



Sygn. akt II CSK 703/12

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 września 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Kwaśniewski (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Marta Romańska (sprawozdawca)

Protokolant Maryla Czajkowska

w sprawie z powództwa B. K. i Z. M.

przeciwko Gminie Miasto Ł.- Prezydentowi Miasta Ł.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 20 września 2013 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 29 czerwca 2012 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu
Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powodowie B. K. i Z. M. wnieśli o zasądzenie od Gminy Miasta Ł. kwoty 100.000 zł z odsetkami ustawowymi tytułem odszkodowania.

Pozwany - Gmina Miasta Ł. wniósł o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z 2 lutego 2012 r. Sąd Okręgowy w Ł. zasądził od pozwanego w częściach równych na rzecz powodów kwotę 100.000 zł z ustawowymi odsetkami od 29 stycznia 2011 r. oraz kwotę 10.074 zł tytułem zwrotu kosztów procesu i oddalił powództwo o odsetki ustawowe w pozostałej części.

Orzeczenie zapadło po ustaleniu, że I. M. w 1988 r. była właścicielką nieruchomości położonej w Ł. przy ul. Z. nr [...], stanowiącej działkę nr 58 o powierzchni 2.45 ha, wpisanej do księgi wieczystej KW nr [...]. Powodowie są jej spadkobiercami w częściach po 1/2.

Aktem notarialnym z 6 grudnia 1988 r. I. M. sprzedała Skarbowi Państwa swoją nieruchomość za cenę 13.812.973 zł. Umowa została zawarta na podstawie art. 8 i 53 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.; dalej - u.g.g.), w związku z tym, że Prezydent Miasta Ł. na wniosek inwestora Spółdzielni Mieszkaniowej „B.” 11 lutego 1987 r. wydał decyzję o zlokalizowaniu na tej nieruchomości osiedla mieszkaniowego wielorodzinnego [...]. Pozwany stał się właścicielem nieruchomości należącej poprzednio do I. M. z mocy prawa (art. 5 ust. 2 ustawy z 10 maja 1990 r. - przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.; dalej - p.w.u.s.t.), co zostało potwierdzone decyzją Wojewody z 21 kwietnia 1997 r. Powodowie nie uczestniczyli w postępowaniu zmierzającym do wydania tej decyzji.

Pozwany rozporządził częścią nieruchomości należącej poprzednio do I. M. w ten sposób, że umową z 28 grudnia 2001 r. ustanowił prawo użytkowania wieczystego na wydzielonych z nieruchomości działkach 59/10, 59/11, 59/12, 59/13, 59/14 przy ul. Z., obręb W-35, na rzecz B.-L. Spółki z o.o., a inną część tej nieruchomości, tj. działki 58/4, 58/6, 53/22, 53/24, 53/25, 53/7 i 53/8, wykorzystał pod budowę m.in. dróg publicznych i infrastruktury. W § 6 umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste pozwany zobowiązał użytkownika wieczystego do

rozpoczęcia prac inwestycyjnych w ciągu roku oraz zakończenia ich w ciągu trzech lat od podpisania aktu notarialnego. Na wniosek B.-L. Spółki z o.o. termin ten aneksem do umowy z 22 listopada 2004 r. został przedłużony do sześciu lat. Wpis prawa użytkowania wieczystego na rzecz B.-L. Spółki z o.o. do KW nr [...] nastąpił 6 marca 2003 r.

Powodowie, zawiadomieni o takiej możliwości pismem z 8 czerwca 2006 r., w terminie złożyli wniosek o zwrot nieruchomości zbędnej na cele wyłączenia.

Działka ewidencyjna nr 58 podzielona została zatem pierwotnie na działki: nr 58/4, 58/5, 58/6, 58/7, 58/8. Część nieruchomości wyłączonej, tj. obecna działka nr 58/8 o pow. 1,345 ha nie została dotąd zabudowana. Postanowieniem z 16 listopada 2009 r. wniosek o zwrot działki nr 58/8 został wyłączony do odrębnego rozpoznania. Dawna działka nr 58/4 wchodzi w skład działki nr 65/16. W księdze wieczystej prowadzonej dla tej nieruchomości pozwany wpisany jest jako właściciel. Działka stanowi część ulicy W., stanowiącej drogę wewnętrzną o nawierzchni asfaltowej.

Dawna działka nr 58/5 stanowi część działki ewidencyjnej nr 59/14 oraz część działki nr 59/15. W księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości stanowiącej działkę nr 59/14 pozwany wpisany jest jako właściciel. Nieruchomość ta znajduje się we współużytkowaniu wieczystym osób fizycznych, a jej administratorem jest Wspólnota Mieszkaniowa „K”. Jest to nieruchomość przy ul. W. nr 1, 3 i 5, zabudowana blokami mieszkalnymi.

W księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości stanowiącej działkę nr 59/15 pozwany wpisany jest jako właściciel. Nieruchomość ta znajduje się we współużytkowaniu wieczystym osób fizycznych, a jej administratorem jest Wspólnota Mieszkaniowa „H”. Jest to nieruchomość przy ul. Z. 76/78, zabudowana blokami mieszkalnymi.

Dawna działka 58/6 stanowi część działek ewidencyjnych nr 53/24, nr 53/25 oraz nr 53/22. W księdze wieczystej prowadzonej dla tej nieruchomości pozwany wpisany jest jako właściciel. Na działce ewidencyjnej nr 53/25 zlokalizowane są bloki mieszkalne, pozostające w administracji Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej [...]. Działka nr 53/24 oraz nr 53/22 stanowią część ulicy W. o nawierzchni

asfaltowej oraz część parkingu przy tej ulicy.

W księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości stanowiącej działkę nr 58/7 pozwany wpisany jest jako właściciel. Działka znajduje się we władaniu Zarządu Dróg i Transportu i stanowi część drogi publicznej ul. Z.

Decyzją z 29 grudnia 2009 r. Starosta Ł., działając na podstawie art. 136 i 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. oraz art. 104 k.p.a., orzekł o odmowie zwrotu nieruchomości położonej dawniej przy ul. Z. nr 76, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 58/7 i nr 53/22 oraz części działek: nr 59/15, nr 59/14, nr 65/16, nr 53/25, nr 53/24 z uwagi na utratę jej posiadania przez pozwanego na rzecz użytkownika wieczystego oraz na zabudowanie innych działek drogami i infrastrukturą. Przesłanką tego orzeczenia było stwierdzenie, że powodom przysługiwało roszczenie o zwrot nieruchomości. Decyzja ta została uzupełniona decyzją z 30 marca 2010 r. poprzez wskazanie powierzchni działek, o odmowie zwrotu których orzeczono. Decyzja uzupełniająca stała się ostateczna 16 czerwca 2010 r.

Powodowie 28 stycznia 2011 r. wystąpili do pozwanego o odszkodowanie w kwocie 3.852.000 zł. Pozwany odmówił zapłaty.

Nieruchomość, której zwrotu żądali powodowie położona jest w Ł. w dzielnicy [...] na Osiedlu [...], pomiędzy ulicami: Z. i R. oraz H. i T., w odległości ok. 200 m na wschód od skrzyżowania ul. Z. z H., po północnej stronie ulicy Z. Jej teren jest płaski i nieogrodzony. Jest oddalona ok. 10 km od centrum Ł. i ok. 3,5 km od budowanego węzła autostrady z ulicą R. Ma korzystny dostęp do infrastruktury usługowo-handlowej, zdrowotnej i oświatowej. Na zrealizowanym wcześniej osiedlu „S.” są sklepy, szkoły, przedszkola i przychodnia lekarska. Część działek jest obecnie zabudowana budynkami wielomieszkaniowymi średniowysokimi, a na części są drogi dojazdowe. Nieruchomości są wyposażone w: elektryczność, wodociąg miejski, kanalizację sanitarną i deszczową, ciepłociąg, gazociąg oraz linię telefonów stacjonarnych.

Nieruchomość kupiona przez Skarb Państwa od I. M. 1 stycznia 1999 r. była niezagospodarowana, miała dostęp do elektryczności i wodociągu miejskiego. W jej bezpośrednim sąsiedztwie znajdowało się osiedle mieszkaniowe „S.” i

niezagospodarowane place.

Wartość rynkowa gruntu położonego przy ul. Z. nr 46 (działka nr 58/7), przy ul. W. nr 1, 3, 5 (działka nr 59/7), przy ul. Z. nr 76-78 (działka nr 59/15), przy ul. Z. nr 72A-86A (działka nr 65/16) oraz przy ul. Z. (działka nr 53/22, 53/24, 53/25), o łącznej powierzchni 10.786 m² wynosi aktualnie 3.776.000 zł, a według poziomu cen z 1 stycznia 1999 r. - 322.000 zł.

Sąd Okręgowy uznał powództwo za zasadne. Z odwołaniem się do art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym od 22 września 2004 r. oraz art. 136 ust. 2 i 5 u.g.n. stwierdził, że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, a przepisy o zwrocie nieruchomości stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa m.in. na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o jej zwrot (art. 136 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 albo pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany (art. 137 u.g.n.).

Odwołując się do orzecznictwa sądów administracyjnych, Sąd Okręgowy stwierdził, iż ustawodawca dopuszcza wyjątek od zasady określonej w art. 136 ust. 3 u.g.n., uniemożliwiający dochodzenie zwrotu nieruchomości lub jej części, gdy przed 1 stycznia 1998 r. trwale rozporządzono przedmiotem wywłaszczenia na rzecz osoby trzeciej na podstawie umowy sprzedaży lub oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste i osoba nabywcy została ujawniona w księdze wieczystej, chociażby zostały spełnione przesłanki z art. 137 u.g.n. Te wyjątkowe przypadki identyfikuje się na podstawie daty wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie zaś według daty wejścia w życie znowelizowanego art. 216 u.g.n. Ustanowienie użytkowania wieczystego na wywłaszczonej nieruchomości po

wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wyłącza roszczenia opartego na art. 136 ust. 3 u.g.n. Jeżeli w sprawie o zwrot nieruchomości ujawni się, że nieruchomość wywłaszczona została oddana w użytkowanie wieczyste przed dniem wejścia w życie ustawy, prawo nabywcy zaś zostało ujawnione w księdze wieczystej, to postępowanie administracyjne należy umorzyć na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. jako bezprzedmiotowe.

Pozwany dopiero w październiku 1999 r. rozpoczął przygotowania terenu na potrzeby inwestycji zakończonej w 2005 r. W jej ramach wybudowane zostały bloki mieszkalne wraz z infrastrukturą osiedlową. Osiedle to nie powstało jednakże w ramach zadania inwestycyjnego, o którym mowa w decyzji z 11 lutego 1987 r. Decyzja ta straciła ważność, gdyż wymieniony w niej inwestor nigdy nie wystąpił o pozwolenie na budowę i nie rozpoczął budowy. Nieruchomość kupiona przez Skarb Państwa od I. M. stała się zbędna na cel wywłaszczenia jeszcze w czasie obowiązywania ustawy z 1985 r., to jest przed 1 stycznia 1998 r. Skoro stanowiąca podstawę do wywłaszczenia decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji straciła ważność, to Skarb Państwa nie tylko nie mógł wykorzystać wywłaszczonej nieruchomości na inne cele, ale również miał, wynikający z art. 69 ust. 1 w zw. z art. 47 ust. 4 u.g.g., obowiązek zawiadomienia poprzedniego właściciela lub jego spadkobierców o możliwości złożenia wniosku o zwrot nieruchomości. Skarb Państwa nigdy tego obowiązku nie wykonał, co było działaniem bezprawnym i zawinionym.

Cel publiczny tożsamy z celem wywłaszczenia, to jest wybudowanie osiedla mieszkaniowego wraz z niezbędną infrastrukturą, został zrealizowany na nieruchomości kupionej przez Skarb Państwa od I. M. już po upływie 10 letniego terminu od jej nabycia. Powodom przysługiwało zatem roszczenie o zwrot nieruchomości należącej niegdyś do ich poprzedniczki prawnej. Roszczenie to nie mogło być zrealizowane z uwagi na znajdujące się na gruncie trwałe naniesienia - infrastrukturę, drogi, budynki mieszkalne.

Pozwany nabył własność nieruchomości z mocy prawa. Pozwany nie poinformował powodów o uprawnieniu do złożenia wniosku o zwrot nieruchomości ani też o postępowaniach dotyczących nieruchomości kupionej od ich

poprzedniczki prawnej, a przeciwnie, oddał nieruchomości w użytkowanie wieczyste, chociaż miał wiedzę o jej stanie prawnym i o tym, że cel jej wywłaszczenia nie został osiągnięty. Zawiadomienie wystosowane do powodów dopiero 8 czerwca 2006 r., dotyczące możliwości zażądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości było rażąco spóźnione i pozbawiło powodów możliwości uzyskania jej zwrotu, bo inwestycję na nieruchomości zakończono w 2005 r. Gdyby pozwany zawiadomił powodów o zbędności nieruchomości na cele wywłaszczenia do grudnia 2001 r. (zawarcie umowy użytkowania wieczystego) lub najpóźniej 6 marca 2003 r. (ujawnienie prawa użytkowania w księdze wieczystej), to powodowie zapewne odzyskaliby nieruchomość. Powyższe okoliczności usprawiedliwiały ocenę, że między szkodą powodów w postaci utraty możliwości odzyskania gruntów o określonej wartości a bezprawnym i zawinionym działaniem pozwanego istnieje adekwatny związek przyczynowy (art. 361 § 1 k.c.). Rodzi to odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanego za niezgodne z prawem (art. 69 ust. 1 w zw. z art. 47 ust. 4 u.g.g. oraz art. 136 ust. 1, 2, 3, 4 i art. 137 ust. 1 w zw. z art. 241 u.g.n.) zaniechanie zawiadomienia powodów we właściwym czasie o możliwości żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Sąd Okręgowy przyjął, że skoro zdarzenie wywołujące szkodę miało miejsce przed wejściem 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 pozwanego ma zastosowanie art. 420¹ k.c. Szkada powodów jest równa wartości nieruchomości, której nie mogą odzyskać, a powodowie w niniejszym postępowaniu dochodzą tylko części należnego im świadczenia. Sąd zasądził to świadczenie z odsetkami ustawowymi od dnia następnego po doręczeniu pozwanemu wezwania do zapłaty i oddalił powództwo o odsetki tylko za 1 dzień. Zasądzona na rzecz każdego z powodów część odszkodowania odpowiada ich udziałom we własności nieruchomości, której dotyczyło roszczenie (art. 207 k.c. w zw. z art. 420 k.c.).

Zdaniem Sądu Okręgowego, roszczenie odszkodowawcze stało się wymagalne dopiero po wyczerpaniu trybu administracyjnego dochodzenia zwrotu nieruchomości. Wtedy też powodowie dowiedzieli się o szkodzie i osobie zobowiązanej do jej naprawienia, co czyniło bezzasadnym zarzut przedawnienia

roszczenia na podstawie art. 442 § 1 k.c. w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Wyrokiem z 29 czerwca 2012 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację i zasądził od pozwanej na rzecz powodów kwotę 2.700 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. Sąd Apelacyjny zaakceptował ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego oraz ocenę prawną sprawy przyjętą przez ten Sąd.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego pozwany zarzucił, że orzeczenie to zostało wydane z naruszeniem prawa materialnego (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.), to jest: - art. 8 u.g.g. w brzmieniu obowiązującym 6 grudnia 1988 r., poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że do nieruchomości nabytych na podstawie tej ustawy w drodze umowy przed zmianą art. 216 u.g.n. miał zastosowanie tryb administracyjnoprawny ich zwrotu, w tym obowiązek zawiadomienia poprzedniego właściciela w przypadku planowanego rozporządzenia nieruchomością o możliwości ubiegania się o jej zwrot; - art. 69 ust. 1 w zw. z art. 47 ust. 4 u.g.g. poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że sporna nieruchomość była zbędna na cele wywłaszczenia w rozumieniu tych przepisów, a pozwany zobowiązany był zawiadomić poprzedniego właściciela o możliwości ubiegania się o jej zwrot, podczas gdy ustawodawca nie wprowadził w nich żadnego ograniczenia czasowego do zrealizowania celu, na który nieruchomość została nabyta; - art. 136 ust. 1, 2, 3, 4 i art. 137 ust. 1 w zw. z art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n., poprzez błędną wykładnię i uznanie, że w okresie do grudnia 2001 r. (oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste) lub najpóźniej 6 marca 2003 r. (ujawnienie prawa użytkowania wieczystego w księdze wieczystej) pozwany miał obowiązek zawiadomienia poprzedniego właściciela nieruchomości lub jego spadkobiercy o możliwości żądania jej zwrotu, podczas gdy obowiązek ten w stosunku do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa w drodze umów cywilnoprawnych nałożony został na pozwanego dopiero 22 września 2004 r., w związku z nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami z 28 listopada 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492); - art. 136 ust. 1, 2, 3, 4 w zw. z art. 137 ust. 1 u.g.n. poprzez ich zastosowanie do oceny okoliczności ustalonych w sprawie; - art. 361 § 1 k.c. poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że między zaniechaniem funkcjonariuszy pozwanego a szkodą w postaci utraty gruntów o określonej wartości istnieje adekwatny związek przyczynowy; - art. 420¹ k.c. poprzez błędną

wykładnię i przyjęcie, że pozwany ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za zaniechanie, skutkujące szkodą powodów w postaci utraty gruntów o określonej wartości.

Pozwany zarzucił nadto, że zaskarżone orzeczenie zapadło z naruszeniem prawa procesowego (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.), to jest: - art. 233 § 1 k.p.c. poprzez zaakceptowanie nieprawidłowego ustalenia, że cel nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa nie został osiągnięty; - art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 442 § 1 k.c. (obecnie art. 442² § 1 k.c.) poprzez zaakceptowanie nieprawidłowego ustalenia, że bieg przedawnienia roszczenia odszkodowawczego w niniejszej sprawie rozpoczął się dopiero po czerwcu 2010 r., podczas gdy powodowie dowiedzieli się o ewentualnej szkodzie już w czerwcu 2006 r., z zawiadomienia o możliwości żądania zwrotu niewykorzystanej części nieruchomości, a wszczęcie postępowania administracyjnego nie wstrzymywało możliwości dochodzenia roszczenia odszkodowawczego zgodnie z art. 420¹ k.c.

Pozwany wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Powodowie wnieśli o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Ze względu na nadzwyczajny charakter środka zaskarżenia, jakim jest skarga kasacyjna, mającego na celu kontrolę poprawności stosowania prawa przez sąd drugiej instancji, Sąd Najwyższy nie bada sposobu oceny dowodów dokonanej przez sądy *meriti*. Tym samym, w związku z treścią art. 398³ § 3 k.p.c., zarzut naruszenia art. 233 k.p.c. nie może zostać skutecznie podniesiony w postępowaniu kasacyjnym w celu zakwestionowania ustaleń faktycznych dokonanych przez sąd drugiej instancji (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 18 lutego 2010 r., III SK 24/09, OSNP 2011, nr 15-16, poz. 222), a ocena zarzutów mieszczących się w zakresie pierwszej podstawy kasacyjnej (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) musi być zatem odniesiona do tych faktów, które Sądy obu instancji przyjęły za podstawę subsumcji.

Z przyczyn podanych wyżej, zarzuty w związku ze sposobem udzielenia przez Sąd Apelacyjny odpowiedzi na pytanie o początek biegu terminu przedawnienia roszczenia powodów powinny być przez skarżącego stawiane

w nawiązaniu do ustalonej podstawy faktycznej rozstrzygnięcia i w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej. Zgłoszenie ich z powołaniem się na naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 442 § 1 k.c. nie może odnieść skutku.

2. W sprawie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym konieczne jest, by powód wskazał na szkodę, którą poniósł oraz pozostające z nią w adekwatnym związku przyczynowym zdarzenie będące jej źródłem. Zdarzenie to musi być działaniem lub zaniechaniem pozwanego albo osób, za które pozwany odpowiada, dającym się zakwalifikować jako bezprawne, a czasami także - w zależności od podstawy odpowiedzialności - jako zawinione.

Poprzedniczka prawna powodów utraciła własność nieruchomości stanowiącej działkę nr 58 o powierzchni 2,45 ha przy ul. Z. nr 76 w 1988 r., gdyż sprzedała ją Skarbowi Państwa. Powodowie twierdzili, że własność tej nieruchomości mogli odzyskać, bo gwarantowały im to przepisy o zwrocie nieruchomości zbytych na cele wywłaszczeniowe, a możliwość tę stracili wskutek zaniechania powiadomienia ich o zbędności nieruchomości na cele wywłaszczeniowe i ustanowienia na niej przez pozwanego takich praw na rzecz osób trzecich, które wykluczają uwzględnienie wniosku o jej zwrot albo wskutek zabudowania nieruchomości w sposób uniemożliwiający jej zwrócenie poprzedniemu właścicielowi. Za zdarzenie będące źródłem szkody powodowie uznali zatem zaniechanie podjęcia przez pozwanego z urzędu działania, do którego był zobligowany obowiązującymi przepisami o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości.

Zaniechanie przypisywane pozwanemu miało mieć miejsce przed powstaniem użytkowania wieczystego na rzecz osoby, która od pozwanego nabyła to prawo (6 marca 2003 r.), bo od tego momentu odzyskanie przez powodów nieruchomości ich poprzedniczki prawnej nie było już możliwe. Trafnie Sąd Apelacyjny przyjął, że skoro zdarzenia wywołujące szkodę u powodów miały miejsce przed wejściem 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 pozwanego za wyrządzoną nim szkodę ma zastosowanie art. 420¹ k.c. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli szkoda została wyrządzona przez

funkcjonariusza samorządu terytorialnego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, odpowiedzialność za szkodę ponosi ta jednostka samorządu terytorialnego, w której imieniu czynność była wykonywana; przepisy art. 418, 419, 420 stosuje się odpowiednio.

Sądy obu instancji nie rozważyły jednak dostatecznie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianych w art. 420¹ k.c. Ich uwaga skupiła się bowiem na wykładni aktualnie obowiązujących przepisów o zwrocie nieruchomości zbędnej na cele wywłaszczenia, choć orzekaniem w tych sprawach zajmują się właściwe organy administracji pod kontrolą sądów administracyjnych. Dla przypisania pozwanemu odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę w oznaczonej przez powodów postaci konieczne było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy przed 6 marca 2003 r. na pozwanym ciążył obowiązek powiadomienia powodów o niewykorzystaniu nieruchomości kupionej przez Skarb Państwa umową z 6 grudnia 1988 r. od ich poprzedniczki prawnej na cele określone w decyzji Prezydenta Miasta z 11 lutego 1987 r., a jeśli tak, to jakie było źródło tego obowiązku oraz czy przed 6 marca 2003 r. powodowie mogli ubiegać się o zwrot nieruchomości, którą ich poprzedniczka prawna sprzedała Skarbowi Państwa umową z 6 grudnia 1988 r. Przypisanie pozwanemu odpowiedzialności odszkodowawczej, zgodnie z żądaniem powodów, zależy od tego, czy na oba postawione wyżej pytania uda się odpowiedzieć twierdząco. Pierwsze z nich wiąże się bowiem ze zidentyfikowaniem obowiązku, którego funkcjonariusze pozwanego mieli nie dopełnić oraz jego źródła, a drugie - z oceną związku przyczynowego pomiędzy zarzucanym im zaniedbaniem i szkodą w identyfikowanej przez powodów postaci.

3. Nieruchomość, której własność przeszła na pozwanego na podstawie art. 5 ust. 2 p.w.u.s.t., została nabyta do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie umowy sprzedaży z 6 grudnia 1988 r., zawartej na podstawie art. 8 ust. 1 u.g.g.

Ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości znana była instytucja zwrotu nieruchomości zbędnej na cele wywłaszczenia (art. 74 u.g.g. i – w brzmieniu tekstu jednolitego z 1991 r. - art. 69 u.g.g.). Wątpliwości co do tego,

czy miała ona zastosowanie do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie umów przewidzianych przez art. 8 ust. 1 u.g.g. zostały wyjaśnione przez Sąd Najwyższy w uchwale z 24 września 1992 r., III AZP 11/92 (OSNC 1993, nr 6, poz. 93). Sąd Najwyższy stwierdził w niej, że poprzedni właściciel nieruchomości zbytej w drodze umowy na rzecz Skarbu Państwa w czasie obowiązywania ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127) dla celu, który dawałby podstawę do wywłaszczenia tej nieruchomości, nie może żądać jej zwrotu na podstawie art. 69 ust. 1 u.g.g.

W motywach zacytowanej wyżej uchwały Sąd Najwyższy podkreślił, że mająca moc zasady prawnej i odmiennie rozstrzygająca tę kwestię uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 20 lutego 1985 r., III AZP 8/84 (OSNCP 1985, nr 10, poz. 145), jak i uchwała Sądu Najwyższego z 19 września 1991 r., III CZP 82/91 (OSNCP 1992, nr 4, poz. 56), odnoszą się do umów sprzedaży nieruchomości zawartych na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 1974 r., Nr 10, poz. 64 ze zm.). W ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości unormowane zostały rozmaite zagadnienia z zakresu gospodarowania zasobami gruntów będących własnością Państwa i nabywanych na własność Państwa, przy przyjęciu zasady, że wywłaszczenie nieruchomości może nastąpić „tylko wówczas, gdy nieruchomość nie może być nabyta w drodze umowy”. Ani w tekście pierwotnym, ani w tekście jednolitym ustawy z 29 kwietnia 1985 r. nie ma już odpowiednika art. 6 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r., który wprowadzał umowę nabycia nieruchomości „za cenę nie wyższą od ustalonej według zasad odszkodowania przewidzianych w niniejszej ustawie lub umowę zamiany nieruchomości według zasad tej ustawy”, przeto nie ma podstaw do zrównywania ze sobą – co do niektórych skutków prawnych – umowy o nabycie nieruchomości z decyzją administracyjną o wywłaszczeniu nieruchomości. Ze względu, między innymi, na szczególny charakter umowy o nabycie nieruchomości, o której stanowił art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r., można było mówić o wywłaszczeniu w szerokim oraz w wąskim znaczeniu. To pierwsze obejmowało takie właśnie naruszające zasadę równości stron umowy, jakie

zawierano na podstawie art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r., oraz decyzje administracyjne orzekające o wyłączeniu na podstawie ustawy z 1958 r. i ustaw odrębnych, zaś to drugie – same przypadki wyłączenia na mocy decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy z 1958 r. W wydanym na podstawie art. 69 ust. 3 u.g.g. rozporządzeniu Rady Ministrów z 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu rozliczeń w razie zwrotu wyłączonych nieruchomości (Dz. U. Nr 72, poz. 315) w § 8 wprost wymieniono umowy zawierane na podstawie art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. jako dające tytuł do ubiegania się o zwrot nieruchomości uznanych za zbędne na cele, dla których zrealizowania je nabyto, akceptując tym samym w praktyce doktrynalne rozróżnienie dwóch zakresów pojmowania instytucji wyłączenia nieruchomości w poprzednio obowiązującym stanie prawnym. W stanie prawnym stworzonym ustawą o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości nie ma jednak podstaw do utrzymywania takiego rozróżnienia. Umowa o przeniesieniu na rzecz Skarbu Państwa lub gminy własności nieruchomości niezbędnej na cele publiczne jest umową kupna nieruchomości taką samą, jak każda inna tego rodzaju umowa, a wobec tego stosuje się do niej wszystkie przepisy prawa cywilnego, i to bez tworzenia szczególnych praw czy też obowiązków dla którejkolwiek ze stron, a to z racji usunięcia z tych przepisów postanowień dyskryminujących lub uprzywilejowujących różne podmioty obrotu cywilnoprawnego. Równość statusu wszystkich uczestników obrotu cywilnoprawnego oznacza, że Skarb Państwa lub gmina, nabywając z zachowaniem przepisanej formy własność nieruchomości, korzystają z takiej samej ochrony własności, jak inne podmioty. Zmiana stanu prawnego odnoszącego się do wykorzystania umowy cywilnoprawnej przy nabywaniu nieruchomości niezbędnych na cele publiczne powoduje, że nie można takiej nieruchomości traktować jako wyłączonej, a to powoduje niedopuszczalność wykorzystania drogi administracyjnej do ubiegania się o odzyskanie tytułu własności nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela. Poprzedni właściciel, który zbył nieruchomość na rzecz Skarbu Państwa w drodze umowy w okresie obowiązywania ustawy z 29 kwietnia 1985 r. nie może zatem, bez szczególnej podstawy prawnej, występować na drogę administracyjną z żądaniem jej zwrotu.

Od 1 stycznia 1998 r. w miejsce ustawy o gospodarce gruntami

i wywłaszczeniu nieruchomości weszła w życie ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (aktualnie w brzmieniu ustalonym w tekście jednolitym: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), która reguluje zarówno przesłanki i tryb wywłaszczenia nieruchomości, jak i zwrotu poprzedniemu właścicielowi lub jego następcy prawnemu nieruchomości zbędnych na cele wywłaszczenia. Przepisy art. 136 i nast. w rozdziale 6 działu III u.g.n. stosuje się do nieruchomości wywłaszczonych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, które okazały się „zbędne zważywszy na cel wywłaszczenia” oraz „ograniczenia czasowe do zrealizowania celu wywłaszczenia”. O stosowaniu tych przepisów do zwrotu nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na cele wywłaszczeniowe na innych podstawach stanowi art. 216 u.g.n. W przepisie tym w jego pierwotnym brzmieniu wymienione były niektóre akty normatywne tworzące przed 1 stycznia 1998 r. podstawy do nabycia przez Skarb Państwa własności nieruchomości w drodze umowy lub aktu administracyjnego. Wyrokiem z 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK 2001, nr 7, poz. 216, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 216 u.g.n. jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 5 i art. 13 ustawy z 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz. U. Nr 35, poz. 240 ze zm.).

O stosowaniu przepisów o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości do przypadków nabycia gruntu przez Skarb Państwa w oparciu o umowy cywilne zawarte w okresie obowiązywania ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości ustawodawca rozstrzygnął przez znowelizowanie art. 216 u.g.n. ustawą z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2004 r. Nr 141, poz. 1492, art. 1 pkt 141), która weszła w życie 22 września 2004 r. Zgodnie ze znowelizowanym art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. instytucję zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, przewidzianą w rozdziale 6 działu III u.g.n., stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Użycie w art. 216 ust. 2 pkt 3 ogólnego pojęcia nabywanie nieruchomości sprawia,

że należy nim objąć każdy przypadek odjęcia dotychczasowemu właścicielowi (uprawnionemu) jego prawa na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, niezależnie od tego, czy nastąpiło to w drodze decyzji administracyjnej czy umowy (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 sierpnia 2010 r., I OSK 1407109, Lex nr 745009). Niewątpliwie zatem poczynszy od 22 września 2004 r. poprzedni właściciel nieruchomości, który umownie przeniósł jej własność na rzecz Skarbu Państwa w okresie obowiązywania ustawy o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczeniu nieruchomości może domagać się zastosowania wobec niego przepisów art. 136 i 137 u.g.n. w celu rozstrzygnięcia o zwrocie nieruchomości. W tym sensie 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 lutego 2009 r., I OSK 424/08).

Wprawdzie po znowelizowaniu art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. niewątpliwie roszczenie o zwrot nieruchomości mogłoby dotyczyć także nieruchomości kupionych przez Skarb Państwa lub gminy na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, ale w sprawie o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną zarzucanym pozwanemu zaniechaniem jego funkcjonariuszy istotne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy przed znowelizowaniem tego przepisu na funkcjonariuszach Gminy ciążył obowiązek podjęcia wobec poprzednich właścicieli nieruchomości działań określonych w art. 136 i 137 u.g.n. Dla przypisania pozwanemu odpowiedzialności odszkodowawczej w stosunku do powodów za zaniechanie zawiadomienia ich o zbędności nieruchomości kupionej przez Skarb Państwa od ich poprzedniczki prawnej umową z 6 grudnia 1988 r. konieczne byłoby wskazanie podstawy prawnej, która pozwalałaby powodom ubiegać się o zwrot tej nieruchomości przed 22 września 2004 r., z jednoczesnym nałożeniem na pozwanego obowiązku poinformowania powodów o tym uprawnieniu. Sądy obu instancji takiej podstawy nie wskazały.

4. W mającej moc zasady prawnej uchwale 7 sędziów z 27 stycznia 1988 r., III AZP 11/87, (OSNC 1988, nr 11, poz. 149) Sąd Najwyższy stwierdził, że w myśl art. 74 ust. 1 u.g.g. podlega zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela albo jego

następcy prawnego - za ich zgodą - nieruchomości wywłaszczona, która stała się zbędna, na cele określone w decyzji o wywłaszczeniu także w tych wypadkach, gdy może ona być wykorzystana na inny cel wskazany również w art. 50 ust. 1 i 2 tej ustawy.

Art. 74 ust. 1 (w brzmieniu tekstu jednolitego z 1991 r. - art. 69 ust. 1) u.g.g. pierwotnie stanowił, że nieruchomości wywłaszczona lub jej część podlega zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela na jego wniosek, jeżeli stała się zbędna na cel uzasadniający wywłaszczenie. Zmiana tego przepisu dokonana ustawą z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464), obowiązująca od 5 grudnia 1990 r., a polegająca na zamianie wyrazów „uzasadniający wywłaszczenie” na „określony w decyzji wywłaszczeniowej” podkreśliła, że przepis ten ma na celu przywrócenie prawa własności poprzednim właścicielom w sytuacjach, w których wywłaszczenie nie było potrzebne w czasie dokonania tej czynności, względnie stało się zbędne po jego dokonaniu. Cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nie może bowiem ulegać następczym zmianom ani modyfikacjom, jeżeli o zwrot wywłaszczonej nieruchomości wystąpił poprzedni właściciel, a wynikało to wprost z dyspozycji art. 47 ust. 4 u.g.g., który w takiej sytuacji nie zezwalał na użycie nieruchomości wywłaszczonej na inne cele, niż określone w decyzji o wywłaszczeniu (tak Sąd Najwyższy w motywach wyroku z 7 lutego 1995 r., III ARN 82/94, OSNP 1995, nr 15, poz. 183).

Według ustalonych wyżej kryteriów oceniano jednak sposób wykorzystania nieruchomości, co do których mogła być przeprowadzona procedura ich zwrotu na rzecz poprzedniego właściciela w związku z ich zbędnością na cele wywłaszczenia, nie zaś wszystkich nieruchomości nabytych do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

5. Osobnym problemem jest to, w jaki Sądy obu instancji zweryfikowały stanowisko powodów na temat szkody, której naprawienia żądali. W niniejszym procesie dochodzili oni jedynie kwoty 100.000 zł, gdyż - jak podali - rozdrobnili przysługujące im roszczenie ze względów fiskalnych (konieczność uzyskania środków na koszty postępowania w związku z dochodzeniem dalszej, nieporównywalnie wyżej kwoty), a szkodą, do naprawienia której zmierzali była

niemożliwość odzyskania własności nieruchomości sprzedanej Skarbowi Państwa przez ich poprzedniczkę prawną. Wysokość szkody liczyli według wartości nieruchomości, której nie mogą odzyskać.

Aktualnie jednak nie istnieje już ta nieruchomość, którą I. M. zbyła Skarbowi Państwa w 1988 r., tak w znaczeniu ustalonym w art. 46 k.c., jak i w znaczeniu wieczystoksięgowym. Powstały z niej bowiem nieruchomości wpisane do różnych (wymienionych w uzasadnieniach Sądów obu instancji) ksiąg wieczystych. Nieruchomości te pozostają wprawdzie własnością pozwanego, ale niektóre z nich są obciążone użytkowaniem wieczystym na rzecz innych osób. Roszczenie powodów o zwrot wywłaszczonej nieruchomości miało za przedmiot te - aktualnie liczne - nieruchomości, które powstały z nieruchomości stanowiącej działkę nr 58, objętej księgą wieczystą KW nr [...]. Skoro powodowie wskazali łącznie na kwotę 100.000 zł, której dochodzą jako odszkodowania za szkodę wyrządzoną im przez uniemożliwienie złożenia wniosku o zwrot nieruchomości, to powstaje kwestia, w jakiej części kwota ta dotyczy poszczególnych nieruchomości powstałych z działki nr 58, objętej księgą wieczystą KW nr [...].

Skoro podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia prawa materialnego okazały się zasadne, to na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz - co do kosztów postępowania - art. 108 § 2 w zw. z art. 398²¹ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

jw