle zasady pełnej kompensacji szkody podstawowe, niejako pierwotne, znaczenie ma określenie wielkości doznanego uszczerbku, następujące na podstawie oceny normalnych skutków zdarzenia szkodzącego wywołanych w całym majątku poszkodowanego (art. 361 § 2 k.c.). Określenie, jakiej szkody doznał poszkodowany, jest punktem wyjścia dla dalszej oceny: najpierw możliwego sposobu kompensacji szkody (art. 363 § 1 k.c.), a następnie, jeśli naprawienie uszczerbku ma nastąpić w pieniądzu – ustalenia należnego odszkodowania. Dopiero na tym ostatnim etapie zastosowanie znajduje art. 363 § 2 k.c., wraz z przewidzianą w nim (*in fine*) możliwością przyjęcia za podstawę obliczenia wysokości odszkodowania cen istniejących w innej chwili niż data ustalenia odszkodowania.

Skorzystanie przez Sąd Apelacyjny z tej możliwości mogło jednak dotyczyć wyłącznie ustalenia kwoty odszkodowania według cen z określonej daty, natomiast nie uprawniało do uwzględnienia stanu nieruchomości na datę inną niż powstanie uszczerbku w majątku powódki, wiązanego co do zasady z niemożnością uzyskania zwrotu całej nieruchomości w takim jej stanie, jaki istniał w dniu 1 marca 2005 r. Skoro określenie rozmiaru skutków szkodowych nie jest objęte regulacją art. 363 § 2 k.c., to przywołany przepis nie stwarzał Sądowi podstaw do wyboru innej daty miarodajnej dla ustalenia zakresu uszczerbku, który miał być skompensowany odszkodowaniem pieniężnym obliczonym zgodnie z art. 363

§ 2 k.c. Odmienne stanowiska Sądu Apelacyjnego nie mogły zatem wspierać wniosków wynikające z wykładni art. 363 § 2 k.c.

Skuteczne podniesienie przez powódkę zarzutu naruszenia art. 363 § 2 k.c. przemawia za uchyleniem zaskarżonego wyroku i przekazaniem sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania. Rozważenia wymagają jednak także dwie kolejne kwestie poruszone w zarzutach skargi kasacyjnej, w pierwszym natomiast rzędzie stanowisko skarżącej, że wysokość należnego jej odszkodowania nie powinna być ustalana według cen z 1 marca 2005 r., czyli z daty zdarzenia wyrządzającego szkodę. Zdaniem powódki odstępnie od wyrażonej w art. 363 § 2 *in principio, in medio* k.c. zasady, że ustalenie wysokości odszkodowania następuje według cen z daty ustalenia odszkodowania, nie było usprawiedliwione wskazanymi przez Sąd Apelacyjny okolicznościami w postaci upływu długiego okresu od wyrządzenia szkody i związanego z tym wzrostu cen nieruchomości, a także waloryzacji ceny za sprzedany grunt, uzyskanej przez sprzedawcę od Skarbu Państwa, według cen nieruchomości z 1 marca 2005 r.

Odniesienie się do tego zarzutu powódki może mieć jedynie ogólny charakter. Ocena istnienia podstaw do odstąpienia od zasady wyrażonej w art. 363 § 2 *in principio, in medio* k.c. należy bowiem do Sądu Apelacyjnego ponownie rozpoznającego sprawę, który wystąpienie (lub nie) „szczególnych okoliczności” będzie rozważał w aktualnych uwarunkowaniach, z uwzględnieniem nie tylko trendów cenowych na rynku obrotu nieruchomościami, lecz także przedstawionego wyżej stanowiska, że art. 363 § 2 *in fine* k.c. nie uprawnia do określenia wielkości szkody na podstawie stanu nieruchomości innego niż z daty powstania szkody, czyli 1 marca 2005 r.

Wstępnie wypada zauważyć, że wobec jednoznacznej treści art. 363 § 2 k.c. nie sposób jest generalnie zaprzeczyć kompetencji sądu rozstrzygającego spór do określenia chwili, z której ceny okażą się w danych okolicznościach, uznanych przez sąd za szczególne, adekwatnym wskaźnikiem obliczenia odszkodowania - w miejsce cen z daty ustalenia odszkodowania. Potrzeba określenia granic stosowania przywołanego unormowania ujawnia się najsilniej

w praktyce sądowej, stąd użyte w art. 363 § 2 k.c. pojęcie: ustalenie odszkodowania, jest zwykle wiązane z chwilą zamknięcia rozprawy (art. 316 k.p.c.). Odszkodowanie ustalone według cen istniejących w tej chwili, jako najbliższej momentowi pokrycia uszczerbku, stwarza bowiem szansę na zrealizowanie idei pełnej kompensacji szkody.

Zgodnie z art. 363 § 2 k.c. sąd rozstrzyga na tle uwarunkowań danej sprawy, czy szczególne okoliczności sprawy wymagają doboru innej chwili, uznanej za właściwy wyznacznik cen decydujących o wysokości odszkodowania. Aktualna pozostaje tu dyrektywa dążenia do uniknięcia takiego stanu rzeczy, w którym przyjęcie cen z daty ustalenia odszkodowania powodowałoby albo pokrzywdzenie, albo pozbawione podstaw wzbogacenie poszkodowanego. Z tej przyczyny trafnie wskazuje się, że przy rozstrzyganiu spraw odszkodowawczych konieczne jest zachowanie daleko idącej elastyczności oraz unikanie wszelkiej szabloności (wyroki Sądu Najwyższego z 27 marca 1979 r., IV CR 46/79, OSNC 1979, Nr 10, poz. 199, z 24 stycznia 1983 r., IV CR 555/82, OSNCP 1983, Nr 8, poz. 123, z 4 lutego 2005 r., I CK 569/04, z 24 maja 2007 r., II CSK 52/07, z 24 września 2010 r., IV CSK 78/10, z 24 czerwca 2015 r., II CSK 569/14, z 14 października 2016 r., I CSK 685/15).

Jako sytuacje uzasadniające zastosowanie art. 363 § 2 *in fine* k.c. przywoływane są przypadki znacznego upływu czasu od powstania szkody (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 1979 r., IV CR 46/79), samodzielnego naprawienia uszkodzonego dobra lub nabycia innego dobra w miejsce utraconego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 października 2015 r., V CSK 708/14), dużego wahania cen dóbr, które miałyby być miernikiem obliczenia wysokości odszkodowania, lub specyficznych cech określonego dobra, np. produktów przeznaczonych do konsumpcji bezpośrednio po ich uzyskaniu i dlatego szybko wprowadzanych do obrotu – co ma przemawiać za uwzględnieniem cen istniejących w dacie, w której określone towary byłyby w normalnym cyklu produkcyjnym dostarczone na rynek (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 1983 r., IV CR 555/82).

Dla przyjęcia za podstawę obliczenia odszkodowania cen istniejących w chwili innej niż w dacie ustalenia odszkodowania może mieć także znaczenie wzgląd na waloryzacyjny wymiar odsetek za opóźnienie, liczonych po dacie zasadnego wezwania do zapłaty, jeśli odsetki te łącznie z kwotą odszkodowania doprowadzą do pełnej kompensacji szkody. Nie jest w szczególności wykluczone ustalenie wysokości odszkodowania według cen z daty, w której powinno być ono spełnione, wraz z odsetkami zasądzonymi od tej daty (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2000 r., II CKN 725/98, OSNC 2000, nr 9, poz. 158).

Wobec zajętego uprzednio stanowiska, że dla potrzeb określenia wielkości uszczerbku majątkowego istotny jest stan nieruchomości w dniu wyrządzenia szkody, czyli ustanowienia użytkowania wieczystego (1 marca 2005 r.), a nie zbycia własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa (29 kwietnia 1988 r.), ponownego rozważenia przez Sąd Apelacyjny będzie wymagał sformułowany przez ten Sąd argument, że szczególną okolicznością w rozumieniu art. 363 § 2 *in fine* k.c. był upływ długiego okresu od ww. zbycia własności nieruchomości i istotny wzrost wysokości cen nieruchomości, który wystąpił do daty zamknięcia rozprawy. Uznanie takiej zmiany cen za okoliczność uzasadniającą odstępianie od zasady wyrażonej w art. 363 § 2 *in principio, in medio* k.c. zostało zakwestionowane w orzecznictwie, z zastrzeżeniem jednak, że mowa o znacznym wzroście cen, będącym następstwem swobodnego kształtowania się w gospodarce wolnorynkowej sił popytu i podaży (wyrok SN z dnia 24 września 2010 r., IV CSK 78/10), a nie o sztucznym napędzaniu cen nieruchomości (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 października 2015 r., V CSK 708/14), gdyż ocena takich przypadków mogłaby być odmienna.

W analizowanym przypadku stanowisko Sądu Apelacyjnego było daleko idące, generalnie jednak sąd rozstrzygający sprawę odszkodowawczą powinien mieć możliwość uwzględnienia różnych czynników istotnych dla stosowania art. 363 § 2 k.c., także związanych z kształtowaniem się określonych zjawisk rynkowych w dłuższych okresach. W każdym natomiast razie, wobec treści art. 363 § 2 k.c., posługującego się zwrotem o szczególnych okolicznościach, sąd nie powinien pomijać doniosłych względów, które w uwarunkowaniach danej sprawy mogą, w jego ocenie, być istotne dla właściwego ustalenia wysokości odszkodowania.

W niniejszej sprawie pewne znaczenie mogłaby mieć ewentualnie okoliczność, że wyłącznie od powódki zależało podjęcie w określonym czasie działań zmierzających do zwrotu nieruchomości, także w tej części, która okazała się zarzewiem sporu o odszkodowanie.

Kwestii tej nie sposób sprowadzić do ogólnego stwierdzenia, że z natury rzeczy to poszkodowany ma wpływ na wybór chwili wystąpienia z powództwem, a w konsekwencji, pośrednio, na skorzystanie ze sprzyjających mu tendencji w kształtowaniu się cen gruntów, oddziałujących na wysokość zasądzanego odszkodowania. Rzecz bowiem w tym, że generalnie w sprawach odszkodowawczych możliwość w pełni swobodnego wyboru momentu zainicjowania sporu sądowego jest ograniczona perspektywą przedawnienia roszczeń, tymczasem w badanym obecnie przypadku wystąpienie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie było ograniczone terminem. Roszczenie powódki o zwrot nieruchomości, wobec niedokonania zawiadomienia, o którym mowa w art. 138 ust. 2 u.g.n., nie mogło ulec wygaśnięciu na podstawie art. 138 ust. 5 u.g.n. Przed 14 maja 2019 r. (kiedy to został wprowadzony art. 138 ust. 7 u.g.n.) poprzedni właściciel wywłaszczonej nieruchomości, którego nie zawiadomiono o możliwości żądania jej zwrotu, znajdował się zatem w korzystnej sytuacji, bowiem stosowne żądanie mógł złożyć w każdym czasie. Jeżeli nieruchomość została zbyta na rzecz osoby trzeciej, co uniemożliwiało jej zwrot, to pierwotny właściciel *de facto* zyskiwał na, zgodnym z ogólną tendencją, wzroście średnich cen nieruchomości.

Automatyczne przyjmowanie na potrzeby ustalenia kwoty odszkodowania cen nieruchomości z dnia orzekania może w takich sytuacjach prowadzić do zaburzenia kompensacyjnej funkcji odszkodowania, zwłaszcza że wynikająca z art. 5 ust. 1 u.g.n. (ukształtowana normatywnie, a więc pozostająca poza dyskusją na temat trafności przyjętego rozwiązania) waloryzacja kwoty, którą pierwotny właściciel byłby zobowiązany zwrócić w hipotetycznej sytuacji oddania mu nieruchomości w naturze, może *in casu* nie odzwierciedlać należycie zmiany wartości tej konkretnej nieruchomości. Innymi słowy, na skutek upływu czasu wartość odszkodowania za doprowadzenie do sytuacji uniemożliwiającej realizację żądania z art. 136 ust. 3 u.g.n. mogłaby istotnie odbiegać od zwaloryzowanej kwoty odszkodowania za wywłaszczenie (art. 140 u.g.n.), przez co pierwotny właściciel

korzystałby, kosztem podmiotu publicznoprawnego, na zwlekaniu z wytoczeniem powództwa o odszkodowanie.

Wypada dodać, że w razie niemożności dokonania zwrotu nieruchomości i powstania w związku z tym roszczenia o naprawienie szkody, początek biegu terminu przedawnienia tego roszczenia jest wiązany z uzyskaniem przez decyzję odmawiającą zwrotu nieruchomości statusu decyzji ostatecznej. Stwarza to zdecydowanie szersze możliwości korzystnego dla poszkodowanego wyboru momentu podjęcia działań mających na celu uzyskanie szczególnie korzystnego odszkodowania, niewykluczone, że ze skutkiem niewspółmiernego uszczerbku po stronie podmiotu zobowiązanego do naprawienia szkody. To, czy powyższe względy mogą być *in casu* uznane za wyczerpującą przesłankę szczególnych okoliczności w rozumieniu art. 363 § 2 *in fine* k.c., będzie jednak przedmiotem oceny Sądu Apelacyjnego, przy czym wynik tej oceny może zależeć również od wniosków nasuwających się na tle ostatniej, trzeciej kwestii podnoszonej w zarzutach skargi kasacyjnej.

Należne powódce odszkodowanie miało stanowić różnicę między wartością niezwróconej części nieruchomości i kwotą zwaloryzowanej ceny zapłaty, proporcjonalną do powierzchni utraconego gruntu. Waloryzacji tej dokonano w sposób określony w art. 140 ust. 1 i 2 u.g.n., czyli także, jak można wnosić, w związku z niepowołanym w sprawie art. 5 u.g.n. Skarżąca w zarzutach skargi zakwestionowała stanowisko Sądu Apelacyjnego, zgodnie z którym za ustaleniem należnego powódce odszkodowania według stanu nieruchomości z daty jej sprzedaży Skarbowi Państwa i cen z daty ustanowienia użytkowania wieczystego przemawiało przyjęcie takiej samej zasady w obliczaniu kwoty zwaloryzowanej ceny sprzedaży nieruchomości, którą powódka była zobligowana zwrócić pozwanej.

Pogląd Sądu drugiej instancji nie został w tym punkcie wyrażony odpowiednio jednoznacznie, co stało się przyczyną sformułowania w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. Można jednak mniemać, że w istocie Sąd Apelacyjny dążył do przyjęcia tożsamyh dat badania stanu i cen nieruchomości: zarówno na potrzeby ustalenia wysokości odszkodowania, jak i wysokości kwoty zwaloryzowanej części zapłaty za grunt

nabyty przez Skarb Państwa. Jak się wydaje, właśnie to założenie zdeterminowało przyjęty model ustalenia samego odszkodowania, oparty na uwzględnieniu stanu nieruchomości z dnia wywłaszczenia (*in casu* - zbycia) gruntu oraz cen na dzień 1 marca 2005 r., czyli na datę możliwego zwrotu nieruchomości, który jednak nie doszedł do skutku z powodu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. W konsekwencji doszło do sytuacji, w której data wywłaszczenia (nabycia) nieruchomości, wprost przywołana w art. 140 u.g.n., a służąca obliczeniu części zwaloryzowanej ceny za nabytą nieruchomość, zdeterminowała określenie kwestii fundamentalnej, czyli stanu nieruchomości, na podstawie którego obliczana była „bazowa” (przed ww. odliczeniem) kwota odszkodowania.

Brzmienie art. 140 ust. 1 i n. u.g.n. nie pozostawia wątpliwości co do braku podstaw do bezpośredniego stosowania ww. unormowań w sprawie o odszkodowanie za niezrealizowanie obowiązku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Przepisy regulujące zwrot odszkodowania uzyskanego w związku z wywłaszczeniem (*in casu* - ceny za sprzedaż nieruchomości) mają charakter administracyjny, a rozstrzygnięcie w tym przedmiocie zapada w decyzji właściwego organu administracji (art. 142 ust. 1 u.g.n.). Zwrot zwaloryzowanej kwoty odszkodowania uzyskanego w związku z wywłaszczeniem ma charakter obligatoryjny (art. 140 ust. 1 i 2 u.g.n., a w sprawie, z uwagi na datę wywłaszczenia, także w zw. z art. 217 ust. 2 u.g.n.).

Należy podzielić stanowisko skarżącej, która zakwestionowała pogląd o zastosowaniu mechanizmu właściwego dla waloryzacji ceny zapłaty za grunt sprzedany Skarbowi Państwa (art. 140 u.g.n.) do określenia wysokości odszkodowania za niezwróconą nieruchomość - mimo że sam zarzut kasacyjny został ujęty wadliwie, bez wskazania, który z licznych przepisów składających się na art. 140 u.g.n. został wadliwie zastosowany. Nie jest wprawdzie pewne, czy nawiązanie przez Sąd Apelacyjny do rozwiązań analogicznych do art. 140 ust. 1 i 2 u.g.n. rzeczywiście miało na celu zastosowanie analogii, podważane przez powódkę w skardze kasacyjnej, jednak wypada przypomnieć, że wnioskowanie *per analogiam* staje się możliwe wówczas, gdy w systemie prawa występuje tzw. luka rzeczywista, czyli taki stan rzeczy, w którym brak regulacji jest efektem niedopatrzenia ustawodawcy, a nie celowego nieobjęcia określonej

sytuacji szczegółowym unormowaniem. W badanym przypadku nie istnieje natomiast luka uzasadniająca sięganie do analogii z ustawy, gdyż zagadnienie obliczenia wysokości szkody kompensowanej pieniężnie zostało uregulowane przepisami prawa cywilnego i powinno nastąpić zgodnie z art. 361 i art. 363 k.c., w tym z uwzględnieniem stanu nieruchomości z daty wyrządzenia szkody.

Powódka wyrządzenia szkody majątkowej upatruje w tym, że wskutek opisanych uprzednio zachowań pozwanej nie doszło do zrealizowania zgłoszonego przez skarżącą żądania zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Zgodnie z założeniami teorii różnicy ustalenie wielkości uszczerbku powinno więc nastąpić przez porównanie stanu majątku istniejącego w następstwie wystąpienia zdarzenia szkodzącego - z hipotetycznym stanem, który istniałby, gdyby nie miało miejsca niezgodne z prawem zachowanie właściwego organu, prowadzące do powstania szkody. W niniejszej sprawie wskazany ostatnio stan hipotetyczny polegałby na zwrocie całej wywłaszczonej uprzednio nieruchomości - z jednoczesnym zwrotem zwaloryzowanej kwoty otrzymanej uprzednio przez powódkę i jej poprzedniczkę prawną tytułem zapłaty za sprzedany grunt.

W razie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości poprzedni właściciel lub jego spadkobierca zwracałby podmiotowi publicznoprawnemu ustalone w decyzji (a ściślej: nie tylko ustalone, lecz również wypłacone poprzedniemu właścicielowi) odszkodowanie lub także nieruchomość zamienną, jeżeli była ona przyznana w ramach odszkodowania (art. 140 ust. 1 u.g.n.). Odszkodowanie pieniężne podlegałoby waloryzacji, z zastrzeżeniem art. 217 ust. 2 u.g.n. i z uwzględnieniem ograniczenia wysokości odszkodowania po waloryzacji do kwoty nie wyższej niż wartość rynkowa nieruchomości w dniu zwrotu, a w pewnych przypadkach - jej wartość odtworzeniowa (art. 140 ust. 2 *in fine* u.g.n.), z zastosowaniem także dalszych reguł waloryzacji, unormowanych w art. 140 ust. 3 i n. u.g.n.

Wskazane wyżej zasady ustalania wysokości zwaloryzowanego odszkodowania (ceny sprzedaży) zwracanego przez poprzedniego właściciela, musiałyby być uwzględnione w kształtowaniu treści decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości. W przypadku zatem zwrotu nieruchomości za jednoczesnym zwrotem zwaloryzowanego odszkodowania waloryzacja

dokonywana byłaby na dzień zwrotu nieruchomości (ściślej - wydania decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości), tzn. wartości zwracanej poprzedniemu właścicielowi, zakumulowanej w nieruchomości, odpowiadałaby zwaloryzowana na tę samą datę kwota uzyskanego uprzednio odszkodowania (ceny sprzedaży). W nauce prawa zajmowane jest nawet dalej idące stanowisko, że, zważywszy na funkcję waloryzacji, należy dokonać waloryzacji tak ustalonego odszkodowania na dzień jego zapłaty (P. Wojciechowski, Kom. do art. 140 u.g.n. [w:] Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami, red. P. Czechowski, Lex).

Skoro więc w miejsce nieruchomości, która nie może być zwrócona *in natura*, wypłacone ma być odszkodowanie w wysokości obliczonej, zasadniczo, według cen z daty ustalenia odszkodowania, tzn. „kumulujące” w sobie wartość nieruchomości według aktualnych cen, to ta sama reguła powinna towarzyszyć dokonaniu waloryzacji - na tę samą datę. Takie stanowisko, choć jedynie w ramach uzupełniających wyjaśnień, niepopartych wyliczeniami konkretnych kwot, wyraził również Sąd Apelacyjny, stwierdzając, że gdyby ustalenie należnego powódce odszkodowania miało być dokonane stosownie do cen nieruchomości w innej dacie, to według tej samej zasady powinna być obliczona kwota zwaloryzowanej ceny nabycia, odejmowana od sumy odszkodowania.

Uzupełniająco wypada wskazać, że niezasadny był zarzut naruszenia art. 139 u.g.n. przez jego niezastosowanie. Jest oczywiste, że przepis ten, z uwagi na swój przedmiot, nie mógłby być wprost zastosowany w sprawie cywilnej o zapłatę odszkodowania; odnosi się bowiem do zwrotu nieruchomości w naturze i statuuje zasadę, że zwrotowi podlega jedynie ta sama nieruchomość, która została wywłaszczona, natomiast zwrot dotyczy nieruchomości w stanie, w jakim znajduje się ona w dniu zwrotu. Podstawowe znaczenie ma jednak okoliczność, że sens cytowanej regulacji sprowadza się do wskazania, iż podmiot publicznoprawny nie jest zobligowany do tego, aby przywrócić nieruchomość do stanu poprzedniego, z chwili wywłaszczenia (sprzedaży). Tak rozumiany art. 139 u.g.n. nie miał zatem nawet pośredniego wpływu na ustalenie wysokości przysługującego powódce roszczenia odszkodowawczego.

Wobec zasadności niektórych spośród zarzutów skargi kasacyjnej zachodziły podstawy do uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w (...)

Z uwagi na powyższe na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c. orzeczono, jak w sentencji wyroku.