

## POSTANOWIENIE

Dnia 16 maja 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Władysław Pawlak

w sprawie z powództwa K. Z. vel Z.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...]  
o zapłatę,  
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 16 maja 2019 r.,  
na skutek skargi kasacyjnej pozwanego  
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. akt V ACa [...],

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;**
- 2. zasądza od pozwanego na rzecz powoda kwotę 5400 (pięć tysięcy czterysta) zł, tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.**

## UZASADNIENIE

W związku ze skargą kasacyjną pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody [...] wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. akt V ACa [...] Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Tylko na tych przesłankach Sąd Najwyższy może oprzeć rozstrzygnięcie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Dopuszczenie i rozpoznanie skargi kasacyjnej ustrojowo i procesowo jest uzasadnione jedynie w tych sprawach, w których mogą być zrealizowane jej funkcje publicznoprawne. Zatem nie w każdej sprawie, skarga kasacyjna może być przyjęta do rozpoznania. Sąd Najwyższy nie jest trzecią instancją sądową i nie rozpoznaje sprawy, a jedynie skargę, będącą szczególnym środkiem zaskarżenia. W judykaturze Sądu Najwyższego, odwołującej się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, jeszcze w okresie obowiązywania kasacji zostało utrwalone stanowisko, że ograniczenie dostępności i dopuszczalności kasacji nie jest sprzeczne z Konstytucją RP, ani z wiążącymi Polskę postanowieniami konwencji międzynarodowych (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2001 r., III CZP 49/00, OSNC 2001, nr 4, poz. 53).

Podstawowym celem postępowania kasacyjnego jest ochrona interesu publicznego przez zapewnienie jednolitości wykładni oraz wkład Sądu Najwyższego w rozwój prawa i jurysprudence (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2000 r., II CZ 178/99, OSNC 2000, nr 7-8, poz. 147).

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący oparł na przesłance uregulowanej w art. art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. Przesłanka ta nie została spełniona, bowiem sformułowane przez skarżącego zagadnienie zmierza

w istocie do rozstrzygnięcia sprawy i w konsekwencji zastąpienia dokonanej przez Sąd drugiej instancji oceny zarzutu nadużycia prawa, niekorzystnej dla pozwanego, rozstrzygnięciem sprawy i oceną tych okoliczności faktycznych przez Sąd Najwyższy.

Według ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego, przedstawienie okoliczności uzasadniających rozpoznanie skargi kasacyjnej ze względu na przesłankę istotnego zagadnienia polega na sformułowaniu tego zagadnienia i wskazaniu argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen. Musi przy tym chodzić o zagadnienie nowe, dotychczas nierozpatrywane w judykaturze, które zarazem ma znaczenie dla rozpoznania wniesionej skargi kasacyjnej oraz innych podobnych spraw (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2001 r., II CZ 35/01, OSNC 2002, nr 1, poz. 11, z dnia 11 stycznia 2002 r., III CKN 570/01, OSNC 2002, nr 12, poz. 151, z dnia 21 czerwca 2016 r., V CSK 21/16, nie publ., z dnia 15 czerwca 2016 r., V CSK 4/16, nie publ.).

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w orzecznictwie zostało już wyjaśnione, że w przypadku wydania przed dniem 1 września 2004 r. decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, gdy strona poniosła szkodę, a właściwy minister lub samorządowe kolegium odwoławcze stwierdziło - po tym dniu, lecz przed dniem 11 kwietnia 2011 r. - nieważność tej decyzji albo jej wydanie z naruszeniem prawa, termin przedawnienia roszczenia o odszkodowanie przewidziany w art. 160 § 6 k.p.a. rozpoczyna bieg z chwilą bezskutecznego upływu terminu do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w razie jego złożenia - z chwilą wydania decyzji po ponownym rozpatrzeniu sprawy (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2015 r., III CZP 78/14, OSNC 2015, nr 6, poz. 66).

Istotnego zagadnienia prawnego skarżący upatruje w konieczności wyjaśnienia, czy stanowi nadużycie prawa w rozumieniu art. 5 k.c. jako kwalifikowane przez pryzmat obejścia przepisów o przedawnieniu roszczeń (art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) działanie uprawnionego (powoda) polegające na wystąpieniu na podstawie art. 160 § 1 k.p.a.

z roszczeniem żądania naprawienia szkody przez zapłatę odszkodowania za utratę prawa użytkowania wieczystego dopiero po ponownym stwierdzeniu wadliwości orzeczenia o odmowie przyznania prawa własności czasowej w sytuacji, gdy uprawniony powód w procesie wystąpił o stwierdzenie nieważności decyzji nadzorczej, stanowiącej zarazem prejudykat w postępowaniu cywilnym już po upływie terminu przedawnienia roszczenia, a jednocześnie treść nowej decyzji nadzorczej odpowiadała - w zakresie później określonego zakresu roszczenia - pierwszej decyzji nadzorczej.

Decyzją z dnia 20 grudnia 2000 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. (dalej: „SKO”) stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego z dnia 24 kwietnia 1953 r. Prezydium Rady Narodowej W., odmawiającego E. Z. vel Z. i M. J. A. prawa własności czasowej do gruntu położonego w W. przy ul. G. [...], z powodu wydania go z rażącym naruszeniem prawa oraz skierowania go do osoby niebędącej stroną w sprawie. Decyzją z dnia 9 grudnia 2003 r. Prezydent W. ustanowił na 99 lat prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,5360 ułamkowej części zabudowanego gruntu stanowiącego działkę nr [...] o powierzchni 290 m<sup>2</sup>, m.in. na rzecz powoda jako następcy prawnego E. Z. vel Z. w udziale wynoszącym 0,3574 części, odmawiając ustanowienia tego prawa do udziału wynoszącego 0,4640 części gruntu stanowiącego działkę nr [...] oraz do gruntu o powierzchni 107 m<sup>2</sup>, stanowiącego część działki ewidencyjnej nr [...] /3. Na wniosek powoda z dnia 26 maja 2011 r. SKO decyzją z dnia 4 września 2012 r. stwierdziło nieważność decyzji z dnia 20 grudnia 2000 r., w całości, z powodu rażącego naruszenia prawa. SKO decyzją z dnia 30 października 2012 r. w odniesieniu do skomunalizowanego gruntu stanowiącego działki nr [...], [...] /1 i [...] /3 stwierdziło wydanie orzeczenia administracyjnego z dnia 24 kwietnia 1953 r. z naruszeniem prawa w części odnoszącej się do sprzedanych lokali nr [...], [...] i [...] znajdujących się w budynku przy ul. G. [...], co do których przed zawarciem umowy sprzedaży nie wydano decyzji administracyjnej o ich sprzedaży, jednakże z powodu wywołania przez to orzeczenie we wskazanej części nieodwracalnych skutków prawnych, odmówiło stwierdzenia jego nieważności w tej części. W pozostałej części odnoszącej się do gruntu skomunalizowanego SKO stwierdziło nieważność tego orzeczenia z powodu rażącego naruszenia prawa.

Powyższa decyzja została utrzymana w mocy decyzją SKO z dnia 8 lutego 2013 r., ale WSA w W. wyrokiem z dnia 4 grudnia 2013 r. stwierdził jej nieważność oraz decyzji z dnia 30 października 2012 r.

Decyzją z dnia 14 października 2014 r. SKO w odniesieniu do skomunalizowanego gruntu stanowiącego działki nr [...], [...]/1 i [...]/3 stwierdziło wydanie orzeczenia administracyjnego z dnia 24 kwietnia 1953 r. z naruszeniem prawa w części odnoszącej się do sprzedanych lokali mieszkalnych nr [...], [...] i [...] znajdujących się w budynku położonym przy ul. G. [...], co do których przed zawarciem umowy sprzedaży nie wydano decyzji administracyjnej o ich sprzedaży, jednakże z powodu wywołania przez to orzeczenie nieodwracalnych skutków prawnych, odmówiło stwierdzenia jego nieważności w tej części. W pozostałej części odnoszącej się do gruntu skomunalizowanego SKO stwierdziło jego nieważność z powodu rażącego naruszenia nim prawa. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją SKO z dnia 14 listopada 2014 r., który to dzień został przyjęty przez Sądy obu instancji jako data rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia dochodzonego w tej sprawie roszczenia odszkodowawczego, wskazując, że stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 20 grudnia 2000 r. i z dnia 30 października 2012 r. doprowadziło do wyeliminowania ich z obrotu ze skutkiem *ex tunc*, a w konsekwencji otwarta pozostała sprawa z wniosku powoda wniesionego w dniu 19 listopada 1998 r. o stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego z dnia 24 kwietnia 1953 r. Sąd drugiej instancji odniósł się do zarzutu strony pozwanej nadużycia prawa przez powoda, nie dopatrując się zasadności tego zarzutu.

Zgodnie z art. 5 k.c. nie można czynić ze swego prawa użytku, który byłby sprzeczny ze społeczno - gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Wykonywanie prawa podmiotowego w sposób sprzeczny z tymi kryteriami jest bezprawne i z tego względu nie korzysta z ochrony jurysdykcyjnej. Norma zawarta w tym przepisie ma charakter wyjątkowy i może być stosowana tylko po wykazaniu wyjątkowych okoliczności, w sytuacji, gdy w inny sposób nie można zabezpieczyć interesu osoby zagrożonej wykonaniem prawa podmiotowego przez inną osobę (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 17 października 1969 r., III CRN 310/69, OSNCP 1970, nr 6, poz. 115) oraz w tych

szczególnych przypadkach, w których wykorzystywanie uprawnień wynikających z przepisów prawa prowadziłoby do skutku nieaprobowanego w społeczeństwie ze względu na przyjętą w społeczeństwie zasadę współzycia społecznego.

Zasady współzycia społecznego to pojęcie niedookreślone, nieostre, a powoływanie się na sprzeczność z zasadami współzycia społecznego powinno wiązać się z konkretnym wykazaniem o jakie zasady współzycia społecznego w konkretnym wypadku chodzi oraz na czym polega sprzeczność danego działania z tymi zasadami. Taki charakter klauzul generalnych zawartych w rozważanym przepisie nakazuje ostrożne korzystanie z instytucji nadużycia prawa podmiotowego jako podstawy oddalenia powództwa, a przede wszystkim wymaga wszechstronnego rozważenia okoliczności, aby w ten sposób nie doprowadzić do podważenia pewności obrotu prawnego. Zasadą bowiem jest, że ten kto korzysta ze swego prawa postępuje zgodnie z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem i zasadami współzycia społecznego.

Uznanie, że w danej sprawie z uwagi na całokształt okoliczności faktycznych, zachowanie strony stanowiło nadużycie prawa ma charakter ocenny i jest przejawem dyskrecjonalnej władzy sądu *meriti*. W konsekwencji o zasadności zarzutu naruszenia art. 5 k.c. decyduje to, czy dokonana przez Sąd *meriti* ocena nosi cechy dowolności (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2017 r. II CSK 236/16, nie publ.). Dowolności w tym przedmiocie nie można przypisać Sądowi drugiej instancji. Trudno uznać, że dążenie powoda, poprzez składanie zasadnych wniosków uruchamiających postępowania administracyjne, których finalnym skutkiem było wydanie decyzji rozstrzygającej wniosek z 30 lipca 1948 r. poprzedników prawnych powoda o przyznanie tzw. prawa własności czasowej, w sposób zgodny z prawem, stanowiło przejaw nadużycia prawa. W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie powinien ponosić ujemnych konsekwencji z powodu wadliwego działania organów władzy, których efektem są wadliwe decyzje administracyjne (jak decyzja z dnia 20 grudnia 2000 r.), zaś do usunięcia ich wadliwości dochodzi na skutek właściwych wniosków obywatela (w tym wypadku chodzi o wniosek powoda z 2011 r. o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 20 grudnia 2000 r.). Takie zachowanie powoda nie może być kwalifikowane jako nadużycie prawa w rozumieniu art. 5 k.c., w kontekście przepisów o przedawnieniu roszczeń w dodatku przeciwko

Skarbowi Państwa, którego organy, w stanie faktycznym tej sprawy wydawały niewłaściwe decyzje administracyjne zarówno w latach 50-tych ub. wieku, jak również i 2000 r.

Z tych względów Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania na podstawie art. 398<sup>9</sup> § 2 k.p.c., a o kosztach postępowania kasacyjnego orzekł na podstawie art. 98 § 3 k.p.c., art. 398<sup>21</sup> k.p.c. i art. 391 § 1 k.p.c. Na zasądzone koszty składa się wynagrodzenie za zastępstwo procesowe ustalone według minimalnej stawki taryfowej (§ 2 pkt 7 w zw. z § 10 ust. 4 pkt 2 i § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800)).