



Sygn. akt II CSK 279/10

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 kwietnia 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Iwona Koper (przewodniczący)

SSN Grzegorz Misiurek

SSN Krzysztof Strzelczyk (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Miasta P.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewódzkiemu
Inspektorowi Nadzoru Budowlanego
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 15 kwietnia 2011 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 23 grudnia 2009 r.,

- 1. uchyła zaskarżony wyrok w części uwzględniającej apelację (punkt 1a), orzekającej o kosztach procesu (punkt 1b) oraz orzekającej o kosztach postępowania apelacyjnego (punkt 3) i w tym zakresie oddala apelację powoda i zasądza od powoda na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 5400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego,**
- 2. zasądza od powoda na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 3600 (trzy tysiące sześćset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 28 maja 2009 r. Sąd Okręgowy w P. oddalił powództwo Miasta P. wniesione przeciwko pozwanemu Skarbowi Państwa –Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w P. (dalej jako WINB) o zapłatę kwoty 1.112.084,85 złotych wraz z ustawowymi odsetkami tytułem odszkodowania za skutki wykonania nakazu wykonania prac budowlanych nałożonego decyzją WINB z dnia 12 grudnia 2001 r.

Sąd Okręgowy oparł swe rozstrzygnięcie na następujących ustaleniach:

Decyzją z dnia 12 grudnia 2001 r. WINB nakazał Prezydentowi Miasta P. usunięcie nieprawidłowości występujących na lewostronnym odcinku muru oporowego rzeki W. na wysokości ul. G. nr dz. 5/2 przez wykonanie prac budowlanych zabezpieczających mur oporowy nadbrzeża przed pogarszaniem jego stanu technicznego. W uzasadnieniu tej decyzji wskazano, że właścicielem wymienionej działki jest Skarb Państwa, którego przedstawicielem jest Prezydent Miasta P. Decyzja WINB została utrzymana w mocy przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który w uzasadnieniu swej decyzji z dnia 28 stycznia 2002 r. podniósł, że Prezydent Miasta P. reprezentuje w postępowaniu administracyjnym Skarb Państwa. Wyrokiem z dnia 4 listopada 2003 r. Naczelny Sąd Administracyjny w W. uchylił obie decyzje organów nadzoru budowlanego stwierdzając, że przedmiotowa działka wprawdzie stanowi własność Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prezydenta Miasta P., jednak zarządza nią Przedsiębiorstwo Państwowe „Ż. B.” z siedzibą w B. Decyzją z dnia 11 maja 2004 r. WINB umorzył postępowanie w sprawie stanu technicznego muru oporowego na działce 5/2 z uwagi na usunięcie przez Miasto P. nieprawidłowości w zakresie stanu technicznego istniejącego muru. Środki na ten cel w wysokości dochodzonej pozwem zostały pokryte z budżetu Miasta P. Podobne prace zostały wykonane na należącej do Miasta P. działce 6/2. Dnia 4 czerwca 2002 r. zostało zawarte pomiędzy Skarbem Państwa, w którego imieniu działał Starosta – Prezydent Miasta P. oraz Miastem P., w którego imieniu działał Członek Zarządu oraz Dyrektor Wydziału Mienia Komunalnego Urzędu Miasta P. porozumienie dotyczące sposobu

podziału kosztów remontu muru oporowego. Faktury związane z pracami zabezpieczającymi były wystawiane na Skarb Państwa – Prezydenta Miasta P. oraz Miasto P. Wydział Mienia Komunalnego. Pismem z dnia 31 grudnia 2004 r. Prezydent Miasta P. wezwał pozwanego do zapłaty na rzecz Skarbu Państwa – Prezydenta Miasta P. kwoty 1.246.468,53 złotych tytułem odszkodowania za szkody poniesione w związku z wykonaniem uchylonej decyzji WINB. W wezwaniu tym Prezydent Miasta P. wskazał, że wykonując decyzję działał w imieniu Skarbu Państwa.

Sąd Okręgowy w P. - na tej podstawie faktycznej, – uznał za bezzasadne powództwo oparte ostatecznie na podstawie art. 417 k.c. W ocenie Sądu brak było podstaw do przyjęcia, aby powód poniósł szkodę w wyniku zawinionego zachowania pozwanego. Niewątpliwie adresatem uchylonych decyzji był Prezydent Miasta P. jako reprezentant Skarbu Państwa – właściciela działki 5/2. Odpowiadało to regulacjom zawartym w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm. wymienianej dalej jako u.g.n.). Zgodnie z jej art. 11 i 23 organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania zasobem nieruchomościami Skarbu Państwa jest starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, przy czym ilekroć w tej ustawie jest mowa o staroście, należy przez to rozumieć również prezydenta miasta na prawach powiatu. Dlatego Miasto P., które nie było stroną postępowania administracyjnego nie jest czynnie legitymowane do dochodzenia naprawienia szkody, która miałaby wiązać się z wykonaniem uchylonych decyzji. Potwierdzają to faktury za naprawę muru, zeznania świadka W. S., który stwierdził, że powód dokonując remontu wiedział, że część kosztów obciąża prezydenta jako starostę wykonującego zadania zlecone i z tej przyczyny były nawet podpisane dwie osobne umowy z wykonawcą. Kolejnym dowodem jest wezwanie do zapłaty z dnia 31 grudnia 2004 r., w którym Prezydent Miasta P. występował w imieniu Skarbu Państwa. Sąd Okręgowy uznał, że skoro powód nie był zobowiązany decyzją pozwanego do naprawy muru oporowego, brak było związku przyczynowego pomiędzy wydatkowaniem na ten cel środków przez powoda a działaniem pozwanego.

Jako ostatnią przyczynę oddalenia powództwa Sąd Okręgowy przyjął przedawnienie roszczenia na podstawie art. 442 § 1 k.c.

Na skutek apelacji powoda Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 23 grudnia 2009 r. zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji w ten sposób, że zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 1.009.031,05 złotych z ustawowymi odsetkami od dnia 21 stycznia 2005 r., oddalił powództwo i apelację w pozostałym zakresie oraz obciążył pozwanego kosztami postępowania za obie instancje.

Sąd Apelacyjny przyjął za własne dotychczasowe ustalenia faktyczne ale nie podzielił rozważań prawnych Sądu Okręgowego. Po pierwsze nie podzielił stanowiska co do braku związku przyczynowego między wydaniem decyzji administracyjnych a uszczerbkiem powstałym w majątku powoda. W przedmiotowych decyzjach administracyjnych jako adresata określano Prezydenta Miasta P. bez wskazania, czy chodzi o organ reprezentujący powiat czy Skarb Państwa. Dopiero w uzasadnieniu tych decyzji wskazuje się na reprezentację Skarbu Państwa przez Prezydenta Miasta P., co jednak nie zmienia faktu, że adresatem tych decyzji i stroną postępowania administracyjnego był jedynie Prezydent Miasta P. chociaż stroną powinien być Skarb Państwa. Wbrew stanowisku Sądu Okręgowego sama świadomość powoda, że nie na nim spoczywa w istocie obowiązek określony w art. 61 Prawa budowlanego w stosunku do muru oporowego na działce 5/2, nie eliminuje istnienia szkody po stronie powoda i związku przyczynowego między wydaniem kwestionowanych decyzji administracyjnych a ich wykonaniem kosztem majątku powoda. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, zaniechanie wykonania decyzji administracyjnych groziłoby katastrofą budowlaną. Wobec tego, przy braku dotacji celowej, wykonanie obowiązku naprawy ze środków budżetowych miasta P. stanowi szkodę powoda pozostającą w normalnym związku przyczynowym z wydaniem kwestionowanych decyzji. Sąd Apelacyjny nie podzielił też stanowiska Sądu pierwszej instancji co do przedawnienia roszczenia odszkodowawczego uznając, że dopiero uchylenie przedmiotowych decyzji administracyjnych wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2003 r. otworzyło powodowi drogę do wystąpienia z roszczeniem .

Pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego zastępowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa oparł skargę kasacyjną wyłącznie na zarzutach dotyczących naruszenia prawa materialnego. Zdaniem skarżącego doszło do naruszenia art. 11 ust. 1 i art. 23 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 4 pkt 9b¹ u.g.n. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że obowiązki nałożone przez WINB decyzją z dnia 12 grudnia 2001 r. na Prezydenta Miasta P. w zakresie poczynienia robót budowlanych na działce stanowiącej własność Skarbu Państwa, nie stanowią czynności związanej z gospodarowaniem nieruchomością w rozumieniu art. 11 ust. 1 u.g.n., a w konsekwencji przyjęcie, że Prezydent Miasta P., będąc starostą wykonującym zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, nie pozostawał reprezentantem Skarbu państwa w zakresie gospodarowania nieruchomością stanowiącą własność Skarbu Państwa. Poza tym skarżący zarzucił naruszenie art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2004 r., art. 287 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 dalej jako p.p.a.) przez jego niezastosowanie oraz art. 361 § 1 i 2, 442 § 1, 481 § 1 k.c. przez ich błędną wykładnię.

Na tej podstawie pozwany Skarb Państwa wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia uwzględniającego powództwo i jego zmianę przez oddalenie apelacji.

Sąd najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna pozwanego zasługuje na uwzględnienie.

Słusznie podnosi się w niej, że dokonanie robót zabezpieczających na działce należącej do Skarbu Państwa mieści się w pojęciu „gospodarowanie nieruchomością” użytym w art. 1 i 11 ust. 1 oraz 23 u.g.n. Jednym z wymienionych wprost w art. 23 ust. 1 pkt 4 u.g.n. zadań z zakresu rządowego administrowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa jest zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem. Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.g.n. organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi przedmiot własności Skarbu Państwa jest starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Reprezentacja obejmuje zarówno czynności prawne jak i czynności sądowe (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 października 2003 r., II CK 75/02 nie publ.). Według art. 4 pkt 9b¹ u.g.n.

przez starostę należy rozumieć prezydenta miasta na prawach powiatu. Kryteria te spełnia Prezydent Miasta P. Trzeba w związku z tym zauważyć, że w dacie wydawania kwestionowanych decyzji prezydent miasta nie pozostawał samodzielnym organem jednostki samorządu terytorialnego. Do dnia 26 października 2002 r. organem wykonawczym gminy był jej zarząd a prezydent miasta był jedynie przewodniczącym zarządu (zob. art. 26 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Wskazane wyżej, jak również inne celnie podniesione przez Sąd pierwszej instancji okoliczności wskazują, że adresatem decyzji administracyjnych był Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta Miasta P. a nie powodowa gmina, tym bardziej, że Prezydent Miasta P. nie miał wówczas statusu organu gminy. Sam Sąd Apelacyjny nie miał tych wątpliwości ze względu na treść uzasadnienia obu kwestionowanych decyzji. Wynika z nich jednoznacznie, że uczestnikiem postępowania administracyjnego był Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta Miasta P. Uzasadnienie decyzji administracyjnej może służyć wyjaśnieniu ewentualnych wątpliwości dotyczących oznaczenia strony postępowania a zarazem właściwego adresata obowiązku administracyjnego. Jest poza tym cały szereg innych dowodów świadczących o tym, że Miasto P. uznawało, że nakaz podjęcia robót zabezpieczających kierowany był do Skarbu Państwa, którego przedstawicielem w postępowaniu administracyjnym był Prezydent Miasta P. W umowie z wykonawcą robót budowlanych wyraźnie rozdzielono dwóch inwestorów – Miasto P. w zakresie działki 6/2 oraz Skarb Państwa odnośnie działki 5/2. W piśmie z dnia 31 grudnia 2004 r. wzywającym do zapłaty odszkodowania za szkodę wyrządzoną wykonaniem decyzji administracyjnych Prezydent Miasta P. występował w imieniu Skarbu Państwa.

W podsumowaniu dotychczasowego wyводу nie sposób przyjąć, że zawarty w decyzji WINB z dnia 12 grudnia 2001 r. nakaz usunięcia nieprawidłowości występujących na lewostronnym odcinku muru oporowego rzeki W. na wysokości działki nr 5/2 należącej do Skarbu Państwa był skierowany do Miasta P., które w postępowaniu administracyjnym miałyby reprezentować jego Prezydent.

Ponieważ powód szkodę wywodzi z wydanej a następnie uchylonej decyzji administracyjnej, nie można konstruować związku przyczynowego pomiędzy tym zdarzeniem a szkodą i to bez względu na to, jaką przyjmie się podstawę prawną tej odpowiedzialności, czy będzie to art. 417 k.c. w brzmieniu sprzed dnia 1 września 2004 r – jak przyjął Sąd Apelacyjny, czy także art. 287 pkt 1 p.p.a. jak podnosi powód w skardze kasacyjnej. Tego związku nie może usprawiedliwiać brak dotacji celowej ze Skarbu Państwa na podjęcie działań mających na celu zabezpieczenie przed katastrofą budowlaną na działce Skarbu Państwa. Wówczas zdarzenia wywołujące szkodę będą inne a ponieważ nie zostały objęte podstawą faktyczną powództwa odszkodowawczego, w związku z zakazem zawartym w treści art. 321 § 1 k.p.c., nie mogą mieć znaczenia w niniejszym procesie. Faktyczna podstawa powództwa odszkodowawczego, wywodząca szkodę z wadliwej decyzji administracyjnej, konsekwentnie podtrzymywana przez powoda (także w odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwanego) odpowiada wskazaniu Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w P., który wydał kwestionowaną decyzję, jako jednostki organizacyjnej pozwanego Skarbu Państwa, z której działalnością powód wiąże dochodzone roszczenie (art. 67 § 2 k.p.c.).

Brak adekwatnego związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. pomiędzy wydatkowaniem przez powoda środków na remont muru oporowego na działce 5/2 a wydaniem decyzji nakazującej remont tego muru, która była w istocie skierowana do innego podmiotu, wyklucza odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanego z tego tytułu.,

W skardze kasacyjnej podnosi się kwestię zastosowania art. 287 p.p.a. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego. W związku z tym należy zwrócić uwagę, że skutki czasowe wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2004 r. p.p.a. wykluczają zastosowanie tego artykułu do szkody powstałej przed wejściem w życie tej ustawy i wydania wyroku uchylającego decyzję administracyjną na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm. dalej jako ustawa o NSA). Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 października 2007 r. (sygn. akt V CSK 251/07, nie publ.), a Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną powoda podziela je w całości.

Ze względu na związanie Sądu Najwyższego granicami podstaw skargi kasacyjnej (art. 398¹³ § 1 k.p.c.) nie ma również podstawy wymagającej analizy stosunku art. 60 ust. 1 ustawy o NSA - nie wymienionego w skardze kasacyjnej, do art. 417 k.c..

W piśmiennictwie i orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalone jest stanowisko co do tego, że przepisy stanowiące o przedawnieniu roszczeń z tytułu czynów niedozwolonych stanowią *lex specialis* względem art. 120 k.c., także w odniesieniu do ustalenia początku biegu przedawnienia (zob. uchwały SN z dnia 25 października 1974 r. III PZP 39/74, OSNC 1975, nr 5, poz. 82 oraz z dnia 17 lutego 2006 r., III CZP 84/05, OSNC 2006/7-8/114; wyrok z dnia 18 stycznia 2008 r., V CSK 367/07, nie publ.; postanowienie z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 47/09, nie publ.). Sąd Apelacyjny uznał za bezskuteczny zarzut przedawnienia roszczenia odwołując się do treści art. 442 § 1 zd. 1 k.c., według którego przedawnienia biegnie od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia. Tym dniem w ocenie Sądu było uchylene decyzji administracyjnych wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Stanowisko to wymagałoby rozważenia, gdyby rzeczywiście źródłem szkody były kwestionowane decyzje administracyjne następnie uchylone w trybie nadzorczym. Skoro brak było związku przyczynowego pomiędzy decyzjami administracyjnymi i wydatkowaniem przez powoda środków na remont muru oporowego na działce Skarbu Państwa, nie sposób z uchynieniem tych decyzji łączyć uzyskanie przez powoda wiedzy o szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia.

Z tych wszystkich względów na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c. Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i orzekł co do istoty rozstrzygając o kosztach postępowania na podstawie art. 98 w zw. z art. 391 § 1, 398²¹ k.p.c.