

POSTANOWIENIE

Dnia 12 marca 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Zawada (przewodniczący)

SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

SSN Bogumiła Ustjanicz

w sprawie z powództwa Jadwigi K.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu

przez Prezydenta m. Warszawy

o odszkodowanie,

na posiedzeniu jawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 12 marca 2010 r.,

na skutek zagadnienia prawnego przedstawionego

przez Sąd Apelacyjny

postanowieniem z dnia 20 października 2009 r.,

„a. czy istnieje adekwatny związek przyczynowy pomiędzy zaniechaniem przez Państwo rozpoznania wniosku złożonego przez powódkę 13 października 1948 r. na podstawie art. 7 dekretu z 26 października 1945 r. o gruntach warszawskich a szkodą tak w postaci utraty prawa użytkowania wieczystego jak i w postaci utraconych korzyści, w związku z treścią decyzji odmownej z dnia 16 września 2002 r., gdy podstawą odmowy jest fakt zabudowy gruntu budynkiem mieszkalnym przez Państwo po roku 1945 przy założeniu, że wniosek powódki rozpoznany niezwłocznie prowadziłby do jego uwzględnienia;

b. z jaką chwilą rozpoczyna się bieg terminu przedawnienia roszczenia o zasądzenie odszkodowania za szkodę w obu jej postaciach – którą strona wiąże z zaniechaniem przez Państwo rozpoznania jej wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy – trwającym od jego złożenia 13 października 1948 r. - do wydania decyzji odmownej 16 września 2002 r.?”

odmawia podjęcia uchwały.

Uzasadnienie

Sąd Apelacyjny rozpoznając apelację powódki Jadwigi K. od wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 19 listopada 2008 r. powziął istotne wątpliwości i na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne sformułowane w sentencji swojego postanowienia z dnia 20 października 2009 r. Zagadnienie to powstało na tle następującego stanu faktycznego.

Dnia 13 października 1948 r. powódka złożyła wniosek o przyznanie jej prawa własności czasowej do niezabudowanej nieruchomości położonej w W., a składającej się z dwóch działek ewidencyjnych nr 72 o pow. 913 m² i nr 81 o pow. 17 m² z obrębu 2-02-04. Właścicielka nieruchomości została pobawiona jej użytkowania przed dniem 5 kwietnia 1958 r. (decyzja z dnia 9 lutego 1978 r. nr [...] Urzędu Dzielnicowego W. – W.). Protokół przejęcia nieruchomości został sporządzony dnia 21 lutego 1957 r.

Decyzją z dnia 16 września 2002 r. (zmienioną częściowo decyzją Prezydenta m. Warszawy z dnia 25 czerwca 2009 r. nr [...]) – Burmistrz Gminy W. C. ustanowił prawo wieczystego użytkowania do działki o pow. 531 m² oznaczonej nr ewidencyjnym 72/1, zaś odmówił ustanowienia tegoż prawa do części gruntu o pow. 382 m² oznaczonego jako działka ewidencyjna nr 72/2, uznał się niewłaściwym co do działki nr 81 o pow. 17 m². Grunt oznaczony jako działka ewidencyjna 72/2 o pow. 382 m² zabudowany jest budynkiem mieszkalnym wybudowanym po 1945 r. ze środków Skarbu Państwa i okoliczność ta, jak wynika z uzasadnienia decyzji z dnia 16 września 2002 r., była powodem odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz wnioskodawczynie.

Po ostatecznym sprecyzowaniu źródła szkody i podstawy faktycznej żądania, zdaniem Sądu Apelacyjnego, powódka swoje żądanie wywodzi z czynu niedozwolonego popełnionego przez funkcjonariuszy publicznych polegającego na zaniechaniu wydania decyzji w sprawie wszczętej wnioskiem o przyznanie jej prawa własności czasowej do niezabudowanej nieruchomości położonej w W.

Wyrokiem z dnia 19 listopada 2008 r. Sąd Okręgowy w W. powództwo oddalił. Zagadnienie prawne, przedstawione przez Sąd II instancji dotyczy dwóch,

w ocenie Sądu Apelacyjnego, istotnych kwestii: 1) czy w rozpoznawanej sprawie pomiędzy zdarzeniem w postaci zaniechania wydania prawem przewidzianej decyzji a szkodą jakiej doznała powódka istnieje adekwatny związek przyczynowy oraz 2) z jaką chwilą rozpoczyna się bieg terminu przedawnienia roszczenia o zasądzenie odszkodowania za szkodę wywołaną zaniechaniem wydania decyzji w okresie od dnia złożenia wniosku w dniu 13 października 1948 r. do dnia wydania decyzji odmownej w dniu 16 września 2002 r.

Gdy chodzi o pierwszą kwestię Sąd Apelacyjny wskazał, że w literaturze i orzecznictwie przyjmuje się, iż za normalne następstwo danego zdarzenia uważa się taki skutek, który zazwyczaj, w zwykłym porządku rzeczy jest konsekwencją tego zdarzenia. Jednakże wskazuje się, że czynnikiem mającym znaczenie, a osłabiającym ową „normalność” czy „typowość” jest sam upływ czasu. Podkreślił, że w rozpoznawanej sprawie pojawia się „nowe” zdarzenie – wybudowanie na gruncie budynków. Ten fakt wydaje się być „bezpośrednią” przyczyną szkody. Istnieje więc więcej niż jedna przyczyna, którą należy brać pod uwagę przy ocenie związku przyczynowego. Aby ustalić odpowiedzialność za każde ze zdarzeń tworzących ów łańcuch przyczynowości, należy dokonać oceny normalności relacji pomiędzy poszczególnymi ogniwami łańcucha.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że jeżeli kierować się celem normatywnego ujęcia przyczynowości adekwatnej, którym jest wyznaczenie odpowiadającej słuszności granicy między tymi skutkami, które można przypisać pozwanemu o naprawienie szkody, a tymi, których przypisać mu nie można - powstaje uzasadniona wątpliwość co do istnienia takiego adekwatnego związku przyczynowego w niniejszej sprawie, w szczególności w odniesieniu do szkody w postaci utraconych korzyści.

Gdy chodzi o drugą kwestię podniesioną w przedstawionym Sądowi Najwyższemu zagadnieniu prawnym, to Sąd Apelacyjny podkreślił, że rozważenia wymaga – przy tak określonym przez powódkę źródle szkody – czy czyn niedozwolony w postaci beczynności funkcjonariuszy państwowych skutkowało odpowiedzialnością Skarbu Państwa, a jeżeli tak, to w jakim okresie, oraz – przede wszystkim – czy beczynność ta mogła stanowić źródło szkody i być przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa od 1948 r. aż do 2002 r., tj. od chwili kiedy

obowiązek działania powstał – do chwili wydania decyzji administracyjnej rozpoznającej wniosek powódki o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy (obecnie – prawa wieczystego użytkowania). Następnie Sąd Apelacyjny szeroko przeanalizował przepisy prawne, które jego zdaniem, mogły wchodzić w grę jako podstawa odpowiedzialności Skarbu Państwa w tym okresie. Wskazał, że w okresie gdy rozpoczynało się zaniechanie funkcjonariuszy państwowych, które zdaniem powódki jest źródłem jej szkody, Państwo w ogóle nie odpowiadało za skutki działań władczych. Taką odpowiedzialność przewidział dopiero ustawa z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwo za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243), której przepisy weszły następnie do kodeksu cywilnego. Istotna zmiana w tym zakresie nastąpiła po wejściu w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z zmianami wprowadzonymi tą ustawą odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej określa przepis art. 417 § 1 k.c. Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie ma zastosowania przepis art. 417¹ k.c., jako że powódka nie upatruje źródła szkody w wydaniu decyzji administracyjnej.

Przedawnienie roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym reguluje przepis art. 442¹ k.c., przy uwzględnieniu treści przepisów ogólnych o przedawnieniu roszczeń (art. 117 i następne k.c.). Za utrwalony przy tym należy uznać pogląd, że przepisy o przedawnieniu roszczeń z czynów niedozwolonych są przepisami szczególnymi wobec art. 120 k.c. również w odniesieniu do ustalenia początku biegu przedawnienia. Decydujące znaczenie ma moment (chwila) zdarzenia wywołującego szkodę, co oznacza między innymi, i co zostało zaakceptowane w orzecznictwie, że wówczas, gdy szkoda powstaje po upływie 10 lat od zdarzenia sprawczego, bez względu na to czy i kiedy dowiedział się o niej poszkodowany, roszczenie o naprawienie szkody może się przedawnić, zanim powstanie szkoda lub zanim poszkodowany dowie się o jej istnieniu.

Wątpliwości Sądu Apelacyjnego wiążą się przede wszystkim z tym jak rozumieć zdarzenie wywołujące szkodę w sytuacji gdy jest nim zaniechanie, którego trwało od 1948 r. do 2002 r. Jeżeli przyjąć, że zdarzeniem tym jest

początek bezprawnego zaniechania, to raczej należałoby przyznać Sądowi Okręgowemu, który uznał, że w rozpoznawanej sprawie zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych i zgodnie z art. 6 ust. 1 powołanej ustawy przedawnienie roszczenia powódki nastąpiłoby 14 kwietnia 1952 r. a zatem byłoby przedawnione w chwili wejścia w życie tej ustawy.

Powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego Sąd Apelacyjny wskazał, że w podobnych sytuacjach uznano, iż w przypadku przestępstwa ciągłego bieg terminu przedawnienia z art. 442 § 3 k.c. rozpoczyna się z dniem kiedy ustała sposobność do dokonywania zorganizowanego zaboru mienia społecznego. Natomiast rozważając odpowiedzialność za zaniechanie legislacyjne Sąd Najwyższy przyjął, że zaniechanie legislacyjne nie jest zdarzeniem jednorazowym, lecz stanem rzeczy, który utrzymuje się przez pewien czas, przyjął jednak, że zgodnie jednak z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. do stanów prawnych powstałych przed 1 września 2004 r. stosuje się przepisy obowiązujące w chwili powstania stanu zaniechania.

Biorąc pod uwagę, że brak jest jednoznacznego poglądu orzecznictwa i doktryny co do tego jak oceniać przedawnienie roszczeń o naprawienie szkody spowodowanej zaniechaniem wydania decyzji przewidzianej prawem, które rozpoczęło się w 1948 roku i trwało do 2002 r. Sąd Apelacyjny przedstawił to zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Trafnie Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że normatywnym celem adekwatnego związku przyczynowego jest wyznaczenie odpowiadającej słuszności granicy pomiędzy tymi skutkami, które można przypisać pozwanemu o naprawienie szkody, a tymi których przypisać mu nie można. Realizacja takiego celu normatywnego jest możliwa tylko w konkretnych okolicznościach. Sąd rozpoznający sprawę musi więc dokonać oceny stanu faktycznego i na tej podstawie ustalić, czy pomiędzy określonymi zdarzeniami faktycznymi a szkodą można stwierdzić istnienie adekwatnego związku przyczynowego. Także w sytuacji złożonej, gdy chodzi o trwające wiele lat zaniechanie wydania prawem przewidzianej decyzji, w czasie

którego nastąpiły inne zdarzenia, to sąd orzekający w sprawie musi, w granicach zakreślonej w przepisach k.p.c. swobody, ocenić stan faktyczny. Stwierdzenie istnienia adekwatnego związku przyczynowego jest więc ustaleniem faktycznym, a nie zagadnieniem prawnym, którego rozstrzygnięcie może mieć ogólny walor a nie tylko znaczenie dla konkretnej sprawy. Wbrew odmiennej opinii Sądu Apelacyjnego, takie też stanowisko wyraził już Sąd Najwyższy w uchwale z 21 marca 2003 r. III CZP 6/03 (niepubl.). Stwierdzając, że uszczerbek majątkowy wynikły na skutek rażąco naruszającej prawo odmowy uwzględnienia wniosku złożonego na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279), stanowi stratę w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. podkreślił jednocześnie wyraźnie, iż o tym, w jakim zakresie szkoda jest normalnym następstwem niezaspokojenia wspomnianego uprawnienia, rozstrzyga ocena całokształtu okoliczności sprawy. W rozpoznawanej sprawie takiej oceny może dokonać tylko sąd rozpoznający sprawę.

Gdy chodzi o sposób ustalenia przedawnienia roszczenia w sytuacji gdy zdarzeniem wyrządzającym szkodę jest trwające wiele lat zaniechanie wydania decyzji administracyjnej przewidzianej przepisami wspomnianego wyżej dekretu z dnia 26 października 1945 r., to zwrócić należy uwagę na okoliczność, której Sąd Apelacyjny w ogóle nie rozważył. Przedstawiając zagadnienie prawne Sądowi Najwyższemu założył on, że gdyby wniosek powódki rozpoznano niezwłocznie to zostałyby on uwzględniony. O spełnieniu przesłanki z art. 7 ust 2 wspomnianego dekretu z dnia 26 października 1945 r., czyli o tym, czy korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowy decyduje jednak plan z chwili rozpoznania wniosku. Takie trafne stanowisko jest przyjmowane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 26 listopada 2008 r., I OPS 5/8, ONSA i WSA 2009/2/18). To, że wniosek nie został uwzględniony w 2002 r. nie może więc mieć decydującego znaczenia, dla oceny czy mógł on być uwzględniony wcześniej. Dla ustalenia, czy zaniechanie wydania decyzji mogło narazić powódkę na szkodę decydujące znaczenie ma ocena, czy według planu zabudowy istniejącego w czasie gdy wniosek taki powinien zostać

rozpoznany, korzystanie przez nią z gruntu dało się pogodzić z jego przeznaczeniem określonym w tym planie. Jeżeli zgodnie z ówczesnym planem zabudowy wniosek powódki nie mógł być uwzględniony, to ewentualna możliwość żądania odszkodowania przez powódkę mogłaby się opierać tylko na szczególnej podstawie, jaką stwarza art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.), oczywiście zakładając, że spełnione zostały przesłanki określone tym przepisem.

Odpowiedź na przedstawione zagadnienie prawne przez Sąd Apelacyjny, bez dokonania wskazanych ustaleń jest przedwczesna. Warto natomiast zwrócić uwagę, że gdyby się okazało, że powódka mogła uzyskać prawo zabudowy lub własności czasowej, w razie rozpatrzenia jej wniosku bez zbędnej zwłoki, czyli że bezczynność organów administracji naraziło ją na szkodę, to w orzecznictwie i doktrynie można odnaleźć, wbrew temu co twierdzi Sąd Apelacyjny, poglądy na temat tego od kiedy liczyć bieg terminu przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody spowodowanej długotrwałym zaniechaniem. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 listopada 2006 r., I CSK 222/06, (niepubl.) przy zaniechaniu mającym charakter ciągły zdarzenie wyrządzające szkodę, od którego należy liczyć 10-letni termin przedawnienia, trwa aż do chwili, gdy stan takiego bezprawnego zaniechania ustał. Przy ustalaniu czy pomiędzy takim zaniechaniem a szkodą istnieje adekwatny związek przyczynowy nie można z góry zakładać, że upływ czasu nawet długotrwały powoduje brak podstaw do stwierdzenia istnienia takiego związku. Z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika przeciwny wniosek Sąd ten wielokrotnie przyjmował, że mimo znacznego odstępu czasowego dzielącego zdarzenie od szkody, adekwatny związek przyczynowy może zachodzić (wyrok z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, OSP 2004, z. 1, poz. 3; wyrok z dnia 11 stycznia 2001 r., I CKN 117/00 niepubl.; wyrok z dnia 2 marca 2006 r., I CSK 90/05, OSNC 2006, nr 11, poz. 93; wyrok z dnia 4 grudnia 2008 r., I CSK 238/08 niepubl.). Z orzeczeń tych, aprobowanych przez doktrynę, wynika także wniosek, że adekwatny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. może mieć charakter wielocłonowy. Przy rozpoznawaniu spraw dotyczących nieruchomości warszawskich w orzecznictwie wskazuje się, że odmowa przyznania własności czasowej każdorazowo zwiększy prawdopodobieństwo rozporządzenia

nieruchomością, co może prowadzić do utraty własności przez poszkodowanych decyzją odmowną lub bezprawnym niewydaniem takiej decyzji. Należy więc uznać, że pomiędzy każdym z tych ogniw, jak również między pierwszym i ostatnim może istnieć związek przyczynowy. Upływ czasu między zdarzeniami nie ma tu decydującego znaczenia gdyż właściciel może w granicach swego władztwa dokonać rozporządzenia w chwili, którą uzna za stosowną. W sytuacji zaś gdy rozporządzenie takie zostało dokonane przez Skarb Państwa w okresie gdy organy administracyjne pozostają w zwłoce z wydaniem decyzji, która mogła takiemu rozporządzeniu zapobiec, nie jest wykluczone stwierdzenie, że pomiędzy zaniechaniem wydania decyzji, rozporządzeniem nieruchomością, a szkodą jaką poniósł w efekcie dawny właściciel gruntu, który złożył wniosek w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r., istnieje adekwatny związek przyczynowy.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak w sentencji postanowienia.