



Sygn. akt I CSK 164/10

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 maja 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący)

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (sprawozdawca)

SSN Hubert Wrzeszcz

w sprawie z powództwa Jana P.

przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta Stołecznego Warszawy

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 11 maja 2011 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku

Sądu Apelacyjnego

z dnia 10 listopada 2009 r.,

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

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 7 października 2008 r. oddalił powództwo Jana P. przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy o zapłatę kwoty 5.045.650 zł tytułem naprawienia szkody spowodowanej wydaniem z naruszeniem prawa decyzji administracyjnych, orzekających o ustanowieniu użytkowania wieczystego gruntu o powierzchni 5191 m² na rzecz Spółdzielni Mieszkaniowej Budowy Domów Jednorodzinnych „T.” w W.

Podstawę rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego stanowiły następujące ustalenia faktyczne.

Zofia P., której następcą prawnym jest powód, była właścicielką nieruchomości o łącznej powierzchni 2 ha 84 a 66 m², położonej w W. przy ulicach S. i T., obejmującej m.in. grunt o powierzchni 5191 m² o stanie prawnym uregulowanym obecnie w księdze wieczystej Kw nr [...]. Nieruchomość została objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r., nr 50, poz. 279 z późn. zm.). Wniosek właścicielki o ustanowienie prawa własności czasowej został rozpoznany negatywnie w dniu 24 września 1954 r. Po uchyleniu tej decyzji i ponownym rozpoznaniu wniosku Prezydent m. st. Warszawy decyzją z dnia 13 listopada 2002 r. odmówił ustanowienia na rzecz powoda prawa użytkowania wieczystego. Uprzednio, w dniu 31 marca 1982 r. Naczelnik Wydziału Terenów Urzędu Dzielnicowego W. orzekł o oddaniu w użytkowanie wieczyste gruntu o powierzchni 5191 m². Analogiczna decyzja została wydana przez Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego W. w dniu 25 czerwca 1986 r. W wykonaniu tych decyzji w dniu 28 lipca 1986 r. została zawarta umowa o ustanowieniu na 99 lat użytkowania wieczystego nieruchomości na rzecz Spółdzielni Mieszkaniowej Budowy Domów Jednorodzinnych „T.” w W.

Na wniosek powoda Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzjami z dnia 8 sierpnia 2005 r. orzekło, że decyzje z 1982 r. i 1986 r. zostały wydane z naruszeniem prawa.

W ocenie Sądu Okręgowego, powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie, ponieważ powód nie był stroną postępowania administracyjnego, w ramach którego zapadły decyzje z 1982 r. i 1986 r. stanowiące źródło szkody. Odwoływanie się do uprawnień przyznanych powodowi w postępowaniu nadzorczym sąd uznał za

niewystarczające, skoro to nie z decyzji z 2005 r. wywodzono obowiązek odszkodowawczy pozwanego. Pomiedzy wydaniem wadliwych decyzji a szkoda w postaci niemożności uzyskania praw do gruntu nie zachodzi ponadto normalny związek przyczynowy. Ostateczne rozdzysponowanie gruntem nastąpiło bowiem na podstawie umowy cywilnoprawnej, której skutków nie zniweczyło uchylenie tych decyzji. Wyeliminowanie spornych decyzji z łańcucha przyczynowego nie prowadzi zatem do ustalenia, że szkoda i tak by wystąpiła. Wykluczało to możliwość uwzględnienia powództwa również na podstawie art. 417 k.c. w poprzednim brzmieniu oraz w oparciu o znowelizowany przepis art. 417¹ k.c.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 10 listopada 2009 r. oddalił apelację powoda od powyższego wyroku. Podzielając ustalenia faktyczne Sąd Apelacyjny stwierdził, że rozstrzygnięcie o roszczeniu powoda powinno nastąpić na podstawie art. 417¹ § 2 k.c., wobec czego zbędnym było, w ocenie Sądu, poddawanie analizie zarzutu naruszenia art. 160 k.p.a. Sąd Apelacyjny nie podzielił też dokonanej przez Sąd Okręgowy oceny związku przyczynowego i uznał, że istnieje związek przyczynowy pomiedzy wydaniem decyzji o ustanowieniu użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkaniowej a niemożnością ustanowienia analogicznego prawa na rzecz powoda. Czynność cywilnoprawna (sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa) była samodzielna i to ona prowadziła do zmian w sferze prawnej, ale zawarcie umowy bez uprzedniej decyzji administracyjnej określającej osobę nabywcy i przedmiot zbycia było niemożliwe. Gdyby zatem przy budowaniu hipotetycznego stanu faktycznego, koniecznego dla ustalenia charakteru rozważanych powiązań kauzalnych, wyeliminować decyzje wydane na rzecz spółdzielni mieszkaniowej, umowne ustanowienie użytkowania wieczystego staje się wysoce nieprawdopodobne. Powyższe nie pozwalało jednak, w ocenie tego Sądu, na uwzględnienie apelacji z uwagi na podniesiony zarzut przedawnienia. Powołując się na art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r., nr 162, poz. 1692 z późn. zm.; dalej: ustawa nowelizująca) Sąd drugiej instancji uznał, że podstawę prawną roszczenia odszkodowawczego zgłoszonego przez powoda stanowi art. 417¹ k.c. Wobec zaś uchylenia art. 160 k.p.a. i braku odrębnych przepisów normujących przedawnienie

roszczeń z deliktu administracyjnego, wymagane było zastosowanie art. 442 k.c. w jego brzmieniu sprzed zmian wprowadzonych ustawą z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2007 r., nr 80, poz. 538), który przewidywał dziesięcioletni termin przedawnienia roszczeń biegnący od dnia zdarzenia wyrządzającego szkodę. Termin ten w odniesieniu do zdarzeń stanowiących przedmiot niniejszej sprawy należy liczyć od daty wydania bezprawnych decyzji administracyjnych, zatem skoro wadliwe decyzje zostały wydane w 1982 r. i w 1986 r., to do przedawnienia roszczenia odszkodowawczego powoda doszło w 1996 r. Powód nie podjął działań, które mogły skutecznie przerwać bieg terminu przedawnienia. Działaniem takim nie jest wniosek inicjujący nadzorcze postępowanie administracyjne, poza tym biorąc pod uwagę datę jego złożenia (8 marca 2004 r.), czynność ta została podjęta po upływie terminu przedawnienia. Odnosząc się do zarzutu nadużycia prawa poprzez zgłoszenie zarzutu przedawnienia, Sąd drugiej instancji wskazał, że istnieje domniemanie, iż osoba uprawniona korzysta z prawa podmiotowego w sposób legalny, więc strona kwestionująca takie uprawnienie obowiązana jest wykazać racjonalne przesłanki swojego stanowiska. Zgodnie z art. 6 k.c. na powodzie ciążył obowiązek wykazania szczególnych okoliczności zastosowania art. 5 k.c., w tym zwłaszcza okoliczności wyjaśniających przyczyny tak znacznego opóźnienia, zaś powód nie przedstawił stosownych argumentów w tym zakresie.

Powód wniósł od powyższego wyroku skargę kasacyjną, opartą na postawie określonej w art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c., w ramach której zarzucił naruszenie art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw przez błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, że dla zastosowania przepisów wprowadzonych tą ustawą albo art. 160 k.p.a. decydująca jest data wydania decyzji nadzorczej, niezależnie od tego, że zdarzeniem szkodzącym było wydanie nielegalnych decyzji w latach 1982 i 1986, a w związku z tym niewłaściwe zastosowanie art. 417¹ § 2 k.c. oraz art. 442 k.c. w wersji obowiązującej przed dniem 10 sierpnia 2007 r.

Wskazując na powyższe podstawy zaskarżenia skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do

ponownego rozpoznania z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz o zasądzenie od powoda na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wydając zaskarżony wyrok Sąd Apelacyjny kierował się poglądem, według którego jeżeli szkoda została wyrządzona ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., tzn. przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z dnia 17 czerwca 2004 r. (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), a decyzja nadzorcza wydana została po tym dniu, podstawą roszczeń odszkodowawczych są przepisy kodeksu cywilnego w brzmieniu obowiązującym w dacie, w jakiej została wydana decyzja nadzorcza. Pogląd taki był wyrażany w wielu orzeczeniach Sądu Najwyższego, w innych Sąd Najwyższy prezentował jednak pogląd odmienny. Ostatecznie Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 przesądził, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przed dniem 1 września 2004 r. wydaniem decyzji administracyjnej, której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a., oraz, w sytuacji, w której ostateczna decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje utraconych wskutek jej wydania korzyści, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji. Uchwała pełnego składu Izby Sądu Najwyższego stanowi z mocy prawa wiążącą zasadę prawną (art. 66 § 6 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. Nr 240, poz. 2052), a składy Sądu Najwyższego nie mogą orzekać sprzecznie z nią dopóty, dopóki nie nastąpi zmiana stanu prawnego. Zasada ta zatem ma moc wiążącą także w rozpoznawanej sprawie.

Zasadny okazał się zatem zarzut błędnej wykładni art. 5 ustawy nowelizującej, a w konsekwencji wadliwego zastosowania art. 417¹ § 2 oraz 442 k.c. zamiast art. 160 k.p.a. Zgodnie zaś z tym przepisem, roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się

ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. W okolicznościach sprawy ustalono, że decyzja nadzorcza została wydana w dniu 8 sierpnia 2005 r., ta data zatem wyznacza początek biegu przedawnienia.

Odmienna ocena powoduje, że zaskarżony wyrok nie mógł się ostać, wobec powyższego Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji, na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c.