



Sygn. akt I CSKP 20/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 stycznia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący)
SSN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)
SSN Krzysztof Strzelczyk

Protokolant Justyna Kosińska

w sprawie z powództwa M. M.
przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi W. i Wojewodzie [...]
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 15 stycznia 2021 r.,
skargi kasacyjnej powoda
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt I ACa [...],

**uchyla zaskarżony wyrok w części obejmującej punkty I, III
i IV i w tym zakresie przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu
w [...] do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia
o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 23 kwietnia 2012 roku M. M. domagał się zasądzenia na jego rzecz solidarnie od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę [...] i Prezydenta W. oraz Miasta W. kwoty 8 000 000 zł z ustawowymi odsetkami i kosztów procesu. Pismem procesowym z dnia 13 grudnia 2013 r. powód sprecyzował żądanie zgłoszone w pozwie, wnosząc o zasądzenie kwoty 4 734 475 zł stanowiącej równowartość utraconego prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości hipotecznej „Nieruchomość [...] Nr [...]” położonej przy ul. T. [...] w W..

Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 15 maja 2014 r. oddalił powództwo i odstąpił od obciążania powoda kosztami procesu poniesionymi przez Skarb Państwa - Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, a także zasądził od powoda na rzecz W. kwotę 7 200 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Powód wniósł apelację od wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z dnia 19 marca 2015 r. uchylił zaskarżony wyrok w stosunku do pozwanego Skarbu Państwa i w tym zakresie sprawę przekazał Sądowi Okręgowemu w W. do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach procesu oraz oddalił apelację powoda w stosunku do W. i rozstrzygnął o kosztach postępowania apelacyjnego. Nie podzielił poglądu Sądu Okręgowego, że roszczenie wobec Skarbu Państwa uległo przedawnieniu. Wskazał, że prawidłowo zaś Sąd Okręgowy ustalił, iż roszczenie odszkodowawcze przeciwko W. nie jest przedawnione, lecz nie zasługiwało na uwzględnienie z uwagi na brak przesłanki związku przyczynowego między zachowaniem pozwanego w postaci wieloletniej bezczynności w rozpoznaniu wniosku dekretowego a szkodą polegającą na niewejściu do majątku powoda prawa użytkowania wieczystego rzeczowej nieruchomości.

Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 28 września 2016 r. zasądził od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prezydenta W. na rzecz powoda kwotę 3 553 452,88 zł z ustawowymi odsetkami, oddalił powództwo w pozostałym zakresie oraz ustalił, że powód wygrał sprawę w 44% i w związku z tym ponosi

56% kosztów procesu, a Skarb Państwa - Prezydent W. wygrał sprawę w 56% i w związku z tym ponosi 44% kosztów procesu, pozostawiając szczegółowe wyliczenie tych kosztów referendarzowi sądowemu. Ustalił, że właścicielem rzeczonoj nieruchomości położonej w W. przy ul. T. [...] był J. M.. Rzeczonej nieruchomości została objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.; dalej: „dekret”). W dniu 10 lutego 1949 r. J. M. zwrócił się do Zarządu Miejskiego w W. o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości położonej w W. przy ul. T. [...]. Okręgowy Urząd Likwidacyjny w W. decyzją z dnia 12 grudnia 1949 r. postanowił przywrócić J. M. posiadanie rzeczonoj nieruchomości oraz niepodzielnej połowy nieruchomości położonej w W. przy ul. G. [...]. Nieruchomość przy ul. T. [...] w W. nie była zabudowana, a w planie zabudowania zatwierdzonym przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r. i obowiązującym w lipcu 1949 r. znajdowała się w strefie III i była przewidziana pod zabudowę luźną lub grupową, 3-kondygnacyjną, o dopuszczalnej powierzchni zabudowy 30%. Nieruchomość ta została zabudowana na podstawie pozwolenia na budowę wydanego w 1953 r., a w 1966 r. przekazana Komendzie Milicji Obywatelskiej W.. J. M. zmarł w dniu [...] 1990 r., a spadek po nim na podstawie testamentu własnoręcznego nabyli syn M. M. w 9/10 częściach i wnuk P. M. w 1/10 części. W dniu 20 grudnia 2006 r. został dokonany dział spadku po J. M. w ten sposób, że wchodzące w skład spadku prawa i roszczenia do nieruchomości [...] i [X.] nabył w całości M. M.. Obecnie rzeczona nieruchomość stanowi część działek ewidencyjnych nr [...] o powierzchni 709 m², nr [X.] o powierzchni 37 m², nr [Z.] o powierzchni 213 m² i nr [Y.] o powierzchni 66 m², przy czym działka nr [Z.] została skomunalizowana i stanowi własność W..

W dniu 30 stycznia 2002 r. M. M. wniósł do Urzędu Gminy W. Centrum o rozpoznanie wniosku o ustanowienie własności czasowej do nieruchomości gruntowej przy ul. T. [...] w W.. Prezydent W. decyzją z dnia 24 sierpnia 2004 r. odmówił ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w W. przy ul. T. [...] wchodzącej w skład działek ewidencyjnych nr [...], [X.], [Y.], które stanowią własność Skarbu Państwa. Wojewoda [...] decyzją z dnia 26 lipca 2005 r. uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego

rozpatrzenia przez organ I instancji. Prezydent W. decyzjami z 2006 r. i 2008 r. odmówił ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do rzeczonoj nieruchomości, Wojewoda [...] decyzjami z 2006 r. i 2009 r. utrzymywał zaskarżone decyzje w mocy, jednakże Wojewódzki Sąd Administracyjny w dwukrotnie uchylał zaskarżone decyzje, a Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 22 września 2010 r. oddalił skargę kasacyjną. Prezydent W. decyzją z dnia 16 lipca 2010 r. stwierdził brak możliwości dokonania podziału działki nr [...]. Prezydent W. trzema decyzjami z dnia 16 lutego 2012 r., z dnia 19 listopada 2012 r. i z dnia 18 kwietnia 2013 r. odmówił ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do różnych części rzeczonoj nieruchomości wchodzących obecnie w skład działek ewidencyjnych nr [...] [X.], nr [Z.] oraz nr [Y.]. Aktualna wartość rynkowa prawa użytkowania wieczystego części dawnej nieruchomości obejmująca część działek ewidencyjnych nr [...], nr [X.] i nr [Y.] według stanu na dzień 24 sierpnia 2004 r. i aktualnych cen wynosi 3 553 452,88 zł.

Sąd Okręgowy uznał, że właściwa ocena prawna żądań pozwu uzasadniała ich częściowe uwzględnienie. Podkreślił, że wniosek J.M. o ustanowienie prawa własności czasowej został rozpoznany po raz pierwszy dopiero w dniu 24 sierpnia 2004 r., kiedy zapadła decyzja Prezydenta W. o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. Stwierdził, że wtedy powstała szkoda po stronie M. M. na skutek nieuwzględnienia jego roszczenia. Wskazał, powołując się na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2010 r., III CZP 129/09 (niepubl.), że co do zasady zdarzeniem wyrządzającym szkodę może być trwające wiele lat zaniechanie wydania decyzji administracyjnej przewidzianej w art. 7 ust. 1 dekretu, oraz powołując się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2006 r., I CSK 222/06 (niepubl.), że przy zaniechaniu, mającym charakter ciągły, zdarzenie wyrządzające szkodę trwa aż do chwili, gdy stan takiego bezprawnego zaniechania ustał. Zaznaczył, że w zakresie działki nr [Z.] zaniechanie w rozpoznaniu wniosku dekretowego ustało w dniu 27 maja 1990 r. i od tej chwili rozpoczął bieg 10-letni termin przedawnienia roszczeń odszkodowawczych, dochodzonych na podstawie art. 417 k.c. Spostrzegł natomiast, że powództwo jest uzasadnione w zakresie roszczenia obejmującego odszkodowanie za utratę wartości prawa użytkowania wieczystego nieruchomości

obejmującej działki nr [...], [Y.] i [X.] wskutek trwającego kilkadziesiąt lat zaniechania rozpoznania wniosku dekretowego. Powołał się na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03 (OSNC 2004, nr 1, poz. 4), według której przewidziana w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu konstrukcja prawna kreuje istniejący po stronie gminy, a później państwa, cywilnoprawny obowiązek ustanowienia prawa własności czasowej, któremu odpowiadało cywilnoprawne uprawnienie majątkowe byłego właściciela gruntu do domagania się ustanowienia tego prawa. Przyjął, że do dnia 24 sierpnia 2004 r. trwała bezczynność funkcjonariuszy państwowych, która była zarówno bezprawna, jak i zawiniona. Wyraził przekonanie, że korzystanie przez poprzednika prawnego powoda ze spornego gruntu dało się pogodzić z przeznaczeniem tego gruntu według planu zabudowania zatwierdzonego dnia 11 sierpnia 1931 r., nie było zatem w tamtym czasie przeszkód do uwzględnienia wniosku, niezłatwienie zaś sprawy administracyjnej w terminie spowodowało takie zadysponowanie nieruchomością, że doszło na niej do budowy czterokondygnacyjnego budynku użytkowego, który przekroczył granice nieruchomości w taki sposób, że nie dało się w chwili rozpoznania wniosku wydzielić fizycznie działki po to, aby ustanowić dla powoda użytkowanie wieczyste tego gruntu. Orzekł, że powód poniósł wskutek zaniechania rozpoznania wniosku dekretowego w przepisany terminie szkodę wyrażającą się utratą wartości prawa użytkowania gruntu wchodzącego obecnie w skład działek ewidencyjnych o nr [...], [Y.] i [X.], która pozostawała w normalnym związku przyczynowym z bezprawnym zaniechaniem funkcjonariuszy Skarbu Państwa.

Powód i pozwany Skarb Państwa - Prezydent W. wnieśli apelację do wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z dnia 30 listopada 2018 r. (I.) zmienił zaskarżony wyrok w punkcie 1 w ten sposób, że oddalił powództwo o zapłatę 3 553 452,88 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 28 września 2016 r. oraz w punkcie 3 w ten sposób, że nie obciążył powoda kosztami procesu, (II.) oddalił apelację pozwanego w pozostałym zakresie, (III.) oddalił apelację powoda w pozostałej części, (IV.) nie obciążył powoda kosztami postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny powołał się na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16 (OSNC 2017, nr 1, poz. 1), zgodnie z którą postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, toczące się po stwierdzeniu nieważności decyzji odmawiającej ustanowienia własności czasowej nieruchomości objętej dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, nie przerywa biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej nieustanowieniem tego prawa unieważnioną decyzją (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.). Stwierdził, że nie można zatem pomijać, iż w rzeczonej sprawie już w latach pięćdziesiątych XX wieku rozpoznanie w sposób żądany przez powoda wniosku dekretowego stało się niemożliwe. Zaznaczył, że wydana w 2004 r. decyzja potwierdziła ten stan, stąd też najpóźniej od tej daty powinno liczyć się przedawnienie. Przyjął, że w tym stanie rzeczy trudno zakładać, iż faktycznym zdarzeniem powodującym szkodę było wskazywane przez powoda 63-letnie zaniechanie po stronie pozwanego. Odwołał się w związku z tym do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 marca 2016 r., I CSK 96/15 (niepubl.). Zaznaczył, że o odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariuszy przy wykonywaniu powierzonej im czynności można było mówić dopiero w okresie od dnia 28 listopada 1958 r., gdy weszła w życie ustawa z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz.U. Nr 54, poz. 243). Wyjaśnił, że według art. 6 tej ustawy, jeżeli według dotychczasowych przepisów Państwo nie ponosiło odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przed dniem wejścia w życie tej ustawy, to poszkodowany mógł dochodzić od niego wynagrodzenia szkody nie później niż w ciągu roku od dnia jej wejścia w życie. Zauważył, że jeżeli ostateczny skutek szkodzący nastąpił wskutek wybudowania budynku w latach pięćdziesiątych XX wieku, to najpóźniej wtedy stało się niemożliwe ustanowienie tego prawa na rzecz poprzednika prawnego powoda, a nie w 2004 r. czy też w 2012 r. lub 2013 r., brak jest zatem adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy 63-letnim zaniechaniem a szkodą, skoro niemożność ustanowienia żądanego przez powoda prawa powstała dużo wcześniej. Powołał się też na uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 17 lutego 2006 r., III CZP 84/05 (OSNC 2006, nr 7-8, poz. 114)

stwierdzającą, że roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym przedawnia się z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę (art. 442 § 1 zdanie drugie k.c. bez względu na to, kiedy szkoda powstała lub się ujawniła).

Powód wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego, zaskarżając go w części dotyczącej pkt I. i III. oraz zarzucając naruszenie prawa materialnego, mianowicie art. 361 § 1 i 2 k.c., art. 442¹ § 1 w związku z art. 120 § 1 k.c., a także naruszenie przepisów postępowania, mianowicie art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 386 § 6 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu, dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Wniosek dekretowy dotyczący nieruchomości położonej przy ul. T. [...] w W. został zgłoszony w dniu 10 lutego 1949 r. przez J. M., poprzednika prawnego powoda. W dniu 13 kwietnia 1950 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130). Na podstawie art. 32 tej ustawy zostały zniesione związki samorządu terytorialnego, a ich majątek z mocy prawa stał się majątkiem Państwa, zaś według art. 37 rady narodowe oraz ich organa przejęły dotychczasowy zakres właściwości zniesionych organów odpowiedniego stopnia. Od dnia wejścia w życie tej ustawy rozpoznawanie wniosków dekretowych należało do właściwości Prezydium Rady Narodowej W.. W okolicznościach niniejszej sprawy wniosek dekretowy został po raz pierwszy rozpoznany przez Prezydenta W. dopiero dnia 24 sierpnia 2004 r. Jednakże w wyniku późniejszych decyzji Wojewody [...] oraz orzeczeń sądów administracyjnych ostateczne decyzje Prezydenta W. odmawiające oddania

rzecznej nieruchomości powodowi w użytkowanie wieczyste zostały wydane w latach 2012-2013.

Powód trafnie upatruje źródła wyrządzonej mu szkody w wieloletnim zaniechaniu wydania przez właściwy organ najpierw gminy W., następnie Skarbu Państwa. Bezczynność organu zakończyła się jednak nie w dniu 24 sierpnia 2004 r., ale w latach 2012-2013, skoro dopiero wtedy zapadły ostateczne decyzje. Nie można zgodzić się z Sądem Apelacyjnym, że źródłem szkody jest zabudowanie rzecznej nieruchomości w 1953 r. Okoliczność ta oczywiście nie zwalniała właściwego organu od wydania decyzji dekretowej. Sąd cywilny w postępowaniu rozpoznawczym nie może bowiem przesądzać o negatywnym dla strony wyniku postępowania administracyjnego z określonego brzmienia przepisów art. 7 dekretu lub dominującej praktyki administracyjnej w związku z ich stosowaniem (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2010 r., I CSK 251/09, niepubl.). Nie można też zgodzić się z Sądem Apelacyjnym, że roszczenie odszkodowawcze poprzednika prawnego powoda wygasło na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych, skoro stosowne roszczenie powstawało w razie niezgłoszenia wniosku dekretowego lub nieprzyznania z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy (art. 5 ust. 5 dekretu). W konsekwencji więc zarzut naruszenia art. 361 § 1 i 2 k.c. należy uznać za trafny.

Sąd Apelacyjny nietrafnie odwołał się do sentencji uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16 (OSNC 2017, nr 1, poz. 1), gdyż w niniejszej sprawie postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nie toczyło się po stwierdzeniu nieważności decyzji odmawiającej ustanowienia własności czasowej nieruchomości objętej dekretem, ale w związku z rozpoznaniem po kilkudziesięciu latach wniosku dekretowego. W tej sprawie nie mamy zatem do czynienia z kwestią przerwania biegu przedawnienia, ale z rozpoczęciem biegu takiego terminu z dniem uprawomocnienia się decyzji odmawiającej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego poszczególnych działek wchodzących w skład rzecznej nieruchomości (z wyjątkiem skomunalizowanej działki nr [Z.]).

W tej sytuacji zarzut naruszenia art. 442¹ § 1 w związku z art. 120 § 1 k.c. jest trafny. W konsekwencji trafny jest również zarzut naruszenia art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 i art. 386 § 6 k.p.c. przez zignorowanie wcześniejszych wskazań zawartych w wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 19 marca 2015 r.

Zarzut naruszenia art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c., zgodnie z ustalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, może stanowić usprawiedliwioną podstawę skargi kasacyjnej zupełnie wyjątkowo, mianowicie tylko wtedy, gdy uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie zawiera wszystkich koniecznych elementów bądź zawiera tak oczywiste braki, które uniemożliwiają kontrolę kasacyjną (por. np. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 8 października 1997 r., I CKN 312/97, z dnia 10 listopada 1998 r., III CKN 792/98, OSNC 1999, nr 4, poz. 83, z dnia 19 lutego 2002 r., IV CKN 718/00, z dnia 18 marca 2003 r., IV CKN 1862/00, z dnia 20 lutego 2003 r., I CKN 65/01, z dnia 22 maja 2003 r., II CKN 121/01, z dnia 9 marca 2006 r., I CSK 147/05, z dnia 19 listopada 2009 r., IV CSK 219/09, z dnia 29 września 2010 r., V CSK 55/10, z dnia 13 czerwca 2012 r., II CSK 614/11, z dnia 25 czerwca 2014 r., IV CSK 621/13, z dnia 2 grudnia 2014 r., I UK 139/14, z dnia 24 czerwca 2015 r., II CSK 435/14). Uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie zawiera tego rodzaju uchybień. Uzasadnienie wspomnianego zarzutu dotyczącego naruszenia przepisów postępowania zawiera natomiast częściowo powtórzenie zarzutów naruszenia prawa materialnego, ale też częściowo wskazanie nowego zarzutu naruszenia prawa materialnego, mianowicie art. 7 ust. 4 dekretu.

Zgodnie z art. 7 ust. 4 dekretu, w przypadku nieuwzględnienia wniosku, gmina zaofiaruje uprawnionemu, w miarę posiadania zapasu gruntów - na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej, bądź prawo zabudowy na takim gruncie. Należy w związku z tym podkreślić, że obowiązek odszkodowawczy gminy w myśl art. 7 ust. 5 dekretu aktualizował się w razie niezgłoszenia wniosku przewidzianego w ust. 1 lub nieprzyznania z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy, w tym również nieprzyznania prawa własności czasowej na podstawie art. 7 ust. 4 dekretu. W razie zgłoszenia na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu wniosku o przyznanie prawa własności czasowej i jego

nierozpoznania przez właściwy organ, uprawnienia przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 dekretu nie wygasły na podstawie art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.) z tej przyczyny, że wygaśnięcie dotyczy praw istniejących w chwili wejścia ustawy w życie, a uprawnienia te powstają dopiero po rozpoznaniu wniosku (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2008 r., I CSK 235/08, niepubl.).

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł, jak w sentencji.