



Sygn. akt I CSK 299/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 marca 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący)

SSN Wojciech Katner (sprawozdawca)

SSN Iwona Koper

w sprawie z powództwa A.C., E. W., E. B.

i J. S.

przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi m. W.

o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 19 marca 2014 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 14 grudnia 2012 r.

- 1) uchyla zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego (pkt 1 i 2)**
- i zmienia wyrok Sądu Okręgowego w W. z dnia 18 marca 2011 r. (... 2116/04) w pkt I, III i IV w ten sposób, że oddala powództwo,**
- 2) nie obciąża powodów kosztami postępowania przed Sądami pierwszej i drugiej instancji, na rzecz strony pozwanej,**
- 3) nie obciąża powodów kosztami postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 14 grudnia 2012 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację pozwanego Skarbu Państwa – Prezydenta m. W. od wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 18 marca 2011 r., którym od pozwanego na rzecz powodów A. C., E. W., E. B. i J. S. zostało zasądzone odszkodowanie oraz koszty postępowania. Powodowie są następcami prawnymi Z. G., który został pozbawiony własności nieruchomości w W. na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279, dalej jako: „dekret”). Orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej z dnia 23 kwietnia 1956 r. Z. G. odmówiono ustanowienia prawa własności czasowej do tej nieruchomości. Następnie, decyzjami z dnia 15 grudnia 1989 r. Kierownik Urzędu Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicy W. M. zezwolił na sprzedaż osobom trzecim dwóch lokali znajdujących się w budynku posadowionym na nieruchomości. W dniu 23 kwietnia 1999 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego z 1956 r. z powodu rażącego naruszenia prawa, zaś w dniu 4 czerwca 2004 r. to samo Kolegium orzekło, że z naruszeniem prawa wydane zostały również decyzje z 1989 r. – zarazem wskazując jednak, że wywołały one nieodwracalne skutki prawne. Decyzjami z dnia 9 września 2004 r. i z dnia 7 marca 2007 r. Kolegium to odmówiło osobom, w których gronie znajdowali się wszyscy powodowie, odszkodowania za sprzedane lokale, zaś decyzją z dnia 13 września 2009 r. Prezydent m. W., po rozpatrzeniu wniosku o przyznanie własności czasowej gruntu, orzekł o umorzeniu postępowania jako bezprzedmiotowego.

Zasądając odszkodowanie Sąd pierwszej instancji przyjął, że roszczenia powodów wynikają z art. 160 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692 ze zm., dalej jako: „ustawa z 2004 r.”). Za ich podstawę faktyczną przyjął decyzje administracyjne z 1989 r. zezwalające na sprzedaż lokali, wskazując, że pomiędzy nimi, a szkodą poniesioną przez powodów zachodzi adekwatny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. W konsekwencji, zasądził odszkodowanie odpowiadające wartości sprzedanych lokali w chwili

orzekania. Jednocześnie, Sąd pierwszej uznał, że choć pozwany skutecznie podniósł zarzut przedawnienia odnośnie do roszczenia opartego o decyzję nadzorczą z 1999 r., powodowie mogli dochodzić roszczenia w oparciu o decyzję nadzorczą z 2004 r. Ustalenia faktyczne i argumentacja prawna Sądu pierwszej instancji zostały podzielone przez Sąd Apelacyjny, który oddalił apelację Skarbu Państwa.

W skardze kasacyjnej pozwany zarzucił wydanie tego orzeczenia z naruszeniem art. 160 § 1 i 6 k.p.a.; art. 361 § 1 k.c. (zapewne mylnie określonym jako „k.p.c.”) i art. 7 ust. 4 dekretu, poprzez błędne zastosowanie wszystkich wymienionych przepisów. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie o jego zmianę i oddalenie powództwa w całości, zaś w każdym wypadku – o zasądzenie kosztów postępowania. W odpowiedzi powodowie wnieśli o odrzucenie lub oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie kosztów postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności podzielić należy wnioski Sądu Apelacyjnego co do wskazania art. 160 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z 2004 r. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego. Pogląd ten odpowiada stanowisku wyrażonemu przez Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75), którego aktualność na gruncie rozpoznawanej obecnie sprawy nie budzi wątpliwości. W konsekwencji (co również stwierdzono w tej uchwale), termin przedawnienia tych roszczeń przewidziany w art. 160 § 6 k.p.a. powinien być obliczany od dnia wydania decyzji nadzorczej.

Kluczowe znaczenie dla rozpoznawanej sprawy ma zatem odpowiedź na pytanie, która z dwóch decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W., stwierdzających naruszenie prawa przy wcześniejszych działaniach administracji w stosunku do nieruchomości, powinna zostać przyjęta za początek biegu przedawnienia. W tle tego zagadnienia pozostaje problem źródła szkody poniesionej przez powodów – a ściślej stwierdzenia, czy wynikała ona z orzeczenia o odmowie przyznania własności czasowej (z 1956 r.), czy też konieczną

przesłanką jej powstania (w granicach przyczynowości adekwatnej) były także decyzje z 1989 r. o wyrażeniu zgody na sprzedaż lokali.

Rozpoczynając od ostatniego z tych problemów należy zauważyć, że relacja pomiędzy decyzją odmawiającą przyznania własności czasowej i decyzją o wyrażeniu zgody na zbycie nieruchomości, z perspektywy odpowiedzialności za bezprawne działanie administracji, była już przedmiotem uwag w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wypowiedziach tych – formułowanych na tle stanów faktycznych zbliżonych do okoliczności rozpoznawanej sprawy, choć z nimi nietożsamych – utrwalilo się w ostatnich latach stanowisko, że pomiędzy obydwojma rozstrzygnięciami administracyjnymi, uznawanymi następnie za nieważne lub za niezgodne z prawem, a szkodą występuje związek przyczynowo-skutkowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. Może mieć on postać wielocłonowego łańcucha zdarzeń (o pośredniej lub bezpośredniej relacji pomiędzy jego poszczególnymi elementami) pod warunkiem, że pomiędzy nimi, a szkodą zachodzić będzie relacja przyczynowości adekwatnej (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, nie publ., z dnia 4 października 2012 r., I CSK 665/11, nie publ., z dnia 4 października 2012 r., I CSK 632/11, nie publ. oraz z dnia 15 lutego 2013 r., I CSK 632/13, nie publ.; odmiennie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, nie publ.).

Zasadność tego poglądu uzależniona jest oczywiście od spełnienia faktycznych przesłanek wystąpienia związku przyczynowego i zawsze musi być oceniana na gruncie konkretnej sprawy. W wielu wypadkach to właśnie decyzja o zezwoleniu na zbycie lokalu, której następstwem staje się zawarcie umowy o jego przewłaszczeniu, może w bezpośredni sposób wywołać szkodę w rozumieniu art. 160 k.p.a. Dopiero przeniesienie własności lokalu na osobę trzecią, które bez tej decyzji nie mogłoby nastąpić, staje się właściwą przyczyną braku możliwości restytucji tego prawa na rzecz przeddekretowego właściciela nieruchomości i jego następców prawnych. Wprawdzie decyzja ta jest wówczas bezpośrednio uzależniona od wcześniejszej odmowy przyznania prawa własności czasowej, gdyż jedynie w takim wypadku podmiot publiczny nadal dysponuje możliwością rozporządzania lokalem w budynku znajdującym się na tej nieruchomości, zarazem

jednak bez wydania tej pierwszej decyzji skutki spowodowane przez tę ostatnią mogłyby mieć charakter odwracalny, pozwalając na restytucję naturalną znacjonalizowanego mienia. Innymi słowy, bez wydania decyzji dotyczącej zbycia lokalu brak byłoby podstaw do wystąpienia roszczenia o naprawienie szkody na podstawie art. 160 k.p.a. W dalszej konsekwencji przyjąć więc można, że w sytuacji tego rodzaju, początkiem biegu przedawnienia tego roszczenia może stać się wydanie decyzji nadzorczej, o której mowa w art. 160 § 6 k.p.a. w stosunku do decyzji administracyjnej w przedmiocie rozporządzenia lokalem.

Rozwiązanie to stanowi istotną wskazówkę przy rozstrzyganiu spraw omawianego rodzaju, zarazem jednak nie jest możliwe w każdej sytuacji. Jego stosowanie wymaga uwzględnienia funkcji szczególnego mechanizmu obliczania terminu przedawnienia na podstawie art. 160 § 6 k.p.a. na tle – rozważanych za każdym razem osobno – okoliczności sprawy. Instytucja przedawnienia ma z założenia charakter kompromisowy, pozwalając na pogodzenie dążeń wierzyciela, w naturalny sposób zainteresowanego możliwością dochodzenia roszczenia bez ograniczeń czasowych, z interesem publicznym, wyrażającym się przede wszystkim w stabilizacji stosunków prawnych i wzmacnianiu ich przewidywalności. Służy temu wprowadzenie temporalnych granic egzekwowania roszczeń, między innymi z uwagi na wzrastające z upływem czasu trudności dowodowe, oraz wykluczenie długotrwałej niepewności podmiotów prawa prywatnego co do ich sytuacji w stosunku zobowiązaniowym. Obliczanie przedawnienia od daty wydania decyzji nadzorczej, zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. jest w pełni zrozumiałe – przy założeniu, że dopiero od tej daty poszkodowany uzyskuje pewną, bo potwierdzoną rozstrzygnięciem administracyjnym, wiedzę o możliwości dochodzenia naprawienia szkody. Prowadzenie obliczeń od innej daty byłoby, z zasady, trudne do zaakceptowania. Mogłoby ono bowiem prowadzić do sytuacji, w której roszczenie uległoby przedawnieniu, zanim uprawniony uzyskałby możliwość jego dochodzenia.

Zarazem jednak, w systemie prawa prywatnego wyraźnie zaznacza się tendencja do obiektywizacji początku biegu przedawnienia, przez oderwanie go od rzeczywistych działań podjętych przez strony stosunku prawnego (por. m.in. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2013 r., III CZP 72/13,

BSN 2013, nr 11). Reguła ta została wyrażona wprost w art. 120 § 1 zdanie 2 k.c., zgodnie z którym przedawnienie roszczeń majątkowych o charakterze bezterminowym biegnie z zasady od dnia, w którym (hipotetycznie) stałoby się ono wymagalne, gdyby uprawniony podjął czynność wywołującą stan wymagalności w najwcześniejszym dostępnym terminie. Nie ulega jednak wątpliwości, że przepis ten wyraża znacznie głębsze i bardziej uniwersalne założenie, zgodnie z którym bieg przedawnienia roszczeń nie powinien być uzależniony od zachowań samych uczestników obrotu. Sytuacja taka mogłaby prowokować do oportunistycznego manipulowania instytucją przedawnienia, stawiając pod znakiem zapytania możliwość spełnienia przez nią wspomnianych już funkcji gwarancyjnych.

Ryzyko takie rodzić może także art. 160 § 6 k.p.a. W wypadku związków przyczynowych o charakterze złożonym – jak w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, relacja pomiędzy rozstrzygnięciami z 1956 i 1989 r. i szkodą dochodzoną przez pozwanych – traktowanie tego przepisu w sposób dosłowny mogłoby pozwalać wierzycielowi na dowolne przewlekanie początku biegu przedawnienia, w wyniku długotrwałego powstrzymywania się z wnioskiem o wydanie decyzji nadzorczej w stosunku do decyzji o sprzedaży lokali, czego przyczyną może być niepewność co do treści decyzji. W sytuacjach tego rodzaju ustalenie początku biegu przedawnienia wymaga więc rozwiązania bardziej proporcjonalnego, pozwalającego na pogodzenie ogólnosystemowych założeń ustawodawcy, specyfiki roszczeń regulowanych przez art. 160 k.p.a. oraz interesów stron danego postępowania.

Szczegółowy sposób rozwiązania tego problemu oraz przesłanki, jakie powinny zostać wzięte pod uwagę, zależą od okoliczności konkretnego wypadku i trudno w tym zakresie o uniwersalne wnioski. Nie ulega jednak wątpliwości, że do kluczowych kryteriów w tym zakresie należy ustalenie momentu, w którym dla poszkodowanego otworzyła się rzeczywista możliwość dochodzenia naprawienia szkody (podobnie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, nie publ.).

W stanie faktycznym obecnie rozpoznawanej sprawy nie ulega wątpliwości, że w uzasadnieniu decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W., kwestionującej zgodność z prawem orzeczenia z 1956 r., zauważono wyraźnie, że

w dacie jej wydania lokale położone w budynku posadowionym na nieruchomości zostały zbyte na rzecz osób trzecich. Już od tego momentu pozwanym można więc przypisać wiedzę o wyzbyciu się przez Skarb Państwa lokali mieszkalnych, a tym samym – o możliwości dochodzenia restytucji majątku jedynie w postaci odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. Późniejsze podważenie zgodności z prawem decyzji z 1989 r. nie wniosło nic nowego do tego stanu rzeczy, potwierdzając jedynie nieodwracalność skutków prawnych, jakie wynikły ze sprzedaży lokali.

Można oczywiście rozważyć, czy decyzje te stanowiły konieczny element łańcucha przyczynowo-skutkowego, który doprowadził do powstania szkody. W okolicznościach sprawy – na tle omówionego wyżej ogólnego poglądu judykatury – wniosek taki mógłby być nawet uzasadniony, gdyby nie inne okoliczności sprawy i brak jego bezpośredniego przełożenia na ustalenie początku biegu przedawnienia roszczenia dochodzonego przez powodów.

Należy pamiętać, że w sprawie dochodzone jest jedno, niepodzielne roszczenie o naprawienie szkody – nie zaś dwa, niezależne od siebie, roszczenia, z których jedno opierałoby się o orzeczenie z 1956 r., drugie zaś o decyzje z 1989 r. Wiązanie początku biegu przedawnienia wyłącznie ze stwierdzeniem naruszenia prawa przy wydawaniu decyzji z 1989 r. prowadziłoby do sztucznej fragmentacji stanu faktycznego sprawy, przypisując decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z 2004 r. charakter, którego w istocie rzeczy nie posiadała. Decydowała ona wyłącznie o zasadności dochodzonego roszczenia, ocenianej przez orzekający o nim sąd, nie wpływając na samą skuteczność jego dochodzenia na drodze postępowania cywilnego (por. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, nie publ.). W razie wytoczenia powództwa przed wydaniem drugiej z decyzji nadzorczych, dostępne byłyby inne instrumenty zapewniające weryfikację wszystkich przesłanek roszczenia z art. 160 k.p.a., w tym również zawieszenie postępowania do chwili dokonania kontroli prawidłowości decyzji w przedmiocie sprzedaży lokali.

Wymaga zauważenia, że w rozpoznawanej sprawie uzyskanie przez powodów decyzji z 1999 r. i wystąpienie przez nich o wydanie analogicznego rozstrzygnięcia w stosunku do decyzji o alienacji lokali dzieli długi odstęp czasu.

Jest on obiektywnie nieracjonalny i sprzeczny ze standardem postępowania, jakiego można oczekiwać od osoby w rozsądny sposób dbającej o swoje interesy. Także z tego powodu, na tle opisanego wyżej celu art. 160 § 6 k.p.a. i instytucji przedawnienia w ogólności, wydłużenie okresu ochrony prawnej przyznanej roszczeniu powodów, przez obliczanie terminu przedawnienia od dnia wydania późniejszej decyzji, nie jest więc uzasadnione.

W przypadku wydania więcej niż jednej decyzji nadzorczej, o której mowa w art. 160 § 6 k.p.a., z okoliczności sprawy może wynikać, że początek biegu przedawnienia należy obliczać od daty wydania pierwszej z tych decyzji.

Wobec zasadności pierwszych dwóch zarzutów skargi kasacyjnej, i stwierdzenia, że roszczenie powodów uległo przedawnieniu, brak było potrzeby rozpoznania trzeciego zarzutu, dotyczącego prawidłowości zastosowania art. 7 ust. 4 dekretu.

Skarga kasacyjna oparta została na podstawie naruszenia prawa materialnego, który to zarzut okazał się uzasadniony, a jednocześnie nie została oparta na podstawie naruszenia przepisów postępowania. Z tego powodu, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c. uchylił orzeczenia Sądów pierwszej i drugiej instancji oraz, biorąc pod uwagę, że pozwany skutecznie podniósł zarzut przedawnienia, orzekł co do istoty sprawy, oddalając powództwo.

W dotychczasowym toku postępowania Sądy obu instancji prezentowały zgodne stanowisko, korzystne dla powodów, a pogląd ten okazał się błędny dopiero po zweryfikowaniu go w postępowaniu kasacyjnym. Skoro więc powodowie pozostawiali w usprawiedliwionym, choć błędnym ostatecznie przekonaniu co do zasadności roszczenia – nie należało obciążać ich kosztami postępowania na rzecz pozwanego (art. 102 w związku z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.).