



## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

21 czerwca 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Władysław Pawlak (przewodniczący)

SSN Grzegorz Misiurek

SSN Karol Weitz (sprawozdawca)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 21 czerwca 2024 r. w Warszawie  
skargi kasacyjnej K. J.

od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z 13 października 2020 r., VI ACa 611/19,

w sprawie z powództwa K. J.

przeciwko Skarbowi Państwa - Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych

i Autostrad

o zapłatę,

**1. oddala skargę kasacyjną;**

**2. nie obciąża powoda kosztami postępowania kasacyjnego.**

Grzegorz Misiurek

Władysław Pawlak

Karol Weitz

## **UZASADNIENIE**

Pozwem z 12 września 2017 r. K. J. wniósł o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie kwoty 48164.00 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty, wskazując jednocześnie na możliwość zwolnienia się pozwanego od obowiązku zapłaty wymienionej kwoty przez spełnienie świadczenia zastępczego w postaci zawarcia z powodem w terminie 7 dni od daty uprawomocnienia się wyroku w sprawie, notarialnej umowy sprzedaży na rzecz pozwanego nieruchomości położonej w L., gminie B., województwie [...], składającej się z działek o numerach ewidencyjnych [...], [...]1, [...]2, [...]3, AM-1, obręb L., dla której to nieruchomości Sąd Rejonowy w Bolesławcu prowadzi księgę wieczystą o numerze [...]. Wyrokiem z 5 kwietnia 2019 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo

i orzekł o kosztach procesu. Sąd ustalił, że powód i jego ówczesna żona Z. J. w 1991 i 1992 r. nabyli ze środków stanowiących ich majątek wspólny, niezabudowaną nieruchomość położoną w L., powiecie b., województwie [...], składającą się z działek [...], [...]1, [...]2, [...]3, AM-1, obręb L., objętą księgą wieczystą Sądu Rejonowego w Bolesławcu u numerze [...], Działki nr [...]2 i [...]3 zostały nabyte pod budowę stacji benzynowej. Cała nieruchomość o powierzchni 20,203 m<sup>2</sup>, należąca ówczesnie do małżonków J. przylega do północnego pasa autostrady A-[...] (obecnie A-[...]).

Od 1998 r. do chwili obecnej powód prowadzi na niej stację paliw. W związku z inwestycją związaną z działalnością paliwową, na nieruchomości obejmującej działki o numerach [...]2 i [...]3 posadowiono budynek zaplecza stacji paliw. Budynek baru ze sklepem i kioskiem, dystrybutory paliwa oraz wiaty stalowe nad dystrybutorami, zbiorniki na paliwa płynne oraz gaz propan-butan i budynek myjni samochodów ciężarowych. Nieruchomość stanowi obecnie wyłączną własność powoda.

Decyzją Wojewody [...] nr 1/98 z 5 marca 1998 r. o ustaleniu lokalizacji inwestycji ustalono lokalizację autostrady płatnej [...] dla odcinka od km 49+700 ( granica województwa [...]) do km 74+700 ( węzeł „K.”). W ramach planowanej inwestycji postanowiono o budowie czterech miejsc obsługi podróżnych (MOP), między innymi MOP 11 „L.” w km 74+180 zlokalizowanego na terenie gminy B., co

miało wiązać się z zaadaptowaniem na potrzeby MOP istniejącej na tym terenie stacji pali należącej do powoda.

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w W., pismem z 12 listopada 2003 r. adresowanym do powoda i jego żony Z., złożyła ofertę nabycia prawa własności należącej do nich nieruchomości na cele budowy autostrady [...] za cenę 6 940.000 zł zakreślając im 14-dniowy termin na ustosunkowanie się do oferty i zastrzegając, że brak odpowiedzi w tym terminie będzie poczytywany jako odrzucenie oferty i wobec tego pozwany będzie zmuszony do podjęcia innych działań zmierzających do nabycia nieruchomości.

Pismem z 10 stycznia 2004 r. Wojewoda [...], działając na podstawie ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, wyznaczył powodowi i jego żonie termin do 27 lutego 2004 r. na zawarcie z GDDKiA umowy w sprawie nabycia nieruchomości obejmującej działki o numerach [...]1, 40/9, [...]2 i [...]3 na warunkach określonych w ofercie z 12 listopada 2003 r. Powód i jego żona uznali cenę wskazaną w ofercie za zbyt niską i ostatecznie odrzucili ofertę.

Rada Gminy w B. 3 marca 2004 r. podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi L. W październiku 2010 r. w siedzibie GDDKiA w W. odbyło się spotkanie z udziałem powoda, przedstawicieli GDDKiA i rzeczoznawcy K. K., któremu zlecono dokonanie wyceny nieruchomości. Celem spotkania było wstępne przedstawienie planów co do ewentualnego wykupu terenów stacji paliw oraz dostosowania jej zaplecza pod budowę MOP [...] „L.”. Już pod koniec 2010 r. powód został jednak poinformowany o zmianie planów w zakresie budowy MOP-u ze względu na ograniczenia ustawowe. Powód i jego ówczesna żona pismem z 17 stycznia 2011 r. skierowanym do wójta gminy B. złożyli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dla nieruchomości, proponując m.in. budowę motelu na 50 miejsc noclegowych wraz z parkingiem dla samochodów osobowych. Decyzją administracyjną z 25 stycznia 2011 r. wójt umorzył postępowanie w sprawie przyjmując, że wniosek jest bezprzedmiotowy ze względu na wcześniejsze objęcie terenu, w tym nieruchomości powoda ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi L.

Zgodnie z tym planem tereny w granicach działek [...]2, [...]3, 20/9 i [...]1 zostały oznaczone jako tereny dróg i ulic.

27 stycznia 2011 r. powód zwrócił się ponownie do GDDKiA Oddział w W. z wnioskiem o podjęcie rokowań w sprawie wykupu nieruchomości przez Skarb Państwa ze względu na wcześniejsze ustalenia i dokonywaną wycenę przez rzeczoznawcę K. K.. GDDKiA pismem z 15 lutego 2011 r. wskazała, że w związku z przeprowadzonym Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowym i stanem rzeczywistym autostrady po wybudowaniu odcinka [...] Z.-K. oraz węzła "K." po ponownym przeanalizowaniu lokalizacji MOP-ów ustalono, że budowa MOP11 „L.” w planowanym miejscu, obejmującym nieruchomość powoda jest niedopuszczalna, co wynika ze zbyt małej odległości planowanego MOP 11 „L.” od węzła "K.". Minimalna odległość pomiędzy pasem wyłączenia, a pasem włączenia z uwagi na bezpieczeństwo użytkowników powinna wynosić 2,7 km, podczas gdy w rzeczywistości odległość ta liczy ok. 500 m. Wskazano również, że na spotkaniu w 2010 r. poinformowano powoda o braku możliwości budowy MOP-u i o odstąpieniu w związku z tym przez GDDKiA od jakichkolwiek rokowań w sprawie wykupu nieruchomości powoda. Mając takie stanowisko GDDKiA powód 27 czerwca skierował do GDDKiA w W. pismo wzywające do wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego w stosunku do nieruchomości powoda, zakreślając 7-dniowy termin w tym zakresie, liczony od dnia doręczenia pisma pod rygorem złożenia skargi na bezczynność. W piśmie powołano się na przepisy ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, które miały statuować dwójaki sposób nabycia nieruchomości celem realizacji inwestycji drogowej, tj. nabycie w drodze umowy, bądź w drodze wywłaszczenia w przypadku niemożności zastosowania pierwszego z tych trybów. Do 2016 r. między stronami nie doszło do żadnych konkretnych ustaleń.

Pismem z 11 lutego 2016 r. GDDKiA kolejny raz poinformowała powoda, że wobec faktu odstąpienia od realizacji MOP „L.” we wcześniej planowanej lokalizacji, nabycie nieruchomości powoda, która nie ma przeznaczenia inwestycyjnego, byłoby nieracjonalne i szkodliwe dla interesów Skarbu Państwa. Stanowisko to GDDKiA podtrzymała w piśmie z 25 lipca 2016 r., zapraszając jednocześnie powoda na spotkanie w Centrali Dyrekcji w W. Spotkanie to odbyło się 23 sierpnia 2016 r..

Zaproszenie powoda związane było z groźbami powoda, że w razie braku podjęcia rozmów zablokuje autostradę przed zbliżającymi się wtedy Światowymi Dniami Młodzieży. Jako cel spotkania GDDKiA wskazała „omówienie sytuacji i wypracowanie kompromisowego stanowiska”. Na spotkaniu poproszono powoda o dostarczenie wszelkich dokumentów dotyczących spornej nieruchomości.

Na spotkaniu, po rozważeniu różnych wariantów zakończenia sporu, wybrano wstępnie wariant mający polegać na podjęciu działań zmierzających do wykupienia działek powoda i podjęto decyzję o zleceniu ich wyceny przez rzeczoznawcę, zobowiązując powoda do przedłożenia dokumentów księgowych dotyczących nieruchomości, celem ich udostępnienia rzeczoznawcy. Ustalono, że po sporządzeniu operatu szacunkowego i jego ewentualnej akceptacji przez służby pozwanego zostanie złożona powodowi oferta kupna nieruchomości ze znajdującą się na niej stacją paliw w terminie do 31 marca 2017 r. Na zlecenie GDDKiA operat szacunkowy nieruchomości przygotował rzeczoznawca K. K. i przedłożył go GDDKiA 20 marca 2017 r. szacując jej wartość rynkową na 48.164.000 zł. Pracownicy GDDKiA mieli wątpliwości co do tej wyceny. Na spotkaniu z udziałem Naczelnika Wydziału Nieruchomości i powoda wycena została zakwestionowana przez tego pierwszego. W rezultacie powodowi nie złożono oferty kupna nieruchomości

28 kwietnia 2017 r. powód złożył na ręce K. M. – Naczelnika Wydziału Nieruchomości [...] oddziału GDDKiA oświadczenie o treści „ oświadczam, że ewentualne nabycie przez Skarb Państwa – GDDKiA nieruchomości położonej w L. (..) nastąpi za cenę 48.164.000 zł wyczerpuje wszelki moje roszczenia z jakiegokolwiek tytułu, związane pośrednio i bezpośrednio z tą nieruchomością” K. M. potwierdził odbiór tego oświadczenia. 12 czerwca 2017 r. powód skierował do Dyrektora Oddziału GDDKiA w W. pismo, referując w nim stan sprawy i wzywając GDDKiA do wykupu nieruchomości wraz ze stacją paliw za cenę określoną w operacie szacunkowym ( kwotę 48.164.000 zł) albo do wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego.

Pismem z 20 czerwca 2017 r. GDDKiA w W. poinformowała powoda o podtrzymaniu dotychczasowego stanowiska z uwagi na fakt, że wykup

nieruchomości powoda nie jest wykonaniem decyzji lokalizacyjnej, gdyż nieruchomość nie jest niezbędna do realizacji celu publicznego w postaci budowy lub rozbudowy autostrady A-18.

Sąd Okręgowy oddalając powództwo jako bezzasadne podniósł, że żądania powoda oparte są na jego mylnym przeświadczeniu, że między stronami doszło do zawarcia przedwstępnej umowy sprzedaży nieruchomości objętej sporem, której najistotniejsze postanowienia miały zostać ustalone przez nie w toku prowadzonych negocjacji. Sąd ocenił jednak, że taka umowa nie doszła między stronami do skutku. Stwierdził także, że powód nie wykazał, aby zachodziły podstawy do formułowania żądania pozwu z wykorzystaniem upoważnienia przemienne, gdyż jego źródłem może być tylko umowa stron albo ustawa. Powód nie podnosił także, że rzekoma umowa przedwstępna miała być przez strony zawarta w formie aktu notarialnego albo w formie pisemnej. Według Sądu Okręgowego materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie pozwala na przyjęcie, że podczas spotkań odbytych w okresie od lipca 2016 r. do czerwca 2017 r. doszło do ustalenia istotnych warunków zbycia przedmiotowej nieruchomości w drodze umowy sprzedaży, w tym w szczególności ustalenia terminu jej nabycia albo ustalenia ceny tego nabycia. Brak także podstaw do uznania, że umocowani przedstawiciele pozwanego złożyli w jego imieniu oświadczenia woli wskazujące na zawarcie czy to umowy sprzedaży nieruchomości, czy to umowy przedwstępnej jej sprzedaży. W ocenie Sądu, z materiału dowodowego nie wynika też, aby na jakimkolwiek etapie prowadzenia rozmów z powodem, osoby uprawnione przez pozwanego do składania skutecznych oświadczeń woli, złożyły takie precyzyjne i stanowcze oświadczenia. Zdarzeniem, z którym powód wiązał fakt zawarcia umowy przedwstępnej miało być sporządzenie – na zlecenie pracowników pozwanego operatu szacunkowego nieruchomości powoda, gdyż miało to oznaczać ustalenie ceny. Sąd Okręgowy przyjął jednak, że Skarb Państwa przez sam fakt uiszczenia wynagrodzenia rzeczoznawcy nie zaakceptował wyceny nieruchomości i nie uznał jej za wiążącą dla stron, w tym dla pozwanego. Nie ma też podstaw do uznania, że pozwany poznaawszy wartość nieruchomości według wyceny złożył powodowi ofertę jej nabycia lub zawarł z powodem umowę przedwstępną sprzedaży nieruchomości. Powód nie zdołał także udowodnić swoich twierdzeń o do zawarcia ugody przez strony. W rezultacie Sąd

Okręgowy uznał, że powód nie wykazał swojego roszczenia ani co do zasady, ani co do wysokości i nie miał podstaw do formułowania żądania pozwu z wykorzystaniem konstrukcji upoważnienia przemienne. Apelację od wyroku z 5 kwietnia 2019 r. wniósł powód. Wyrokiem z 13 października 2020 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację. Sąd Apelacyjny podtrzymał ocenę dowodów przyjętą przez sąd pierwszej instancji i podzielił jego ustalenia faktyczne oraz ocenę, że między stronami nie doszło do zawarcia umowy przedwstępnej. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, nawet, gdyby przyjąć w tej mierze inne stanowisko, to roszczenie powoda i tak nie mogłoby zostać uwzględnione, gdyż powód nie wykazał, że poniósł szkodę i nie udowodnił jej wysokości.

Skargę kasacyjną od wyroku z 13 października 2020 r. wywiódł powód. Zaskarżając go w całości zarzucił naruszenie art. 389 § 1 i 2 w związku z art. 390 § 1 i 2 i z art. 72 § 2 k.c. oraz z art. 60 i art. 65 § 1 i 2 k.c., a także art. 390 § 1 k.c. i art. 327<sup>1</sup> w związku z art. 391 §1 i z art. 387 § 2<sup>1</sup> k.p.c. Na tych podstawach wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez zmianę wyroku Sądu Okręgowego z 5 kwietnia 2019 r. przez uwzględnienie powództwa, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

#### **Sąd Najwyższy zważył, co następuje:**

Zarzuty kasacyjne powoda zmierzające do wykazania, że między stronami doszła do skutku umowa przedwstępna i że z tytułu jej niewykonania pozwany ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą wobec powoda nie mogły odnieść skutku, ponieważ w świetle ustalonego w sprawie stanu faktycznego, który jest wiążący dla Sądu Najwyższego w postępowaniu kasacyjnym ( art. 398<sup>13</sup> § 2 k.p.c.) nie doszło w ogóle do złożenia przez strony oświadczeń woli, które mogłyby być uznane za skutkujące zawarciem umowy przedwstępnej. Podniesione z kolei w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia przepisów postępowania skupiały się na podważaniu oceny dowodów przyjętej przez sądy obu instancji i dokonanych w sprawie ustaleń faktycznych, co w postępowaniu kasacyjnym jest niedopuszczalne ( art. 398<sup>3</sup> § 3 k.p.c.)

Skarga kasacyjna jako bezzasadna podlegała zatem oddaleniu.

Z tych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c., orzekł, jak w sentencji.

Mając na względzie sytuację majątkową powoda o kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 102 w związku z art. 391 §1 i z art. 398<sup>21</sup> k.p.c.

Grzegorz Misiurek

Władysław Pawlak

Karol Weitz

[SOP]

[ms]