



Sygn. akt V CSK 93/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 stycznia 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący)
SSN Marian Kocon (sprawozdawca)
SSN Krzysztof Pietrzykowski

w sprawie z powództwa Klubu Sportowego "S" w C.
przeciwko Skarbowi Państwa-Wojewodzie (...)
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 18 stycznia 2018 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej i pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 20 września 2016 r., sygn. akt I ACa (...),

**uchyła zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia
o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 3 lutego 2016 r. zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody (...) na rzecz Klubu Sportowego „S” w C. kwotę

15991000 zł tytułem odszkodowania, a Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 20 września 2016 r. zmienił ten wyrok w ten sposób, że zasądzoną kwotę obniżył do wysokości 7995500 zł, a dalej idące żądanie oddalił.

Sąd ustalił, że Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w C. decyzją z dnia 26 marca 1973 r. - na podstawie art. 2, 3, 10 ustawy z dnia 14.VII. 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (jedn. tekst: Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.) - oddało powodowi w użytkowanie wieczyste na okres 99 lat, tj. od 1 stycznia 1973 r. do 31 grudnia 2072 r. grunt o powierzchni 1.9275 ha, położony w C. przy ulicy P.[...]. Decyzją z dnia 7 grudnia 1993 r. Wojewoda C. stwierdził, że prawo użytkowania wieczystego tego gruntu nabyło z mocy prawa, z dniem 5 grudnia 1990 r., Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Turystyczne „J” w C. Minister Infrastruktury decyzją z dnia 20 lipca 2010 r., utrzymaną w mocy decyzją Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2010 r., stwierdził, że decyzja Wojewody z dnia 7 grudnia 1993 r. została wydana z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 2 k.p.a.). Przeszkodę do jej wydania stanowiły prawa osób trzecich (powoda) wynikające z decyzji z dnia 26 marca 1973 r., która nie została usunięta w sposób określony w kodeksie postępowania administracyjnego. Z uwagi na nieodwracalne skutki decyzji Wojewody z dnia 7 grudnia 1993 r. Minister nie stwierdził jej nieważności. Powód nie zdołał wzruszyć tej decyzji w postępowaniu przez sądami administracyjnymi.

Sąd uznał, że powodowi przysługiwała ekspektatywa nabycia prawa użytkowania wieczystego działki przy ulicy P. (...), którą utracił w wyniku bezprawnej decyzji Wojewody z dnia 7 grudnia 1993 r., przez co poniósł szkodę, w ustalonej wysokości. Stwierdził, że roszczenie powoda znajduje podstawę w art. 160 § 1-2 k.p.a. w zw. 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) oraz na podstawie art. 362 k.c. określił stopień przyczynienia się powoda do szkody na 50%. Nie uwzględnił zarzutu przedawnienia, przyjmując z powołaniem się na art. 160 § 6 k.p.a., że bieg jego terminu nastąpił z datą wyczerpania trybu zaskarżenia decyzji nadzorczej.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wniosły obie strony.

Skarga kasacyjna powoda od powyższego wyroku w zakresie oddalającym powództwo – oparta na podstawie pierwszej z art. 398³ k.p.c. - zawiera zarzut naruszenia art. 362 k.c., i zmierza do uchylenia tego wyroku w zaskarżonym zakresie i oddalenia apelacji, bądź przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Skarga kasacyjna pozwanego Skarbu Państwa od powyższego wyroku w zakresie uwzględniającym powództwo - oparta na obu podstawach z art. 398³ k.p.c. - zawiera zarzut naruszenia art. 361 § k.c. w zw. z art. 160 § 2 k.p.a. i art. 160 § 1 k.p.a. w zw. 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), art. 6 k.c., art. 278 § 1 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., 321 § 1 k.p.c., art. 157 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz. U. 2018, poz. 121), i zmierza do jego uchylenia w tym zakresie oraz uwzględnienia w całości apelacji, bądź przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W sprawie w odniesieniu do obu skarg kasacyjnych kluczowym zagadnieniem jest kwestia skutków prawnych decyzji z dnia 26 marca 1973 r. o oddaniu powodowi w użytkowanie wieczyste bliżej określonej działki gruntu. Sądy obu instancji uznały, że pozwany bezprawnie pozbawił powoda uprawnień wynikających z tej decyzji ponieważ pomimo obowiązku określonego w § 12 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie trybu oddawania w użytkowanie wieczyste terenów państwowych i sprzedaży położonych na nich budynków (Dz. U. Nr 13, poz. 120 ze zm.) nie wezwał powoda do stawienia się w biurze notarialnym w celu zawarcia umowy o oddanie terenu w użytkowanie wieczyste określonego w decyzji z dnia 26 marca 1973 r., a kolejną decyzją z dnia 7 grudnia 1993 r. uwłaszczył inny podmiot prawem użytkowania tego terenu. I dalej, że z wydaniem decyzji z dnia 26 marca 1973 r. łączyła się ekspektatywa uzyskania prawa wieczystego użytkowania.

Termin ekspektatywa, którym posługuje się Sąd, pełni tylko rolę zbiorczej nazwy obejmującej przypadki, w których powstanie lub przejście prawa zostało odsunięte w czasie. Ocena istnienia ekspektatywy dotyczy badania tego, czy podmiot mógł się spodziewać, że będzie mu przysługiwało w przyszłości pewne

prawo w związku z wystąpieniem pewnych zdarzeń albo że prawo to będzie podlegało wykonaniu. Chcąc poznać jego sytuację prawną, należy sięgać do przepisów odnoszących się do poszczególnych kategorii praw oraz do mechanizmów ich powstawania lub zbywania.

Trzeba przypomnieć, że postępowanie związane z ustanowieniem użytkowania wieczystego oraz ze sprzedażą budynków lub lokali mieszkalnych stanowiących odrębne nieruchomości składało się z dwóch faz, należących do różnych trybów, przy czym faza pierwsza administracyjna, miała charakter przygotowawczy, zakończony wydaniem ostatecznej decyzji przez właściwy organ administracji.

W orzecznictwie dominował pogląd, że decyzja o oddaniu terenu w użytkowanie wieczyste nie stwarza dla jej adresata uprawnienia zawarcia umowy, a dla organu administracyjnego, który ją wydał, obowiązku zawarcia umowy z adresatem decyzji. Przyjmowano, że wydanie takiej decyzji oznacza, że organ administracji, reprezentujący Skarb Państwa jako właściciela terenu, budynków i lokali mieszkalnych, gotów jest zawrzeć umowę z określonym adresatem, która to umowa dopiero staje się źródłem stosunku cywilnego między stronami. Dla przyjęcia stanowiska, że decyzja ta jest źródłem stosunku cywilnoprawnego, trzeba by wyraźnego unormowania takiego jej charakteru i skutków przez przepisy prawa. Przepisu takiego w odniesieniu do ustanowienia użytkowania wieczystego oraz sprzedaży przez Państwo budynków oraz lokali mieszkalnych ustawodawca nie wprowadził.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 10 października 1977 r., III CRN 98/77 (OSNC 1978, Nr 7, poz. 119) Sąd Najwyższy stwierdził, że niepodobna zgodzić się z poglądem, by w odniesieniu do decyzji o oddaniu terenu w użytkowanie wieczyste przyjąć pełną analogię do konstrukcji umowy przedwstępnej. Niezależnie bowiem od tego, że przy umowie przedwstępnej dochodzenie zawarcia umowy przyrzeczonej wynika z uprzednio zawartej umowy, w której jedna lub obie strony zobowiązały się do zawarcia oznaczonej umowy w określonym terminie, a nie z aktu administracyjnego, należy podkreślić, że prawo dochodzenia zawarcia takiej umowy zostało wyraźnie w przepisie art. 390 § 2 k.c. (w brzmieniu wówczas

obowiązującym) przewidziane. Trudno więc powoływać się na analogię w obu przeciwnych przypadkach.

Z zasady zaś, iż decyzja administracyjna stanowi konieczną przesłankę do zawarcia umowy ustanowienia użytkowania wieczystego i sprzedaży domów lub lokali mieszkalnych, nie wynika dla osoby fizycznej, na którą decyzja opiewa, uprawnienie do dochodzenia w drodze sądowej zobowiązania Skarbu Państwa do zawarcia z nią umowy notarialnej. Decyzja taka bowiem nie jest skierowana na bezpośrednie wywołanie skutków prawnych, lecz jedynie stanowi końcowy etap fazy przygotowawczej.

Takie też stanowisko, posługując się zbliżoną argumentacją, wyrażano w doktrynie, aczkolwiek wyrażano również odmienne, mianowicie, że decyzja o oddaniu terenu w użytkowanie wieczyste stwarza dla jej adresata uprawnienie do zawarcia umowy, a dla organu administracyjnego, który ją wydał obowiązek zawarcia umowy z adresatem decyzji. Gdyby bowiem nie dać stronom, a w szczególności adresatowi decyzji możliwości dochodzenia jej na drodze cywilnoprawnej, to wobec braku w postępowaniu administracyjnym środków niezbędnych dla wyegzekwowania decyzji, prawo strony w niej utworzone byłoby jakby czekiem bez pokrycia. Organ administracji, który wydał prawomocną decyzję tworzącą prawo dla adresata decyzji, jest tą decyzją związany i nie może w sposób uprzywilejowany wycofać się. Zakończone wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej postępowanie przygotowawcze do zawarcia umowy stanowi źródło roszczeń cywilnoprawnych, mimo braku przepisów, które dawałyby ku temu podstawę.

W świetle powyższego niepodobna upatrywać, jak to uczyniły Sąd, obowiązku Skarbu Państwa wezwania adresata decyzji do stawienia się w państwowym biurze notarialnym w oznaczonym dniu i godzinie celem zawarcia umowy. Taki obowiązek, wbrew stanowisku Sądów obu instancji, nie wynikał też z treści § 12 powołanego rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 18 maja 1970 r. choćby dlatego, że był on adresowany tylko do adresata decyzji, a nie do Skarbu Państwa.

Sąd natomiast nie rozważył przedstawionego kluczowego zagadnienia dla rozstrzygnięcia sprawy, mianowicie, czy na gruncie obowiązującego prawa w dniu wydania decyzji z dnia 26 marca 1973 r., na podstawie art. 2, 3, 10 ustawy z dnia 14.VII.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, decyzja ta stanowiła źródło stosunku cywilnego, a o ile tak, to jakie roszczenie dla powoda wynikało z tego stosunku. I dalej, czy takie, bądź jakie roszczenie przysługiwało powodowi w dniu wydania decyzji uwłaszczającej. Dla tej oceny nie ma rozstrzygającego znaczenia okoliczność, że decyzja z dnia 26 marca 1973 r. nie została usunięta w sposób określony w kodeksie postępowania administracyjnego.

Brak ocen, a w konsekwencji stanowiska w wymienionym wyżej zakresie czyni przedwczesnym rozważenie zasadności zarzutów skargi kasacyjnej pozwanego w odniesieniu do sposobu ustalenia wysokości szkody, jak i skargi kasacyjnej powoda w odniesieniu do stopnia przyczynienia się do tej szkody.

Z tych przyczyn orzeczono, jak w wyroku.

jw

a.ł