



Sygn. akt I CSK 611/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 maja 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący)
SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)
SSN Paweł Grzegorzczak

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa M.B.
przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Starostę [...] i Samorządowe Kolegium Odwoławcze w [...] o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 26 maja 2017 r.,
skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 21 stycznia 2016 r., sygn. akt VI ACa .../14,

oddala skargę kasacyjną i nie obciąża powódki kosztami postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Zaskarżonym przez powodów: M. B., M. B. i B. B. wyrokiem z dnia 21 stycznia 2016 r. Sąd Apelacyjny w [...] zmienił zaskarżony przez pozwanego - Skarb Państwa reprezentowany przez Starostę Powiatowego w [...] oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze w [...] wyrok Sądu Okręgowego w [...] z dnia 10 września 2014 r. w ten sposób, że oddalił powództwo.

W sprawie tej ustalono, co następuje:

Powodowie na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w [...] z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie I Ns .../04 o stwierdzeniu nabycia spadku po R. B. nabyli prawo użytkowania wieczystego działki nr 1153 położonej w K. o pow. 0,1681 ha, dla której Sąd Rejonowy w [...] V Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą nr36/3.

Obecnie powodowie są współwłaścicielami tej działki – M. B. w 4/6, M. B. i B. B. - po 1/6. Pismem z dnia 24 lipca 2007 r. powodowie wystąpili o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Dnia 31 marca 2008 r. Starosta [...] wydał decyzję nr 18/08 WG7015/20/07-08 uwzględniającą wniosek powodów. Opłata za przekształcenie, po zastosowaniu 90% bonifikaty wyniosła 3 415,20 zł. Powodowie uiszcili tę opłatę w dniu 3 czerwca 2008 r. na wskazane w decyzji konto Starosty Powiatu w [...]. Pismem z dnia 14 kwietnia 2008 r. Agencja Nieruchomości Rolnych wniosła odwołanie od tej decyzji podnosząc, że Starosta błędnie wskazał konto, ponieważ opłata powinna zostać uiszczona na konto Agencji. Decyzją z dnia 26 maja 2008 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w [...] umorzyło postępowanie odwoławcze uznając, że Agencja nie ma przymiotu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Agencja zaskarżyła tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lutego 2009 r. stwierdził nieważność decyzji SKO. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę SKO uchylił wyrok WSA z 20 lutego 2009 r. i przekazał temu Sądowi sprawę do ponownego rozpoznania. Rozpoznając ponownie sprawę WSA wyrokiem z dnia 21 kwietnia 2010 r. uchylił decyzję SKO z dnia 26 maja 2008 r., a SKO postanowieniem z dnia 6 września 2010 r. uznało się za

niewłaściwe do rozpoznania wniosku Agencji Nieruchomości Rolnych i przekazało sprawę do rozpatrzenia Wojewodzie [...]. Wojewoda [...] działając, jako organ II instancji wydał w dniu 17 stycznia 2012 r. decyzję uchylającą decyzję Starosty Powiatu [...] nr 18/08 i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania uznając, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (jedn. tekst Dz. U. z 2012 r., poz. 83 ze zm.) osoba na rzecz, której dokonano przekształcenia, ma obowiązek uiścić dotychczasowemu właścicielowi opłatę z tytułu przekształcenia. Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst Dz. U. z 2016 r., poz. 1491) to Agencja jest podmiotem, któremu powierzono wykonywanie tego prawa. Powodowie złożyli skargę na decyzję Wojewody do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego podnosząc, że na podstawie decyzji Starosty [...], którą oznaczył on, jako ostateczną wpisali prawo własności do księgi wieczystej oraz zostali wprowadzeni w błąd, co do organu, do którego mogli wnieść odwołanie. Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 10 października 2012 r. oddalił tę skargę nie znajdując podstaw do uchylenia decyzji Wojewody.

Decyzją z dnia 12 września 2013 r. nr 117/2013 Starosta [...] ponownie orzekł o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i ustalił opłatę, którą powodowie uiścili w dniu 14 października 2013 r. Oplata ta była wyższa od poprzednio ustalonej, ponieważ w międzyczasie nastąpiła zmiana przepisów i powodowie nie mogli już skorzystać z dziewięćdziesięcioprocentowej bonifikaty, a także znacznie wzrosła cena przekształcanej nieruchomości.

Pozwem z dnia 14 lutego 2014 r. powodowie wnieśli o zasądzenie od Skarbu Państwa - Starosty Powiatowego w [...] oraz Samorządowego Kolegium Odwoławczego tytułem odszkodowania na rzecz M.B. kwoty 81 024,85 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty, a na rzecz M. B. i B. B. kwot po 20 256,21 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu od dnia zapłaty.

Wyrokiem z dnia 10 września 2014 r. Sąd Okręgowy w [...] zasądził od Skarbu Państwa - Starosty Powiatowego w [...] na rzecz powodów kwoty dochodzone w pozwie z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu Sąd pierwszej instancji oddalił natomiast w całości powództwo przeciwko Skarbowi Państwa - Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w [...].

Rozpoznający apelację pozwanego Sąd Apelacyjny uznał, że jest ona zasadna i zmienił zaskarżony wyrok przez oddalenie powództwa oraz orzekł o kosztach postępowania. Sąd drugiej instancji wskazał, że w rozpoznawanej sprawie powodowie dochodzili od Skarbu Państwa - reprezentowanego przez Starostę Powiatowego w [...] i Samorządowe Kolegium Odwoławcze w [...] roszczenia odszkodowawczego wskazując, że działania Starosty [...], w szczególności błędne podanie podmiotu uprawnionego do otrzymania opłaty za przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności było niezgodne z prawem, zaś niezgodność ta nie wynikała z wątpliwości interpretacyjnych przepisu, który był jasny. W ocenie powodów niezgodne z prawem było również działanie Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które umorzyło postępowanie odwoławcze uznając, iż Agencja Nieruchomości Rolnych nie ma przymiotu strony postępowania, a ponadto prowadząc postępowanie w sposób przewlekły przez 11 miesięcy.

Podstawą prawną odpowiedzialności pozwanego Skarbu Państwa za szkodę, badaną w tym postępowaniu byłby art. 417 k.c., który stanowi, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Przy czym pojęcie to należy rozumieć, jako naruszenie nakazu czy zakazu wynikającego tylko z normy prawnej. Powodowie powinni, zatem wykazać, że wskazana przez nich decyzja administracyjna była niezgodna z prawem, zaś skutek jej wydania wyrządzona została szkoda, pozostająca w normalnym związku przyczynowym z tą decyzją.

Bezspornie Starosta [...] wydał decyzję z dnia 31 marca 2008 r., w której wbrew obowiązującym w dacie jej wydania przepisom ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wskazał Starostwo, jako podmiot uprawniony do odebrania należnej opłaty z tytułu przekształcenia.

Wojewoda [...] w ostatecznej decyzji z dnia 17 stycznia 2012 r. uchylającej decyzję Starosty [...] wskazał, że organ pierwszej instancji, a więc Starosta naruszył przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Z przepisu tego wynika, że osoba uzyskująca prawo własności nieruchomości obowiązana jest do uiszczenia na rzecz dotychczasowego właściciela opłaty tytułem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Nie ulega wątpliwości, że dotychczasowym właścicielem był Skarb Państwa, którego uprawnienia właścicielskie wykonywała Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa i to jej właśnie należna była opłata z tytułu przekształcenia. Mając powyższe na uwadze należy przyjąć, że kwestionowana przez powodów decyzja nosi cechy bezprawności.

Badając kwestię związku przyczynowego Sąd Apelacyjny uznał, że ustalenia dokonane w sprawie, na istnienie takiego związku nie wskazują. Powodowie swoje roszczenie wywodzą z faktu, że w momencie, kiedy Starosta [...] wydał decyzję ostateczną nie mogli już skorzystać z bonifikaty 90 procent ceny, jaka obowiązywała w dacie wydania pierwszej decyzji Starosty oraz z tego, że; na przestrzeni prowadzonego przez pięć lat postępowania administracyjnego wartość nieruchomości znacznie wzrosła, co spowodowało dużą różnicę w wysokości należnej opłaty za przekształcenie, a ponadto, że przez ten czas ponosili oni opłaty za użytkowanie wieczyste w łącznej wysokości 9 696,47 zł.

Sąd Apelacyjny aprobuje prezentowany w orzecznictwie pogląd, że nie każde naruszenie prawa stanowi podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na gruncie art. 417 § 1 k.c., ale jedynie takie, które stanowiło warunek konieczny powstania uszczerbku poszkodowanego i którego normalnym następstwem w danych okolicznościach jest powstanie tej szkody.

Test warunku koniecznego, charakterystyczny dla teorii równowartości warunków (ekwiwalencji), pozwala stwierdzić, czy między zdarzeniem a szkodą zachodzi obiektywna zależność. W tym celu należy zbadać, czy niewystąpienie zdarzenia powodowałoby, że szkoda także nie wystąpiłaby.

Powodowie musieliby, zatem wykazać, że wskutek decyzji nr 18/08 Starosty [...] nastąpił znaczny wzrost cen nieruchomości oraz zmiana przepisów znosząca uprawnienie do uzyskania bonifikaty za przekształcenie. Zdaniem Sądu Apelacyjnego w tym kontekście decyzja Starosty [...] nie była warunkiem koniecznym powstania szkody. Oczywiście rację mają powodowie wskazując, że gdyby nie owa decyzja, w ogóle nie doszłoby do trwającego pięć lat postępowania administracyjnego. Nie można jednak przyjąć jak tego chcą powodowie, że chociaż decyzja 18/08 była bezprawna to stanowiła sprawczą przyczynę powstałej w dalszej perspektywie czasowej szkody w postaci wyższych kosztów przekształcenia nieruchomości.

W świetle tych rozważań za błędne należało uznać stanowisko Sądu pierwszej instancji, że decyzja Starosty [...] pozostawała w normalnym związku przyczynowym ze szkodą. Decyzji Starosty w żadnym stopniu nie można powiązać ze zmianą przepisów prawnych polegających na utracie możliwości ubiegania się o bonifikatę ceny przekształcenia prawa wieczystego użytkowania w prawo własności, co nastąpiło dopiero z dniem 11 października 2011 r. W ocenie Sądu Apelacyjnego nie można również zasadnie twierdzić, że wydanie zakwestionowanej przez powodów decyzji doprowadziło do tak znacznego wzrostu wartości nieruchomości.

Powodowie trafnie wskazują, że w orzecznictwie prezentowany jest pogląd, iż teoria adekwatnego związku przyczynowego nie wyklucza szkód pośrednich stanowiących dalsze następstwo pierwotnego zdarzenia, jednakże zgodnie ze stanowiskiem judykatury, na które powołują się również powodowie, jeżeli zdarzenia, za które pozwany ponosi odpowiedzialność stworzyło warunki powstania innych zdarzeń przy istnieniu kilku współprzyczyn szkody, wystarczające jest, gdy ściśle ich rozdzielenie nie jest możliwe, ustalenie z dużym stopniem prawdopodobieństwa, jaki był wpływ każdej z nich na powstanie szkody.

W ocenie Sądu Apelacyjnego taka sytuacja w niniejszej sprawie nie zachodzi, bo jakkolwiek po stronie pozwanej występuje Skarb Państwa, który jest jednym podmiotem bez względu na ilość reprezentujących go *statio fisci*, to jednak źródłem szkody mogą być jedynie działania bądź zaniechania poszczególnych jednostek organizacyjnych. W przedmiotowej sprawie nie zachodzi niemożność

rozdzielenia działań bądź zaniechań poszczególnych jednostek organizacyjnych. Jakkolwiek zakwestionowana decyzja Starosty [...] doprowadziła do wszczęcia postępowania odwoławczego, jednakże pozostaje ona bez wpływu na czas trwania tego postępowania.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że art. 417¹ § 3 k.c. stanowi, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji. W orzecznictwie prezentowany jest pogląd zgodnie, z którym by móc stwierdzić przewlekłość w postępowaniu administracyjnym, a więc dla uzyskania prejudykatu określonego art. 417¹ § 3 k.c., niezbędne jest złożenie skargi na bezczynność, którą przewiduje art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jedn. tekst Dz. U. z 2016 r., poz. 718, dalej p.p.s.a.) Jeżeli sąd uwzględni skargę, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji (art. 149 p.p.s.a.). Dopiero niewykonanie tego orzeczenia uprawnia osobę, która poniosła szkodę, do żądania odszkodowania przed sądem powszechnym od organu, który nie wykonał orzeczenia (art. 154 § 4 i 5 p.p.s.a.). Jeżeli w ciągu trzech miesięcy poszkodowany nie uzyska odszkodowania od organu administracyjnego, może żądać odszkodowania przed sądem powszechnym (art. 154 § 5 p.p.s.a.). Alternatywną drogą do uzyskania prejudykatu jest wniesienie zażalenia na niezakończoną sprawę w terminie lub przewlekłe prowadzenie postępowania na podstawie art. 37 k.p.a. Postanowienie organu wyższego stopnia uwzględniające zażalenie stanowi wówczas prejudykat, o którym mowa w art. 417¹ § 3 k.c.

Powodowie w przedmiotowym postępowaniu nie wykazali istnienia przesłanki warunkującej odpowiedzialność Skarbu Państwa - Samorządowego Kolegium Odwoławczego w [...] za opieszale załatwienie sprawy administracyjnej. Z tych przyczyn, zdaniem Sądu Apelacyjnego, brak jest również podstaw do upatrywania przez powodów szkody w długotrwałości postępowania administracyjnego. Sąd Apelacyjny, uznając, że nie zostały spełnione przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci wykazania związku przyczynowego

między bezprawnym działaniem a szkodą, stwierdził naruszenie powołanego w apelacji art. 361 § 1 k.c.

Powodowie w skardze kasacyjnej zarzucili naruszenie przepisów prawa materialnego, a to art. 361 § 1 w zw. z art. 417 k.c., polegające na ich niewłaściwym zastosowaniu, przez uznanie, iż pomiędzy niezgodnym z prawem działaniem Pozwanego Skarbu Państwa - Starosty [...] przejawiającym się wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności z dnia 21 marca 2008 r., a szkodą stanowiącą różnicę w wysokości opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności rzeczywiście poniesionej przez Powodów, a tą, którą byliby zobowiązani uiścić, gdyby rzeczona decyzja była zgodna z prawem oraz sumą opłat z tytułu użytkowania wieczystego, którą Powodowie byli obowiązani uiszczać w czasie trwania postępowań administracyjnych i sądowno-administracyjnych badających prawidłowość i zgodność z prawem ww. decyzji Starosty [...], nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy, co skutkowało oddaleniem powództwa w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W związku z postanowieniem Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 23 sierpnia 2016 r., który odrzucił skargę kasacyjną M. B. i B. B., ze względu na wartość przedmiotu zaskarżenia mniejszą od 50 tys. zł, rozpoznaniu podlega tylko skarga M. B. Skarżąca zarzuciła wyrokowi Sądu Apelacyjnego w [...], który zmienił wyrok Sądu Okręgowego i oddalił jej powództwo, naruszenie art. 361 § 1 k.c. w związku z art. 417 k.c. Zdaniem skarżącej, wbrew odmiennej opinii Sądu Apelacyjnego pomiędzy zdarzeniem wyrządzającej jej szkodę a tą szkodą zachodzi adekwatny związek przyczynowy, co uzasadnia odpowiedzialność Skarbu Państwa przewidzianą w art. 417 k.c.

Jako zdarzenie wyrządzające szkodę powódka wskazuje decyzję Starosty [...] z dnia 31 marca 2008 r. nr 18/08. Decyzja ta ustaliła opłatę, jaką powódka zobowiązana była zapłacić z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności oraz wskazała Starostę [...], jako beneficjenta tej opłaty. W związku ze złożeniem przez Agencję Nieruchomości Rolnej odwołania od

tej decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego oraz postępowaniem przed Wojewódzkim i Naczelnym Sądem Administracyjnym ostatecznie ustalono, że przysługuje od niej odwołanie do Wojewody [...]. Wojewoda [...] decyzją z dnia 17 stycznia 2012 r., uchylającą pierwotną decyzję Starosty [...] z dnia 31 marca 2008 r., wskazał, że organ pierwszej instancji, a więc Starosta naruszył przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Wskazana, jako zdarzenie wyrządzające szkodę, decyzja Starosty [...] z dnia 31 marca 2008 r. w związku z umorzeniem postępowania odwoławczego przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze uzyskała przymiot ostateczności. Orzeczenie o umorzeniu postępowania zostało jednak zaskarżone i w postępowaniu przed Wojewódzkim i Naczelnym Sądem Administracyjnym, ustalono, jako organ właściwy do rozpoznania odwołania od tej decyzji Wojewodę [...]ego, który jako niezgodną z prawem uchylił tę decyzję. Wskazana przez powódkę decyzja Starosty [...] z dnia 31 marca 2008 r. była wobec tego decyzją nieostateczną.

Możliwość dochodzenia odszkodowania za decyzje nieostateczne, chociaż ustawodawca wyraźnie przewidział w art. 417¹ § 2 k.c., odpowiedzialność tylko za szkody spowodowane decyzją ostateczną, której niezgodność z prawem stwierdzono we właściwym przepisie, dopuszcza doktryna i orzecznictwo (uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia III CZP 125/05, OSNC 2006, z. 12, poz. 194). Podstawy dla takiej odpowiedzialności należy upatrywać w art. 417 k.c. Należy zwrócić uwagę, że zazwyczaj chodziło o takie decyzje nieostateczne, których wydanie spowodowało uszczerbek w dobrach prawnie chronionych adresata takiej decyzji.

W rozpoznawanej sprawie decyzja Starosty [...] z 31 marca 2008 r. nie wywołała bezpośrednio żadnej szkody w majątku powódki. Gdyby była to decyzja zgodna z prawem powódka uzyskałaby na jej podstawie, za niewielką stosunkowo opłatą, w miejsce przysługującego jej prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości, prawo własności. W związku z niezgodnością z prawem tej decyzji, w zakresie niewłaściwego wskazania podmiotu uprawnionego do odbioru opłaty za przekształcenie, rozpoczęło się postępowanie odwoławcze przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym, Sądami Administracyjnymi i organem drugiej instancji,

którym okazał się ostatecznie Wojewoda [...]. Szkada powódki powstała, więc nie tyle przez samo wydanie decyzji niezgodnej z prawem, co w wyniku wielu zdarzeń, które zaistniały po wydaniu tej decyzji. W istocie szkoda ta została spowodowana odroczeniem w czasie załatwienia wniosku powódki o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność nieruchomości, której powódka jest aktualnie współwłaścicielem. Trwający kilka lat proces odwołania od niezgodnej z prawem decyzji Starosty [...] z dnia marca 2008 r. zakończył się wydaniem decyzji przez tegoż Starostę z dnia 12 września 2013 r. nr 117/2013.

Mając na uwadze, że podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody spowodowane wydaniem nieostatecznej decyzji administracyjnej jest art. 417 k.c., koniecznym jest wskazanie, że decyzja taka była niezgodna z prawem, wykazanie szkody oraz związku przyczynowego pomiędzy decyzją a szkodą. Przepis art. 417 k.c. nie zawiera żadnej regulacji dotyczącej pojmowania związku przyczynowego. Należy wobec tego uznać, że podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa jest istnienie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem sprawczym a szkodą. Także powódka, w skardze kasacyjnej, zarzuca tylko niewłaściwe pojmowanie przez Sąd Apelacyjny jednej przesłanki warunkującej odpowiedzialność Skarbu Państwa tj. właśnie adekwatnego związku przyczynowego.

Jak już wspomniano wyżej, niezgodna z prawem decyzja Starosty [...] z dnia 31 marca 2008 r. była tylko jedną z przyczyn, które spowodowały szkodę powódki. Niewątpliwie pomiędzy tą decyzją, a szkodą powódki istnieje obiektywny związek przyczynowy, gdyż decyzja ta jest warunkiem koniecznym powstania szkody. Odpowiedzialność Skarbu Państwa powstaje jednak dopiero wtedy, gdy szkoda jest normalnym następstwem zdarzenia, które ją spowodowało. Samo wydanie wadliwej decyzji nie doprowadziło do powstania szkody w majątku powódki. Bezpośrednio szkoda ta wynika z tego, że toczące się przez kilka lat postępowanie odwoławcze od tej decyzji spowodowało, iż w chwili, gdy ostatecznie Starosta [...] uwzględnił wniosek powódki o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego we własność ze względu na zmiany legislacyjne oraz wzrost cen nieruchomości, została ona zobowiązana do zapłaty wyższej opłaty oraz przez kilka lat zobowiązana była ponosić opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.

W uchwale 7 sędziów z dnia 28 września 1990 r. III CZP 33/90, OSNCP 1991, poz. 3 Sąd Najwyższy uznał, że zwłoka właściwego organu w załatwieniu sprawy może uzasadniać odpowiedzialność za szkodę wynikłą ze wzrostu cen. Istotne wobec tego jest ustalenie, czy w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy, mamy do czynienia ze zwłoką w wydaniu decyzji w sprawie wniosku powódki o, przekształcenie. W tym kontekście należy też zwrócić uwagę, że wspomniana uchwała Sądu Najwyższego, została wydana w czasie, gdy nie obowiązywał jeszcze art. 417 § 3 k.c., który określa przesłanki stwierdzenia, kiedy organy wydające decyzję działały w sposób niezgodny z prawem. Przepis ten sprecyzował wobec tego, kiedy można w stosunku do organów administracyjnych mówić o zwłoce w wydaniu decyzji. Zgodnie z art. 417¹ § 3 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie decyzji jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania takiej decyzji. Odnosząc to do stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy należy ustalić, czy we właściwym postępowaniu stwierdzono, że postępowanie przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym, Sądami Administracyjnymi oraz przed organem II instancji (Wojewodą [...]) było prowadzone przewlekłe i można uznać, iż mieliśmy do czynienia ze zwłoką tych organów w wydaniu decyzji. Chociaż szkodę powódka wiąże z niezgodną z prawem decyzją nieostateczną, to w istocie wskazuje, że do powstania i rozmiaru szkody przyczyniło się długotrwałe postępowanie zmierzające do usunięcia tej decyzji z obrotu prawnego i wydanie właściwej, zgodnej z prawem decyzji o przekształceniu. Nie widać podstaw prawnych, aby przy badaniu, czy ta ostateczna decyzja oraz poprzedzające ją decyzja Wojewody [...] oraz orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego, doprowadziły do powstania u powódki szkody, odstąpić od wymogów zawartych w art. 417¹ § 3 k.c. Przepis ten, inaczej niż art. 417¹ § 4 k.c., wyraźnie odsyła do innego postępowania, niż postępowanie przed sądem cywilnym rozpoznającym powództwo o odszkodowanie. Właściwym postępowaniem, w którym stwierdza się przewlekłość postępowania, nie jest postępowanie przed sądem cywilnym, przed którym powódka dochodzi odszkodowania, ale środki wskazane w kodeksie postępowania administracyjnego (k.p.a.) oraz w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu

przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718, dalej p.p.s.a.). W konsekwencji należy uznać, że postępowaniem, o którym mowa w art. 417¹ § 3 k.c., jest postępowanie zainicjowane zażaleniem przewidzianym w art. 37 k.p.a. lub skargą na bezczynność bądź przewlekłość postępowania, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Bez uzyskania we wskazanym trybie stwierdzenia, że mamy do czynienia z przewlekłością postępowania przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym lub przewlekłością postępowania przed Wojewodą [...] lub Starostą [...], nie można uznać, aby została spełniona, wymagana przez art. 417¹ § 3 k.c., przesłanka dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa. Jak ustalił Sąd Apelacyjny żadne z przysługujących w tych postępowaniach środków nie został wykorzystany dla stwierdzenia, że organy orzekające w sprawie decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczyste prawo własności pozostawały w zwłoce z wydaniem decyzji lub orzeczenia.

Dodatkowo należy stwierdzić, że zmiany cen nieruchomości, jakie zaszły w czasie pomiędzy wydaniem pierwszej decyzji Starosty [...] a ostateczną decyzją w sprawie wniosku powódki nie były normalnym, typowym następstwem niezgodnej z prawem decyzji. Wydanie takiej decyzji w niczym nie wpłynęło na dokonujące się zmiany cen nieruchomości. Skoro zaś nie można uznać, że we właściwym postępowaniu stwierdzono, że decyzja ta została wydana ze zwłoką albo, że zwłoki dopuścił się Wojewoda [...] lub SKO, czy też sądy administracyjne, to brak podstaw do przyjęcia, iż istniał adekwatny związek przyczynowy pomiędzy wzrostem cen a szkodą, wykazywaną przez powódkę. Wzrost cen był, bowiem niezależnym od niezgodnej z prawem decyzji Starosty [...] zdarzeniem, na które decyzja ta nie miała żadnego wpływu.

Drugim zdarzeniem, które spowodowało szkodę wykazywaną przez powódkę była zmiana stanu prawnego. Rozważając, czy taka zmiana jest zachodzącym typowo następstwem wydania niezgodnej z prawem decyzji należy zwrócić uwagę, że brak jakiegokolwiek związku pomiędzy zmianą prawa a niezgodną z wadliwą decyzją Starosty [...] i w konsekwencji szkodą, jaką poniosła powódka. To, że powódka została zobowiązana do ponoszenia wyższej opłaty z tytułu przekształcenia było spowodowane decyzją ustawodawcy, na którą organy działające w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy nie miały żadnego wpływu.

Dodatkowo podkreślić należy, że zmianą dotknięta została nie tylko powódka, ale wszyscy, których wnioski o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nie zostały załatwione przed dniem wejścia w życie nowelizacji. Zgodnie z art. 5 ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U nr 187, poz. 1110), która z dniem 9 października 2011 r., zmieniła ustawę o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, nowe przepisy stosuje się także do spraw wszczętych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Nie tyle więc sama zmiana ustawy miała decydujące znaczenie, ale zastosowanie tej zmiany także do postępowań już wszczętych, ale jeszcze niezakończonych. Gdyby ustawodawca przewidział, że zniesienie 90% ulgi będzie miało zastosowanie tylko do postępowań wszczętych po wejściu w życie nowelizacji powódka, pomimo wydania pierwotnej wadliwej decyzji Starosty [...], miałaby prawo do wspomnianej ulgi w opłacie związanej z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. W tej sytuacji tym bardziej nie można uznać, że normalnym następstwem wydania wadliwej decyzji Starosty [...] z dnia 31 marca 2008 r., było pozbawienie powódki prawa do ulgi w opłacie za przekształcenie. Sama nowelizacja i jej kształt były, bowiem zdarzeniem, które nastąpiło w pełnym oderwaniu od tej decyzji i nie można traktować jej, jako normalnego następstwa tej decyzji. Dodatkowo należy podkreślić, że nie stwierdzono we właściwym postępowaniu, aby organ wydający ostateczną decyzję, w której ustalono nową opłatę za przekształcenie, pozostawał w zwłoce.

Zgodnie z art. 417 § 1 k.c. Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem. Nie jest to jednak odpowiedzialność absolutna. Granice tej odpowiedzialności wyznacza konieczność pozostawiania tych niezgodnych z prawem działań lub zaniechań w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą. Ponadto, gdy szkoda wyrządzona została przez wydanie decyzji niezgodnej z prawem ustawodawca wprowadził dodatkowe wymogi określone w art. 417¹ § 2 i 3 k.c. Szkada wykazywana przez powódkę pozostaje w związku z wydaniem wadliwej decyzji przez Starostę [...], ale powstała na skutek dodatkowych zdarzeń, jakie pojawiły się w czasie rozpatrywania odwołania od tej decyzji. Zdarzenia te nie są

normalnym, typowym następstwem wydania wadliwej decyzji. Wzrost cen nieruchomości oraz zmiany ustawy na podstawie, której wydano wspomnianą decyzję nie pozostają w żadnej zależności od tej decyzji i nie są z nią powiązane przyczynowo. Jedyne ich związki z tą decyzją sprowadza się do tego, że zaszły w czasie, gdy toczyło się postępowanie zmierzające do uchylecia tej decyzji i wydania nowej zgodnej z prawem. Skoro jednak we właściwym postępowaniu, o którym mowa w art. 417¹ § 3 k.c., nie wykazano, że postępowanie zmierzające do usunięcia niezgodności z prawem pierwotnej decyzji oraz wydania nowej zgodnej z prawem, nie było przewlekłe, nie można uznać, że Skarb Państwa powinien ponosić odpowiedzialność za skutki zdarzeń, które nie pozostają w adekwatnym związku przyczynowym z decyzją Starosty [...] z dnia 31 marca 2008 r.

Mając na względzie, że zarzut naruszenia art. 361 k.c. i art. 417 k.c., zawarty w skardze kasacyjnej, okazał się nieuzasadniony Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

kc

jw