

**Postanowienie z dnia 9 lipca 2002 r.**

**III RN 129/01**

**Decyzja w przedmiocie przyznania odszkodowania za szkodę spowodowaną wydaniem nieważnej decyzji administracyjnej i stwierdzeniem jej nieważności (art. 160 § 4 KPA w związku z art. 160 § 1 KPA) nie podlega kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego i w związku z tym skarga wniesiona od niej podlega odrzuceniu.**

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Katarzyna Gonera (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 lipca 2002 r. sprawy ze skargi Franciszka S. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S. w przedmiocie odszkodowania, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Szczecinie z dnia 14 lutego 2001 r. [...]

u c h y ł zaskarżony wyrok i odrzucił skargę.

**U z a s a d n i e n i e**

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S. decyzją z dnia 17 września 1999 r. stwierdziło przedawnienie roszczenia małżonków Marii i Franciszka S. o odszkodowanie za poniesioną szkodę, powołując jako podstawę prawną decyzji art. 160 § 6 KPA. Zainteresowani zgłosili roszczenie o odszkodowanie z tytułu wydania przez Kierownika Wydziału Spraw Lokalowych Urzędu Miejskiego w S.S. w dniu 5 lipca 1985 r. z naruszeniem prawa decyzji o przydziale Kazimierzowi O. lokalu zamiennego przy ul. W. w S.S., co stwierdziło na podstawie art. 158 § 2 KPA Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S. decyzją z dnia 1 grudnia 1995 r., utrzymaną w mocy przez decyzję z dnia 12 stycznia 1996 r. Nie stwierdzono wówczas nieważności decyzji z 5 lipca 1985 r. z uwagi na wywołanie przez nią nieodwracalnych skutków prawnych.

W uzasadnieniu decyzji stwierdzającej przedawnienie roszczenia o odszkodowanie organ wskazał, że zgodnie z art. 160 § 6 KPA roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym ostateczna stała się decyzja stwierdzająca nieważność decyzji na podstawie art. 156 § 1 KPA lub stwierdzająca wydanie decyzji z naruszeniem prawa w oparciu o art. 158 § 2 KPA. Według Samorządowego Kolegium Odwoławczego, roszczenie małżonków S. o odszkodowanie za poniesioną szkodę powinno zostać wniesione przed upływem terminu przedawnienia w dniu 12 stycznia 1999 r., tymczasem wniosek o odszkodowanie został złożony dopiero w dniu 19 sierpnia 1999 r.

Powyższa decyzja oznaczała w istocie odmowę przyznania Marii i Franciszkowi S. odszkodowania z uwagi na przedawnienie roszczenia. Organ pouczył (błędnie) zainteresowanych o możliwości wniesienia od tej decyzji skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zgodnie z tym pouczeniem Franciszek S. wniósł skargę.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Szczecinie wyrokiem z dnia 14 lutego 2001 r. [...] rozpoznał sprawę merytorycznie i oddalił skargę. Powołując się na treść art. 160 § 1 i § 6 KPA, Sąd stwierdził, że prawidłowo „organ odwoławczy” uznał, że przedawnienie roszczenia o odszkodowanie nastąpiło z dniem 12 stycznia 1999 r., podczas gdy wniosek o przyznanie odszkodowania został złożony 19 sierpnia 1999 r. Skutkiem upływu terminu przedawnienia jest brak przesłanki materialnoprawnej do przyznania odszkodowania, wobec czego organ administracyjny zobowiązany jest do wydania decyzji odmownej, co nie stanowi przeszkody do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie przepisów prawa cywilnego. Zdaniem Sądu, skoro zaskarżona decyzja stwierdzająca przedawnienie roszczenia o odszkodowanie nie narusza prawa, to wniesiona skarga podlega oddaleniu na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku wniósł Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił rażące naruszenie przepisu art. 160 § 5 KPA, art. 19 pkt 1 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) i na podstawie art. 57 ust. 2 tej ustawy w związku z art. 393<sup>8</sup> § 2 w związku z art. 379 pkt 1 i art. 393<sup>16</sup> KPC wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku na posiedzeniu niejawnym i oddalenie skargi.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono, że Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Szczecinie rozpoznając merytorycznie skargę i

oddalając ją, przeoczył art. 160 § 5 KPA, przez co naruszył art. 19 pkt 1 ustawy o NSA. Przepis art. 160 § 5 KPA ustanawia właściwość sądu powszechnego do rozpoznawania roszczeń o odszkodowanie opartych na przepisie art. 160 § 1 KPA po uprzednim wydaniu w tym przedmiocie decyzji administracyjnej w jednoinstancyjnym postępowaniu administracyjnym. Przepis ten stanowi, że strona niezadowolona z przyznanego jej przez organ administracji publicznej odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji wnieść powództwo cywilne do sądu powszechnego. Z przepisu tego wynika, że strona niezadowolona z decyzji organu administracji publicznej, odmawiającej odszkodowania lub przyznającej odszkodowanie w rozmiarze mniejszym niż żądane, może dochodzić odszkodowania tylko przed sądem powszechnym (w postępowaniu cywilnym). Zaskarżony rewizją nadzwyczajną wyrok został wydany w postępowaniu dotkniętym wadą nieważności wymienioną w art. 379 pkt 1 KPC w związku z art. 59 ustawy o NSA. Sąd rozpoznał bowiem merytorycznie sprawę, dla której nie jest dopuszczalna droga postępowania sądowo-administracyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna zasługuje na uwzględnienie, ponieważ zaskarżony wyrok rażąco narusza art. 160 § 5 KPA w związku z art. 19 pkt 1 ustawy o NSA. Regulacja zawarta w art. 160 KPA stanowi samodzielną i wyłączną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody spowodowane wydaniem decyzji nieważnej i stwierdzeniem jej nieważności. Tryb dochodzenia odszkodowania z tego tytułu został uregulowany w art. 160 § 4 i 5 KPA. Zgodnie z art. 160 § 4 KPA, o odszkodowaniu przysługującym stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, orzeka organ administracji publicznej, który stwierdził nieważność decyzji z powodu naruszenia przepisu art. 156 § 1 albo stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że została ona wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1. Z kolei według art. 160 § 5 KPA, strona niezadowolona z przyznanego jej przez organ administracji publicznej odszkodowania, może wnieść - w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie - powództwo do sądu powszechnego. Regulacja ta oznacza, że o odszkodowaniu orzeka w jednoinstancyjnym postępowaniu administracyjnym organ administracyjny, który wydał decyzję stwierdzającą nieważność albo niezgodność z prawem decyzji

wadliwej. Decyzja ta ani nie podlega zaskarżeniu w toku instancji administracyjnej, ani kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Decyzja odmowna lub budząca niezadowolenie strony co do przyznanego odszkodowania legitymuje ją do wniesienia powództwa do sądu powszechnego (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 czerwca 1999 r., IV SA 997/97, LEX nr 47273, wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2000 r., V SA 1501/99, LEX nr 49423). W rezultacie oznacza to, że od decyzji odmawiającej przyznania odszkodowania przysługującego od organu administracji państwowej, jak również od decyzji przyznającej odszkodowanie - zdaniem strony - zbyt niskie, nie służy skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego, lecz - zgodnie z art. 160 § 5 KPA - powództwo do sądu powszechnego (por. postanowienie NSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 1985 r., II SA 1952/84, ONSA 1985 nr 1, poz. 20).

Wykładnia przepisów art. 160 § 4 i 5 KPA - ugruntowana w orzecnictwie - prowadzi zatem do wniosku, że decyzja w przedmiocie odszkodowania wydana w jednoinstancyjnym postępowaniu administracyjnym nie podlega kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Decyzja odmawiająca przyznania odszkodowania lub przyznająca je w rozmiarze mniejszym od żądanego przez stronę otwiera drogę do wniesienia powództwa o odszkodowanie do sądu powszechnego, a sprawę taką rozpoznaje sąd w postępowaniu cywilnym. Wydanie decyzji w sprawie odszkodowania wyczerpuje drogę administracyjną i daje stronie możliwość wszczęcia dalszego postępowania cywilnego (przed sądem powszechnym) w sprawie o odszkodowanie (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 stycznia 2000 r., III SAB 58/98, LEX nr 46230). Wydanie decyzji administracyjnej w sprawie odszkodowania stanowi konieczną przesłankę wszczęcia postępowania cywilnego, nie zaś etap zwykłego postępowania administracyjnego kończącego się wydaniem wyroku przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyniku wniesienia skargi na ostateczną decyzję.

Upływ przedawnienia roszczenia o odszkodowanie (art. 160 § 6 KPA) jest przesłanką materialnoprawną, która może powodować odmowę przyznania odszkodowania (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 maja 1988 r., IV SA 251/88, ONSA 1989 nr 1, poz. 8). Taki też w istocie charakter - odmawiający przyznania odszkodowania - miała decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S. z dnia 17 września 1999 r., od której Franciszek S. wniósł skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Decyzja ta nie tylko przybrała wadliwą konstrukcję sentencji (która powinna brzmieć „odmawia przyznania odszkodowania”, nie zaś „stwierdza przedawnienie roszczenia o odszkodowanie”), lecz również zawierała błędne pouczenie o

możliwości wniesienia od niej skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skoro stosownie do art. 160 § 5 KPA strona niezadowolona z przyznanego jej przez organ administracji odszkodowania może, w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, wnieść powództwo do sądu powszechnego, to oznacza, że sprawa o takie odszkodowanie jest sprawą cywilną i należy do właściwości sądu powszechnego, tyle tylko, że przed wniesieniem powództwa do sądu powszechnego konieczne jest wyczerpanie postępowania, o którym mowa w art. 160 § 4 KPA. Od decyzji w sprawie odszkodowania nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego, a (zgodnie z art. 19 pkt 1 ustawy o NSA) Naczelny Sąd Administracyjny nie jest właściwy w sprawach należących do właściwości innych sądów (por. uchwałę składu pięciu sędziów NSA w Warszawie z dnia 23 października 2000 r., OPK 10/00, ONSA 2001 nr 2, poz. 59). Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że Naczelny Sąd Administracyjny powinien być - na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o NSA - odrzucić skargę Franciszka S. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego, ponieważ skarga ta była niedopuszczalna ze względu na treść art. 160 § 5 KPA w związku z art. 19 pkt 1 ustawy o NSA.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) w związku z art. 393<sup>16</sup> KPC i art. 379 pkt 1 KPC.

=====