



Sygn. akt I CSK 478/13

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 24 czerwca 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jan Górowski (przewodniczący)  
SSN Marta Romańska (sprawozdawca)  
SSN Hubert Wrzeszcz

Protokolant Justyna Kosińska

w sprawie z powództwa T. B.  
przeciwko Gminie Miasto R.  
o odszkodowanie,  
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 24 czerwca 2014 r.,  
skargi kasacyjnej strony pozwanej  
od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 6 marca 2013 r.,

- 1) oddala skargę kasacyjną;**
- 2) zasądza od strony pozwanej na rzecz powódki kwotę 5.400 (pięć tysięcy czterysta) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

## UZASADNIENIE

Powódka T. B. wniosła o zasądzenie od Gminy Miasta R. kwoty 600.000 zł tytułem odszkodowania za szkodę polegającą na niemożności zrealizowania roszczenia o zwrot nieruchomości sprzedanej Skarbowi Państwa na cele wyłączeniowe i niewykorzystanej na te cele. Podstawą roszczenia był art. 417 k.c.

Pozwana Gmina Miasta R. wniosła o oddalenie powództwa. Zażyciła, że nieruchomość kupiona przez Skarb Państwa od poprzednika prawnego powódki umową z 23 grudnia 1986 r. nie była nieruchomością wyłączoną. Pozwana nie miała zatem obowiązku powiadamiania poprzedniego właściciela lub jego spadkobierców o zamiarze jej sprzedaży, a powódce nie przysługiwało prawo domagania się jej zwrotu.

Wyrokiem z 25 listopada 2010 r. Sąd Okręgowy w R. oddalił powództwo. Sąd Okręgowy ustalił, że ojciec powódki umową z 23 grudnia 1986 r. sprzedał Skarbowi Państwa nieruchomość stanowiącą działkę nr 46 R. –S. o pow. 0,4747 ha za cenę 1.732.655 zł na potrzeby budowy osiedla mieszkaniowego. Umowa zawarta została dobrowolnie, po uzgodnieniu ceny i bez zastrzeżenia, że nabywca przeznaczy nieruchomość na określone cele. Sąd Okręgowy uznał, że następcom prawnym sprzedającego nie przysługuje roszczenie o zwrot nieruchomości na podstawie art. 136 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz. U z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; dalej: „u.g.n.”), a zatem pozwana Gmina przed zawarciem umów sprzedaży nieruchomości z osobą trzecią nie była zobligowana do wyczerpania procedury określonej w art. 136 ust. 2 u.g.n. Nie popełniła zatem deliktu na szkodę powódki.

Przy rozpoznawaniu apelacji powódki od wyroku z 25 listopada 2010 r. Sąd Apelacyjny za bezsporne uznał okoliczności, w jakich ojciec powódki sprzedał Skarbowi Państwa nieruchomość. Umowa została zawarta na podstawie art. 8 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99). Planowane osiedle mieszkaniowe nie zostało na niej wybudowane. Własność tej nieruchomości przeszła z dniem 27 maja

1990 r. na rzecz Gminy Miasta R., a następnie działka nr 46 została podzielona na działki nr 770/1, nr 770/2 i nr 770/3. Nieruchomość złożoną z działek nr 770/2 o pow. 0,0790 ha i nr 770/3 o pow. 0,3382 Gmina Miasto R. sprzedała „A. G.” spółce z o.o. w R. umową z 25 października 2005 r. Decyzją z 29 października 2009 r. Prezydent Miasta R. po rozpatrzeniu wniosku powódki i jej brata M. O. o zwrot działek nr 770/2 i 770/3 R. – S. odmówił ich zwrotu z uwagi na to, że stały się własnością osoby trzeciej. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Wojewody P. z 31 grudnia 2009 r. Ostateczną decyzją Starosty L. z 4 marca 2010 r. powódce i M. O., jako spadkobiercom poprzedniego właściciela w udziałach po 1/2, zwrócono część wywłaszczonej nieruchomości stanowiącej obecnie działkę nr 770/1 R. – S. o powierzchni 0,0427 ha.

Sąd Apelacyjny uznał, że zgłoszone przez powódkę roszczenie miało podstawę w art. 417 k.c. w związku z art. 136 § 2 u.g.n. Szkoda powódki wynika z tego, że Gmina Miasta R., która nie wykorzystwała nieruchomości należącej niegdyś do ojca powódki na cel wywłaszczenia, swoje plany co do rozporządzenia tą nieruchomości powinna poprzedzić zawiadomieniem spadkobierców poprzedniego właściciela o tym zamiarze i o możliwości ubiegania się przez nich o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Przez to zaniechanie pozwana uniemożliwiła spadkobiercom poprzedniego właściciela odzyskanie własności działek nr 770/2 i 770/3 R. – S. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, do sytuacji prawnej powódki mają zastosowanie przepisy rozdziału 6 działu III u.g.n. Art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n., dodany ustawą z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r., Nr 141, poz. 1492), która weszła w życie 22 września 2004 r., stanowi, że przepisy rozdziału 6, działu III o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.; dalej: „u.g.g.”). W art. 1 ust. 1b ustawy nowelizującej z 28 listopada 2003 r. ustawodawca objaśnił znaczenie pojęcia „nabycie nieruchomości,” a w art. 4 u.g.n. dodał pkt 3b, stosownie do którego przez zbywanie albo nabywanie nieruchomości należy rozumieć dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje

przeniesienie własności nieruchomości albo jej oddanie w użytkowanie wieczyste. Czynność polegająca na przeniesieniu prawa własności nieruchomości w drodze umowy sprzedaży mieści się zatem w pojęciu nabycia, o którym mowa w art. 4 ust. 3 b u.g.n.

Skoro w dacie rozporządzenia przez Gminę zbędnymi na cele wywłaszczenia nieruchomości na rzecz osoby trzeciej obowiązywał art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n., to Gmina miała obowiązek zawiadomienia następców prawnych byłego właściciela o możliwości ubiegania się o zwrot nieruchomości. Zaniechanie wykonania tego obowiązku, sprecyzowanego w art. 134 u.g.n. wyrządziło powódce szkodę. W celu jej ustalenia Sąd Apelacyjny uchylił wyrok Sądu Okręgowego z 25 listopada 2010 r. i przekazał sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Wyrokiem z 9 lutego 2012 r. Sąd Okręgowy w R. zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 598.618,52 zł, a w pozostałej części powództwo oddalił. Orzeczenie to zapadło po ustaleniu, że wartość rynkowa nieruchomości złożonej z działek nr 770/2 i 770/3 wynosi 648.000 zł. Zwaloryzowane odszkodowanie, które powódka powinna zwrócić Skarbowi Państwa w przypadku zwrotu na jej rzecz sprzedanych przez pozwaną nieruchomości (art. 140 u.g.n.), przy uwzględnieniu jej udziału w spadku po ojcu, wynosiłoby 49.381,48 zł. Szkada powódki stanowi zatem różnicę pomiędzy wartością rynkową nieruchomości złożonej z działek nr 770/2 i 770/3, a wartością odszkodowania, do zwrotu którego zobowiązana byłby w przypadku zwrotu nieruchomości i wynosi 598.618,52 zł. Jako podstawę rozstrzygnięcia Sąd Okręgowy powołał art. 417 k.c.

Wyrokiem z 6 marca 2013 r. Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu Okręgowego w R. z 9 lutego 2012 r. w ten sposób, że zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 214.938,50 zł i oddalił w pozostałej części zarówno powództwo, jak i apelację pozwanej oraz stosownie orzekł o kosztach procesu.

Sąd Apelacyjny za wiążące w sprawie uznał wyrażone poprzednio stanowisko, że roszczenie powódki jest usprawiedliwione co do zasady. Za trafne uznał natomiast zarzuty apelacji kwestionujące ustalenia na temat wysokości szkody poniesionej przez powódkę. Przyjął, że wartość jednego ara gruntu z nieruchomości stanowiącej niegdyś działkę nr 46 R. – S. wynosi 12.815 zł, a nie

30.000 zł, jak uznał Sąd Okręgowy. Na podstawie opinii biegłego Sąd Apelacyjny ustalił, że aktualna wartość rynkowa działek nr 770/2 i 770/3 wynosi 534.648 zł, a aktualna wartość ceny zapłaconej poprzednikowi prawnemu powódki - 104.771 zł. Powódka odziedziczyła spadek po poprzednim właścicielu tych działek w ½ części, a zatem przysługuje jej odszkodowanie w kwocie 267.324 zł. Od tej kwoty należy odjąć połowę aktualnej wartości ceny zapłaconej poprzednikowi prawnemu powódki, to jest 52.385,50 zł, a różnica (214.938,50 zł) podlegała zasądzeniu na rzecz powódki jako odszkodowanie, na podstawie art. 417 k.c.

Pozwana zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną skierowaną przeciwko rozstrzygnięciu uwzględniającemu powództwo i rozstrzygnięciu o kosztach postępowania (pkt I.1 i I.3 oraz II). Pozwana zarzuciła, że zaskarżony wyrok zapadł z naruszeniem prawa procesowego (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 2 k.p.c.), to jest: - art. 386 § 6 k.p.c. przez przyjęcie, że Sąd Apelacyjny przy rozpoznawaniu apelacji pozwanej od wyroku z 9 lutego 2012 r. związany był poglądami prawnymi wyrażonymi przy rozpoznawaniu apelacji powódki od wyroku z 25 listopada 2010 r., co zwalniało go z konieczności rozważenia zarzutów naruszenia prawa materialnego zgłoszonych w apelacji; - art. 378 § 1 k.p.c. przez nierozpoznanie sprawy w granicach apelacji; - art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. przez sporządzenie uzasadnienia wyroku w sposób uniemożliwiający jego kontrolę kasacyjną; - art. 382 k.p.c. w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 232 k.p.c. poprzez dopuszczenie dowodów w postępowaniu apelacyjnym; - art. 382 k.p.c. w zw. z art. 228 § 1 k.p.c. przez odwołanie się w ramach ustaleń faktycznych do faktu powszechnie znanego, którego żaden z sądów orzekających w sprawie nie ujawnił stronom; - art. 382 k.p.c. w zw. z art. 231 k.p.c. oraz art. 382 k.p.c. w zw. z art. 244 § 1 k.p.c. w związku z dokonaniem ustaleń na podstawie skonstruowanego domniemania faktycznego i poprzez wnioskowanie, że skoro organ orzekł o zwrocie na rzecz powódki części nieruchomości sprzedanej Skarbowi Państwa przez jej ojca, to powódce służy też roszczenie o zwrot pozostałej części tej nieruchomości; - art. 382 k.p.c. w zw. z art. 236 k.p.c. poprzez dokonanie ustaleń na podstawie dokumentów, które nie zostały ujawnione w toku postępowania. Pozwana zarzuciła też, że zaskarżone orzeczenie zapadło z naruszeniem prawa materialnego (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.), to jest: - art. 417 § 1

k.c. w zw. z art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym do 3 stycznia 2013 r. w zw. z art. 136 ust. 2 u.g.n. i art. 8 ust. 1 u.g.g. w brzmieniu obowiązującym 23 grudnia 1986 r. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie; - art. 417 § 1 w zw. z art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym do 3 stycznia 2013 r. w zw. z art. 136 ust. 2 u.g.n. i art. 53 ust. 2 u.g.g. w brzmieniu obowiązującym na dzień 23 grudnia 1986 r. poprzez ich niezastosowanie.

Pozwana wniosła o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania. W toku postępowania kasacyjnego wniosła nadto o wystąpienie przez Sąd Najwyższy do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem, czy art. 1 pkt 141 ustawy 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), jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Powódka wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Z art. 386 § 6 k.p.c. wynika związanie zarówno sądu, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania, jak i sądu drugiej instancji przy ponownym rozpoznaniu sprawy oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi w uzasadnieniu poprzednio wydanego wyroku kasacyjnego. Bezzasadnie zatem pozwana zarzuca, że zaskarżony wyrok zapadł z naruszeniem tego przepisu. Skoro bowiem fakty, które miały znaczenie przy ocenie zasadności roszczenia zostały uznane za wykazane już podczas rozpoznania sprawy przez Sąd Apelacyjny po raz pierwszy, a w toku ponownego rozpoznania sprawy przez Sąd Okręgowy okoliczności te nie zmieniły się ani też nie ujawniły się żadne nieznane wcześniej okoliczności faktyczne mogące spowodować modyfikację dokonanych ustaleń, to Sądy obu instancji oczywiście związane były stanowiskiem na temat zasadności roszczenia wyrażonym w wyroku z 7 kwietnia 2011 r. na tle podstawy faktycznej powództwa uznanej już wówczas za wykazaną.

Nie może też odnieść skutku zarzut naruszenia art. 378 § 1 k.p.c. oraz art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., gdyż motywy obu wyroków Sądu drugiej instancji wydanych w niniejszej sprawie dostatecznie tłumaczą zarówno podstawę

faktyczną, jak i prawną rozstrzygnięcia, którym postępowanie się zakończyło. Wszystkie procesowe zarzuty zgłoszone przez pozwaną bezpośrednio lub pośrednio zmierzają do zakwestionowania ustalenia Sądów *meriti*, że Skarb Państwa nabył od poprzednika prawnego powódki nieruchomość stanowiącą działkę nr 46 obr. R. – S. w celu wybudowania na niej osiedla mieszkaniowego. To samo dotyczy zarzutu naruszenia art. 382 k.p.c. w zw. z art. 228 § 1 k.p.c. oraz w zw. z art. 236, art. 229 i art. 230 k.p.c. W wyroku z 5 lutego 2002 r., II CKN 894/99 (niepubl.) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że uznanie, iż dany fakt jest faktem powszechnie znanym (notorycznym) w znaczeniu procesowym, należy do oceny sądu. Tego, co jest powszechnie znane nie można oznaczyć na podstawie stałych kryteriów, albowiem zależy to od określonego miejsca i czasu. Przyjmuje się, że są to okoliczności, zdarzenia czynności lub stany, które powinny być znane każdemu rozsądnemu i posiadającemu doświadczenie życiowe mieszkańcowi miejscowości, w której znajduje się siedziba sądu. O faktach znanych powszechnie sąd nie ma obowiązku komunikować stronom, gdyż obowiązek taki został wyraźnie ograniczony do faktów znanych mu z urzędu (art. 228 § 2 k.p.c.). Plany inwestycyjne dotyczące budowy dużego osiedla mieszkaniowego w R. na terenie, na którym leży kupiona przez Skarb Państwa od poprzednika prawnego powódki działka nr 46 R. – S. mogły być zatem potraktowane przez Sąd Apelacyjny jako okoliczność notoryjna. Trzeba podkreślić, że pozwana nie została zaskoczona odwołaniem się do tej okoliczności w zaskarżonym wyroku, gdyż była ona jedną z przesłanek uznania roszczenia powódki za usprawiedliwione co do zasady w kasatoryjnym wyroku tego Sądu z 7 kwietnia 2011 r. Jeśli pozwana kwestionowała stanowisko Sądu Apelacyjnego, że działka nr 46 w R. – S. została kupiona przez Skarb Państwa od ojca powódki, gdyż na terenie, na którym leżała miał być zrealizowany cel publiczny, to nie było przeszkód ku temu, by w toku ponownego rozpoznania sprawy wskazała i wykazała inny cel nabycia tej nieruchomości. To, że nieruchomość stanowiąca działkę nr 46 w R. – S. została nabyta do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie umowy cywilnoprawnej nie oznacza, że brak jest podstaw do badania celu, dla zrealizowania którego Skarb Państwa kupił tę nieruchomość. Nie jest on bowiem takim samym uczestnikiem obrotu prawnego nieruchomości, jak inne osoby prawne. Wszystkie działania, jakie

podejmuje Skarb Państwa (a od 27 maja 1990 r. - także jednostki samorządu terytorialnego) mają na celu zrealizowanie zadań publicznych, do wykonywania których te związki publicznoprawne są powołane. Skarb Państwa nie kupował i nie kupuje nieruchomości wtedy, gdy na rynku zgłoszone zostaną atrakcyjne oferty ich zbycia, z zamiarem lokowania czy pomnażania kapitału. Skarb Państwa kupuje nieruchomości dla zrealizowania na nich określonych celów publicznych. Tak było w okresie obowiązywania ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i tak jest obecnie w okresie obowiązywania ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie sposób zatem przyjąć, że nieruchomość stanowiąca działkę nr 46 w R. – S. została kupiona przez Skarb Państwa tylko dlatego, że ojciec powódki akurat chciał ją sprzedać, co by tłumaczyło, że grunt ten leży odłogiem od 23 grudnia 1986 r. do chwili obecnej.

Zarzuty naruszenia art. 382 k.p.c. w zw. z art. 231 k.p.c. oraz w zw. z art. 244 § 1 k.p.c. przez skonstruowanie domniemania faktycznego, że skoro następcom prawnym ojca powódki w postępowaniu administracyjnym zwrócono wydzieloną i nie sprzedaną osobom trzecim część działki nr 46 w R. – S., jako zbędną na cele zakupu, to zwrotowi podlegałyby także sprzedana część tej działki, są pozbawione logicznych podstaw, bowiem pozwana w toku postępowania nie powoływała się na to, by jakąś część dawnej działki nr 46 wykorzystywała inaczej niż pozostałe jej części. Grunt ten był w całości odłogowany w okresie od 23 grudnia 1986 r. do 25 października 2005 r. Tak postawione zarzuty sprowadzają się przy tym do zakwestionowania ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę rozstrzygnięcia. Ze względu na nadzwyczajny charakter środka zaskarżenia, jakim jest skarga kasacyjna, mająca na celu kontrolę poprawności stosowania prawa przez sąd drugiej instancji, Sąd Najwyższy nie bada sposobu, w jaki sądy *meriti* oceniły dowody i nie koryguje dokonanych przez te sądy ustaleń faktycznych (art. 398<sup>13</sup> § 2 k.p.c.). W postępowaniu kasacyjnym nie mogą być skutecznie podniesione zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (art. 398<sup>3</sup> § 3 k.p.c.; por. też np. wyrok Sądu Najwyższego z 18 lutego 2010 r., III SK 24/09, OSNP 2011, nr 15-16, poz. 222).

Skoro zarzuty naruszenia prawa procesowego okazały się nietrafne, to ocena zarzutów mieszczących się w zakresie pierwszej podstawy kasacyjnej



(art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.) musi być odniesiona do tych faktów, które Sądy obu instancji przyjęły za podstawę subsumcji.

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.

Poprzednik prawny powódki utracił własność nieruchomości stanowiącej działkę nr 46 o powierzchni 0,4747 ha w R. w 1986 r., gdyż sprzedał ją Skarbowi Państwa. Powódka twierdziła, że własność tej nieruchomości mogła odzyskać, bo gwarantowały jej to przepisy o zwrocie nieruchomości zbędnych na cele wywłaszczeniowe, a możliwość tę straciła wskutek zaniechania powiadomienia jej o zamiarze zbycia nieruchomości osobie trzeciej, co wykluczyło uwzględnienie wniosku o zwrot nieruchomości. Za zdarzenie będące źródłem szkody powódka uznała zatem zaniechanie podjęcia przez pozwaną z urzędu działania, do którego była zobligowana obowiązującymi przepisami o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości.

Zaniechanie przypisywane pozwanej miało mieć miejsce przed sprzedażą „A. G.” spółce z o.o. części dawnej działki nr 46 R. – S. (25 października 2005 r.), bo od tego momentu odzyskanie przez powódkę tej części nieruchomości jej poprzednika prawnego nie było już możliwe. Trafnie Sąd Apelacyjny przyjął, że skoro zdarzenia wywołujące szkodę u powódki miały miejsce po wejściu w życie ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), to do odpowiedzialności pozwanej za wyrządzoną nim szkodę ma zastosowanie art. 417 § 1 k.c. Zgodnie z tym przepisem, za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.

Dla przypisania pozwanej odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę

w oznaczonej przez powódkę postaci konieczne było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy przed 25 października 2005 r. na pozwanej ciążył obowiązek powiadomienia powódki o niewykorzystaniu nieruchomości kupionej przez Skarb Państwa umową z 23 grudnia 1986 r. od jej poprzednika prawnego na cele budowy osiedla mieszkaniowego, a jeśli tak, to jakie było źródło tego obowiązku oraz czy przed 25 października 2005 r. powódka mogła ubiegać się o zwrot nieruchomości, którą jej poprzednik prawny sprzedał Skarbowi Państwa umową z 23 grudnia 1986 r. Przepisanie pozwanej odpowiedzialności odszkodowawczej, zgodnie z żądaniem powódki, zależy od tego, czy na oba postawione wyżej pytania uda się odpowiedzieć twierdząco. Pierwsze z nich wiąże się bowiem ze zidentyfikowaniem obowiązku, którego funkcjonariusze pozwanej mieli nie dopełnić oraz jego źródła, a drugie - z oceną związku przyczynowego pomiędzy zarzucanym im zaniedbaniem i szkodą w zidentyfikowanej przez powódkę postaci.

3. Nieruchomość, której własność przeszła na pozwaną na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191), została nabyta do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie umowy sprzedaży 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 podkreśli,

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 wywłaszczenia nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1974 r., Nr 10, poz. 64 ze zm.). W ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu 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 zestawiał z wywłaszczeniem 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 także właśnie naruszające zasadę równości stron umowy, jakie zawierano na podstawie art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. oraz decyzje administracyjne orzekające o wywłaszczeniu na podstawie ustawy z 1958 r. i ustaw odrębnych, zaś to drugie - same przypadki wywłaszczenia 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 wywłaszczonych 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

rozdzielenie 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 rozdzielenia. 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 wyłączeniu nieruchomości weszła w życie ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, która reguluje zarówno przesłanki i tryb wyłączenia nieruchomości, jak i zwrotu jej poprzedniemu właścicielowi lub jego następcy prawnemu nieruchomości niezbędnych na cele wyłączenia. Przepisy art. 136 i nast. w rozdziale 6 działu III u.g.n. stosuje się do nieruchomości wyłączonych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, które okazały się „zbędne zważywszy na cel wyłączenia” oraz „ograniczenia czasowe do zrealizowania celu wyłączenia”. O stosowaniu tych przepisów do zwrotu nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na cele wyłączeniowe 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). Niewątpliwie zatem począwszy 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).

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 nieruchomość 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 zastąpieniu słów „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).

W wyroku z 13 marca 2014 r., P 38/11 (Dz. U. 2014, poz. 376) Trybunał Konstytucyjny za niezgody z art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji uznał art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w zakresie, w jakim za nieruchomość zbędną na cele

wywłaszczenia uznaje nieruchomość wywłaszczoną przed 27 maja 1990 r., na której w dniu złożenia wniosku o zwrot, a nie później niż przed 22 września 2004 r., zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Według ustalonych wyżej kryteriów należało oceniać sposób wykorzystania nieruchomości, co do których mogła być przeprowadzona procedura ich zwrotu na rzecz poprzedniego właściciela w związku z ich zbędnością na cele wywłaszczenia. Nieruchomość kupiona przez Skarb Państwa od ojca powódki niewątpliwie nie została wykorzystana na cele budowy osiedla mieszkaniowego, a skoro nieruchomość tę poczynawszy od 22 września 2004 r. należało traktować tak samo, jakby jej własność została odjęta ojcu powódki decyzją wywłaszczeniową, to po znowelizowaniu art. 216 u.g.n. na funkcjonariuszach pozwanej ciążył obowiązek podjęcia wobec poprzednich właścicieli nieruchomości działań określonych w art. 136 i 137 u.g.n. zanim zadecydowali o zbyciu nieruchomości osobie trzeciej. Zaniechanie tych działań zostało trafnie uznane przez Sąd Apelacyjny za zdarzenie bezprawne, stanowiące źródło szkody powódki polegającej na niemożności odzyskania nieruchomości na własność. Powódka konsekwentnie dążyła do odzyskania własności tych części dawnej działki nr 46 R. – S., które nie zostały sprzedane osobom trzecim. Taka jej postawa pozwala wnioskować, że - gdyby było to prawnie możliwe - odzyskałaby także część działki nr 46, która została przez pozwaną sprzedana.

5. Sąd Najwyższy nie znalazł podstaw ku temu, by wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem o zgodność art. 1 pkt 141 ustawy 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) z art. 2 Konstytucji i zadeklarowaną w nim zasadą demokratycznego państwa prawnego. W ocenie Sądu Najwyższego, wykładnia art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. oraz art. 136 i 137 u.g.n. w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizacyjną nie nasuwa takich wątpliwości, na które powołuje się skarżący, a przyjęcie przez ustawodawcę, że nieruchomości nabyte w okresie obowiązywania ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa dla zrealizowania na nich celów publicznych i niewykorzystane na te cele do 22 września 2004 r. podlegają zwrotowi poprzedniemu właścicielowi po rozliczeniu z nim świadczenia

wypłaconego tytułem ceny lub odszkodowania, nie godzi w zasadę ustaloną w art. 2 Konstytucji. Pozwana jako jednostka samorządu terytorialnego nabyła nieruchomość, której dotyczy żądanie pozwu wniesione w niniejszej sprawie do swojego zasobu z mocy prawa, bezpłatnie i w miejsce Skarbu Państwa, który kupił ją od ojca powódki w związku z planami inwestycyjnymi zmierzającymi do zrealizowania na niej określonych celów publicznych. Cele te nie zostały zrealizowane ani przez Skarb Państwa ani przez pozwaną i znaczna część nieruchomości stanowiącej niegdyś działkę nr 46 R. – S. została zwrócona powódce w postępowaniach administracyjnych, w których właściwe do ich przeprowadzenia organy administracji stosowały przepisy, których konstytucyjność powódka kwestionuje w niniejszej sprawie. Podstawą roszczenia zgłoszonego przez powódkę w tej sprawie był art. 417 k.c., natomiast na podstawie art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. w brzmieniu ustalonym w art. 1 pkt 141 ustawy 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) oraz art. 136 i 137 u.g.n. sądy udzieliły odpowiedzi na postawione na wstępie pytanie o źródło obowiązku ciążącego na pozwanej, którego niewykonanie mogło być uznane za zdarzenie bezprawne, rodzące po stronie powódki szkodę.

Skoro podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty okazały się bezzasadne, to na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. oraz – co do kosztów postępowania – art. 108 § 1 w zw. z art. 398<sup>21</sup> k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.