



Sygn. akt I CSK 462/07

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 kwietnia 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

*SSN Józef Frąckowiak (przewodniczący)*

*SSN Elżbieta Skowrońska-Bocian*

*SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)*

w sprawie z powództwa Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prezydenta W.  
przeciwko Miastu W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 4 kwietnia 2008 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 16 maja 2007 r., sygn. akt I ACa (...),

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

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 27 listopada 2006 r. oddalił powództwo Skarbu Państwa – zastępowanego przez Prezydenta W. o zasądzenie od Miasta W. kwoty 1.918.190 zł wraz z ustawowymi odsetkami tytułem opłat rocznych za wieczyste

użytkowanie nieruchomości przy ul. A. za lata 1998 - 2003, w tym kwoty 994 379,57 zł tytułem skapitalizowanych odsetek na dzień 30 lipca 2006 r. oraz umorzył postępowanie w części, w jakiej powód cofnął pozew. Przyczyną oddalenia powództwa było uwzględnienie podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia roszczenia. Podstawę faktyczną rozstrzygnięcia stanowiły następujące ustalenia:

Miasto W. jest użytkownikiem wieczystym nieruchomości Skarbu Państwa położonej przy ul. A. w W. Opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego tej nieruchomości w okresie od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2001 r. wynosiła 165.307,40 zł, a od 1 stycznia 2002 r. - 164.541,67 zł. Jej płatność przypadała do 31 marca roku, którego opłata dotyczyła. W październiku 2002 r. poprzednik prawny pozwanego - Gmina W. została wezwana przez Starostwo Powiatowe w W. do zapłaty opłat za lata 1998 - 2002 r., jednak należności nie uiszczyła. Po wytoczeniu niniejszego powództwa pozwana podniosła zarzut przedawnienia roszczeń, wskazując na okresowy charakter dochodzonej opłaty. Powód argumentował, że w okolicznościach rozpatrywanej sprawy zarzut ten stanowi nadużycie prawa, bowiem Prezydent W. jednocześnie reprezentował interesy obydwu stron, gdyż łączył w sobie funkcje starosty powiatu, reprezentującego Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami na mocy art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) w zw. z art. 1 ust 1 ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta W. (Dz. U. Nr 41 poz. 361 ze zm.), z uprawnieniami organu gminy mającej status miasta na prawach powiatu (art. 11 a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity Dz. U 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i wykorzystał tą sytuację przedkładając interesy gminy nad interes Skarbu Państwa poprzez dopuszczenie do przedawnienia się roszczeń.

Sąd Okręgowy uznał jednak zarzut przedawnienia za skuteczny i nie dopatrywał się nadużycia prawa w postępowaniu pozwanego, skoro z przepisów ustaw wynika ustawowe dopuszczenie do reprezentowania dwóch różnych podmiotów przez ten sam organ.

Sąd Apelacyjny, rozpatrujący sprawę w wyniku apelacji powoda od części orzeczenia oddalającej powództwo, zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego i zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 1.918.189,81 zł z ustawowymi odsetkami od 1 sierpnia 2006 r. do dnia zapłaty i kosztami procesu za obie instancje.

Sąd II instancji uznał, że wyrok zapadł z naruszeniem art. 5 k.c., które doprowadziło do błędnego zastosowania art. 117 § 2 k.c. Nadużycie prawa przez stronę pozwaną

polegało na tym, że Prezydent W. przedkładając interesy Miasta nad interesy Skarbu Państwa nie podjął żadnych działań w celu wyegzekwowania należności przysługujących Skarbowi Państwa z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste i dopuścił do ich przedawnienia. Odwołując się do poglądów doktrynalnych oraz stanowiska orzecznictwa Sąd Apelacyjny wskazał, że skorzystanie z prawa powołania się na przedawnienie roszczenia nie wywołuje skutków prawnych wtedy, gdy pozostaje w sprzeczności z dotychczasowym zachowaniem dłużnika. Jest tak m. in. wówczas, gdy dłużnik swoim zachowaniem wstrzymał wierzyciela od wniesienia pozwu, a następnie podniósł zarzut przedawnienia. Zdaniem tego Sądu do czasu wejścia w życie ustawy z 8 lipca 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169, poz. 1417 ze zm.) wyłącznie Prezydent miasta W. działający jako reprezentant Skarbu Państwa mógł wnieść pozew przeciwko gminie. W związku z tym wyłącznie z przyczyn leżących po jego stronie doszło do przedawnienia roszczenia.

Uwzględnienie zarzutu przedawnienia w takiej sytuacji godziłoby w podstawowe zasady uczciwego, rzetelnego i uczciwego postępowania, co jest szczególnie istotne, gdy naruszenia zasad dopuszcza się organ państwowy lub samorządowy.

Wyrok Sądu Apelacyjnego pozwany zaskarżył w całości skargą kasacyjną opartą na obydwu podstawach z art. 398<sup>3</sup> § 1 k.p.c.

Podstawa naruszenie prawa materialnego obejmuje zarzuty:

- niewłaściwego zastosowania art. 12 w zw. z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, polegającego na przyjęciu, że jest ona reprezentantem Skarbu Państwa zamiast odpowiednich *stationes fisci*;
- niewłaściwego zastosowania (niezastosowania) art. 4 pkt 9b<sup>1</sup> w zw. z art. 4 pkt 9 w zw. z art. 11 (a następnie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami kolejno w związku z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach administracji rządowej ogólnej (Dz. U. Nr 21, poz. 123) obowiązującym do dnia 31 grudnia 1998 r.; następnie w związku z art. 137 pkt 5 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668) obowiązującym od 1 stycznia 1999 r.; w związku z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta W. (Dz. U. Nr 48, poz. 195), obowiązującym od dnia 19 czerwca 1994 r. do dnia 16 października 2002 r. oraz w związku z art. 1 ust. 1 ustawy z

dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta W. (Dz. U. Nr 41, poz. 361) obowiązującym od 27 października 2002 r., a w konsekwencji niewłaściwego zastosowania art. 5 k.c. w zw. z art. 117 § 2 k.c. przez przyjęcie, że Prezydent miasta W. – jako ustawowy reprezentant jednocześnie pozwanego i powoda zgłaszając zarzut przedawnienia nadużył prawa podmiotowego;

- błędną wykładnię art. 5 k.c. w zw. z art. 71 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 117 § 2 k.c., dokonana w oderwaniu od daty wymagalności poszczególnych roszczeń z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, które mogły być również wcześniej dochodzone przez Kierownika Urzędu Rejonowego a następnie przez Starostę Powiatu X.

Naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, bowiem doprowadziło, zdaniem skarżącego, do nieważności postępowania (art. 379 § 1 pkt 4 k.p.c.), dotyczy art. 367 § 3 k.p.c. i polega na rozpoznaniu sprawy przez skład Sądu II instancji sprzeczny z przepisami ustawy – uczestniczył w nim bowiem sędzia sądu okręgowego, z naruszeniem art. 36 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.) delegowany do orzekania w Sądzie Apelacyjnym przez podsekretarza stanu z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości.

We wnioskach skarżący domagał się uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w całości i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania; ewentualnie uchylenia tego wyroku i orzeczenia co do istoty sprawy przez oddalenie powództwa w całości z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania za wszystkie instancje. Wnosił także o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym według norm przypisanych.

Powód żądał oddalenia skargi kasacyjnej i przyznania mu kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawa naruszenia prawa procesowego, od której skarżący odstąpił zresztą na rozprawie kasacyjnej, nie była uzasadniona. Skarżący zgłosił zarzut nieważności postępowania opierając się na wykładni art. 77 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) dokonanej przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 17 lipca 2007 r. (III CZP 81/07, OSNC 2007/10/154). Następnie jednak w dniu 14 listopada 2007 r. podjęta została przez pełen skład Sądu Najwyższego uchwała w sprawie BSA I-4110-5/2007 (Biul. SN 2007/11/6), zgodnie z

którą ustawowe uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziego do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie (art. 77 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) może być w jego zastępstwie (art. 37 ust. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tj. Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.) albo z jego upoważnienia (art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tj. Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.) wykonywane przez sekretarza stanu lub podsekretarza stanu. Uchwała ta ma, na podstawie art. 61 § 6 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) moc wiążącą zasady prawnej. Wiąże także skład orzekający w niniejszej sprawie. W konsekwencji zarzut nieważności postępowania okazał się więc nieuzasadniony.

Natomiast częściowo zasadne okazały się zarzuty podnoszące naruszenie prawa materialnego przez Sąd II instancji.

Trafnie skarżący podnosi, że skupiając się na zbiegu kompetencji Prezydenta miasta W. jako podmiotu zastępującego Skarb Państwa w dochodzeniu roszczeń, Sąd Apelacyjny nie rozważył należycie czasowego aspektu tego stanu. Sytuacja interpretowana przez powoda jako umożliwiająca wpływ pozwanego na dochodzenie roszczeń przez powoda powstała dopiero od dnia 27 listopada 2002 r., kiedy weszła w życie ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta W. Ustawa ta w art. 1 ust. 1 uczyniła W. gminą mającą status miasta na prawach powiatu, znosząc jednocześnie powiat X. (art. 16 ust. 1). Poprzednio, zgodnie z regulacją zawartą w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 marca 1994 r., W. była związkiem komunalnym, tworzonym przez gminy-dzielnice.

Wprowadzona zmiana, wbrew wątpliwościom podnoszonym przez skarżącego, spowodowała, że Prezydent miasta W., jako starosta powiatu stał się z mocy art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami. Jego uprawnienie do reprezentacji w zakresie wskazanych spraw ma charakter generalny, ograniczony jedynie przepisami szczególnymi (jak np. art. 60 ustawy). Taki wniosek potwierdza treść art. 4 pkt 9 i 9b<sup>1</sup> omawianej ustawy, które już na poziomie słownika ustawowego wyjaśniają, że pod pojęciem organu właściwego w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa należy rozumieć starostę, którym jest także prezydent miasta na prawach powiatu. W zestawieniu z omawianymi normami ogólnymi art. 23 ust. 1 pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który pozwany powołuje jako uzasadnienie

wątpliwości co do zakresu uprawnień Prezydenta W., stanowi jedynie normę precyzującą jedną z kompetencji starosty, jaką jest jego niepodlegające przekazaniu zarządom nieruchomości (art. 23 ust. 2 ustawy) uprawnienie do reprezentowania Skarbu Państwa w sprawach dotyczących nieruchomości należących zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Przepis ten nie upoważnia natomiast do formułowania wniosku o ograniczeniu prawa reprezentowania Skarbu Państwa przez starostę w sprawach sądowych wyłącznie do spraw w nim wymienionych i wyłączeniu z jego uprawnień występowania w sprawach dotyczących innych nieruchomości państwowych. Ograniczenie uprawnień starosty w sprawach z zakresu gospodarowania nieruchomościami państwowymi stanowi wyjątek (art. 4 ust. 9 i art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami), który wymaga wyraźnego postanowienia ustawowego i nie może być domniemywany w drodze rozszerzającej wykładni przepisów regulujących inne zagadnienia. Dlatego też zgodzić się należy z Sądami obydwu instancji, że w zakresie zadań z administracji rządowej do Prezydenta miasta W. należały, wykonywane poprzednio przez Starostę Powiatu X., obowiązki wynikające z gospodarowania nieruchomościami skarbowymi. Do obowiązków tych należy niewątpliwie dopilnowywanie, aby wieczyści użytkownicy regulowali należne opłaty roczne, a w przypadku stwierdzenia zaległości, występowanie na drogę sądową i przymusowe realizowanie wierzytelności z tego tytułu. Niedopilnowanie tego obowiązku w szczególnej sytuacji, jaką przepisy stworzyły w W., polegającej na zderzeniu się w osobie Prezydenta W. sprzecznych interesów - obowiązku dochodzenia na rzecz Skarbu Państwa niebagatelnych opłat za użytkowanie wieczyste od gminy, z interesem gminy, zainteresowanej w zaoszczędzeniu tego wydatku - której Prezydent jest organem, uprawniało do zastosowania wyjątkowych środków, eliminujących możliwość uzyskania nieuzasadnionych korzyści z postępowania sprzecznego z zasadami rzetelnego działania. Podnoszona przez pozwanego okoliczność, że aktywność w dochodzeniu roszczeń mogły podjąć także inne organy administracji państwowej nie ma znaczenia, skoro impuls, w postaci informacji o istnieniu zaległości, musiałby wyjść od Prezydenta W.

Nieuwzględnienie zarzutu przedawnienia mogło jednak odnosić się jedynie do tej części przedawnionego roszczenia, którego powód mógł i powinien skutecznie dochodzić w okresie, gdy nastąpiło zlanie się kompetencji. Na pewno natomiast nie było uzasadnione stosowanie art. 5 k.c. przy ocenie zarzutu przedawnienia skierowanego do roszczeń, które uległy przedawnieniu przed 27 listopada 2002 r. W tym wypadku

zaniechanie dochodzenia we właściwym czasie zaległych opłat od użytkownika wieczystego nie było wynikiem niedopuszczalnego nadużycia szczególnych powiązań personalnych starosty i organu gminy, lecz konsekwencją zaniedbań strony powodowej z okresu zanim powiązania te powstały. Bezsporne jest bowiem, że opłaty za poszczególne lata miały różne terminy przedawnienia, a część tych terminów upłynęła się przed dniem wejścia w życie ustawy z 15 marca 2002 r.

Z uwagi na to, że Sąd Apelacyjny nie uwzględnił tego aspektu sprawy i w rezultacie przy rozstrzygnięciu sprawy naruszył art. 5 k.c. w zw. z art. 71 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 117 § 2 k.c., konieczne było uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c.

Natomiast zarzut naruszenia art. 12 w zw. z art. 9 ust. 2 ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, mimo że słuszny, nie jest istotny w rozpatrywanej sprawie. Wprawdzie Sąd Apelacyjny błędnie uznał powstanie Prokuraturii Generalnej za zdarzenie ustanawiające nowy organ, który mógł wystąpić z rozpatrywanym roszczeniem, gdyż Prokuratura ma jedynie uprawnienia ustawowego pełnomocnika Skarbu Państwa, a nie charakter jego organu. Jednak z tej usterki nie wynikają żadne konsekwencje dla sposobu rozstrzygnięcia sprawy.

Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego wynika z treści art. 398<sup>21</sup> k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 108 § 2 k.p.c.